

Tove Mogstad Aspøy
Heidi Nicolaisen
Torgeir Nyen

Vilkår for læring i kommunene

En kartlegging av fire arbeidsfelt



Tove Mogstad Aspøy, Heidi Nicolaisen
og Torgeir Nyen

Vilkår for læring i kommunene

En kartlegging av fire arbeidsfelt

© Fafo 2013

ISBN 978-82-324-0034-8 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0035-5 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: dreamstime.com og bigstockphoto.com

Foto, materie: dreamstime.com, bigstockphoto.com og istockphoto.com

Omslag og innmat: Bente Fausk

Trykk: www.kursiv.no

INNHOOLD

	Forord	5
1	Innledning	7
2	Kompetanseutvikling i kommunesektoren – hva vet vi?	13
3	Metodisk oppbygning	27
4	Pleie og omsorg	35
5	Barnehage	65
6	Vaktmesterarbeid	83
7	Kontor og administrasjon	107
8	Kompetanseutvikling i kommunene	127
9	Kompetanse som strategi – en utfordring for Fagforbundet?	139
	Litteratur	153

Forord

I denne rapporten beskriver og drøfter vi læringsvilkår for voksne som er ansatt i kommunene og har grunnskole eller videregående opplæring som høyeste utdanning. Det å utvikle sin kompetanse i voksen alder har betydning både for den enkelte og for samfunnet. Den enkelte arbeidstaker kan oppleve økt mestring i arbeidet og dessuten styrke sin stilling på arbeidsmarkedet. For samfunnet har det stor verdi at arbeidskraften har riktig kompetanse slik at kvaliteten på varer og tjenester blir god. Tidligere forskning har avdekket at voksne som har kort formell utdanning fra før deltar mindre i læringsaktiviteter enn dem med lengre utdanning. I denne undersøkelsen ønsker vi å se nærmere på hvilke muligheter for læring ansatte i kommunene har og hva som hemmer og fremmer deltakelse. Et viktig spørsmål er hva som kjennetegner de arbeidsplassene og de ansatte som lykkes med kompetanseutvikling.

Vi har undersøkt mulighetene for læring og kompetanseutvikling innenfor fire kommunale arbeidsfelt: pleie- og omsorg, barnehage, kontor og vaktmester. Datamaterialet består av en kvantitativ spørreundersøkelse som har gått til tillitsvalgte og ledere i kommunen og en kvalitativ caseundersøkelse der vi intervjuet ansatte i tillegg til ledere og tillitsvalgte.

Oppdragsgivere for prosjektet er Fagforbundet. Prosjektets referansegruppe ble koordinert av Bjørn Christensen (sektorpolitisk enhet) og har for øvrig bestått av Ingrid Bjørnevik (seksjon kirke, kultur og oppvekst), Kari Granlund (seksjon kontor og administrasjon), Signe Hananger (seksjon helse og sosial), Kristine Hansen (sektorpolitisk enhet) og Jarle Kristoffersen (seksjon samferdsel og teknisk).

Vi vil takke referansegruppen for nyttige og interessante diskusjoner underveis. Vi vil også takke alle som har deltatt i undersøkelsene for at de har brukt av sin tid og bidratt til å øke kunnskapen om disse viktige problemstillingene.

Ved Fafo har Torgeir Nyen vært prosjektleder, mens prosjektmedarbeidere har vært Tove Mogstad Aspøy og Heidi Nicolaisen. Anna Hagen Tønder ved Fafo har kvalitetssikret rapporten og takkes for gode kommentarer. Fafos publikasjonsavdeling og Bente Fausk takkes for godt arbeid med å ferdigstille rapporten.

Oslo 5. september 2013

Tove Mogstad Aspøy

Heidi Nicolaisen

Torgeir Nyen



1 Innledning

Tema: Voksnes læring i kommunene

Voksnes muligheter for læring er viktig av mange grunner. Å gi gode muligheter til læring for voksne gir arbeidslivet bedre tilgang på arbeidskraft med riktig kompetanse, som i sin tur gir høy kvalitet i produksjonen av varer og tjenester. Samtidig kan læring i voksen alder være viktig for den enkelte, for å utføre arbeidsoppgavene og for å stå sterkere i arbeidslivet. At flest mulig har en kompetanse som gjør at de ikke ramler ut av arbeidslivet, er også av stor verdi for samfunnet som helhet. Likevel er det mange voksne som har lite utdanning fra før, som også deltar lite i opplæring og annen kompetanseutvikling i arbeidslivet

I denne rapporten ser vi på *mulighetene ansatte i kommunene har for læring og kompetanseutvikling*. Vi avgrenser oss til å se på ansatte med grunnskole- eller videregåendeopplæring som høyeste fullførte utdanning. Hovedtemaet er i hvilken grad det er tilrettelagt for læring for ansatte i kommunene. Vi har data om dette fra flere hold, både fra kommunalt ledernivå og fra tillitsvalgte. Gjennom å se nærmere på utvalgte case, prøver vi også å finne ut hvilke måter å tilrettelegge på som faktisk er vellykkede. Hva karakteriserer de stedene som har lyktes i å utvikle de ansattes kompetanse? Et viktig deltema er hvilken rolle en stor arbeidstakerorganisasjon som Fagforbundet spiller i utvikling av opplæringstilbud og annen tilrettelegging for læring i kommunene.

Kompetanse utvikles på mange måter. Mye læring skjer i det daglige, gjennom å løse oppgaver i arbeidet eller gjennom andre aktiviteter som gir læring. Hvordan man organiserer og fordeler arbeidsoppgaver, har stor betydning for både kompetansebehovene og hvilke læringsmuligheter man har i arbeidet. Kompetanse utvikles imidlertid også gjennom opplæring og utdanning. Hva slags opplæringstilbud som finnes, og hvilke muligheter den enkelte har for å delta i dette, er derfor også en viktig del av tilretteleggingen for læring.

Av særlig interesse er mulighetene for formell kvalifisering, det vil si hvilke muligheter man som voksen har for å oppnå ny formell kompetanse, for eksempel ved å ta fagbrev, fagskole eller høyere utdanning innenfor sitt arbeidsfelt. For den

enkelte kan dette være særlig viktig i sektorer hvor man har formelle kompetansekrav i noen stillinger, for eksempel i barnehager og i kommunal pleie og omsorg. Men ny formell kompetanse kan også gjøre at man står sterkere på arbeidsmarkedet i andre sektorer (Nyen 2005). I tillegg vil man i kommunene ofte få høyere lønn dersom utdanningen er relevant for arbeidsfeltet.

I rapporten ser vi nærmere på mulighetene for deltakelse i ulike former for opplæring og utdanning, både tiltak som gir formell kompetanse, og tiltak som ikke gjør det. Vi ser også på mulighetene for uformell læring gjennom arbeidet.

Tilrettelegging for læring for voksne

Hvilke muligheter kommunalt ansatte har for læring, bestemmes av rammeverket som finnes på nasjonalt nivå (lovverk og avtaleverk) og den tilretteleggingen som finnes i den enkelte kommune.

NASJONALT

Voksnes muligheter for læring kom tidlig på dagsorden i Norge, før dette skjedde i resten av Europa. Kompetanse har siden 1994 vært et eget kapittel i hovedtariffavtalen mellom LO og NHO. Det er også et punkt om kompetanse i hovedtariffavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren, blant annet om kartlegging av kompetanse, kompetanseplaner og om arbeidsgivers ansvar for å utvikle sine medarbeidere gjennom både interne og eksterne opplæringstilbud.

Praksiskandidatordningen er en viktig del av det nasjonale rammeverket for voksnes læring. Denne ordningen har eksistert siden 1952 og gir voksne mulighet for å gå opp til fagprøve og ta fagbrev på grunnlag av lang og variert praksis i et yrke. Hvert år oppnår over 6000 personer formell yrkeskompetanse på videregående-skolenivå gjennom denne ordningen, hvorav mange innenfor kommunal sektor.

Det nasjonale rammeverket for kompetanseutvikling ble styrket på 1990-tallet. LO var på denne tiden en pådriver for å gi gode rammevilkår for voksnes læring, både gjennom lov, forskrift og tariffavtaler. Dette ledet blant annet fram til Kompetansereformen i 1999, hvor voksne gradvis fikk lovfestet rett til grunnskoleopplæring, videregående skoleopplæring og studiepermisjon. Samtidig ble det stimulert til utvikling av nye utdanningstilbud som kunne kombineres med det å være i arbeid. Det senere Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) har satset særlig på prosjekter for å styrke basiskompetansen til ansatte. BKA-programmet bygget på Kompetanseutviklingsprogrammet som var en viktig del i Kompetansereformen. Direkte støtte til prosjekter i bedriftene og bruk av arbeidsplassen som læringsarena var viktige elementer i Kompetanseutviklingsprogrammet.

De nye rettighetene for voksne har i seg selv i liten grad ført til en økning i voksnes deltakelse i opplæring. Dette var på sett og vis ikke uventet. Dels må dette ses i sammenheng med at spørsmålet om finansiering av livsopphold under opplæring ikke ble avklart, noe som har særlig betydning for den typen langvarig opplæring som rettighetene gjelder (se NOU 2001:25; Hagen & Skule 2004). Like så viktig er det at mange voksne med lite formell kompetanse, for eksempel bare grunnskole, ofte ikke er så motivert for opplæring. Det er velkjent at voksne som har lite utdanning, deltar mindre i opplæring enn de som allerede har mye utdanning, noe som delvis skyldes mindre motivasjon (se f.eks. Skaalvik, Finbak & Ljosland 2000). Formelle rettigheter i seg selv kan derfor ikke forventes å utløse et skred av nye deltakere, det avgjørende er hva slags opplegg man har fått til lokalt for å motivere og tilrettelegge for deltakelse. Dette gjelder ikke bare opplæring som gir formell kompetanse, men også annen type opplæring.

LOKALT

Tilretteleggingen for læring i den enkelte kommune dreier seg om flere ulike ting. For det første handler det om hvordan det kommunale opplæringstilbudet er organisert og utformet. Hvor omfattende er det? Hvilke ansattegrupper finnes det tilbud for? Er noe obligatorisk? Er det skreddersydd for lokale behov? Er det tilbud som gir formell kvalifisering? For mange kommuneansatte vil et kommunalt organisert tilbud være lettere å benytte seg av enn eksterne tilbud. Finnes det dessuten opplæringstiltak organisert av den enkelte arbeidsplass eller av fagforeningen? Nærhet til arbeidsplassen og behovene i arbeidet er særlig viktige for at arbeidstakere med lite utdanning skal delta i opplæring (Nyen 2004; Nyen 2006). For det andre handler tilrettelegging om hvordan den enkelte skal kunne delta, enten det er i det kommunale tilbudet eller i eksterne tilbud. Dette handler ikke minst om hvilke muligheter man har for å ta seg fri fra jobben, men kan også handle om økonomisk støtte. Disse mulighetene vil kunne være forskjellige avhengig av typen tilbud, f.eks. når det gjelder innhold, omfang og om det er et eksternt eller kommunalt tilbud. Tilbudene av litt lengre varighet er nå oftere enn tidligere utformet slik at de lettere kan kombineres med jobb, noe Kompetansereformen har bidratt til. For det tredje kan det tilrettelegges i større eller mindre grad for læring gjennom det daglige arbeidet. Dette handler særlig om hvordan man organiserer og fordeler arbeidsoppgaver, men kan også dreie seg om andre ting, for eksempel om det legges til rette for erfaringsutveksling, hospitering og lignende.

I tillegg til disse tre formene for tilrettelegging vil også forventningene til læring og den personlige støtten man får til det fra overordnede, fra kolleger og andre, kunne ha stor betydning for læringen. Det er ingen tvil om at det er ulike

kulturer for læring i forskjellige organisasjoner. Også mer formelle strukturer vil her kunne ha betydning, for eksempel i hvilken grad det er sammenheng mellom kompetanse på den ene siden og lønn, stilling og arbeidsoppgaver på den andre.

Problemstillinger og avgrensninger

Denne rapporten handler om tilrettelegging for læring blant ansatte i kommunene med utdanning på grunnskole- og videregående skolenivå og om arbeidstakerorganisasjoners rolle i forbindelse med slik tilrettelegging. I dette tilfellet dreier det seg om Fagforbundet, som organiserer en stor del av de ansatte i kommunene.

Vi ser på fire arbeidsfelt innenfor kommunal virksomhet: barnehager, sykehjem, vaktmesterarbeid og kontorarbeid. Mens barnehager og sykehjem er sentrale områder innenfor én sektor i kommunen, går de to andre arbeidsfeltene, vaktmester og kontor, på tvers av sektorer. Vaktmester- og kontorarbeid utføres på de fleste kommunale områder. Når det gjelder kontor, vil ofte heller ikke ansvaret for arbeidsfeltet ligge samlet ett sted i kommunen. De administrative forutsetningene for å satse på kompetanse er derfor sterkere for barnehager og sykehjem enn de er for kontor. Samtidig har det vært mer oppmerksomhet i politikken og i media rettet mot barnehager og sykehjem, og blant annet barnehagene har vært omfattet av statlige kompetansesatsinger.

Våre hovedproblemstillinger er følgende:

- I hvilken grad og hvordan er det tilrettelagt for læring for ansatte i kommunene med grunnskole eller videregående opplæring?
- Hvilke måter å tilrettelegge for læring på er vellykkede? Hvilke forhold bidrar særlig til læring for disse gruppene av ansatte? Hva hindrer læring?
- I hvilken grad og hvordan påvirker en arbeidstakerorganisasjon som Fagforbundet tilretteleggingen for læring for ansatte i kommunene? Hvorfor gjør den det / hvorfor gjør den det ikke?

Sentrale spørsmål innenfor den første problemstillingen er: Hvilke opplæringstilbud finnes for disse gruppene? Hvilke muligheter har de ansatte for å skaffe seg formell kompetanse? Hva kjennetegner kommuner som har lyktes med å få mange til å delta i opplæring? I hvilken grad legges det til rette for læring i det daglige arbeidet?

Innenfor den andre problemstillingen bruker vi særlig data fra casene fra våre fire arbeidsfelt for å beskrive hvilke faktorer som synes å ha betydning for i hvilken grad de ansattes kompetanse utvikles.

Blant de sentrale spørsmålene innenfor den tredje problemstillingen er: Påvirker tillitsvalgte fra Fagforbundet kommunenes opplæringstilbud? Påvirker de

medlemmenes interesse for kompetansespørsmål? Gir Fagforbundet de ansatte muligheter for kompetanseutvikling som de ellers ikke ville ha hatt?

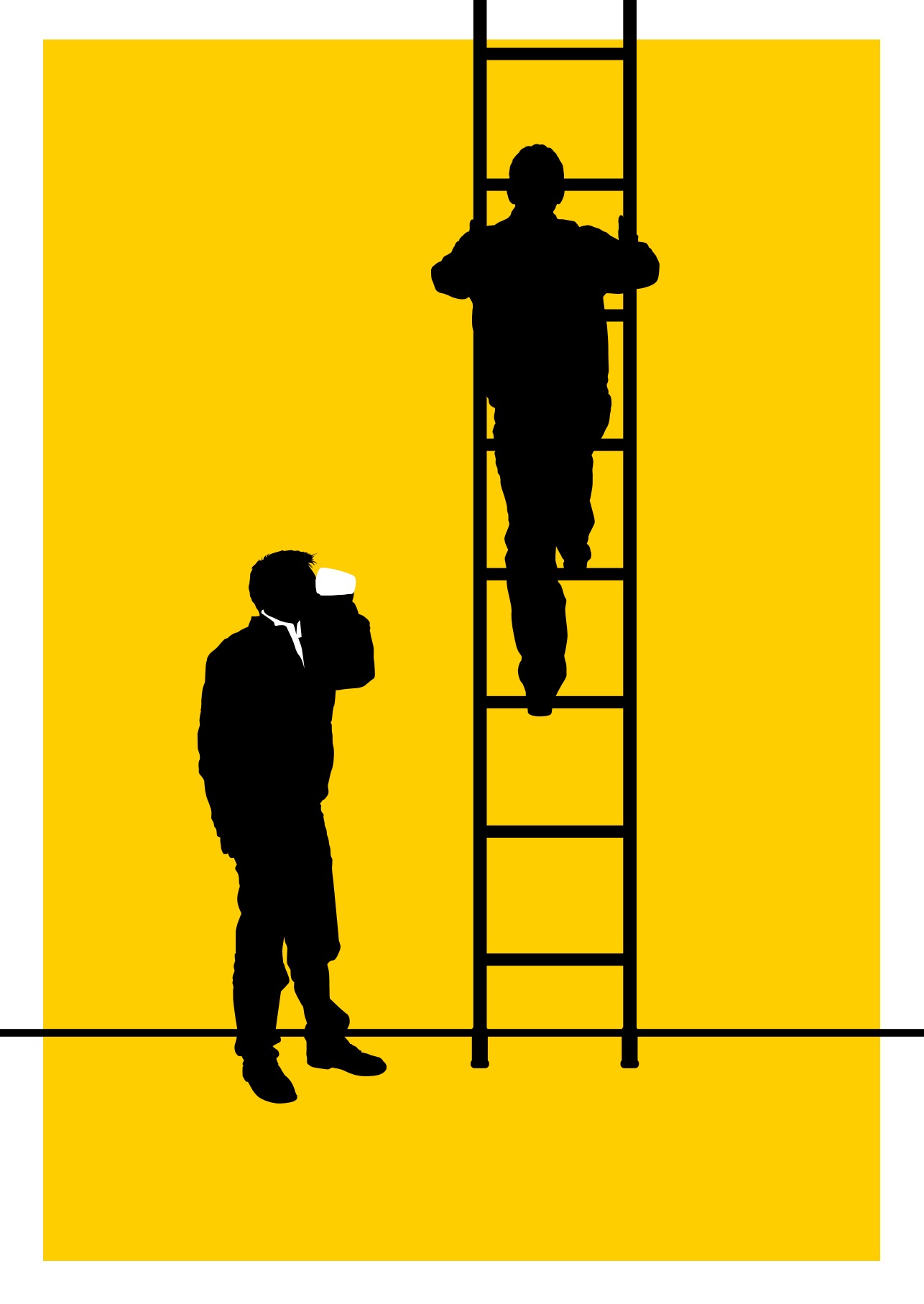
Vi har også kartlagt litt bredere hvordan beslutningene tas om opplæringstilbudet, for eksempel om det er foretatt kartlegginger av de ansattes kompetanse, og hvilken rolle disse kartleggingene spiller. Vi har også forsøkt å se på hvordan ledere tar beslutninger om hvilken kompetanse som trengs for å løse ulike oppgaver innenfor disse tre typene av virksomhet. Hva er for eksempel grunnlaget for kravene eller forventningene til kompetanse som stilles til ulike typer arbeid? Videre har det vært interessant å se på om oppgaveløsningen tilpasses kompetansesammensetningen i personalet. I hvilken grad og hvordan er arbeidsoppgaver og arbeidsorganisering lagt opp etter de ulike gruppernes formalkompetanse og realkompetanse?

Rapporten bygger på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Det er laget spørreundersøkelser til kommunale sektorsjefer, til kommunale enhetsledere og til tillitsvalgte. Innenfor hvert av de fire arbeidsfeltene er det i tillegg valgt ut tre kommunecase, det vil si til sammen tolv case, hvor både ledere, ansatte og tillitsvalgte er intervjuet av forskerne bak denne rapporten. For mer detaljer om metode, se kapittel 3.

Vi bruker i noen tilfeller begrepet «ufaglært». Dette kan oppfattes som et uheldig begrep, men samtidig er det et innarbeidet begrep. Med ufaglært mener vi ansatte uten relevant formell utdanning innenfor sitt arbeidsfelt. Vi kunne alternativt ha brukt uttrykket «uten relevant formell kompetanse». Selv om denne gruppen ikke har formell fagkompetanse, kan ufaglærte likevel ha en betydelig realkompetanse som er relevant for jobben.

Innholdet i rapporten

I kapittel 2 vil vi gå igjennom noen hovedtrekk av hva vi vet om kompetanseutvikling i kommunesektoren, med vekt på ansatte med grunnskole- eller videregående skoleopplæring. I kapittel 3 beskriver vi i mer detalj datakildene for rapporten og hvordan disse har blitt samlet inn og analysert. I kapitlene 4–8 går vi igjennom hvert av de fire arbeidsfeltene i rapporten: pleie og omsorg (kap. 4), barnehager (kap. 5), vaktmesterarbeid (kap. 6), kontorarbeid (kap. 7). I kapittel 8 analyserer vi hva dataene og tidligere forskning til sammen forteller om mulighetene for læring blant ansatte i kommunene, og hva slags tilrettelegging som stimulerer til læring. I kapittel 9 har vi et faglig perspektiv på arbeidstakerorganisasjoners og tillitsvalgtes rolle i kompetansespørsmål.



2 Kompetanseutvikling i kommunesektoren – hva vet vi?

Deltakelse i kompetanseutvikling kan forstås ut fra både et strukturelt og et individuelt perspektiv. På den ene siden handler kompetanseutvikling om arbeidsgivers behov for at de ansatte hever sin kompetanse, enten ved formell utdanning eller deltakelse i andre læringsaktiviteter. På den andre siden dreier det seg om interesse og ønsker hos de ansatte. Disse to sidene kan både stå i samsvar og i motsetning til hverandre. Ofte vil arbeidsplassen ha et ønske om at ansatte skal delta i læringstiltak, fordi den mangler bestemte typer kompetanse, eller på grunn av et generelt behov for å stadig oppdatere og utvikle den kompetansen som allerede finnes. Arbeidsplassens *struktur for læring* har dermed stor betydning for deltakelse i kompetansetiltak. Samtidig handler kompetanseutvikling i arbeidslivet også om *voksnes læring*. For at voksne skal ønske å delta i læring, er det avgjørende at de ser et mål for og en verdi av det de skal lære. At de ansatte ser nytteverdien av å delta, og at læringen føles meningsfull, er viktig for den voksnes motivasjon (Illeris 2006).

Om man skal delta på læringstiltak, vil ofte være en avveining mellom utbytte, enten for arbeidsutførelse, lønn eller ny stilling på den ene siden, og den innsatsen man må gjøre (investeringen), for eksempel i form av tidsbruk eller økonomi. Videre kan den enkelte ansatte kjenne et behov for kvalifisering uten at arbeidsgiver legger til rette for dette. Dette kan ha ulike årsaker. En av disse kan være et ønske om å formalisere sin realkompetanse og ha mulighet til å ta enten fagutdanning eller høyskoleutdanning. Men kompetanseutvikling, og da særlig formell utdanning, kan være kostbart for arbeidsgiveren. Dersom investering i kompetanseutvikling kan føre til at arbeidstakeren tar med seg sin nyervervede kompetanse til en annen arbeidsplass, innebærer det en risiko. Arbeidsgiveren kan dermed ha insentiver til å fungere som både en mulig pådriver og en mulig hindring for voksnes læring. Samtidig kan arbeidstakeren både bidra til og hindre at arbeidsplassen fyller sitt kompetansebehov.

I denne rapporten beskriver vi vilkårene for læringsdeltakelse blant ansatte med utdanning på videregående- eller grunnskolenivå. Dette er en sammensatt gruppe, hvorav noen har fagbrev og yrkeskompetanse, mens andre har ingen formell utdanning. Det er kjent at de som har lite utdanning fra tidligere, også deltar mindre i kompetansehevende tiltak (Dæhlen & Nyen 2009). Samfunnet stiller stadig høyere krav til kompetanse og formelle ferdigheter, og arbeidstakere uten formell utdanning har fått en svakere posisjon på arbeidsmarkedet. Kompetanseutvikling for voksne kan bidra til å styrke disse gruppene.

Arbeidstakere som ikke har en fullført utdanning utover grunnskolenivå, kan ha bred realkompetanse, og det er dermed viktig at denne kompetansen blir anerkjent. Muligheten til å formalisere realkompetansen, for eksempel via praksiskandidatordningen eller deltakelse i videregående opplæring, kan bidra til å trygge denne gruppen på arbeidsmarkedet. Likevel kan det være flere ting som hindrer ansatte i delta i formell kvalifisering. Videre er det også et spørsmål om man bør ha en rett til å ikke delta i formell kvalifisering, men å likevel få sin realkompetanse verdsatt.

Vår undersøkelse handler om læringsdeltakelse i kommunene. Læringsvilkår i en kommune vil være preget av kommunens organisasjonsform. Organisasjonsformen kan muliggjøre læringsdeltakelse, blant annet i form av tydelige kompetanseplaner og læringstiltak organisert sentralt i kommunen. Samtidig kan den også legge begrensninger for læring, for eksempel i form av manglende økonomiske midler enten sentralt eller i den enkelte enhet. Kommunen har i tillegg andre muligheter for å benytte seg av kompetanse på tvers av ulike enheter. På flere områder vil dermed læringsforholdene i kommunene skille seg fra læring i arbeidslivet generelt sett.

Kompetanseutvikling i kommunene kan betraktes fra to ulike perspektiver. *For det første* kan vi forstå temaet ut fra begrepet om livslang læring, der særlig individets muligheter for læring gjennom hele livsløpet ligger til grunn. Mulighetene for å delta i læring, blant annet tilrettelegging for arbeidstakere med grunnskole- eller videregåendeopplæring, er her av betydning. Individets interesse og motivasjon samt i hvilken grad organisasjonene stimulerer til formell og uformell læring, er også viktige elementer. *For det andre* kan kompetanseutvikling i kommunene forstås ut fra de utfordringene kommunesektoren står overfor når det gjelder rekruttering av kvalifisert arbeidskraft. I hvilken grad makter kommunen å nyttiggjøre seg av den kompetansen og de mulighetene som allerede eksisterer blant de ansatte? Kommunenes behov og individets muligheter må ses i sammenheng.

Vi vet mye om hva som kjennetegner læring i arbeidslivet. Blant annet vet vi en hel del om hvilke yrkesgrupper som deltar mest, hvilke næringer som er mest

læringsfremmende, og hva som kjennetegner det læringsfremmende arbeidet.¹ Det finnes en del forskning på læring knyttet til bestemte sektorer, særlig helse- og sosialsektoren, uavhengig av om vi snakker om kommunal, statlig eller privat sektor. Læring i pleie- og omsorgssektoren i kommunene vil selvsagt ha flere felles trekk med læring i pleie og omsorg i privat sektor enn med læring i andre kommunale sektorer. Samtidig finnes det forskning som tar for seg læring i kommunene som sådan. Her vil strukturelle og organisatoriske forhold knyttet til tilrettelegging og behov for læring være relevant. I det følgende vil vi redegjøre for hva som kjennetegner voksnes læring sett fra individets ståsted, læring i arbeidslivet generelt og kommunen som arbeidsgiver spesielt. Vi vil også gi en gjennomgang av relevante bidrag knyttet til kompetanseutvikling i kommunesektoren.

VOXSNES LÆRING I ARBEIDSLIVET

I forskning på voksnes læring skiller man ofte mellom tre ulike læringsformer. Formell læring er den læringen som skjer gjennom utdanning som gir formell kompetanse, som fra universitet, høyskole eller videregående skole, herunder også fagbrev. Ikke-formell læring er læring som skjer gjennom kurs eller andre organiserte læringsarenaer som ikke gir formell kompetanse. Uformell læring viser til den læringen som skjer gjennom det daglige arbeidet, inkludert den læringen som skjer gjennom refleksjon i grupper, hospitering, veiledning og samtale mellom medarbeidere.

I denne rapporten vil vi ofte bruke «kurs» framfor «ikke-formell læring» fordi det i stor grad er kurs det vil være snakk i forbindelse med denne læringstypen. Uformell læring vil ofte bli betegnet som «læring i det daglige arbeidet».

I Norge deltar en stor andel arbeidstakere i kompetansehevende tiltak. Lærevilkårsmonitoren² viser at 12 prosent av alle sysselsatte i alderen 22–66 år deltok i formelle læringstiltak i løpet av 2012. 51 prosent deltok i ikke-formelle lærings-tiltak.³ Videre finnes det stor variasjon etter yrke og næring, og det finnes en klar sammenheng mellom den enkeltes utdanningsnivå og hvor mye man deltar i ulike kompetansehevende tiltak. I 2012 deltok to av tre (64 prosent) sysselsatte med høyere utdanning i ikke-formell læring, mens 45 prosent av dem med utdanning på videregående skolenivå deltok. Blant arbeidstakere med bare grunnskole deltok

1 Se resultater fra Lærevilkårsmonitoren (Nyen 2004; Nyen 2005; Bråthen et al. 2007; Dæhlen & Nyen 2009; Wiborg et al. 2011)

2 Lærevilkårsmonitoren er en omfattende kartlegging av vilkår for læring og kompetanseutvikling i Norge, med særlig vekt på læringsvilkårene i arbeidslivet. Data samles inn av Statistisk sentralbyrå, som tilleggsundersøker til Arbeidskraftundersøkelsene. Undersøkelsen har vært gjennomført hvert år siden 2003 (Nyen 2004; Nyen 2005; Bråthen et al. 2007; Dæhlen & Nyen 2009; Wiborg et al. 2011)

3 <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=vol&CMSSubjectArea=utdanning&checked=true>

kun en av tre sysselsatte. Ulikhetene i deltakelse med hensyn til utdanning har sammenheng med hvilken næring man jobber i, og noen næringer kan framvise en langt større deltakelse enn andre. Likevel er det slik at generelt sett deltar høyt utdannede mer i læringstiltak enn de med grunnskole- eller videregående skoleopplæring, selv når kjennetegnene ved arbeidet er noenlunde like (Nyen 2005). Forskjellene mellom ulike utdanningsgrupper kan skyldes hindringer på arbeidsplassen, som at grupper med utdanning på grunnskole- eller videregående skolenivå i mindre grad blir prioritert for kursdeltakelse, formell læring eller andre læringsformer. Tidligere erfaring med læring og utdanning kan i tillegg ha betydning for hvor mye man selv ønsker å delta. Når det er sagt, finnes det flere faktorer som stimulerer til læring hos dem med lav utdanning fra før. Blant annet vet vi at når jobben krever kvalifisering, deltar de med grunnskole- eller videregående skoleopplæring på lik linje med dem med høyere utdanning. Dette kommer fram i både kvantitative undersøkelser basert på selvrapportert deltakelse og kvalitative undersøkelser blant ledere (Nyen 2006; Døving & Tobiassen 2009).

UTFALL AV LÆRINGSDELTAELSE

Deltakelse i læringstiltak kan gi både personlig utbytte, utbytte for individuell jobbutførelse og utbytte for arbeidsplassen (Danielsen & Pettersen 2008). Ved en formalisering av kompetanse kan arbeidstakere også oppleve økt forståelse av eget arbeid (Grepperud et al. 2006). For ansatte som ikke har en fullført utdanning utover grunnskolenivå, kan deltakelse i formell utdanning bidra til å gi en sikrere arbeidstilknytning. Med formalisert realkompetanse øker man for eksempel mulighetene for å få fast eller større stilling der man allerede er ansatt, eller for å få en ny stilling et annet sted. Formell læring kan altså føre til økt mobilitet på arbeidsmarkedet. I Lærevilkårsmonitoren oppgir nærmere 80 prosent av deltakere i videreutdanning at de hadde fått flere muligheter på arbeidsmarkedet (Nyen 2005). Både formell utdanning og kursdeltakelse kan gjøre det lettere å utføre det daglige arbeidet, og det kan øke arbeidsgleden som følge av økt faglig kunnskap. På samme måte som formell utdanning kan også kurslært kunnskap være overførbart til andre arbeidsplasser (Nyen 2005). I tillegg kan kursdeltakelse ved noen tilfeller gi utbytte i form av høyere lønn i nåværende jobb, noe som kommer fram i vår undersøkelse. Kursdeltakelse på arbeidsplassen kan også gi et lønnsmessig utbytte på arbeidsmarkedet for øvrig (Hægeland 2002; Schøne 2004b). Kurs kan også fungere som et springbrett for videre læring gjennom arbeidet. Dette forutsetter at arbeidsplassen tilrettelegger for at ansatte som har deltatt på kurs, kan nyttiggjøre seg av det de har lært på arbeidsplassen (Eidskrem 2007). Tilrettelegging for kursdeltakelse er ikke i seg selv nok for at læringen skal gi et utbytte i form av

bedre jobbutførelse. Dette krever en læringskultur som legger til rette for bruk av ny kompetanse (Dæhlen & Nyen 2009; Lysø 2010; Kvalsund 2011).

Deltakelse i læringstiltak kan også gi utfall for hele arbeidsplassen. For kommunesektorens del kan tilrettelegging for kompetanseutvikling komme arbeidsplass og kommune til gode. Særlig sektorene pleie og omsorg og oppvekst møter store utfordringer i rekrutteringen av nok arbeidskraft med formell kompetanse. For kommunene kan formell kvalifisering av ansatte være en måte å møte disse rekrutteringsutfordringene på. Kvalifisering til fagbrev for ansatte med grunnskole er ett eksempel. Videre er det mulig å tilrettelegge for at ansatte med fagbrev kan oppnå en høyskolegrad. I dag er disse overgangene mindre smidige, men økt bruk av y-veien på nye områder er noe som diskuteres, blant annet for helse- og oppvekstfagene. Dette kan på sikt bidra til at en kommunal virksomhet kan møte sitt behov for ansatte med høyere utdanning, for eksempel sykepleiere eller førskolelærere. Videre har blant annet pleie og omsorg, men også andre sektorer, behov for spisskompetanse det er mulig å tilegne seg gjennom kursdeltakelse.

Kursdeltakelse eller andre former for læring kan oppleves som nyttig også for arbeid i andre virksomheter, uten at denne læringen behøver å ha en verdi på arbeidsmarkedet hvis man skulle søke ny jobb. Ansatte kan selv oppleve at kompetansen han eller hun har oppnådd på et kurs i regi av arbeidsplassen, kan komme vedkommende til gode på arbeidsmarkedet generelt. Likevel stemmer ikke dette alltid overens med hvordan potensielle nye arbeidsgivere vurderer verdien av denne typen kompetanse (Bore et al. 2012). Det er færre hindringer for å delta i kurs enn i formell utdanning. Kurs kan ha en betydningsfull verdi som ikke handler om økonomisk avkastning. Samtidig kan det her være snakk om en «kursfelle», der man investerer tid i læring uten å få avkastning for det senere hvis man skulle bytte jobb.

OM LÆRING PÅ ARBEIDSPLASSEN – UFORMELL LÆRING

Lærevilkårsmonitoren viser at arbeidstakere opplever at den viktigste læringen er den læringen som skjer i det daglige arbeidet (Nyen 2004; Bråthen et al. 2007; Dæhlen & Nyen 2009; Wiborg et al. 2011). Vilkårene for å lære i det daglige arbeidet vil imidlertid avhenge av ulike forhold på arbeidsplassen. Ellström (2011) påpeker at uformell læring er et spørsmål om design. Arbeidsplassen må være organisert på en slik måte at den ikke bare er effektiv produksjonsmessig, men at den legger til rette for læring. Ellström forstår deltakelse i arbeidspraksis som bare en av mange viktige forutsetninger for læring. Viktig for den nyansattes læring er det Ellström beskriver som de strukturelle forholdene på arbeidsplassen. Strukturelle forhold kjennetegnes av tidsbruk, normer, rutiner, arbeidsdeling og kulturelle fak-

torer, som konsepter, ideer og teoretisk kunnskap. Disse forholdene har stor betydning for læringspotensialet i bedriften. Læringspotensialet kan forstås som et komplekst samspill mellom flere ulike faktorer. Kjennetegn ved arbeidsoppgavene har betydning, som kompleksiteten på dem, variasjon og kontroll. Videre er mulighetene for å få tilbakemelding viktig, samt graden av evaluering og refleksjon rundt oppgavene. Hvor formaliserte arbeidsoppgavene er, har også betydning for den uformelle læringen. Videre har organiseringen av arbeidstakernes deltakelse i problemløsning og utvikling samt rom for læringsressurser som samhandling og refleksjon i arbeidsdagen betydning (Ellström 2011:108). Betydningen av disse faktorene vil variere – hvordan man lærer, og hva som er de mest gunstige læringsformene, vil være svært ulikt i for eksempel et ingeniørfirma og et sykehjem. Tidligere undersøkelser viser at ansatte i pleie og omsorg har stor nytte av tilrettelegging av uformell læring i hverdagen, både på grunn av arbeidsområdene, men også fordi mulighetene for å delta i organiserte læringstiltak ofte er få i denne sektoren (Gjerberg & Amble 2009). Ansatte i pleie og omsorg kan likevel ha et stort behov for å utvikle sin kompetanse.

Næringer er forskjellige med hensyn til læringsintensitet. Et læringsintensivt arbeid kan defineres som et arbeid der læringskravene er høye samtidig som læringsmulighetene er gode. Undervisning, finans og offentlig forvaltning er eksempler på næringer med læringsintensivt arbeid (Nyen 2004). Her er det imidlertid snakk om næringer som generelt har en stor andel ansatte med høy utdanning, der dokumentasjon av kompetanse man har tilegnet seg i det daglige arbeidet, er mindre viktig. Noen arbeidstakere kan ha et større utbytte av å få sin realkompetanse anerkjent. Kontoransatte er en yrkesgruppe som er mindre synlig i kompetansespørsmål. En undersøkelse blant kontoransatte i barne- og ungdomspsykiatrien viser at denne gruppen sitter på en bred realkompetanse, både knyttet til kontorfaglige ferdigheter og til faget som er relevant for den næringen der de er ansatt. Kompetansen i denne gruppen læres ikke nødvendigvis på kurs, men i daglig praksis (Jensen 2006). Å få slik realkompetanse dokumentert kan være viktig, fordi dette kan bidra til å trygge den enkeltes situasjon på arbeidsmarkedet. En undersøkelse knyttet til kompetanseutvikling i pleie- og omsorgssektoren viser at arbeidsgivere anser realkompetansevurdering som relevant først og fremst dersom kommunen også tilbyr medarbeidere å ta fagbrev i tilknytning til jobben (Døving & Tobiassen 2009). Dette kan tyde på at realkompetanse blir vurdert som mest verdifullt der det finnes strukturer for formell kvalifisering.

KOMPETANSEUTVIKLING I KOMMUNENE

Så langt har vi gjort rede for hva som kjennetegner voksnes læring i arbeidslivet

generelt, både for ansatte og for arbeidsgivere. I det følgende vil vi presentere noen sentrale funn fra ulike undersøkelser som omhandler kompetanseutvikling og læring i kommunesektoren.

Det er velkjent at voksne med lite utdanning deltar mindre i kurs og opplæring enn andre, og at de også føler mindre behov for mer kompetanse (Nyen, Hagen & Skule 2004). Samtidig innebærer det høye lønnsnivået og de små lønnsforskjellene sammenliknet med i andre land at norske arbeidsgivere har insentiver til å satse på å utvikle de ansattes kompetanse framfor å konkurrere på lav pris (Hagen & Skule 2007). I hvilken grad det samme gjelder i kommunal sektor, er mer uvisst. Det finnes studier av kommunale kompetansestrategier (Sollien et al. 2010) som tyder på at kommunesektoren kunne øke kvaliteten i tjenesteytingen gjennom mer «strategisk kompetansestyring», det vil si at rekruttering og videreutvikling av kompetanse rettes mot organisasjonens mål. I samme rapport påpekes det videre at systematisk kompetanseutvikling også forutsetter involvering av de ansatte.

Det foreligger flere rapporter om kompetanse i kommunene. En rapport beskriver selve kompetansesituasjonen i kommunene basert på registeropplysninger om kommunalt ansatte og intervjuer med ledere i 40 kommuner (Dølvik 2006). Her kommer det fram at det var store forskjeller i utdanningsnivå mellom kommunene, men dette hadde ikke sammenheng med kommunistørrelse. Derimot fantes det en sammenheng mellom kompetansenivå og sentralitet, med en mindre andel høyt utdannede i kommuner med spredd bosetting. Rapporten beskriver først og fremst kompetansesituasjonen innenfor sentraladministrasjonen, pleie og omsorg og psykisk helse. Sentraladministrasjonen kjennetegnes jevnt over av et lavere utdanningsnivå hos de ansatte. Her hadde små kommuner store kompetansemangler når det gjaldt styrings- og utviklingsoppgaver. I pleie og omsorg fant forfatterne at gjennomsnittlig en av fire (24 prosent) av de ansatte hadde høyere utdanning. Hjelpepleiere var imidlertid den største kompetansegruppen. De fleste av de spurte rådmennene ga uttrykk for at kompetansesituasjonen var tilfredsstillende. En større utfordring var imidlertid størrelsen på fagmiljøene og mangel på nødvendig kompetanse på grunn av sammensatte problemer og ressurskrevende brukere. Dette ble i større grad beskrevet som vanskelig i de minste kommunene. Samtidig kom det fram at det for flere kommuner var en utfordring å rekruttere nok fagpersoner. Flere framhevet mangelen på sykepleiere og hjelpepleiere og også annen høyskolekompetanse innenfor helse og sosial. Mangelen på sykepleiere kunne også føre til at fagarbeiderne ikke fikk nok støtte og veiledning. Rådmennene trakk fram flere forklaringer på kompetanseutfordringene i kommunene, blant annet kommunens økonomi, mangel på søkere og gjennomtrekk. For pleie og omsorg var det også en utfordring å konkurrere med sykehusene. Interkommunalt

samarbeid, opplæring og videreutdanning ble trukket fram som sentrale strategier for å møte utfordringene. De to sistnevnte tiltakene rommet flere former for det vi her beskriver som kompetanseutvikling. Rådmennene nevnte både former for kurs og intern opplæring, formell opplæring, lederutvikling i tillegg til statlig styrking av kompetansen og systematisk kompetanseplanlegging (Dølvik 2006).

Sollien og medforfattere (2010) understreker at læring i kommunen skjer gjennom flere ulike tiltak, og disse må tilpasses kommunens og medarbeidernes behov for å gi best mulig utfall. Videre skjer læring i tette læringsmiljøer der ledere og ansatte involveres i læringsprosjekter hvor det er satt av ressurser i form av tid, planlegging og interesse. Fattige læringsmiljøer kjennetegnes av at de har lite rom for faglig kommunikasjon og tid til kompetanseheving. Slike fattige læringsmiljøer kan forekomme uavhengig av om kompetansenivået hos medarbeiderne er høyt eller lavt (Sollien et al. 2010:63).

Tall fra Lærevilkårsmonitoren viser at kommuneansatte deltar omtrent like mye i kompetanseutviklende tiltak som statlig ansatte og mer enn ansatte i privat sektor. Forskjellen mellom offentlig og privat sektor er betydelig også når kravene til læring i arbeidet er høye (Dæhlen & Nyen 2009). Samtidig vet vi at mulighetene for å delta i læring varierer etter næring, uavhengig av sektor. Tidligere undersøkelser av kompetanseutvikling i kommunene knytter seg i stor grad til bestemte faggrupper eller sektorer. Pleie og omsorg er for eksempel langt hyppigere gjenstand for studier av kompetanseutvikling enn andre sektorer (se blant andre Econ Pöyry 2008; Døving & Tobiassen 2009). Vi vet en del om hva som kjennetegner læring i helse og sosial i kommunen, men mindre om hva som kjennetegner mulighetene for læring i andre kommunale sektorer, som teknisk sektor og kultursektoren. Grunnutdanningen i teknisk sektor (og kultursektoren) er ofte høy, og en tidligere undersøkelse viser at mye av læringen dermed skjer gjennom det daglige arbeidet. Etterutdanningstiltak er også mer aktuelle i teknisk sektor (Sollien et al. 2010).

Generelt har ansatte i kommunen mulighet til å delta i læringstiltak organisert og betalt av kommunen sentralt og ikke av den enkelte enhet selv. Sollien og medforfattere (2010) finner at dersom kostnadene må bæres av den enkelte driftsenhet, kan kompetanseutvikling bli avhengig av den enkelte driftsleders interesse og prioritering. Videre er det fordelaktig at det finnes noen i kommunen som har et særskilt ansvar for opplæring (se også Hagen & Nyen 2006). Dette letter arbeidsmengden for den enkelte driftsenhet. For små kommuner kan det være ekstra gunstig å organisere kompetanseutvikling i samarbeid med andre kommuner i nærheten ettersom disse i mindre grad kan oppnå stordriftsfordeler ved at kompetansearbeidet sentraliseres (Døving & Tobiassen 2009:5–9). Hvilken modell kommunen er organisert etter, kan også ha betydning for mulighetene for kompetan-

seutvikling. Tonivåmodellen, der ledere på virksomhetsnivå ofte får totalansvar for sin virksomhet, kan vanskeliggjøre kompetanseutviklingen. Dette innebærer at virksomhetslederen må balansere en rekke ulike hensyn, noe som stiller store krav til lederens evner. Koordineringsutfordringer kan hemme kompetanseoverføring (Sollien et al. 2010:63).

Studier av kommunale kompetansestrategier finner variasjoner mellom store og små kommuner i hvordan det tilrettelegges for kompetanseutvikling. Små kommuner legger større vekt på formell utdanning av egne ansatte enn store kommuner. Store kommuner legger på sin side større vekt på opplæring som hovedsakelig gir realkompetanse. Dette tolker forfatterne som et resultat av at små kommuner i større grad ansetter arbeidstakere som ikke har fagbrev eller høyere utdanning. De er dermed mer opptatt av å kvalifisere den arbeidskraften de allerede har (Sollien et al. 2010). Rekrutteringsproblemer for kommunen kan dermed gi flere muligheter for kompetanseutvikling for dem med utdanning på grunnskole- eller videregående skolenivå, idet kommunene ser dette som et middel for å oppnå ønsket andel formelt kvalifiserte arbeidstakere. I tillegg vil et kompetansebehov i kommunen kunne føre til økt motivasjon for deltakelse for den enkelte.

OM KOMPETANSEPLANER OG KARTLEGGINGER

En faktor knyttet til tilrettelegging for læring i arbeidslivet er hvorvidt det foreligger kompetanseplaner på arbeidsplassen. Når det gjelder læring i kommunene, kan slike kompetanseplaner være utarbeidet enten på kommunenivå, og da gjerne knyttet til bestemte sektorer, eller ved den enkelte enhet. Sollien og medforfattere (2010) finner at blant alle norske kommuner oppgir bare en tredjedel at deres kommune har en overordnet kompetanseplan for hele kommunen.

Kompetanseplaner foreligger gjerne i sammenheng med at det har blitt gjort en kompetansekartlegging blant de ansatte. Over halvparten av respondentene i undersøkelsen til Sollien og medforfattere (2010) oppga at de hadde kartlagt formalkompetansen til alle ansatte i kommunen, mens 42 prosent oppga at kommunen hadde kartlagt de ansattes realkompetanse. Samtidig kan det knytte seg flere problemer både til gjennomføringen av kartleggingen og til hvilke utfall denne faktisk skal føre til på arbeidsplassen og i kommunen. Kompetansekartlegging kan gjennomføres for eksempel ved at de ansatte selv registrerer sin formal- og realkompetanse i en elektronisk database. Blant informantene i casekommunene hos Sollien og medforfattere ble brukervennlighet beskrevet som en stor utfordring både når det gjaldt registrering og for senere bruk fra ledernes side. Tillitsvalgte i casekommunene påpekte at det kunne være vanskelig å avklare hvordan realkompetansen skulle kartlegges, og hvilke utfall dette skulle gi. En utfordring var også

at realkompetansekartlegging skapte forventninger om lønnsøkning og påfølgende skuffelse. Dette ble påpekt både av tillitsvalgte og rådmenn. I en kommune ble det imidlertid gjennomført forhandlinger i kjølvannet av kartleggingen, med påfølgende lønnstillegg etter administrativ realkompetanse, faglig realkompetanse, sosial realkompetanse og personlig realkompetanse (Sollien et al. 2010:35).

En kompetansekartlegging kan med andre ord gi forutsetninger for å utnytte kompetansen bedre. Det avgjørende er likevel hvordan kartleggingen brukes i etterkant.

Så langt har vi beskrevet kompetanseutvikling ut fra arbeidstakeres og kommunenes perspektiv. I det følgende vil vi gjøre rede for ulike analytiske perspektiver knyttet til fagforeningenes rolle i kompetanseheving og deltakelse i læring. Vi vil også beskrive teorier som kan belyse Fagforbundets arbeid med kompetanseutvikling.

Analytiske perspektiver på fagforeninger og kompetansehevende tiltak

Målet med denne undersøkelsen er å si noe om hva som kjennetegner læring blant voksne som jobber i kommunene, og som har utdanning på grunnskole- eller videregående skolenivå – altså den tradisjonelle kjernen av Fagforbundets medlemmer. Teorier om lønnstakerorganisering blant ulike grupper av arbeidstakere kan kaste lys over utviklingen av Fagforbundets tilnærming og strategier når det gjelder kompetanseheving.

I kapittel 9 drøfter vi hvordan vi kan forstå Fagforbundets tilnærming til denne gruppen når det gjelder kompetanse, og hvordan forbundet eventuelt kan bedre denne. I kapittel 9 drøfter vi også hvordan satsing på kompetanse kan påvirke Fagforbundet. I dette kapitlet vil vi kort redegjøre for det teoretiske rammeverket som danner bakgrunn for disse drøftingene.

FEM TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ LØNNSTAKERORGANISERING

Hva får lønnstakere til å melde seg inn, og forbli, i en fagforening? Dette er helt grunnleggende spørsmål i teorier om lønnstakerorganisering. Vi kan skille mellom fem teoretiske perspektiver på lønnstakerorganisering og fagforeninger:⁴

Klassisk fagforeningsteori argumenterer for at faglig organisering best kan forstås hvis man tar utgangspunkt i dens materielle og historiske forutsetninger. Bakgrunnen for at lønnsnettakerne organiserer seg, er at de oppnår bedre lønns-

4 Dette avsnittet bygger på tekst fra Scheuer et al. 2012:33–37.

og arbeidsvilkår ved å stå sammen enn ved å konkurrere mot hverandre på arbeidsmarkedet. I konkurranse om å selge sin arbeidskraft kan arbeidstakere ende opp med å underby hverandre. Ved å oppheve den innbyrdes konkurransen og selge sin arbeidskraft kollektivt gjennom en fagforening oppnår de bedre vilkår. Ifølge dette perspektivet organiserer folk seg både på grunn av individuell nyttemaksimering når det gjelder lønn og arbeidsvilkår, men også fordi de slutter opp om kollektive verdier.

Teorier knyttet til *gratispassasjerproblemet* tar utgangspunkt i utfordringer knyttet til tariffavtaler som dekker alle som arbeider innenfor et område: Hvorfor skal den enkelte organisere seg dersom hun/han likevel kan nyte godt av tariffavtalens ytelser? For å bøte på problemet kan fagforeninger ha en «closed shop»-strategi der ansettelse på arbeidsplassen betinger fagforeningsmedlemskap. Dette er en uvanlig løsning og derfor trengs andre strategier for å overvinne gratispassasjerproblemet. En mulighet er å tilby potensielle medlemmer andre goder og tjenester enn de avtaleregulerte ytelsene. Et eksempel kan være ulike former for læringstiltak. Teoretikere som er opptatt av gratispassasjerproblemet, er kritisert for å se for ensidig på medlemskapets økonomiske verdi. Elster (1989) mener at fagforeninger ikke bare kan ses som en sammenslutning av nyttemaksimerende individer, men at fagforeningsmedlemskap også motiveres av felles sosiale normer.

Nyklassisk *fagforeningsteori* er en videreutvikling av det klassiske perspektivet og vektlegger også materielle forutsetninger for å forstå atferden til lønnstakere. Bidragsyttere til dette perspektivet har blant annet vært opptatt av å identifisere hvilke faktorer som er viktige for lønnstakere som vurderer å organisere seg: a) prisen på medlemskap, b) forskjell på tarifflønn og lønn i det uorganiserte arbeidsmarkedet, c) andre lønnsgodter som pensjon, feriepenger, sykkelønn, lønn ved barsel og arbeidsledighetsforsikring, d) ikke-pengemessige fagforeningsgodter (for eksempel regulert arbeidstid, etter- og videreutdanning, e) individuelle serviceytelser som forsikringer, sosiale og kulturelle tilbud, f) preferanse for fagforeningsmedlemskap på grunn av sosiale, politiske eller ideologiske holdninger. Fagforeningen må på sin side vurdere sitt tilbud. Jo høyere pris på medlemskapet, jo flere, eller bedre, ytelser må de tilby. De må vurdere kostnader knyttet til å rekruttere og beholde medlemmer og ved å produsere ytelser til medlemmer. For Fagforbundets del er innsatsen for opplæringstiltak og kvalifisering noe som må vurderes mot andre satsinger. De har en ganske dyr kontingent og er i et slikt perspektiv nødt til å tilby noe som medlemmene ønsker. For å prioritere kompetansehevede tiltak høyt må de være sikre på at medlemmene virkelig er interessert i dette.

Teorier om sosiale normer argumenterer for at beslutninger om fagforeningsmedlemskap påvirkes av de sosiale relasjoner som den enkelte er en del av, for eksempel relasjonen til kolleger og familie. Den enkelte lønnstaker ønsker å unngå å bli betraktet som en parasitt som snylter på fellesskapet. Dersom organisasjonsgraden blir lav, svekkes det normative presset om medlemskap.

«HR erstatter TR (tillitsrepresentanten)». Dette kan knapt kalles en teori, men er et nyere perspektiv som dreier seg om at instrumenter for å drive utvikling og personalforvaltning, for eksempel Human Resource (HR), fortrenger den tillitsvalgte rolle og fagforeningens posisjon.

ET ANALYTISK PERSPEKTIV PÅ KOMPETANSEHEVENDE TILTAK

En essensiell innsikt fra teorier om lønnstakerorganisering er at fagforeninger som lykkes, gjerne har en profil og en strategi som speiler kjennetegn ved medlemmene: Fagforeninger som organiserer folk med kort utdanning, har som regel andre strategier og prioriteringer enn dem som organiserer folk med lang utdanning, og så videre (Scheuer et al. 2012). Fagforbundets medlemmer er imidlertid en bredt sammensatt gruppe – både når det gjelder yrker og utdanningsbakgrunner. Om lag en tredjedel av Fagforbundets medlemmer har utdanning på høyskole- og universitetsnivå⁵, men den tradisjonelle kjernen i Fagforbundet har forholdsvis kort formell utdanning, og det er også dem vi er opptatt av i denne undersøkelsen.

Tabellene nedenfor illustrerer sammenhengen mellom typer av medlemmer og de strategier som fagforeningene til disse medlemsgruppene vanligvis benytter seg av. Tabellene og teksten under er basert på Scheuer 1986, Crouch 1982 og Scheuer og medforfattere 2012.

Avhengighet av organisering for å oppnå sine mål			
Letthet ved å bruke organisasjonen	Lav		Høy
	Høy	Lønnstakere med lang utdanning (1)	Faglærte lønnstakere (3)
	Lav	Lønnstakere som er arbeidsledere (2)	Ufaglærte lønnstakere (4)

Ut fra kjennetegn ved medlemmene som er vist over, er det identifisert fire idealtyper av fagforeninger. I praksis vil grensene mellom typene være flytende og overlappende.

⁵ Det kan se ut til at medlemmene med høy utdanning er mest ivrige etter å søke etterutdanning. En intern undersøkelse i Fagforbundet viser at et flertall av utdanningsstipendene som deles ut av Fagforbundet, går til medlemmer med høyskole- eller universitetsbakgrunn.

Grad av kollektivism			
Grad av profesjonalisme		Lav	Høy
	Høy	Profesjonsorientering (1)	Fagbasert kollektivism (3)
	Lav	Serviceorientering (2)	Kollektivism (4)

Disse stiliserte typene av lønnsinntakere og fagforeningstyper kan være et nyttig utgangspunkt for å diskutere Fagforbundets strategi når det gjelder kompetanse.

Lønnstakere med lang utdanning (type 1) er gjerne medlem i profesjonsorienterte fagforeninger. De lite avhengige av faglig organisering for å nå sine mål i og med at deres kompetanse er ettertraktet på arbeidsmarkedet, men de kan med letthet bruke organisasjonen fordi de har relativt lik utdanningsbakgrunn og et sterkt kvalifikasjonsfelleskap. *Lønnstakere som er arbeidsledere (type 2)*, er gjerne organisert i serviceorienterte forbund. De har allerede gjort karriere hos arbeidsgiver og er ikke avhengige av fagforeninger for å nå sine mål. Denne gruppen har også vanskelig for å bruke fagforeninger som et instrument for å nå sine mål i og med at arbeidsledere er en gruppe med svært variert utdanningsbakgrunn. Ideologiske markeringer og generell lønnstakersolidaritet er mindre vanlige strategier for fagforeninger som har en profesjons- eller serviceorientering, enn for de fagforeningene som har en kollektivistisk orientering og organiserer lønnstakere med lav formalkompetanse.

Lønnstakere som er faglærte (type 3), organiserer seg gjerne i forbund preget av fagbasert kollektivism. Fordi de generelt har en svakere posisjon på arbeidsmarkedet enn dem med lengre utdanning, er de mer avhengige av en fagforening for å nå sine mål. På den annen side har de faglærte lett for å bruke fagforeningen til måloppnåelse fordi de har en likeartet utdanningsbakgrunn.

Lønnstakere som er ufaglærte (type 4), ses gjerne som svært avhengige av faglig organisering for å nå sine mål, men kan ha vansker med å anvende fagforeningen som et instrument i kampen for bedre lønns- og arbeidsvilkår i og med at de har forskjellige (uformelle) kvalifikasjoner på vidt forskjellige arbeidsområder. Forbund som organiserer disse gruppene, vil typisk ha en ideologisk linje der likhet og omfordeling av goder til fordel for de lavest lønte står sentralt. I dette landskapet er det naturlig å plassere tyngdepunktet i Fagforbundet i type 3 og 4. Den kollektivistiske tradisjonen har stått sterkt i Fagforbundet. På den annen side har Fagforbundet et bein i flere av disse boksene som er vist over, og har vært opptatt av å ivareta interessene til forskjellige grupper – i de senere år har Fagforbundet satset mer på å organisere også dem med utdanning fra universitet og høyskole.



3 Metodisk oppbygning

I dette prosjektet har vi ønsket å kartlegge mulighetene for kompetanseutvikling blant ansatte i kommunene. Vi har valgt å legge hovedvekt på læringsmulighetene blant ansatte med utdanning på grunnskole- eller videregående skolenivå som høyeste fullførte utdanning. En sentral del av prosjektet har vært å få mer kunnskap om tillitsvalgtes rolle i kompetanseutvikling. Vi har også forsøkt å belyse hva som kjennetegner kommuner som sørger for god kompetanseutvikling for sine ansatte, og hva som kjennetegner dem som er mindre gode til dette. Problemstillingene i prosjektet krever data fra ulike aktører, både fra ledelse, tillitsvalgte og ansatte. I dette kapitlet beskriver vi hvilke data rapporten bygger på. Datakildene består av både spørreundersøkelser og caseundersøkelser. Spørreundersøkelsen er basert på tre ulike typer datagrunnlag. Vi har gjennomført en telefonbasert spørreundersøkelse blant sektorledere og virksomhetsledere i de fire ulike sektorene og en elektronisk spørreskjemaundersøkelse blant tillitsvalgte i Fagforbundet. I tillegg har vi utført en kvalitativ caseundersøkelse der hver case var en sektor i en kommune. For hver av de fire sektorene gjorde vi tre caseundersøkelser som besto av dybdeintervjuer med to til fem ansatte, tillitsvalgte og ledere. Intervjuene ble utført både ansikt til ansikt og over telefon. Ved noen tilfeller utførte vi også gruppeintervjuer.

I rapporten vil de kvantitative undersøkelsene bli omtalt som «spørreundersøkelsene», mens den kvalitative undersøkelsen vil bli omtalt som «caseundersøkelsen».

Spørreundersøkelse over telefon blant ledere

SEKTORLEDERE

Datagrunnlaget består av 50 intervjuer i hver av sektorene pleie og omsorg, kultur og oppvekst, teknisk og kontor og administrasjon. Dette ga til sammen 200 intervjuer med sektorledere. Bruttoutvalget besto av alle kommunene i Norge, med bydelene i Oslo som en del av bruttoutvalget på linje med kommunene. Nettoutvalget ble valgt tilfeldig og med stratifisering etter kommunestørrelse, med et krav om

minimum 14 kommuner med mer enn 10 000 innbyggere i hvert utvalg. Hensikten med en enkel stratifisering etter kommunestørrelse var å sikre at ikke småkommuner skulle bli overrepresentert i utvalget. Rent teknisk fikk hver sektor hver sin separate undersøkelse. Bruttoutvalget besto av 444 kommuner eller bydeler for hver av de fire sektorene. Dette innebærer at én kommune kan være representert i alle fire undersøkelser. Spørreundersøkelsene ble gjennomført som strukturerte intervjuer på telefon. Undersøkelsen ble utført i perioden 11.–23. april 2013 av Respons Analyse. Vi opererer med to typer frafall. Ledere som ble kontaktet, men som ikke ønsket å delta, omtales som «nekt». Kommuner der vi ikke oppnådde kontakt med riktig person i intervjuperioden, omtales som ubesvarte. I undersøkelsen for pleie og omsorg var det 23 nekt, og av utvalgets 444 kommuner var det 116 ubesvarte. For undersøkelsen i teknisk sektor var det 11 nekt og 71 ubesvarte. For undersøkelsen i oppvekstsektoren var det 4 sektorsjefer nekt og 171 ubesvarte, og endelig for undersøkelsen i administrasjon og kontor var det 8 nekt og 93 ubesvarte.

VIRKSOMHETSLEDERE

Det ble trukket et nytt utvalg bestående av virksomhetsledere i tre av de fire sektorene, det vil si i pleie og omsorg, oppvekst og kontor/administrasjon. I denne undersøkelsen ble bruttoutvalget trukket på følgende måte: Fra sektorlederutvalget trakk vi annenhver kommune innenfor hver av de tre sektorene. I store kommuner (over 10 000 innbyggere) trakk vi seks virksomheter, og i andre kommuner (under 10 000 innbyggere) trakk vi to virksomheter. Målet var et nettoutvalg på 50 respondenter innenfor pleie og omsorg, 50 respondenter innenfor oppvekst og 50 respondenter innenfor kontor og administrasjon. Innenfor pleie og omsorg trakk vi utelukkende sykehjem, og her lyktes vi ikke å oppnå et bruttoutvalg på mer enn 89 virksomheter. Innenfor oppvekst trakk vi 100 barnehager, og innenfor kontor og administrasjon trakk vi 60 skoler og 40 kommunale virksomheter. All kontaktinformasjon ble funnet på kommunenes egne nettsider.

For virksomheter innenfor teknisk sektor valgte vi en annen prosedyre. I denne sektoren vil leder for virksomhet og leder for sektor ofte kunne være en og samme person. Samtidig har flere virksomheter i andre sektorer en vaktmester direkte ansatt på arbeidsplassen. Vi valgte derfor å inkludere spørsmål om vaktmestertjenester i spørreundersøkelsene rettet mot sykehjem, skoler og kommunale etater. De færreste hadde imidlertid vaktmester direkte ansatt på sin arbeidsplass, og det totale antallet som svarte for denne gruppen, ble elleve sykehjem og tre skoler og andre virksomheter. Vi bruker i liten grad data fra undersøkelsen blant vaktmestere ettersom antallet svar er så lavt.

Alle intervjuene ble gjennomført per telefon. Undersøkelsen ble gjennomført av Respons Analyse i perioden 14. mai–12. juni 2013.

Som for sektorlederundersøkelsen er det også her et viktig poeng at antall nekt varierer etter sektor. Blant sykehjemmene var det ni som ikke ønsket å delta i undersøkelsen, og blant etater og avdelinger med kontoransatte var det atten ledere som ikke ville delta, blant annet på grunn av tidspress i forbindelse med eksamenstid. Blant styrere i barnehager var det imidlertid bare fire som ikke ville la seg intervju. Antallet ubesvarte var 45 barnehager, 30 sykehjem og 33 etater med kontoransatte. Utvalget for kontoransatte er lavere enn planlagt fordi flere virksomheter oppga at de ikke hadde kontoransatte.

Tabell 3.1 under gir en oversikt over nettoutvalget i begge undersøkelsene.

Tabell 3.1 Utvalg sektorledere og virksomhetsledere, etter sektor.

Sektor	Sektorledere	Virksomhetsledere
Pleie og omsorg	50	50 sykehjem
Kultur og oppvekst	50	50 barnehager
Teknisk og samferdsel	50	14 skoler og andre virksomheter og 11 sykehjem
Kontor og administrasjon	51	37 skoler og andre virksomheter

Både sektorlederundersøkelsen og virksomhetslederundersøkelsen må tolkes med varsomhet. Dette gjelder særlig pleie og omsorg, som skiller seg også ut med betraktelig flere nekt enn det de øvrige sektorene hadde. At sjefene nektet å være med, kan ha med temaet for undersøkelsen å gjøre, og det er større fare for at et slikt frafall påvirker resultatene enn frafall som skyldes at vi ikke fikk kontakt med rett person i løpet av intervjuperioden. For undersøkelser med et utvalg på 50 knytter det seg normalt en feilmargin på 10 til 12 prosentpoeng. For undersøkelser med et utvalg på 20 til 40 vil feilmarginen normalt være på rundt 15 prosentpoeng, forutsatt at utvalget er representativt.

Spørreskjemaundersøkelse blant tillitsvalgte

Spørreskjemaundersøkelsen rettet mot tillitsvalgte ble sendt ut til hovedtillitsvalgte, seksjonsledere og plasstillitsvalgte i Fagforbundet. Spørreskjemaene blant tillitsvalgte ble lagt opp slik at respondentene fikk samme type spørsmål uavhengig av tillitsverv. Samtidig lot vi ordlyden i spørsmålene variere noe etter verv. Plasstillitsvalgte ble bedt om å svare for sin arbeidsplass, seksjonsledere og hovedtillitsvalgte med seksjonsansvar svarte for sin seksjon, og hovedtillitsvalgte

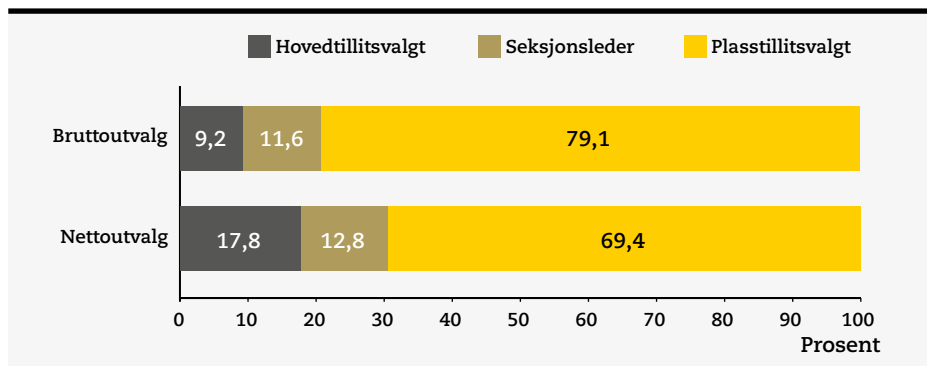
uten seksjonsansvar svarte for sin kommune. I tillegg fikk plasstillitsvalgte noen spørsmål som var spesifikt knyttet til sin arbeidsplass, og hovedtillitsvalgte fikk noen spørsmål som var spesifikt knyttet til sin kommune. Vi formulerte spørsmålene slik at de kunne passe alle de fire sektorene, men med noe sektorvis tilpassing av enkelte spørsmål.

Spørreskjemaet dekket hovedsakelig fire ulike temaer:

- omfanget av deltakelse i læring og kompetanseutviklingsaktiviteter ved arbeidsplassen eller i kommunen
- hvilke formelle systemer for læring som finnes ved arbeidsplassen eller kommunen
- hva som hemmer og fremmer læring på arbeidsplassen
- tillitsvalgtes rolle og deltakelse når det gjelder læring på arbeidsplassen

Spørreskjemaene ble sendt ut på e-post til alle registrerte tillitsvalgte hos Fagforbundet. Utvalget var på 6017 tillitsvalgte, og totalt fikk vi 1860 svar. Dette gir en svarprosent på 30,9. Figur 3.1 under viser fordelingen av typene tillitsvalgte i henholdsvis nettoutvalget og bruttoutvalget.

Figur 3.1 Fordeling av type tillitsvalgt i henholdsvis netto- og bruttoutvalget. (N = 1860/6017).



Figur 3.1 viser at andel hovedtillitsvalgte er større i nettoutvalget enn i bruttoutvalget. Hovedtillitsvalgte er dermed noe overrepresentert i spørreundersøkelsen, samtidig som at plasstillitsvalgte er noe underrepresentert. Blant tillitsvalgte med sektortilknytning, det vil si seksjonsledere, plasstillitsvalgte og hovedtillitsvalgte med sektoransvar, er 37 prosent tilknyttet helse og sosial, 37 prosent er tilknyttet kultur og oppvekst, 10 prosent hører til sektoren samferdsel og teknisk, og 14 prosent hører til kontor og administrasjon. Tabell 3.2 under viser utvalget av tillitsvalgte etter sektor.

Tabell 3.2 Fordeling av tillitsvalgte etter seksjon. (N = 1860).

Type tillitsvalgt	Seksjon					Totalt
	Helse og sosial	Kirke, kultur og oppvekst	Samferdsel og teknisk	Kontor og administrasjon	Ingen seksjonstil-knytning	
Hovedtillitsvalgt					297	297
Hovedtillitsvalgt med seksjonsansvar	18	11	4	5		38
Seksjonsleder	66	61	55	58		240
Plasstillitsvalgt	511	514	100	160		1285
Totalt	595	586	159	223	297	1860

Tabell 3.2 viser at antallet hovedtillitsvalgte med sektoransvar er svært lite. I analysekapitlene vil vi derfor utelukke deres svar når det er snakk om forskjeller mellom type tillitsvalgt, og kun kommentere seksjonsledere og plasstillitsvalgte.

En svarprosent på 30,9 prosent skiller seg ikke fra normalen i slike undersøkelser. Samtidig må vi ta høyde for at utvalget kan være skjevfordelt med hensyn til interesse for kompetanseutvikling. Vi kan ikke se bort fra at respondentene er noe mer opptatt av temaet i undersøkelsen enn det gjennomsnittet av tillitsvalgte er.

Det kvantitative materialet vil bli behandlet som tre ulike undersøkelser i analysene.

Caseundersøkelsen

Ved siden av de kvantitative spørreundersøkelsene har vi gjort en caseundersøkelse basert på kvalitative intervjuer. Disse intervjuene ble gjennomført av forskerne som har skrevet rapporten. Totalt er det gjennomført tolv case, tre for hvert av de ulike områdene pleie og omsorg, barnehage, vaktmester og kontorlag. Caseundersøkelsene gir en særegen type informasjon. I motsetning til de kvantitative målingene kan de ikke brukes til å si noe om hvor utbredt et fenomen er, men de kan brukes til å si noe om hvordan ulike forhold henger sammen, og hva informantene oppfatter som årsaker til et bestemt fenomen. Informantene har anledning til å svare mer utførlig og selvstendig enn når de besvarer et spørreskjema der de ofte velger mellom ulike svaralternativer som er satt opp på forhånd. Av den grunn kan ofte caseundersøkelser supplere de kvantitative spørreundersøkelsene på en fruktbar måte.

Strategien for å velge case ligger tett opptil det som kalles «maksimal variasjon-strategi» (Flyvbjerg 2006). Det betyr at kommunene som er valgt, ble antatt å være ulike når det gjelder kompetanseutvikling. Det vil si at de ble antatt å i

ulik grad ha utviklet systemer og rutiner for voksnes læring, at de ansatte i ulik grad deltar i læringsaktiviteter, eller at kompetansesammensetningen i personalet varierer. Vi ønsket å finne et «beste case», det vil si en kommune som i stor grad legger til rette for kompetanseutvikling, samtidig som mange ansatte deltar. Målet var videre å finne en kommune som lå i andre enden av skalaen langs de samme dimensjonene («verste case»), og en tredje kommune som var i en mellomposisjon. Hensikten med denne forskningsdesignen er å identifisere hva som hemmer og fremmer kompetanseutvikling: Hva kjennetegner de kommunene som har kommet langt, og hva kjennetegner dem som har kommet mindre langt? Grunnlaget for å finne fram til kommunene var ulike skriftlige kilder, for eksempel deltakelse i statlige kompetanseutviklingssatsinger, personlig kjennskap og tips fra medarbeidere i Fagforbundet og andre. I praksis var forskjellene mellom kommunene mindre enn vi la opp til med forskningsdesignet. Dette er beskrevet nærmere nedenfor. Det er likevel etter vår vurdering tilstrekkelig variasjon i casene til at det er mulig å følge grunntanken bak designet, nemlig å analysere hva som kjennetegner kommuner som i ulik grad har utviklet strukturer for – og deltakelse i – kompetanseutvikling.

HVEM SOM ER INTERVJUET, OG HVORDAN

Caseundersøkelsen er innrettet for å gi en helhetlig beskrivelse av kompetanseutvikling i ulike kommuner. For å danne et helhetlig bilde av situasjonen i kommunene har vi intervjuet aktører med ulike roller: «vanlige» ansatte, plasstillitsvalgte, hovedtillitsvalgt/seksjonsleder i Fagforbundet, sektorleder i kommuneadministrasjonen og virksomhetsleder (for eksempel barnehagestyrer). I hver case hadde vi som mål å intervju mellom tre og fire vanlige ansatte som i varierende grad hadde deltatt i kompetansehevede tiltak. Av alle undersøkelsene i denne rapporten er dette den eneste som når ut til Fagforbundets «vanlige» medlemmer, det vil si dem som ikke er ledere eller tillitsvalgte. Disse er det utfordrende å undersøke kvantitativt fordi registre for e-postadresser og telefonnumre er mangelfulle. Dessuten er det grunn til å tro at flere av medlemmene har liten tilgang til PC, i alle fall på arbeidsplassen.

Totalt har vi gjennomført 43 intervjuer, og om lag en fjerdedel av disse er gruppeintervjuer med to til fem deltakere. De vi har intervjuet i grupper, er «vanlige ansatte», av og til i kombinasjon med plasstillitsvalgte. I noen tilfeller er også sektorleder og virksomhetsleder intervjuet sammen. I dette tilfellet vurderte vi gruppeintervjuer som velegnet fordi temaet ikke er spesielt sensitivt. Av de tolv casene ble sju laget ved personlige intervjuer (ansikt til ansikt) og fem ved hjelp av telefonintervjuer. Det var de casene som lå langt unna Oslo, som ble gjort over

telefon. Intervjuene tok fra 25–90 minutter. Alle ble tatt opp på lydbånd og senere transkribert fullt ut, noe som sikrer gode og nøyaktige intervjudata. Prosjektet er godkjent av personvernombudet i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og dataene behandles i tråd med NSDs retningslinjer. De intervjuede er lovet anonymitet. Derfor angir vi ikke navn på kommuner eller på personer.

For å sortere informasjonen i intervjuene har vi brukt tekstanalyseprogrammet Atlas. I Atlas har vi kodet hvert enkelt intervju med tematiske koder som vi kan bruke til å søke i hele datatilfanget. Det gjør det enklere å se hele materialet i sammenheng.

Tabell 3.3 under beskriver casene.

Utvalget dekker åtte fylker fra alle deler av landet. Av anonymitetshensyn har vi valgt å ikke oppgi verken hvilket fylke eller hvilken kommune de enkelte casene tilhører. I tabell 3.3 er casene altså kun beskrevet med størrelse. I de enkelte analysekapitlene vil de imidlertid bli definert med bokstavene A, B og C.

Tabell 3.3 Oversikt over caseutvalget

Yrkesgrupper	Casene sortert etter utviklingsgrad når det gjelder voksnes læring		
	Høy	Middels	Middels
Pleie og omsorg	Mellomstor kommune	Liten kommune	Stor kommune
Barnehage	Mellomstor kommune	Stor kommune	Liten kommune
Vaktmester	Stor kommune	Stor kommune	Liten kommune
Kontor	Stor kommune	Stor kommune	Liten kommune



4 Pleie og omsorg

Innledning

Pleie og omsorg står i dag overfor en bemanningskrise som dreier seg både om nok hender og riktig kompetanse. Videre spiller reformer en viktig rolle i dette bildet; som følge av samhandlingsreformen blir kravet om økt kompetanse i kommunene strammet til. Mulige løsninger på utfordringen er nyrekruttering eller å heve kompetansen blant dem som allerede er ansatt i sektoren.

I 2012 var 216 906 personer sysselsatt i kommunale helse- og sosialtjenester.¹ Sektoren pleie og omsorg omfatter bestemte tjenester innenfor helse- og sosialtjenestene. Disse er aldershjem, sykehjem og andre omsorgstjenester i institusjon samt hjemmesykepleie og avlastningstiltak til eldre eller syke.² I 2012 var antallet årsverk innenfor de kommunale pleie- og omsorgstjenestene 123 010. 71 prosent av årsverkene i disse tjenestene ble utført av ansatte med helse- og sosialfaglig utdanning. Nærmere en tredjedel av årsverkene fylles dermed av ansatte uten formell kompetanse.

Av de fire sektorene vi har inkludert i undersøkelsen, er det særlig pleie og omsorg vi allerede har en del kunnskap om når det gjelder kompetanse. Sektoren møter i dag store rekrutteringsproblemer, og for sykehjem og hjemmebaserte tjenester er det blant annet vanskelig å konkurrere med sykehusene om ansatte med sykepleierutdanning (Sollien et al. 2010). For mange sykehjem er det en betydelig utfordring å rekruttere nok personell med helsefaglig utdanning, som hjelpepleiere, omsorgsarbeidere eller dagens helsefagarbeidere. Tidligere undersøkelser viser at både sykepleiere, vernepleiere og helsefagarbeidere er ettertraktet i kommunene. I tillegg er videreutdanning i demensomsorg og psykisk helse særlig etterspurt (Tjerbo et al. 2012:56). Dette kommer også tydelig fram i vår spørreundersøkelse.

I denne studien retter vi oppmerksomhet mot pleie- og omsorgssektoren som helhet og de generelle mulighetene for kompetanseutvikling for ansatte med liten eller ingen formell kompetanse innenfor denne sektoren. Samtidig er vi sær-

1 <https://www.ssb.no/statistikkbanken>. Se også: Åsmund Hermansen, Yrkesfordeling innen pleie- og omsorgssektoren. Fafo-notat 2011:13.

2 <http://www4.ssb.no/stabas/ItemsFrames.asp?ID=8118001&Language=nb>

lig opptatt av forhold i kommunale sykehjem. Dette blir belyst ved hjelp av en undersøkelse blant ledere på virksomhetsnivå. Videre er mulighetene for kompetanseutvikling blant ansatte med lav kompetanse i sektoren belyst i spørreundersøkelsen rettet mot tillitsvalgte.

Ved mange sykehjem er en stor andel av de ansatte uten fagbrev eller høyere utdanning. En undersøkelse utførte av Econ (2009) viser at det særlig i helgene er vanskelig for pleie- og omsorgstjenestene å nå den ønskede andelen sykepleiere og fagarbeidere. I utvalgte casekommuner i undersøkelsen besto bemanningen ved sykehjemmene av 25 prosent sykepleiere på hverdager, mens andelen bare var 15 prosent i helgene. Samtidig viste Econs undersøkelse at andelen uten formell kompetanse var særlig høy i helgene og utgjorde da nærmere 50 prosent av bemanningen. Bemanningsproblemene har dermed sammenheng med turnusordningen i sektoren.

I vår spørreundersøkelse blant virksomhetsledere er gjennomsnittlig andel sykepleiere ved sykehjemmene på 25 prosent. Videre utgjør andelen ansatte med yrkesfaglig kompetanse på videregående skolenivå, enten som helsefagarbeider, hjelpepleier eller tilsvarende, nærmere halvparten av bemanningen (47 prosent). Andelen ansatte uten formell utdanning er gjennomsnittlig på 15 prosent. Samtidig er det stor variasjon mellom de ulike sykehjemmene. Caseundersøkelsen viser at kommunene og de enkelte sykehjemmene løser utfordringene med å rekruttere fagpersonell på ulike måter. Noen av lederne fortalte at de hadde innført stopp i rekrutteringen av kandidater uten formell kompetanse. Flere vektla betydningen av formell kvalifisering for å øke andelen med formell kompetanse. Mulighetene for læring og omfang av deltakelse i kompetanseutvikling var avhengig av både økonomiske midler, organisering av læringstiltak og interesse og motivasjon blant de ansatte.

I det følgende vil vi belyse ulike forhold rundt kompetanseutvikling ut fra både spørreundersøkelsene blant sektorledere, virksomhetsledere og tillitsvalgte. I tillegg bidrar caseundersøkelsen i tre kommuner til å nyansere funnene, og informasjon fra intervjuene vil bli tatt med under hvert tema. Under gir vi en helhetlig beskrivelse av hvert case, med særlig vekt på mulighetene for kompetanseutvikling.

Pleie og omsorg

Kommune

A

Mellomstor kommune. Informantene er tilknyttet et sykehjem med rundt 60 ansatte, nesten bare kvinner. Kommunen sliter med å rekruttere nok sykepleiere. I helsefagarbeidergruppen er det svært mange som jobber deltid, og disse «slåss» om de få heltidsstillingene som finnes. Turnoveren er høy blant sykepleierne og svært lav blant helsefagarbeiderne. Ufaglærte sliter med å få

Kommune

A

fast ansettelse, og ledelsen ønsker ikke å bruke ufaglærte, men er avhengig av dem. Kommunen ønsker å kvalifisere så mange som mulig gjennom et fagskoletilbud som tilbyr både grunnopplæring som helsefagarbeider og videreutdanning. Alle som er fast ansatt, får permisjon med lønn for å ta fagskolen. Ufaglærte uten fast ansettelse må bekoste dette selv, men kommunen er behjelpelig med praksisplass. Våren 2013 var det to ansatte som tok fagbrev, og i løpet av de siste fem årene er det anslagsvis to per år som har tatt fagbrev. For helsefagarbeidere med fagbrev har kommunen også tilrettelagt for kvalifisering (videreutdanning) innen eksempelvis kreftbehandling, rehabilitering og behandling av personer med psykisk lidelse og ruslidelser, noe som har gitt lønnsmessig uttelling i lokale forhandlinger. Denne videreutdanningen går over to år og gir 60 studiepoeng. Kommunen har også stipendordning for fagarbeidere som vil videreutdanne seg til sykepleier. Disse får 20 000 kroner i året, øvrig tilrettelegging og må binde seg til å jobbe for kommunen en viss periode. Kommunen har kompetanseplaner som brukes. Den elektroniske kompetansekartleggingen oppleves som nyttig, særlig for å finne fram til ansatte som ønsker videreutdanning. De ansatte selv oppdaterer sin profil, men tillitsvalgte passer også på dette og bruker profilene i lønnsforhandling. Mindre enkeltstående kurs, for eksempel om temaer som demens, sårbehandling eller kreft, tilbys ganske hyppig til alle ansatte, også de ufaglærte, og deltakelsen er høy. Arbeidsgiver tilrettelegger for deltakelse gjennom å tilrettelegge slik at folk kan få ta det i arbeidstiden, og at det settes inn vikar. Deltidsansatte er lite villige til å delta på opplæringstiltak som faller på fridagene deres.

Kommune

B

Stor kommune. Totalt omfatter hjemmetjenester 224 årsverk fordelt på 8 avdelinger. Vi har også intervjuet ansatte og ledere i hjemmesykepleien og i hjemmehjelpen, som er de to tjenestene som inngår i hjemmetjenesten. I hjemmesykepleien sliter kommunen med å rekruttere nok faglærte, særlig for nattarbeid. I hjemmesykepleien har det vært flere ufaglærte som har tatt fagbrev innen helsefagarbeid gjennom praksiskandidatordningen. Kommunen har tidligere holdt egne kurs i dette, men samarbeider nå med en videregående skole. Hovedtillitsvalgte mener det ikke lenger er mange ufaglærte igjen i «pleiebiten», og man nyrekrutterer ikke lenger ufaglærte. For helsefagarbeiderne tilbyr også kommunen kvalifisering i form av spesialiseringer innen palliasjon og demensomsorg, og totalt 16 fagarbeidere deltar våren 2013. Når det gjelder kurs, opplever de ansatte i hjemmesykepleien at tilgangen til kurs er relativt god, og de fleste har vært på tre til fire korte kurs i løpet av året. Ledelsen og tillitsvalgte er enige om at ansatte som tar en type etter- og videreutdanning som kommunen har etterspurt i kompetanseplanen, skal ha et lønnsloft på enten fem, ti eller femten tusen når opplæringen er fullført. I avdelingen for hjemmehjelp er imidlertid systemet for kompetanseheving annerledes. Avdelingen har 23 ansatte, og de fleste jobber deltid. Avdelingen har kun ansvar for renhold i beboernes hjem og skiller seg derfor litt fra de andre casene som er fra sykehjem og hjemmesykepleie. Her er det ikke rekrutteringsproblemer. Avdelingen har bare ufaglærte og stiller kun krav om førerkort ved nyrekruttering. Leder har tilbudt de ansatte å ta fagbrev innen renhold, men ingen har vært

Kommune

B

interessert. Imidlertid har en renholder med fagbrev fra en annen avdeling holdt to halvdagskurs for de ansatte om praktisk renhold. Avdelingen gjennomfører også kurs i smittevern og hygieneundervisning en gang i året og benytter seg også av kommunens kurskatalog, flere har tatt et stressmestringskurs i den forbindelse. Selv om hjemmehjelper i all hovedsak skal utføre renhold, har jobben også et viktig sosialt element. For mange brukere har hjemmehjelpene stor betydning. I intervju med ansatte pekes det på at brukerne får mindre sosialt utbytte ettersom flere nyansatte nå har svært dårlige norskkunnskaper. Kommunen har kompetanseplaner, og planene er i de siste årene noe endret som følge av strukturelle endringer, for eksempel samhandlingsreformen, som stiller større krav til kompetanse i hjemmetjenesten.

Kommune

C

Liten kommune. Informantene er knyttet til kommunens hjemmesykepleie, og enheten teller totalt atten ansatte som jobber i turnus, og elleve av disse jobber deltid. I tillegg er det noen vikarer. Om kort tid skal også hjemmehjelpen samlokaliseres med denne enheten, og vi har også intervjuet en ansatt i hjemmehjelpen. Her er ikke fagbrev et krav, og det er flere som har tatt fagbrev som voksne. Kommunen tilrettelegger ikke økonomisk, men praktisk i henhold til arbeidstid og så videre.

Leder i hjemmesykepleien beskriver at kommunen har store rekrutteringsutfordringer når det gjelder både sykepleiere helsefagarbeidere, og at de konkurrerer med nabokommunene om arbeidskraften. Det er et krav at de som jobber ute i hjemmesykepleien har fagbrev, og alle har det, noe som blant annet forklares med at det fra gammelt av var et krav om at man måtte ha fagbrev for å få refusjon for kjøring. Siden fagbrev er et en forutsetning for ansettelse, har ikke enheten noen praksiskandidater, men den har to helsefagarbeiderlæringer. Den ene av disse vurderer det som lite sannsynlig å få jobb i kommunen, i alle fall ikke en større stillingsprosent eller heltid. Enkelte helsefagarbeidere i kommunen har tatt videreutdanning som sykepleiere. Disse har ikke fått permisjon med lønn, men stort sett jobbet deltid og tatt utdanningen på kveldstid/i fritiden. Kommunen kan tilrettelegge arbeidstid og liknende. Kommunen har kompetanseplaner der man blant annet kartlegger kompetansebehov. I tillegg har kommunen et prosjekt som kalles strategisk kompetansestyring. Planene brukes aktivt ved rekruttering, vurdering av søknader om permisjon, vurdering om man skal støtte lederutdanning, og så videre. Ledelsen og tillitsvalgte samarbeider om disse planene, som revideres årlig. I en database registreres alle former for opplæring de ansatte deltar i. Når det gjelder kurs, tilbys enhetens ansatte mest enkeltstående kurs på en eller to dager som holdes i kommunen eller nabokommuner gjennom et interkommunalt samarbeid. Det kan for eksempel være kurs innen diabetes, demens, kreft eller liknende. Om lag 75 prosent av de ansatte har deltatt på kurs siste år. Kommunen tilrettelegger med vikar og erstatning av tapte fridager ved kursdeltakelse. Interessen for å delta på kurs blant helsefagarbeiderne beskrives som middels.

Tilrettelegging for læring i kommunene

Temaet for dette avsnittet er hvordan kommunene tilrettelegger for læring og kompetanseutvikling blant sine ansatte. I spørreundersøkelsen har vi lagt hovedvekten på mulighetene for ansatte med lav kompetanse, men også inkludert spørsmål knyttet til ansatte med høyere utdanning. På denne måten kan vi se hvordan mulighetene for læring blant ansatte med henholdsvis lav og høy kompetanse står i forhold til hverandre. I kapittel 2 skilte vi mellom tre ulike læringsformer: formell læring, ikke-formell læring og uformell læring. Her forholder vi oss til den samme inndelingen. Formell læring dreier seg først og fremst om mulighetene for å oppnå fagbrev eller sykepleierutdanning. Ikke-formell læring er knyttet til tilrettelegging for kursdeltakelse og andre organiserte tiltak. Uformell læring handler om bevissthet rundt og tilrettelegging for at ansatte kan lære i det daglige arbeidet, for eksempel gjennom samtale og refleksjon med kolleger, eller hospitering.

Alle sektorlederne i undersøkelsen oppga at deres kommune hadde brukt midler til å heve kompetansen blant pleie- og omsorgsansatte siden 2012. 20 prosent hadde fordelt midlene til den enkelte enhet, mens tre av fire hadde brukt midlene både til fellestiltak og fordelt dem til de enkelte enhetene. Dette viser at de aller fleste kommunene ønsker at de enkelte enhetene innenfor sektoren skal ha mulighet til å påvirke kompetansesituasjonen blant sine ansatte. Bare tre kommuner (6 prosent) svarte at midlene kun hadde blitt brukt til fellestiltak sentralt i kommunen.

Undersøkelsen blant sektorlederne viser at faglærte i stor grad blir inkludert i kompetanseutvikling. Ser vi på kommunene som hadde brukt sine midler til fellestiltak, hadde 90 prosent av kommunene opplæringstiltak der ansatte med fagbrev deltok, og 95 prosent av kommunene hadde tiltak der sykepleiere deltok. Omtrent halvparten av kommunene prioriterer tiltak for ansatte med fagbrev. Det samme gjelder prioritering av ansatte med høyere utdanning. Dette kan tyde på at ansatte med lav utdanning blir inkludert i felles læringstiltak i like stor grad som ansatte med høyskoleutdanning. Samtidig vet vi ingenting om eventuelle forskjeller i hvor mange timer de ulike gruppene deltar, og det gjør det vanskelig å trekke en slik konklusjon.

I mer enn tre av fire kommuner (77 prosent) hadde tiltakene omfattet ledere. Ifølge Sollien og medforfattere (2010) virker lederutviklingstiltak fremmende på de ansattes læringsmuligheter. Annen forskning viser imidlertid at for at kompetanseutvikling blant ledere skal gi et utbytte for arbeidsplassen som helhet, krever dette planer og strukturer for å implementere den kurslærte kunnskapen (Kvalsund 2011).

Noen ytterst få sektorledere, kun 2,5 prosent, var usikre på hvilke grupper som var omfattet av fellestiltakene. Undersøkelsen viser dermed at ledere i sektor for pleie og omsorg har god oversikt over hvordan kompetansemidlene blir brukt sentralt i kommunen.

FORMELL KVALIFISERING

Undersøkelsen blant sektorlederne viser at de fleste kommuner har ordninger for formell kvalifisering for ansatte i pleie- og omsorgstjenester. En stor andel (84 prosent) svarer at de har ordninger for at ansatte uten formell kompetanse skal kunne ta fagbrev for helsefagarbeidere. Videre forteller hele to av tre (68 prosent) at kommunen har ordninger for at faglærte skal kunne ta sykepleierutdanning. Andelen kommuner med særskilte ordninger for fagskoleutdanning er noe mindre, men utgjør likevel over halvparten av kommunene (57 prosent). At ordninger for å ta fagbrev er mer utbredt, er ikke overraskende. Sykepleierutdanning koster langt mer for kommunen enn fagbrev, særlig om det er snakk om å oppnå fagbrev via praksiskandidatordningen. Terskelen for å oppnå fagbrev er sannsynligvis også lavere enn terskelen for å oppnå høyere utdanning. Samtidig er det ikke gitt at slike ordninger for deltakelse i høyskoleutdanning må innebære omfattende tiltak fra kommunens side.

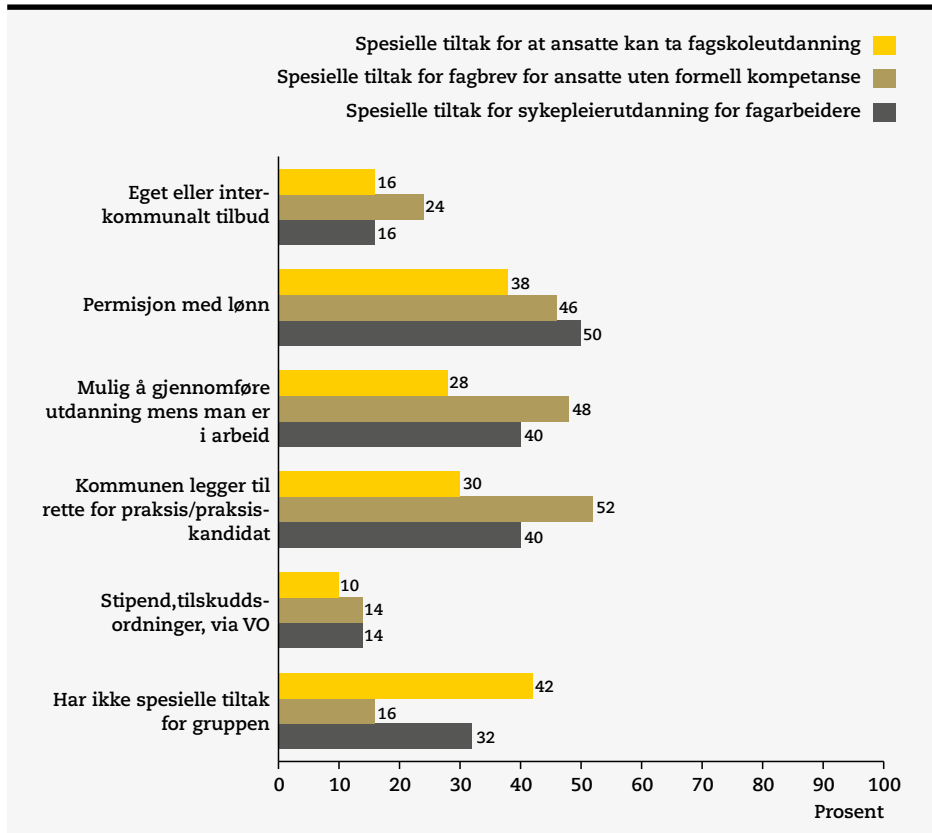
Fra tidligere forskning vet vi at terskelen for å delta i formelle læringstiltak ofte er høy for dem som har lav utdanning fra før. En rekke forhold, både knyttet til arbeidsplassen og individet, vil ha betydning for om man velger å ta skrittet mot høyere utdanning. Hverdagen til den voksne lærende er ofte preget av familieansvar, stram økonomi og tidspress. Læringsmulighetene må tilpasses disse forholdene, og permisjon med lønn kan være en slik tilpasning.

Figur 4.1 under gir en mer detaljert framstilling av hvordan kommunene vanligvis legger til rette for kompetanseheving, henholdsvis for fagskoleutdanning, fagbrev og sykepleierutdanning.

Figur 4.1 viser at tiltakene er variert, og omfanget av tiltakene er ulikt etter hvilken type kvalifisering det er snakk om. En av fire kommuner har et eget eller et interkommunalt tilbud for at ansatte uten formell kompetanse skal kunne ta fagbrev. Nærmere halvparten gir permisjon med lønn, og det samme gjelder muligheten til å gjennomføre utdanningen mens man er i arbeid. Videre oppgir over halvparten av kommunene at de legger til rette for opplæring for å ta fagbrev som praksiskandidat. Andelen som tilbyr stipend og tilskuddsordninger, er imidlertid liten.³

³ Tiltakene for fagskoleutdanning er mindre omfattende. Dette er ikke overraskende ettersom det først og fremst er fagutdanning og høyskoleutdanning som er ettertraktet i sektoren.

Figur 4.1 Andel kommuner som tilbyr ulike ordninger for formell kvalifisering av pleie- og omsorgsansatte. Prosent. (N = 50). Kilde: Kommunale ledere på sektornivå med ansvar for pleie og omsorg.



Også intervjuene viste at kommunene i noen grad legger til rette for at ansatte uten formell kompetanse skal kunne fullføre en form for formell kvalifisering. Samtidig ga caseundersøkelsene få eksempler på at ansatte hadde fått lønnet permisjon for å utdanne seg til fagarbeider eller sykepleier. Én kommune ga permisjon med lønn for å ta fagbrev først og fremst til ansatte i faste stillinger:

” I utgangspunktet at du har hundre prosent stilling og det er påkrevd at du må få deg en fagutdanning, da er vi behjelpelige. Da har du allerede en fast stilling. Men de som ikke har faste stillinger her, må koste det selv. Men vi hjelper til med å skaffe praksisplasser og sånn til dem. (Leder, kommune A)

Eksempelen dreier seg om tilfeller der det er påkrevd at vedkommende må ta en

faglig utdanning. Det at kompetansebehov på arbeidsplassen kan stimulere til økonomisk tilskudd, kommer også fram i et annet intervju:

” [...] jeg tenker på en som tok spesialkompetanse, som var sykepleier, på et område som vi hadde behov for, vedkommende fikk da dekket delvis permisjon med lønn. (Sektorleder, kommune C)

” Altså hvis de har en forventning om at det skal være en betalt utdanning, permisjon med lønn et år, så kan vi ikke imøtekomme sånne typer ønsker. Vi har en drift, og så og så mye er satt av. Så vi må jo velge ut det som også vi kan, ja, for det første det vi har behov for, og for det andre det vi ser kan være gjensidig effekt, da. (Leder, kommune B)

Behovet som beskrives her, vil antakeligvis i mindre grad gjelde for ansatte i små stillinger. Samtidig viser det samme intervjuet at deltidsansatte tar fagutdanningen på fritiden:

” Nei, jeg tror egentlig ikke det er så mange av dem som har fått permisjon med lønn. De har som oftest hatt så små stillinger at de har studert ved siden av sin opprinnelige stilling. (Sektorleder, kommune C)

I tillitsvalgtundersøkelsen spurte vi både plasstillitsvalgte, hovedtillitsvalgte og seksjonsledere om deres kommune satset bevisst på kvalifisering av enkelte grupper. Litt under halvparten (44 prosent) svarte ja, mens en av fire (24 prosent) svarte nei. En av tre (32 prosent) var usikre på om kommunen hadde slike satsinger. Dette tyder på at mange tillitsvalgte har begrenset innsikt i hvordan kommunene jobber med kompetanseutvikling. Samtidig kan det også være et tegn på at kommunen ikke har noen systematisk satsing på kompetanseutvikling.

Tillitsvalgtundersøkelsen viser videre at fagopplæring er den type kvalifisering det satses mest på – en tredjedel (32,9 prosent) oppgir at det satses spesielt på fagbrev for ansatte uten formell kompetanse. Det satses mindre på sykepleierutdanning og fagskoleutdanning – henholdsvis 16,3 og 13,4 prosent oppgir at deres kommune satser bevisst på dette. Bare 8,1 prosent oppgir at det satses på videreutdanning for dem med høyere utdanning.

Til sammenlikning oppgir 60 prosent av sektorlederne at deres kommune har satt mål om å øke andelen helsefagarbeidere. Dette er nesten det dobbelte av andelen tillitsvalgte som oppgir at kommunen satser på at ansatte uten relevant formell utdanning skal ta fagbrev. Dette kan bety at utvalget blant tillitsvalgte er skjevt, ved at de som har svart, er lite representative med hensyn til kommunens

tilrettelegging for læring blant ansatte med lav kompetanse. Det kan også bety at tillitsvalgte ikke har tilstrekkelig med kunnskap om hvordan kommunene faktisk satser. En stor andel av de tillitsvalgte er plasstillitsvalgte, og det er ikke gitt at alle har oversikt over kommunens tilrettelegging for læring. Dette kan ha sammenheng med hvor lenge man har vært tillitsvalgt. Samtidig kan resultatet tolkes som at kommunene i for liten grad gjør intensjonene sine om til handling, slik at målsettingen ikke gir synlige utslag i form av mer kvalifisering av ansatte. Dette blir imidlertid nyansert av virksomhetslederundersøkelsen. Blant virksomhetslederne spurte vi om det enkelte sykehjemmet satser bevisst på formell kvalifisering av enkelte grupper. Så mange som 86 prosent svarte bekræftende på dette. Nærmere 60 prosent svarte at det ble satset på fagutdanning for ansatte uten formell kompetanse. Dette samsvarer med svarene i sektorlederundersøkelsen: 42 prosent svarte at det ble satset på sykepleierutdanning, og 63 prosent svarte at deres sykehjem satset på videreutdanning for dem som allerede har sykepleierutdanning. Dette er i tråd med tidligere undersøkelser om kompetansebehov i sykehjem (Econ 2009) som viser at det eksisterer et særskilt behov for spisskompetanse blant dem med høyere utdanning. Det er dermed ikke overraskende at svarene blant sykehjem spesielt er noe annerledes enn for pleie- og omsorgssektoren generelt. Når det gjelder ansatte med bare grunnskole eller videregående opplæring, svarte over halvparten (52 prosent) at arbeidsplassen dekket kursavgifter eller andre utgifter. Så mange som 80 prosent svarte at ansatte kunne få delvis permisjon med lønn, og to av tre (66 prosent) svarte at de ansatte kunne ta deler av utdanningen i arbeidstiden. Dette er langt flere enn blant sektorlederne, der bare 40 prosent svarer at dette er en mulighet, noe som samsvarer med svarene blant de tillitsvalgte. Svarene fra sykehjemslederne kan tyde på den enkelte arbeidsplass strekker seg lenger enn det kommunen oppgir som standard tilrettelegging.

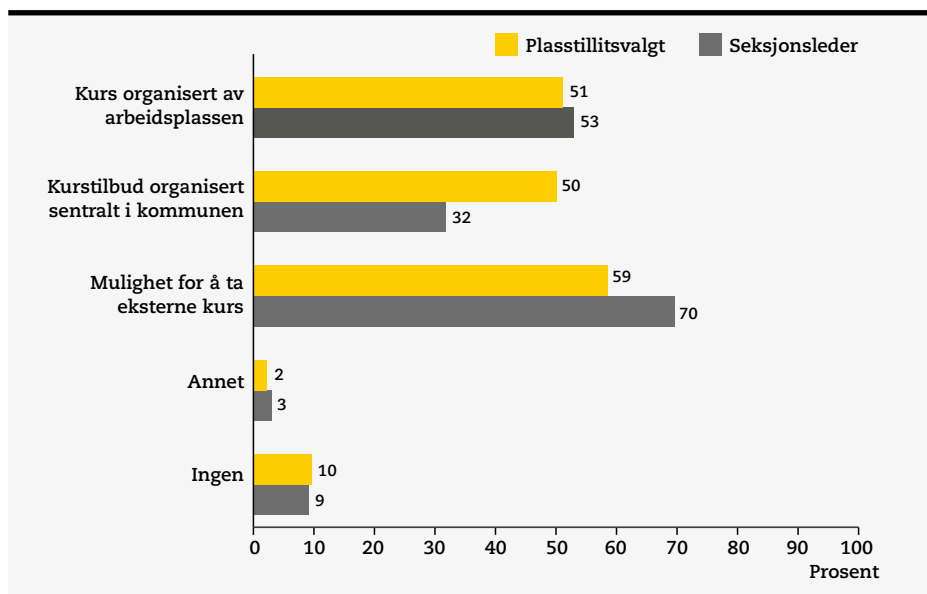
Sykehjemmene legger dermed i stor grad til rette for at ansatte uten formell kompetanse skal delta i formell utdanning. Likevel oppgir under en tredjedel (28 prosent) av virksomhetslederne at de ser formell kvalifisering som det *mest hensiktsmessige* læringstiltaket for ansatte med lav eller ingen formell kompetanse. I de neste kapitlene skal vi se nærmere på andre former for læring.

KURSDELTAKELSE

Så langt har vi beskrevet mulighetene pleie- og omsorgsansatte har for formell kvalifisering. I det følgende vil vi redegjøre for mulighetene for deltakelse i ikke-formell læring. Med ikke-formell læring mener vi opplæringstiltak som ikke gir formell kompetanse, og for det meste vil slike tiltak dreie seg om interne eller eksterne kurs. Her kan svarene fra henholdsvis sektorledere og virksomhetsledere

varierte fordi ansatte i kommunen har mulighet for å delta både i kurs organisert sentralt i kommunen og kurs organisert av den enkelte arbeidsplassen. Hele 92 prosent av sektorlederne oppgir at deres kommune har økonomiske støtteordninger for pleie- og omsorgsansatte som ønsker å gå på kurs eller liknende kompetansehevende tiltak. Hvor omfattende disse støtteordningene er, kommer imidlertid ikke fram av spørreundersøkelsen blant sektorledere. Undersøkelsen blant lederne ved det enkelte sykehjem gir derimot mer informasjon om deltakelse i ikke-formell læring. Virksomhetslederne ble i undersøkelsen bedt om å tenke på det fagarbeidere eller ansatte uten formell kompetanse hadde størst behov for å lære. Deretter ble de bedt om å oppgi hva de oppfattet som det mest hensiktsmessige læringstiltaket. Her svarte 18 prosent kursdeltakelse. Dette viser at kurs blir sett på som mindre hensiktsmessig enn formell læring. At andre læringsformer ofte blir forstått som mer gunstige, betyr imidlertid ikke at arbeidsplassen ikke legger til rette for kursdeltakelse. 35 prosent av lederne ved sykehjemmene oppgir intern undervisning og kursing som en viktig måte for de ansatte med lav formalkompetanse å lære i det daglige arbeidet på. Slike organiserte tiltak kan defineres som kurs selv om de forstås som en del av læringen i det daglige arbeidet.

Figur 4.2 Andel tillitsvalgte i Fagforbundet, sektor for pleie og omsorg, som rapporterer at følgende typer tilbud finnes for ansatte i deres sektor / på deres arbeidsplass. (Flere svar mulig.) Prosent. (N = 66 seksjonsledere og 511 plasstillitsvalgte).



I undersøkelsen blant tillitsvalgte svarte respondentene henholdsvis for sin

sektor i kommunen eller for sin arbeidsplass, etter hvilken type tillitsvalgt de var. Seksjonslederne svarte generelt for sin sektor i kommunen.⁴ Plasstillitsvalgte svarte for sin arbeidsplass. Resultatene vises i figur 4.2 på forrige side.

Figur 4.2 viser at mulighetene for å ta eksterne kurs er større enn for både kurs organisert av arbeidsplassen og kurstilbud organisert sentralt i kommunen. Både plasstillitsvalgte og seksjonsledere oppgir at det finnes mulighet for å følge kurs organisert av arbeidsplassen. Samtidig varierer svarene noe etter type tillitsvalgt. Dette kan tyde på skjevhet i utvalget eller at oversikten over tilbudene som finnes, varierer etter type tillitsvalgt.

I caseundersøkelsen beskrev de ansatte sin kursdeltakelse det siste året. En ansatt i en kommune fortalte at hun hadde deltatt på minst tre kurs det siste året, og at lederen har både gitt informasjon om kurs og oppmuntret til deltakelse. Den samme informanten sa også at mange i kommunen benytter seg av kurs organisert av Fagforbundet. Lederen ved det samme sykehjemmet fortalte at hun ofte tar på seg ansvaret for å melde de ansatte på kurs, dersom de ønsker det.

Caseundersøkelsen gir også inntrykk av at helsefagarbeidere får vel så mange tilbud om kurs som sykepleierne. Dette kommer fram av intervjuer med både ansatte, ledere og tillitsvalgte. Likevel framhever noen ansatte at mulighetene for deltakelse i ulike tiltak er dårligere for dem som ikke har fast ansettelse. Fordi det ofte er ansatte uten formell kompetanse som ikke har fast ansettelse, kan resultatet bli at denne gruppen deltar mindre. På spørsmål om man blir mindre inkludert i læringstiltak dersom man er ufaglært, svarer en ansatt:

” Men jeg tror de prioriterer de som har fast stilling. Men jeg tror ikke det har noe med at du er ufaglært, så derfor får du ikke. Jeg tror ikke de tenker sånn egentlig. (Ansatt, kommune A)

Dette bekreftes av en annen ansatt i samme kommune, som opplever at hun ikke blir prioritert for kurs fordi hun ikke er fast ansatt, dette er til tross for at hun jobber i en tilnærmet 100 prosent stilling.

I kommune A kom det blant annet fram at ansatte fikk permisjon med lønn for å delta på kurs. Samtidig viser intervjuene tegn til at ansatte uten formell kompetanse i mindre grad blir oppfordret til å delta på kurs. En ansatt i kommune C forteller at sykepleiere og faglærte gjerne blir tilbudt kurs. Hun forklarer dette med at disse har faste stillinger, og at kommunen har mer bruk for at disse tar kurset. Vikarer er derimot lite ivrige på kursing, og blir heller ikke oppfordret til det:

⁴ 18 hovedtillitsvalgte svarte også på dette spørsmål og svarte generelt for sin sektor i sin kommune. Disse er her ikke tatt med fordi det knytter seg for stor grad av usikkerhet til et så lite antall.

” [...] jeg tror ikke vikarer og slik får noe kurs. De har egentlig ikke bruk for det senere.
(Ansatt, kommune C)

Sektorlederen i kommune A forteller at selv om det kan være krevende å få ansatte til å delta i formell læring, er etterspørselen etter kurs stor blant de fleste ansatte. Interesse og ønske om deltakelse kan avhenge av en avveining mellom et antatt utbytte og hva som kreves av innsats for å fullføre. Det er enklere å gå på et kurs enn å gjennomføre et formelt utdanningsløp.

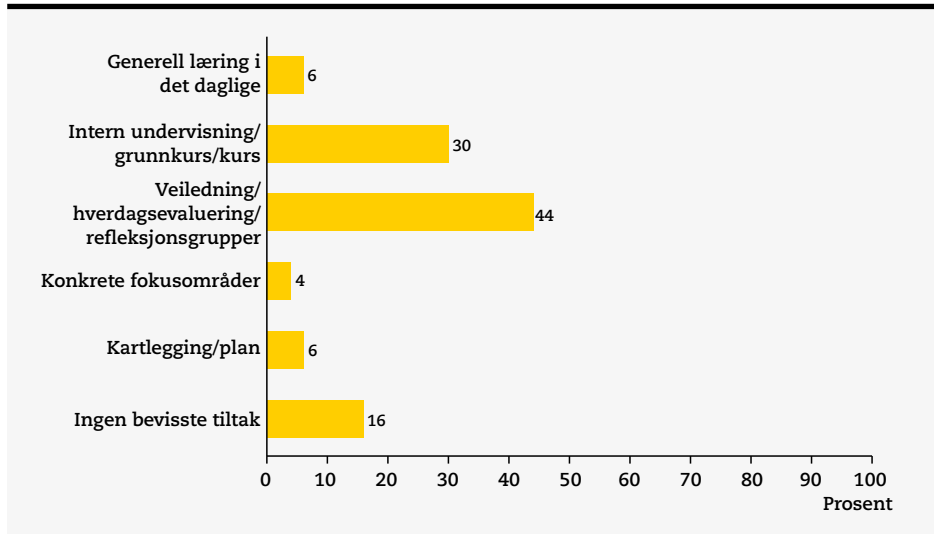
RAMMER FOR UFORMELL LÆRING

I pleie- og omsorgsarbeid blir mulighetene for å lære i hverdagen forstått som spesielt viktige. Ved sykehjem kan omfanget av interne og eksterne kurs ofte hemmes av skiftarbeid, deltidsarbeid og arbeidsbyrde, og mulighetene er ofte mindre enn ved sykehusene (Bakken 2008; Gjerberg & Amble 2009). Å ha mulighet for å lære i et praksisfellesskap, med for eksempel refleksjon i grupper og veiledning kolleger imellom, får derfor stor betydning. Slik uformell læring kan også organiseres systematisk, men det er da avgjørende at ledelsen aktivt støtter tiltakene (Gjerberg & Amble 2009). I kapitlene om formell og ikke-formell læring kom det fram at kurs og formell utdanning blir forstått som de mest gunstige læringsformene av under 30 prosent av sykehjemslederne. Til sammenlikning oppgir nærmere halvparten (48 prosent) av sykehjemslederne at de forstår læring i det daglige arbeidet som den beste læringsmåten for fagarbeidere og ansatte uten formell kompetanse. Videre sier 86 prosent av sektorlederne at kommunen har ordninger og tiltak for å stimulere til uformell læring i pleie- og omsorgssektoren. Dette er helt i tråd med undersøkelsen blant virksomhetslederne. Her kunne lederne selv notere hvilke tiltak det var snakk om. Resultatene vises i figur 4.3 under.

Resultatene i figur 4.3 samsvarer med tidligere forskning som framhever betydningen av refleksjon og veiledning mellom kolleger ved sykehjem. Litt under halvparten oppgir dette som et bevisst tiltak, og det er altså her først og fremst snakk om systematisk, organisert veiledning. At det er lederne selv som opplyser at de har dette tiltaket, kan tolkes som at de går aktivt inn for å støtte denne formen for læring, noe som er gunstig for utbyttet (jf. Gjerberg & Amble 2009). Nærmere en tredjedel sier at de har intern undervisning og kurs for denne gruppen på arbeidsplassen.⁵ Ut fra hvert enkelt svar ser det ut til at dette ofte dreier seg om kortere møter for å få en innføring i konkrete arbeidsområder, for eksempel medikamenthåndtering og pasientsikkerhet.

⁵ Slik intern undervisning ligger i skjæringspunktet mellom uformell læring og ikke-formell læring. Samtidig er det respondentene selv som karakteriserer dette som læring i det daglige arbeidet.

Figur 4.3 Andel sykehjem som har ulike ordninger for ulike bevisste tiltak for at fagarbeidere og ansatte uten formell kompetanse skal lære i det daglige arbeidet. Prosent. (N = 50). Kilde: Sykehjemsledere.



At læringen i det daglige har stor betydning i pleie- og omsorgssektoren, kommer også fram i intervjuene. Alle ansatte i caseundersøkelsen beskriver en arbeidssituasjon der det er enkelt å spørre kolleger og ledere om råd og hjelp når man har behov for det. En ansatt som er i gang med fagopplæring, har deltatt lite på kurs, men ser stor verdi i uformell læring:

” Nei, jeg føler ikke at jeg går glipp av kurs og lærer mindre. Jeg lærer av kollegaer, av det å være i jobben. Jeg lærer veldig mye av kollegaene faktisk. (Ansatt, kommune A)

Hun forteller samtidig at hun føler at hun lærer mer av kolleger enn av opplæringsbiten i fagbrevforløpet.

Systematisk uformell læring er det færre som beskriver. En ansatt i kommune A forteller likevel om en mer organisert form for uformell læring:

” Hver fredag har vi etisk refleksjon hvor man finner en case. Det går på rundgang hvem som skal legge frem problemstillingen. (Leder, kommune A)

Det siste sitatet harmonerer godt med tidligere forskning på betydningen av refleksjon over arbeidet blant pleie- og omsorgsansatte (Gjerberg & Amble 2009).

KOMPETANSEPLANER OG KOMPETANSEKARTLEGGINGER

Om kommunene har kompetanseplaner for pleie- og omsorgssektoren, kan dette ha betydning for hvilke muligheter de ansatte har for å delta i læringstiltak. Undersøkelsene blant ledere og tillitsvalgte gir oss et grunnlag for å si noe om utbredelsen av slike kompetanseplaner og hva de betyr for kompetanseutviklingen. Videre vil vi her presentere funn knyttet til kompetansekartlegginger og hvilke følger slike kartlegginger har fått.

Over 90 prosent av kommunene representert i sektorlederundersøkelsen har egne kompetanseplaner for pleie- og omsorgssektoren. Tre av fire (74 prosent) oppgir at kommunen har slike planer alene, mens 18 prosent svarer at de har kompetanseplaner i samarbeid med andre kommuner.

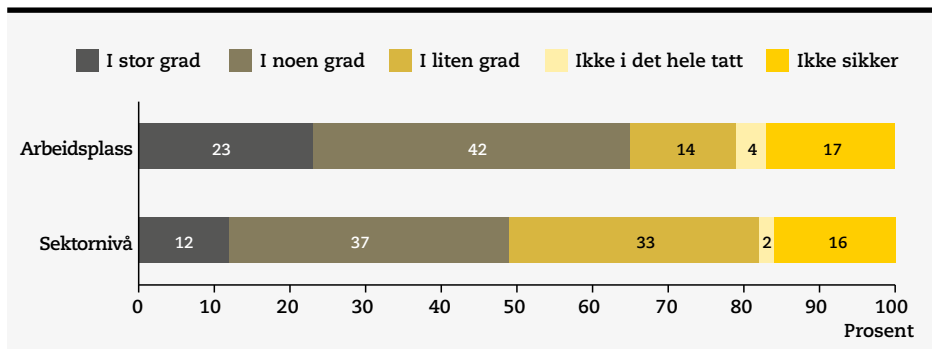
Til sammenlikning oppgir bare 61,25 prosent av de tillitsvalgte innen pleie og omsorg at det finnes kompetanseplaner for deres sektor i deres kommune. Hvordan skal vi forstå forskjellen i rapportering mellom tillitsvalgte og sektorledere? På den ene siden kan dette tolkes som at kommunene som er med i undersøkelsen, er lite representative med hensyn til mulighetene for kompetanseutvikling. Dette er ikke utenkelig ettersom pleie og omsorg skiller seg ut som den sektoren med det største antallet kommuner som ikke ønsket å delta i undersøkelsen, og det kan hende at kommunene som ønsket å delta, i større grad har utviklet kompetanseplaner. På den andre siden kan man også se for seg at de tillitsvalgte ikke har tilstrekkelig med informasjon om hvorvidt deres kommune har kompetanseplaner. Denne forskjellen kan også tyde på en skjevfordeling i utvalget tillitsvalgte og at utvalget vårt består av uforholdsmessig mange seksjonsledere og hovedtillitsvalgte med sektoransvar i kommuner uten kompetanseplaner.⁶

Undersøkelsen viser at de aller fleste kommunene oppgir at de har særskilte kompetanseplaner for pleie- og omsorgssektoren. Det er imidlertid viktig å undersøke nærmere hva som er den reelle betydningen av slike kompetanseplaner, både sentralt i kommunene og i den enkelte enhet. Er det for eksempel slik at kommuner og arbeidsplasser uten kompetanseplaner i mindre grad tilrettelegger for læring? Ettersom nærmest samtlige ledere i sektorundersøkelsen oppgir at deres kommune har kompetanseplaner for pleie og omsorg, vil vi her se på hva de tillitsvalgte sier. Spørreundersøkelsen blant tillitsvalgte viser at det finnes noen sammenhenger mellom det å ha kompetanseplaner og hvordan det tilrettelegges for læring. Blant dem som opplyser at deres kommune har kompetanseplaner for sektoren, svarer nærmere halvparten at fagarbeidere og ansatte uten formell kompetanse har mulighet til å delta i kurs organisert sentralt i kommunen. Bare en fjerdedel

⁶ Merk også at antall seksjonsledere og hovedtillitsvalgte med sektoransvar kun er noe lavt (18 hovedtillitsvalgte og 66 seksjonsledere).

(26 prosent) av dem fra kommuner uten kompetanseplaner sier det samme.⁷ Dette tyder på at kompetanseplanene har betydning for læringsmulighetene til denne gruppen. De tillitsvalgte ble også stilt dette spørsmålet direkte, og svarene kommer fram i figur 4.4 under. Her er det skilt mellom plasstillitsvalgte, som har svart med tanke på kompetanseplaner på arbeidsplassen, og hovedtillitsvalgte med sektoransvar og seksjonstillitsvalgte, som har svart med tanke på kompetanseplaner i kommunen.

Figur 4.4 Andel tillitsvalgte i Fagforbundet, sektor for pleie og omsorg, som rapporterer at kompetanseplaner har hatt betydning for hvilke tilbud fagarbeidere og ansatte uten formell kompetanse har fått i deres sektor / på deres arbeidsplass. Prosent. (N = 13 hovedtillitsvalgte med seksjonsansvar, 36 seksjonsledere og 180 plasstillitsvalgte).



Figur 4.4 viser at kompetanseplaner på arbeidsplassen har større betydning enn kompetanseplaner i kommunen. En tredjedel av tillitsvalgte med sektoransvar / seksjonsledere oppgir at kompetanseplanene har hatt liten betydning.

Alle kommunene i caseundersøkelsen oppgir at de har kompetanseplaner på sektornivå. Sitatene under gir et innblikk i hvordan lederne forholder seg til planene:

” Vi reviderer hvert år, går igjennom og ser hvor vi er. Noe kan vi søke om støtte til. Vi får jo penger fra staten når vi sender inn hvor mange som skal på videreutdanning. (Ledelse, kommune B)

” Det er en gjennomgang på kompetansebehovet i alle fall hvert år. Så da går jeg ut ifra at de er inne og reviderer planen, uten at jeg helt tør å si det hundre prosent. Men i alle fall er det jobbet med kompetansebehovet hvert år. (Sektorleder, kommune C)

⁷ Sig. på 0,05-nivå

Av caseundersøkelsen kommer det fram eksempler på betydningen av kompetanseplaner på sektornivå:

” Vi følger også føringer i forhold til kompetanseløftet 2015. Så vi legger vekt på kompetanseheving innenfor demens og eldre og aldring. Vi har hatt et tett samarbeid med [videregående skole] i forhold til et løp de kjører, som heter aktiv aldring. Det er en type videreutdanning for helsefagarbeidere og hjelpepleiere som gir en formalkompetanse. De har ikke kalt den utdanningen for noe for det var vanskelig å finne et nytt navn, men de har samarbeidet med vår fagrådgiver i forhold til utarbeidelsen på det, og de går inn i kompetanseplanen, da. (Ledelse, kommune B)

” De blir brukt i forhold til rekruttering og i forhold til å vurdere om vi skal gjennomgå støtte og lederutdanning og permisjoner og sånn. (Leder, kommune C)

Hovedtillitsvalgt i kommune A forteller at en del av kompetanseplanene blant annet oppfordrer til at ansatte uten formell kompetanse skal ta fagbrev. Samtidig er det i samme kommune ikke tilrettelagt for at ansatte uten fast stilling kan få permisjon med lønn for å delta i formell utdanning. Dette viser at planer ikke nødvendigvis fører med seg nødvendig tilrettelegging. Selv om noen velger å ta fagbrev på ulønnet permisjon, er det ikke utenkelig at manglende økonomisk støtte kan være en ekstra barriere for mange.

Når det gjelder kartlegginger av de ansattes kompetanse, opplyser tre av fire (73 prosent) sektorledere at kommunen har kartlagt både formell kompetanse og realkompetanse de siste fem årene. 12 prosent svarer at kun den formelle kompetansen har blitt kartlagt. Bare 14 prosent sier at det ikke har vært foretatt noen form for kompetansekartlegging. Når det gjelder betydningen av kartleggingene, er svarene noe mer sprikende. Så mange som 40 prosent av sektorlederne sier at kartleggingen har ført til at de ansatte har fått nye arbeidsoppgaver, eller til endringer i hvordan arbeidsoppgaver blir fordelt. Like mange svarer avkrefte på dette, mens 20 prosent synes det er vanskelig å si hvorvidt kartleggingen har ført til slike endringer. Også her samsvarer sektorledernes svar med virksomhetsledernes svar. Her svarer i tillegg 19 prosent at ansatte har tatt videreutdanning eller fagbrev etter kartleggingen.

Det kan være vanskelig å vite hva som er den konkrete effekten av kompetansekartlegginger. I caseundersøkelsen er det få ansatte som forholder seg til kartleggingen som er gjort på arbeidsplassen, selv om lederne oppgir at de har et slikt system, og at det blir jevnlig oppdatert. Likevel kan det tenkes at kartleggingen har en indirekte betydning for rekruttering og intern sysselsetting i kommunen, uten

at ledere, tillitsvalgte og ansatte mener at dette skyldes kartleggingen direkte. Sitatet under viser hvordan målet med kartleggingen rett og slett kan være å få en bedre oversikt og gi informasjon til dem som trenger det, uten at det nødvendigvis skal tas konkrete grep:

”Ja, tanken bak den var at det skulle være lettere å finne ut av hvem som trengte mer kompetanse, og vi kunne plukke ut alle fagarbeiderne, for eksempel, eller alle assistentene for å formidle videre at det lønner seg å ta et fagbrev av ulike årsaker, bedre lønn, status, pensjonspoeng, trivsel og sånne ting. (Hovedtillitsvalgt, kommune A)

Når det er sagt, viser tidligere forskning at ansatte kan komme til å forvente mer av kartleggingen enn som så. I en undersøkelse ble det beskrevet hvordan ansatte trodde at de ville få høyere lønn og andre arbeidsoppgaver som følge av kartleggingen, og at de ble skuffet når dette ikke var tilfelle (Sollien et al. 2010).

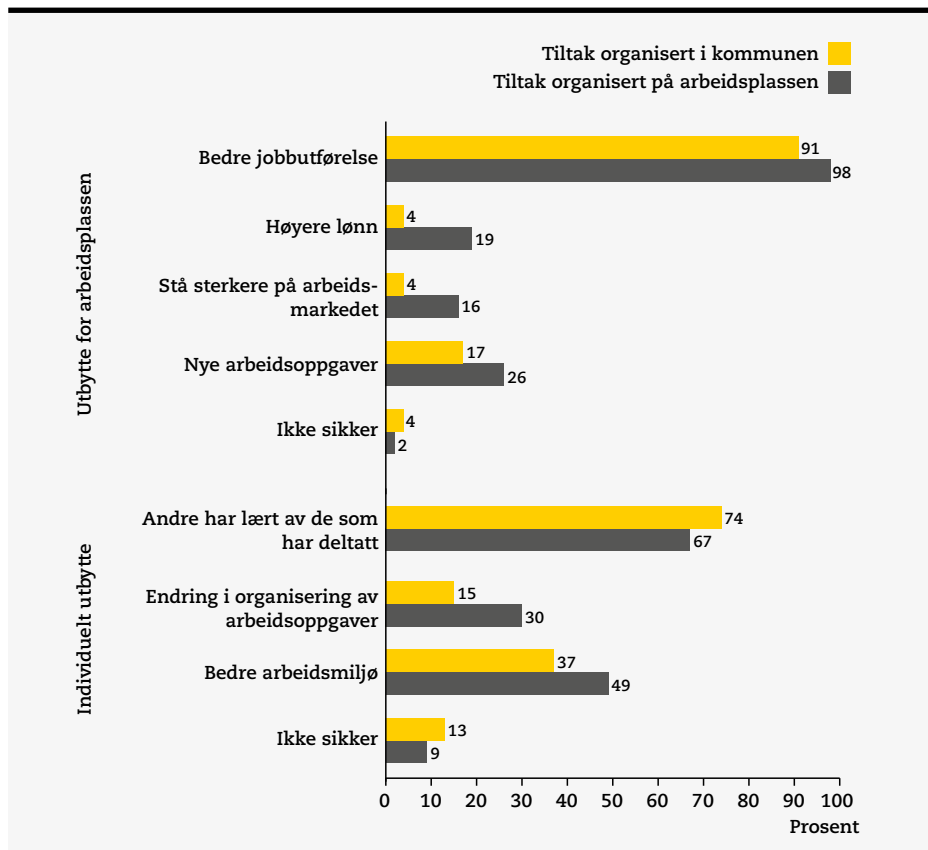
I tillitsvalgtundersøkelsen varierer svarene om kompetansekartlegging etter type tillitsvalgt. 62 prosent av seksjonslederne svarer at både de ansattes realkompetanse og formelle kompetanse har blitt kartlagt de siste fem årene, mens bare 46 prosent av de plasstillitsvalgte oppgir det samme. 10 prosent, både av seksjonslederne og plasstillitsvalgte, oppgir at det kun er den formelle kompetansen som har blitt kartlagt. Forskjellene i svarene kan bety at omfanget av kartlegging ved den enkelte arbeidsplass er mindre. Svarene i tillitsvalgtundersøkelsen peker ikke spesifikt mot sykehjem, men mot tillitsvalgte i hele sektoren, det er dermed fullt mulig at sykehjemmene i større grad kartlegger sine ansattes kompetanse. Merk likevel at svarene fra seksjonslederne skiller seg tydelig fra sektorledernes svar.

OM UTBYTTE AV LÆRINGSTILTAK

Det finnes flere måter å vurdere utbyttet av læringstiltak på. Det kan være snakk om individuelt utbytte eller utbytte for arbeidsplassen, og det kan også være snakk om utbytte som handler om jobbutøvelse og videre et mer økonomisk utbytte, som høyere lønn for den enkelte. I forskningslitteraturen blir ulike former for utbytte beskrevet (ref. Aspøy & Hagen 2012). Samtidig kan det være vanskelig å vurdere hva læringstiltakene faktisk har ført til. Hva skal egentlig måles? Vi ba lederne ved sykehjemmene om å tenke på det læringstiltaket flest ansatte hadde deltatt i de siste to årene, og hva dette hadde ført til.

I spørreundersøkelsen skilte vi mellom tiltak organisert i kommunen og tiltak organisert på arbeidsplassen. Videre trakk vi et skille mellom utbyttet for den enkelte ansatte og utbyttet for arbeidsplassen som helhet. Når det gjelder individuelt utbytte, viser figur 4.5 at bedre jobbutførelse er klart det vanligste. Videre gir

Figur 4.5 Andel sykehjem som rapporterer om ulike former for utbytte av læringstiltak. (Flere svar mulig). Prosent. (N = 50). Kilde: Sykehjemsledere.



tiltak organisert på arbeidsplassen i større grad høyere lønn. Ser vi på utbyttet for arbeidsplassen, svarer rundt to av tre at andre har lært av dem som har deltatt. Bedre arbeidsmiljø er også et viktig utbytte av læringstiltaket: For tiltak organisert på arbeidsplassen svarer nærmere halvparten at tiltaket har gitt et slikt utfall. Sitatene under gir et innblikk i hvordan ansatte og ledere i caseundersøkelsen ser på læringsutbyttet:

”Jeg har veldig nytte av de kursene som jeg går på, i hvert fall. Og så er det noe med å ta med seg det man lærer, og formidle videre, også. (Ansatt, kommune B)

”Etter et sånt kurs så tenker du en del, og så tenker du at du lærer andre måter å gjøre ting, litt flere tips og at du tenker annerledes. På jobb blir det ofte rutiner og mye av det

samme, så du får en oppfriskning av hvordan du kan gjøre ting. (Ansatt, kommune A)
Og det kunne hjelpe med medisiner og sånn. Hvis jeg kan bruke det at jeg har jobbet så lenge, at jeg får bruk for det, det er veldig greit. (Ansatt, kommune A)

” Ja, iblant merker man at de har vært og lært noe nytt. Kanskje de får et lite piff til å bli litt mer ivrige eller synes at det er artigere å jobbe når de har pratet med andre eller fått noen nye impulser. (Leder, kommune B)

” I fjor var det ei som tok fagprøven, og hun er så klart stolt av yrket, de blomstrer når de har klart det. De er bevisst faglige, det er en faglig oppvåkning. De tenker fag, tenker på en annen måte og ønsker faktisk pasienten det aller, aller beste. (Leder, kommune A)

At kompetansetiltakene i liten grad gir utslag i form av høyere lønn, harmonerer med det som blir sagt i intervjuene. Lønnsforskjellen for en ufaglært med lang erfaring og en fagarbeider er liten, bare 9000 kroner i året. Lønn er heller ikke en viktig motivasjon for dem som deltar:

” Nei, det synes jeg ikke, for jeg stiger ikke noe veldig. Da må jeg bli sykepleier. Det er mer at jeg kan ha noe fast. (Ansatt, kommune A)

Behov, interesse og hindre

BEHOV

Tidligere undersøkelser viser at selv om ansatte med lav utdanning deltar mindre i læringsaktiviteter enn ansatte med høy utdanning, deltar de med liten formalkompetanse mer når de opplever at dette er noe jobben krever (Nyen 2006). Ledelsens interesse i kompetanseutvikling har også betydning for deltakelse. De tillitsvalgte innen pleie og omsorg ble spurt om ledelsen stiller krav til eller har forventninger om at de ansatte med fagbrev eller uten formell kompetanse deltar i læring. Til sammen svarer nærmere en tredjedel at ledelsen stiller slike krav i svært stor (3 prosent) eller ganske stor grad (26 prosent). Samtidig svarer omtrent halvparten enten i ganske liten (28 prosent) eller svært liten grad (22 prosent). At ledelsen i liten grad forventer at denne gruppen deltar i læringstiltak, kan bidra til å svekke både motivasjon og interesse for deltakelse hos de ansatte. Av undersøkelsen kom det fram at det var en klar sammenheng mellom hvorvidt kommunen satser på fagbrev i helsefag, og om det ble stilt krav og var forventninger til de ansatte. Krav og forventninger kan også ha betydning for hvilken informasjon de ansatte får om hvilke muligheter de har.

At det i liten grad stilles krav til deltakelse i kompetanseutvikling, kan ha sammenheng med arbeidsplassens og kommunens bemanningsbehov. Nærmest alle sektorlederne (96 prosent) svarte at det var bestemte typer kompetanse kommunen ville ha særlig behov for innenfor pleie- og omsorgsfeltet. En av fire (26 prosent) hadde behov for flere fagarbeidere, og 22 prosent hadde behov for å rekruttere sykepleiere. Nærmere halvparten av kommunene (46 prosent) hadde behov for annen type spesialisering. Dette dreide seg blant annet om spesialisering innenfor psykiatri og demens. Blant virksomhetslederne hadde 42 prosent hatt problemer med å rekruttere nok sykepleiere de to siste årene, og 16 prosent hadde hatt problemer med å rekruttere nok fagarbeidere. Virksomhetslederne så for seg ulike måter å dekke dette behovet på, hovedsakelig gjennom en kombinasjon av ekstern rekruttering og intern kvalifisering – 62 prosent oppga dette som en løsning for begge kompetansegrupper. Når det gjaldt behovet for fagarbeidere, så 13 prosent for seg å møte behovet ved hjelp av intern kompetanseutvikling. 5 prosent oppga det samme i forbindelse med behovet for sykepleiere. Dette samsvarer med caseundersøkelsen: En av lederne beskriver rekrutteringsbehovet i kommunen slik:

” De har kjempeutfordringer med å rekruttere sykepleiere. Det er sykepleiere som er den største utfordringen. Hjelpepleiere slåss om de få hundre prosent stillingene som finnes, så der er det deltidspromatikken. Det er det som er utfordringene. Og så er det noen ufaglærte som du velger å ikke ansette, for det er ikke akkurat det du trenger, men som man allikevel ikke klarer seg uten. (Leder, kommune A)

Den ønskede fordelingen i kommunen er flere sykepleiere på skift og resten fagarbeidere. Denne lederen forteller at skal de fylle behovet for formell kompetanse, må faglærte over på sykepleie. Det virker lite realistisk å sette seg et mål om at mange fagarbeidere skal delta i tre års heltidsstudier. Til det er hindringene når det gjelder muligheter og motivasjon, for mange. Caseundersøkelsen gir videre et mer nyansert bilde av samspillet mellom behov, krav og forventninger. En leder forteller at det er lite hensiktsmessig å «pushe» folk til å delta i kompetanseheving:

” Det er viktig at det er vilje til å søke kompetanseheving, ikke at vi pusher på det noen, for det er noe med motivasjonen å gjøre. Det mangler vel ikke på tilbud, slik jeg ser det. (Leder, kommune B)

Det er vanskelig å «tvinge» ansatte til å delta i omfattende kompetanseheving. Samtidig gis det i kommune A også eksempler på at faglærte har blitt plukket ut til å delta i fagskoleutdanning, der behovet for spisskompetanse har vært særlig

presserende. Dette tyder på at kommunene kan ta fastere grep dersom det virkelig er et konkret behov for en bestemt type kompetanse.

Både spørreundersøkelsene og caseundersøkelsene viser at det også er et stort behov for mer kompetanse om ulike sykdomsproblematikk, som kreft, demens og psykiatri. Kompetanseplanene legger gjerne vekt på konkrete sykdommer. Disse temaene er også svært interessante for de ansatte, som i stor grad ønsker å få mer av slik kompetanse gjennom kursing.

INTERESSE

Over halvparten (52 prosent) av de tillitsvalgte sier at medlemmene er svært eller ganske interessert i kompetanseutvikling. En av tre (34 prosent) sier at de er verken interessert eller uinteressert. Til sammenlikning oppgir 58 prosent av sykehjemslederne at fagarbeidere og ansatte uten formell kompetanse i stor grad er interessert i delta i læringstiltak. 40 prosent svarer «i noen grad», noe som ikke er ulikt andelen tillitsvalgte som svarte at medlemmene var verken interessert eller uinteressert – det kan argumenteres for at disse to formuleringene måler det samme. Interessen ser ikke ut til å ha sammenheng med andelen ansatte uten formell kompetanse. Det er imidlertid få tillitsvalgte (9 prosent) som svarer at medlemmene er «svært interessert». Ansatte kommer dermed ut som en god del mer interessert i virksomhetslederundersøkelsen. Dette har ingen sammenheng med om den som har svart er plasstillitsvalgt, seksjonsleder eller hovedtillitsvalgt.

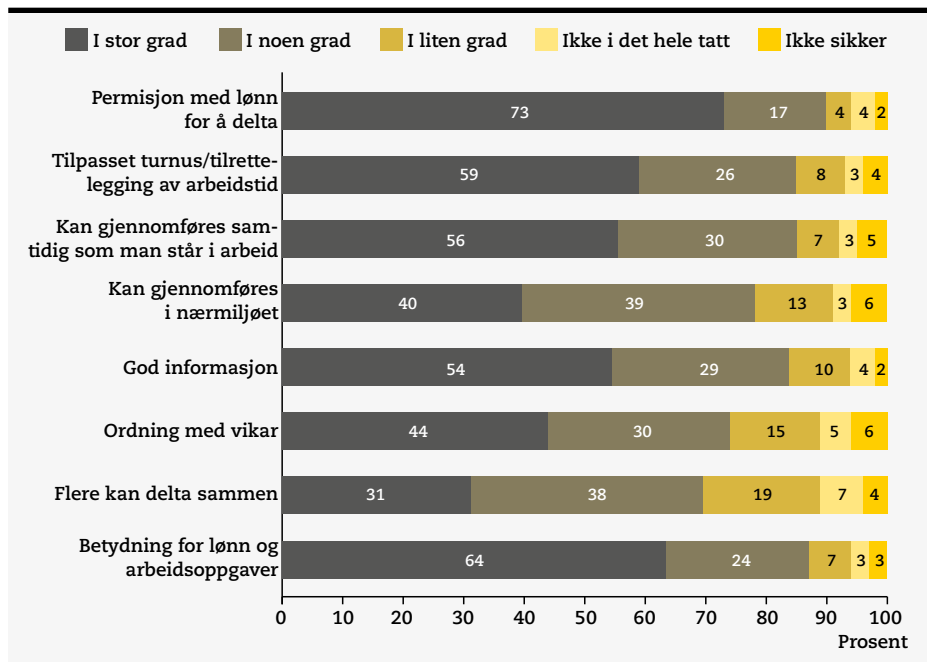
Også i casene kommer denne interessen for kompetanseutvikling fram. Ved flere tilfeller blir interessen for kurs framhevet, og interessen for kurs er ofte større enn interessen for formell kvalifisering. Kursene er av kort varighet og krever mindre av den ansatte enn å for eksempel ta fagutdanning. Flere ansatte forteller om tryggheten det gir å ha mer kunnskap, og dette er en viktig motivasjon. Samtidig varierer interessen for kurs de ansatte imellom. Lederne poengterer at alder har lite å si, men at livssituasjon har stor betydning.

HVA HEMMER OG FREMMER DELTAKELSE I LÆRING?

Flere undersøkelser viser at i pleie- og omsorgssektoren er knapphet på tid og personell viktige hindringer for kompetanseutvikling. Nødvendigheten av å tilrettelegge med vikarer kommer fram i flere studier (se f.eks. Bakken 2008; Gjerberg & Amble 2009). Det samme gjør behovet for å ha rom for å reflektere over arbeidet i det daglige.

Vi spurte de tillitsvalgte om hva de så på som forhold som hadde særlig stor betydning for deltakelse. Vi ba de spurte om å gradere ulike faktorer etter hvor viktige disse ble forstått å være. Resultatene er framstilt i figur 4.6.

Figur 4.6 Tillitsvalgtes opplevelse av i hvor stor grad ulike forhold har betydning for læringsdeltakelse. Andel tillitsvalgte i Fagforbundet, sektor for pleie og omsorg. Prosent. (N = 526).



Permisjon med lønn for å delta var klart det viktigste forholdet for deltakelse i læring. Dette reflekteres i intervjuene. I en av casene beskriver de ansatte at mens ansatte som jobber i full stilling, får fri for å delta på kurs, må ansatte i deltidstillinger delta i fritiden. Dette gjør det mindre attraktivt for mange – det kan være upopulært å ofre en fridag. Dette henger likevel sammen med hvor interessert man er i utgangspunktet, noe som kan være personavhengig. En ansatt forteller at hun gjerne deltar på kurs i fritiden fordi hun liker å få ny kunnskap. Hun prøver å få kolleger til å gjøre det samme. Også for formell utdanning har permisjon med lønn betydning. I kommunen der bare ansatte i faste stillinger får lønnet permisjon for å delta, kommer det fram at dette er en utfordring på kommunenivå. Er man ikke i fast stilling, får man ikke permisjon med lønn. Samtidig er det for få faste stillinger ledige til at de som i utgangspunktet kunne blitt faglærte, får anledning og blir motivert til å delta i et slikt løp.

Å ikke være alene om å delta i opplæring kan også ha betydning. En ansatt som er i gang med å ta fagbrev, sier for eksempel at det ville vært lettere om hun hadde gjort det sammen med noen andre. Figur 4.6 viser at også tilrettelegging med vikar har betydning. Våre casekommuner har alle slike vikarordninger. En hovedtillitsvalgt mener likevel at følelsen av at kolleger får merarbeid, kan hemme deltakelse:

” Jeg tror det har noe med at i en travel hverdag, så stopper det litt, og så er det gjerne alderen og, tiden òg kanskje. Ja. Og så er de litt lojale mot sin arbeidsgiver og medarbeidere, at de skal være borte så, så mange timer eller dager, da vet de at det blir merarbeid på de andre. (Hovedtillitsvalgt, kommune A)

Dette harmonerer i liten grad med intervjuene med ansatte. Her kommer det fram at kolleger opptrer både støttende og forståelsesfullt om man ønsker å delta i læringsaktiviteter.

En leder beskriver hvordan private forhold kan hindre deltakelse:

” Selvsagt er det vanskeligere for de som har små barn i barnehage og barneskolealder. Som kanskje har samboer som pendler. Det har vi full forståelse for. Det er vanskelig. Ellers ser jeg ingen andre hindringer. Alder og sånn tror jeg ikke er noe hinder. (Leder, kommune C)

Én leder trekker fram manglende likestilling i hjemmet som en viktig hindring for deltakelse i formell utdanning. Familieforpliktelser og dårlig samvittighet kan gjøre det vanskelig å delta i et omfattende opplæringsløp.

Lederen i en kommune forteller hvordan de jobber med å gjøre det personlig attraktivt for ansatte å ta fagbrev.

” Altså motivasjon. Jeg har blitt veldig bevisst på hvem som gjør hva. Jeg har sagt at det er ingen ufaglærte som får lov til å dele ut medisiner her. For noen er det veldig motivasjon det å drømme om å få dele ut medisiner. Det er ting ufaglærte ikke får gjøre, og da er det sårende, men jeg håper at det snur det til motivasjon for å gjøre noe med det. (Leder, kommune A)

Også en ansatt oppgir dette som en grunn til å få fagbrev:

” Hva var den viktigste grunnen? Jeg vil jo lære mer forskjellig, og det å kunne få en litt bedre stilling fast. Du må være faglært for å få noe fast. (Ansatt, kommune A)

Videre spurte vi om det var noen av disse tiltakene de savnet. Av svarene kommer det fram at permisjon med lønn er det de tillitsvalgte savner mest – over halvparten (54 prosent) svarer dette. Samtidig er god informasjon også et savn blant litt under halvparten (49 prosent), noe som kan tyde på at også tillitsvalgte kan ha mangelfull informasjon om hvilke læringsmuligheter som finnes. Rundt en av fire (27 prosent) savner ordning med vikar, og en av tre (33 prosent) savner at flere kan

ta utdanning sammen. Det eksisterer også et savn knyttet til utbyttet av opplæringen. Over 40 prosent savner at opplæringen har betydning for lønn. At lærings tiltakene i mindre grad har betydning for lønn, er i tråd med forrige kapittel om utbytte av læringstiltak.

Spørsmålet om lønnsstigning kom også fram i caseundersøkelsen. En leder beskriver hvordan lønnsøkningen ved å ta fagbrev ikke er stor nok for at ansatte skal motiveres til å ta formell utdanning:

” Det som er så synd, er at ufaglærte tjener omtrent like godt som faglærte. Så lenge lønnsstigen på ufaglærte går parallelt med faglærte, så er ikke motivasjonen så stor. Det hadde vært annerledes om lønnsstigen til de ufaglærte hadde sluttet der lønnsstigen til de faglærte begynte. Men jeg har jo damer som er femti år, av de ufaglærte, og de tjener mer enn de nyutdannede. Man har for lite igjen for å ta seg utdannelse. (Leder, kommune A)

Så godt som halvparten av de tillitsvalgte svarer at de savner god informasjon om muligheter for opplæringstiltak. Betydningen av informasjon om tiltak kommer tydelig fram i caseundersøkelsen. Flere ansatte beskriver verdien av at ledere aktivt informerer og oppmuntrer til deltakelse. Videre ser de tillitsvalgte det som sin rolle å bidra til at medlemmene er klar over hva som er mulig for dem. En hovedtillitsvalgt beskriver hvordan informasjonsflyt og lederskap henger sammen, og hvorfor dette varierer fra enhet til enhet:

Det kan være at man har vært enhetsleder for lenge, at man bare faller inn i et spor og kommer ikke på det, rett og slett, i en kjempetravel hverdag. Og så kan det òg være at de rett og slett ikke vet det, at det har kommet inn nye. I det siste, og spesielt hvis de òg da har liten interesse. Det er gjerne dumt å si at det er liten interesse, for det har de ikke, men de er lite opptatt av det, jeg tror de har for mye annet å gjøre òg. (Hovedtillitsvalgt, kommune A)

Som nevnt i kapittel 2 viser tidligere undersøkelser sammenhengen mellom lederens engasjement og gode læringsmulighetene. En ansatt beskriver forandringen i læringsmulighetene, ikke minst for læring i det daglige arbeidet, etter at arbeidsplassen fikk ny sjef:

” Ja, for sånn som før i gamle dager, da gikk alt bare sånn, da måtte du klare deg selv. Du skal dit og dit og dit, og så er det grei deg selv, og var det noen problemer, så diskuterte vi det i lunsjen, men ikke noe utover det. [...] Etter at hun [leder] kom inn her, så har det blitt helt snudd på hodet. Her skal ingen gå rundt med problemer, det skal løses. (Ansatt, kommune B)

Blant tillitsvalgte i spørreundersøkelsen kom det fram at økonomiske begrensninger, både for den enkelte og for arbeidsgiver, kan hindre deltakelse i læring. I tillegg blir hardt arbeidspress eller mangel på tid forstått som en viktig hindring. For halvparten (50 prosent) av lederne ved sykehjemmene blir manglende midler fra kommunen oppfattet som en viktig hindring for deltakelse, noe som er i tråd med svarene fra tillitsvalgte. Videre blir arbeidspress og mangel på tid også her forstått som en hindring. Disse faktorene ble i mindre grad nevnt i intervjuene. Deltidsarbeid blir også oppgitt som en viktig hindring i spørreundersøkelsen blant sykehjemsledere (46 prosent), og dette samsvarer med caseundersøkelsen. Andre hindringer er mangel på interesse og motivasjon hos ansatte (44 prosent) og at læringstiltak er for dyrt for arbeidsgiver (40 prosent). En av tre (32 prosent) svarer at lite kunnskap om mulige læringstiltak hindrer deltakelse, og like mange (34 prosent) sier at læringsdeltakelse er for dyrt for den enkelte.

Tillitsvalgtes rolle i kompetansespørsmål

Undersøkelsen blant tillitsvalgte viser at en av tre var usikre på om kommunen satset bevisst på enkelte grupper. De som er usikre på slike satsinger, er i større grad usikre på om de ble mer eller mindre involvert enn representanter fra andre arbeidstakerorganisasjoner, og de har i mindre grad kommet med forslag om læringstiltak. At kommunene satser, har også en positiv sammenheng med hvor involvert de tillitsvalgte er. I disse kommunene oppgir flere at de har bidratt ved å tilrettelegge med vikarordninger, og flere svarer at de er fornøyde med hvordan man blir involvert. Dette tyder på at det er en sammenheng mellom kommunens arbeid med kompetanseutvikling og hvilken kunnskap, interesse og mulighet tillitsvalgte har for å påvirke.

I casene beskriver særlig en tillitsvalgt hvordan det jobbes med å heve kompetansen blant de ansatte:

” Vi sier at du får bedre lønn, du får høyere status, ikke minst pensjonspoeng og trivsel med at du får det bedre på jobb når du vet at du har et fagbrev å slå i bordet med. Og så er det mye lettere å søke jobb også når du har et fagbrev. Vi prøver å vinkle det sånn. Vi er med og pusher, er med å søke om stipend, kommunen har stipend, vi [Fagforbundet] har stipend sentralt og litt lokalt her i [kommune]. (Hovedtillitsvalgt, kommune A)

Hun mener samtidig at tillitsvalgte har et ansvar når det gjelder kompetanseutvikling:

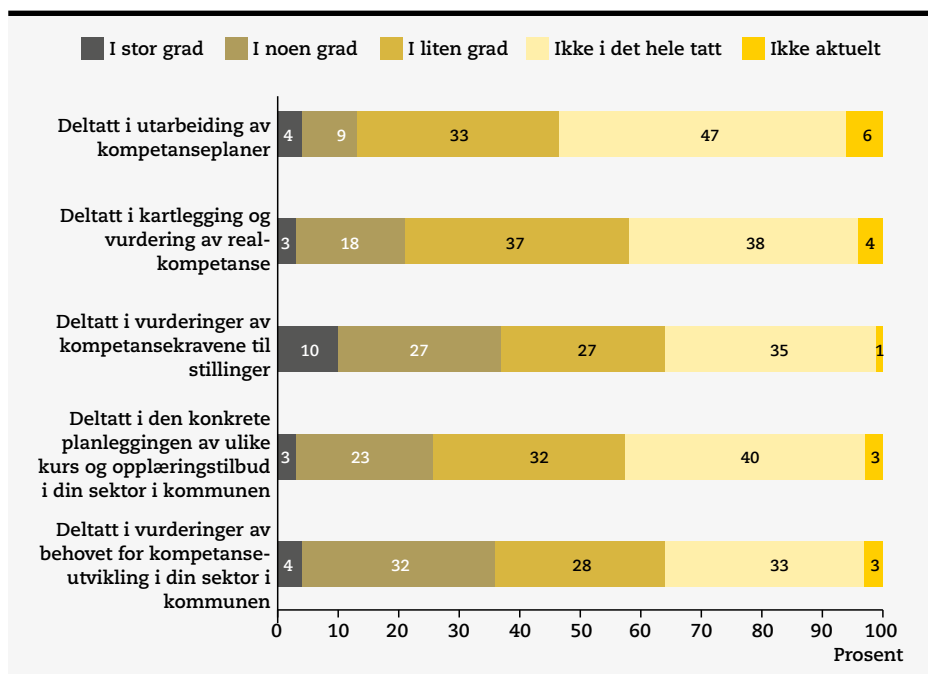
”Jeg vil si at hver enkelt seksjonsleder har ansvar der, og pusher på for å formidle at nå trenger vi kompetanse i det og det. Og jeg tror at vi i Fagforbundet er også flinke til å formidle når det gjelder ting og tang som de kan gå på. (Hovedtillitsvalgt, kommune A)

I en annen kommune forteller en plasstillitsvalgt at hun i mindre grad er involvert av lederne når det gjelder kompetanse:

”Nei. Det er noe man kan bli spurt om på den årlige praten med leder, om det er noe vi kan tenke oss kompetanse i, kurs og slik, men ikke noe ellers. (Tillitsvalgt, kommune C)

De tillitsvalgte ble spurt om hvordan de hadde deltatt i kompetansespørsmål på sin arbeidsplass eller i sin sektor i kommunen det siste året. Nærmere 70 prosent hadde informert eller veiledet medlemmer om opplæringstilbud og andre muligheter for læring. 40 prosent hadde kommet med konkrete forslag om etter- og videreutdanningstiltak, mens bare 22 prosent hadde jobbet direkte med å få til vikarordninger, permisjonsordninger eller andre tiltak for å tilrettelegge for læringsdeltakelse blant de ansatte.

Figur 4.7 I hvilken grad seksjonssleder har deltatt i ulike aktiviteter knyttet til kompetansebehov og kompetanseheving på arbeidsplassen. (N = 78).



Vi spurte de tillitsvalgte hvor fornøyde de var med muligheten de hadde til å påvirke læring blant de ansatte. Andelen som verken er fornøyde eller misfornøyde, er påfallende: Hele 42 prosent svarer dette. Til sammen er rundt 20 prosent enten svært fornøyde (3 prosent) eller ganske fornøyde (19 prosent). Omtrent like mange er lite fornøyde med muligheten til å påvirke. 13 prosent synes det er vanskelig å si hvor fornøyde de er.

Undersøkelsen viser samtidig at faste møter der de tillitsvalgte kan ta opp kompetansespørsmål, har betydning for om de føler at de har mulighet til å påvirke.

I caseundersøkelsen ba vi de tillitsvalgte fortelle om hvordan de selv jobber med å tilrettelegge for deltakelse i kompetanseheving blant ansatte. Ansatte uten formell kompetanse blir ofte mindre prioritert for tiltak, og en hovedtillitsvalgt framhever at når kommunen ikke tilrettelegger direkte for at denne gruppen skal få delta i fagopplæring, blir det ekstra viktig at tillitsvalgte oppmuntrer til dette. Å gi informasjon er en viktig del i dette arbeidet. Samtidig gir ingen av de ansatte i de tre kommunene inntrykk av at plasstillitsvalgt aktivt går ut og opplyser om kurs og andre tiltak:

- ” Nei, det har jeg ikke opplevd. (Ansatt, kommune A)
- ” Det kan godt være hun hadde det, men ikke som jeg la merke til. (Ansatt, kommune A)
- ” Men jeg tror egentlig ikke det er den tillitsvalgte som har så mye med det med kurs å gjøre. Det er mest daglig leder. (Ansatt, kommune C)
- ” Nei, de bare er der hvis det er noe vi lurar på. Jeg har inntrykk av det. De var her en dag jeg var syk, jeg tror det var i forrige uke at de var her og la ut forskjellige skjemaer og sånt noe. (Ansatt, kommune B)

Det kan med andre ord virke som om tillitsvalgtes rolle er mindre synlig blant de ansatte. Det er likevel ikke utenkelig at hovedtillitsvalgt er mer involvert i kompetansespørsmål enn plasstillitsvalgt og sørger for å gi informasjon til dem som har lite kvalifikasjoner fra før. Samtidig forteller en av lederne at det hos dem er den plasstillitsvalgte som er mest aktiv, ikke hovedtillitsvalgt. Dette viser at det ikke er en ensartet sammenheng mellom type tillitsvalgt og involvering i kompetansespørsmål.

Et sitat fra en plasstillitsvalgt kan bidra til å forklare årsaken til at tillitsvalgte kan være lite synlige for den enkelte ansatte. Hun forteller at hun har seks avdelingsledere å forholde seg til, noe som gjør oppfølging utfordrende:

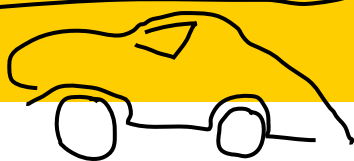
» *Egentlig gjør jeg ikke noe annet enn å henge opp oppslag. Jeg er egentlig tillitsvalgt for altfor mange, så jeg sliter litt med å følge opp mye. (Plasstillitsvalgt, kommune B)*

Hva kjennetegner de gode casene?

Deltakelse i kompetanseutvikling handler om kommunens behov og tilrettelegging på den ene siden og den ansattes interesser og motivasjon på den andre siden. Interessene hos kommunen arbeidsplassen og den ansatte kan være både sammenfallende og motstridende. En god case kan dermed defineres som en kommune der ansattes interesse for deltakelse harmonerer med hvordan kommunen tilrettelegger for læring. Samtidig kan en god case defineres som en kommune der kommunens behov harmonerer med ansattes interesse, og der det tilrettelegges strategisk for at kompetansebehovet skal møtes gjennom læringsdeltakelse og kompetanseheving så fremt dette er mulig. En balanse mellom behov, muligheter og interesse er ideelt.

Alle casene i undersøkelsen arbeider med å heve kompetansen blant ansatte. Undersøkelsen blant sektorlederne viser at de fleste kommuner har ordninger for formell kvalifisering for ansatte i pleie- og omsorgstjenester, og tilrettelegging for kursdeltakelse og læring i det daglige arbeidet er også utbredt. Videre sier over halvparten av kommunene og tillitsvalgte at de ansatte er interessert i kompetanseutvikling. Kommune A kjennetegnes av at kommunen har kompetanseplaner som brukes, og bred og effektiv kartlegging av kompetansen som oppdateres jevnlig. Videre blir det tilrettelagt for at ansatte uten formell kompetanse skal kunne ta fagbrev. Dette avhenger i stor grad av økonomisk tilrettelegging i form av permisjon med lønn og stipendordninger for å støtte sykepleierutdanning. Blant de tre casene er det imidlertid ingen som er «perfekte» i arbeidet med kompetanseutvikling. Kommune A gir for eksempel permisjon med lønn til de ansatte, men først og fremst fast ansatte. Dette gjør at mange faller utenfor ordningen. Samtidig er det fullt mulig å delta i utdanningstiltak de dagene man har fri, og de som jobber deltid, får permisjon med lønn dersom studiesamlingene faller på en arbeidsdag. Interessen for dette er varierende. Likevel er de ansatte svært interessert i å delta på kurs og heve sin kompetanse på andre måter.

BARNEHAGE



5 Barnehage

I dette kapitlet beskriver vi barnehagesektoren, de som jobber der, og generelle utfordringer knyttet til kompetansespørsmålet. Dernest benytter vi data fra både den kvantitative spørreundersøkelsen og den kvalitative caseundersøkelsen til å redegjøre for hvordan barnehagesektoren driver kompetanseutvikling blant sine ansatte. Hvilke rutiner og systemer finnes for formell og uformell opplæring? Hva kjennetegner vilkårene for å delta i læringstiltak? Andre spørsmål som drøftes, er: Hvem får, og hvem får ikke, hvem ønsker, og hvem ønsker ikke? Hvilket utbytte har den ansatte av å delta i læringstiltak? Hvilken rolle spiller ledelse, tillitsvalgte og kolleger for læring? Hva er det som kjennetegner de gode casene?

Barnehagesektoren – bakgrunn og utfordringer

I barnehagesektoren er kompetanse mer aktuelt enn noensinne. Målet om full barnehagedekning er langt på vei nådd, og den neste store barnehagesatsingen ser ut til å handle om kvalitet. For å sikre kvalitet i barnehagen er personalets personlige og faglige kompetanse framhevet som den viktigste faktoren (NOU 2012:1, kap 8; St.meld nr. 41 (2008-2009); Ellingsæter & Gulbrandsen 2007). Ofte ses personalets kvalitet som synonymt med andelen førskolelærere¹ (Bauchmüller et al. 2011; NOU 2012:1; Meluish 2004), men nyere offentlige utredninger åpner for at kvalitet må forstås bredere, og at kvalitetsheving beror på kompetansen til *alle* ansatte (NOU 2012:1).

Det er rett over 90 000 ansatte i norske barnehager (www.ssb.no). Av de ansatte er det om lag en tredjedel som er barnehagelærere/førskolelærere, mens to tredjedeler tilhører stillingsgruppen «assistent». Her inngår både ufaglærte og barne- og ungdomsarbeidere med fagbrev. Det er særlig assistentgruppen som er interessant i denne sammenhengen fordi de faller innenfor kategorien av kommu-

¹ I denne rapporten vil vi heretter bruke begrepet barnehagelærer i stedet for førskolelærer. Denne endringen ble innført sent i 2012 i forbindelse med omlegging av innholdet i opplæringen (se for eksempel: www.aftenposten.no/nyheter/iriks/-Landets-forste-barnehagelarere-7016834.html#UiYQkF84VGE)

nalt ansatte som har kort formell utdanning. I dag er det ikke noe krav til at barne- og ungdomsarbeidere skal inngå i bemanningen, men de utgjør i realiteten 11,6 prosent av hele grunnbemanningen og cirka 25 prosent av assistentgruppen (NOU 2012:1:87; ssb.no). Øie-utvalget, som utredet ny lovgiving for barnehager, anbefaler at hele 25 prosent av hele grunnbemanningen bør være barne- og ungdomsarbeidere (NOU 2012:1:87). Utvalget anbefaler også å øke andelen pedagoger ved å lovfeste at de skal utgjøre halvparten av grunnbemanningen. Undersøkelser viser at mange barnehager ligger under eller på grensen av det forsvarlige/tillatte med hensyn til bemanning (Enehaug et al. 2008:10). Dette skyldes både sykefravær og at det gis relativt mye dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogiske ledere. Andelen som er ansatt med dispensasjon økte fra 7 prosent i 2006 til 14 prosent i 2010 (NOU 2012:1:87). Blant de endringer og utfordringer sektoren står overfor, er det i tillegg relevant å trekke fram at Øie-utvalget også foreslår å åpne for flere pedagogiske yrkesgrupper i barnehagen. Dessuten er det sannsynlig at brukerne vil stille større krav. Tidligere var foreldrene mest opptatt av å få en barnehageplass, mens de nå trolig vil stille større krav til barnehagens kvalitet og dermed personalets kompetanse (Nicolaisen et al. 2012).

Når det gjelder kompetansesammensetning i barnehagesektoren, så kan det se ut til at det i praksis skjer endringer for gruppen med lavest formell utdanning. I spørreundersøkelsen oppgir 36 prosent av styrerne at deres kommune har satt som mål å øke andelen faglærte barne- og ungdomsarbeidere. Caseundersøkelsen som er gjort i forbindelse med denne rapporten, indikerer også at kommuner kan være i ferd med å endre rekrutteringspraksis. En av disse kommunene har fra og med 2013 vedtatt at de bare skal ansette fagarbeidere, mens andre kommuner holder åpent for både barne- og ungdomsarbeidere og ufaglærte i sine utlysninger. Årsakene til at man i større grad ønsker nyansatte med fagbrev, er flere. Noen ønsker å ha så høyt utdanningsnivå som mulig i assistentgruppen med henvisning til at de mangler barnehagelærere. Andre viser mer generelt til kvalitet og nye krav til barnehagen. Noen av de eldre ansatte sier de ønsker å ta fagbrev fordi de føler det blir vanskeligere å stå uten når flere kolleger får fagbrev og kommunene skjerper sine krav til utdanning. På den annen side anføres det også grunner til at barnehagene fortsatt bør rekruttere også blant ufaglærte. Flere argumenterer for at personlig egnethet er viktig i jobben, og at man kan gå glipp av talent ved å stenge døren for ufaglærte.

Trang kommuneøkonomi kan være en pragmatisk begrunnelse for å rekruttere ufaglærte. Dette nevnes av noen av informantene. Høsten 2013 har en bydel i Oslo kommune vært i mediernes søkelys fordi de ikke gir fagarbeiderlønn til

ansatte som har tatt fagbrev med henvisning til trange budsjetter (Fagladet.no²). Arbeidsgiverne snudde imidlertid i denne saken i løpet av august 2013 og fagarbeiderne skal nå få riktig lønn.³

Sitatene under illustrerer hvordan en sektorleder og en ansatt vurderer nye krav til kompetanse i barnehagesektoren og praksis knyttet til dette.

” Skiftene som har vært i synet på de små barna og deres utvikling og læring, innebærer jo kanskje at den erfaringsbaserte kompetansen man hadde i går, ikke er gyldig i dag. Man har jobbet under ulike regimer, for å si det sånn. Det er faktisk krav til at man skal endre. Det kommer neppe over natten, men det er helt andre krav til hva barna skal oppleve, og hva ansatte skal gjøre. [...] Og dette kom i forbindelse med at vi hadde en ganske stor endring da barnehagene ble overført fra Likestillingsdepartementet til Kunnskapsdepartementet. Barnehagen blir nå sett på som en del av barns utdanningsløp. (Sektorleder kommune B)

” Det er jo derfor jeg har lyst å ha det fagbrevet. Jeg vet at hvis jeg søker i en annen barnehage nå og skal jobbe 50 prosent, så kommer de til å ta den med fagbrev først. Selv om jeg vet at jeg har mye mer erfaring og kompetanse enn en nyutdannet barne- og ungdomsarbeider [...]. Jeg har veldig lyst å jobbe i friluftsbarnhage, men jeg tør ikke søke. Jeg har jo fått høre at jeg har liten sjanse fordi jeg ikke har det brevet. (Ufaglært assistent, kommune C)

Tilrettelegging for læring

I dette avsnittet beskriver vi hvilke rutiner og systemer kommunene har for kompetanseutvikling i barnehagesektoren, det gjelder både formell oppkvalifisering, ikke-formelle opplæringstilbud sentralt i kommunen eller i den enkelte enhet og også uformell læring.

Beskrivelsen bygger på både kvantitative data fra spørreskjemaundersøkelsen til sektorsjefer, virksomhetsledere (styrere) og tillitsvalgte og på kvalitative data fra caseundersøkelsen som omfatter intervjuer med ansatte, plasstillitvalgte, hovedtillitsvalgte/seksjonsleder, styrere og sektorledere. Siden det er et poeng at kommunecasene skal framstå som en helhet for leseren, presenterer vi først en oversikt over de tre casene. Deretter drøfter vi rutiner og systemer ut fra begge datatilfangene. Det kvantitative materialet vil, som redegjort for i kapittel 3, bli omtalt som *spørreundersøkelsen* og det kvalitative som *caseundersøkelsen*.

² www.frifagbevegelse.no/nyhetsbrev/article6794144.ece

³ www.fagforbundet.no

Barnehage

Kommune

A

Mellomstor kommune med tolv barnehager, hvorav tre er kommunale. Kommunen er blant dem som har størst mangel på pedagoger, men har svært god dekning av fagarbeidere. (barne- og ungdomsarbeidere). I 2009 tok 20 ufaglærte fagbrev gjennom et tilbud fra kommunen. Det betegnes som en suksess, og den høye deltakelsen og fullføringsgraden forklares med at mange gjorde det sammen, og med god tilrettelegging fra kommunen. At kurset ble holdt lokalt med en dyktig lærer (framfor fjernstudier), opplevdes som avgjørende. Hovedtillitsvalgte i Fagforbundet initierte kommunens satsing i 2009 og opplever nå etterspørsel etter å sette i gang en slik satsing igjen, også fra ufaglærte assistenter i de private barnehagene. Kommunen oppfordret dem som tok fagbrev, til å videreutdanne seg til barnehagelærere, men bare to har gjort det. Kommunen ønsker nå først og fremst å satse på at flere tar barnehagelærerutdanning, men har liten mulighet for å gi økonomisk støtte. Kommunen har søkt og fått midler hos fylkesmannen til kurs. Kompetanseplan utarbeides i samarbeid med barnehagene og tar utgangspunkt i rammeplan. Kommunen har i stor grad sentralisert sitt kurstilbud og arbeider med å etablere en rød tråd i sine kurs fra år til år slik at kurs ikke blir enkeltstående hendelser. Sektorleder sier at det ikke er rom for mange kurs per ansatt hvert år. I den ene barnehagen vi gjorde intervjuer i, anslår de at alle ansatte har deltatt på to kurs siste år.

Kommune

B

Stor sentral kommune med 36 barnehager hvor over halvparten er kommunale. Kommunen har underdekning av pedagoger og har de siste årene hatt dispensasjon for 25–30 pedagoger. Kommunen utfører kompetansekartlegging og har en kompetanseplan som den blant annet bruker til å prioritere satsinger. Kommunen har ikke mange voksne som tar fagbrev som barne- og ungdomsarbeidere, og sektorleder beskriver at det var flere før. Ganske nylig har kommunen vedtatt et ufravikelig krav om fagbrev ved utlysning av assistentstillinger. Blant kompetansehevende tiltak satser kommunen særlig på relativt omfattende språkkurs (130 timer) for etniske minoriteter. Kommunen satser også på å tilrettelegge for ansatte som ønsker å ta barnehagelærerutdanning gjennom tilpasset arbeidstidsordning og veiledning. Det er i liten grad mulig å gi økonomisk støtte ved utdanning, men kommunen forsøker å bidra med andre former for tilrettelegging. Kommunen har for øvrig sentralisert kurstilbudet sitt. Snarere enn at hver barnehage sender noen av de ansatte på selvvalgte kurs, har kommunen laget et kursprogram som barnehagene kan velge i, og så kommer en leverandør og holder kurs for hele barnehagen samlet. Dette tilbudet omfatter både de private og kommunale barnehagene. I den undersøkte barnehagen angir styrer at alle har vært på minst tre kurs siste år, men dette er en læringsbarnehage, og tallene er muligens ikke overførbare til andre barnehager.

Kommune

C

Liten kommune med åtte barnehager, hvorav halvparten er kommunale. Kommunen har noe underdekning av pedagoger. Kommunen forsøker å legge til rette for ufaglærte som vil ta fagbrev. Litt under halvparten av assistentene har fagbrev. Ved nyrekruttering av assistenter foretrekkes barne- og ungdomsarbeidere, men det er også mulig å ansette ufaglærte. Når det gjelder kurs for øvrig, har kommunen i de senere årene gått mer over til å holde egne samlinger og å få kursholdere til å komme til den enkelte barnehage framfor å sende enkeltansatte på eksterne kurs. Årsaker som nevnes til denne endringen, er økonomisk knapphet, men også at ledelsen ser en verdi i at alle får ta samme kurs samtidig. Kommunen har en formalkompetansestige som gir lønnsøkning for ulike former for kurs, også den typen kurs som normalt ikke gir lønnsmessig uttelling. Det er laget kriterier for antall og typer kurs som gir uttelling i forbindelse med kommunens kompetanseplan. Dette er sannsynligvis uvanlig i norske kommuner. Tidligere måtte man ha fagbrev for å komme inn på denne stigen, men det er endret, og nå kan også de uten fagbrev få uttelling for kurs. Kommunen har kompetanseplaner og gjør kompetansekartlegging med noen få års mellomrom.

ORGANISERING AV KOMPETANSEPLANER OG KOMPETANSEARBEID

Vår spørreundersøkelse blant sektorsjefer i viser at flertallet av kommunene har en kompetanseplan for barnehagene. 54 prosent svarer at de har slike planer alene, mens 38 har kompetanseplaner sammen med andre kommuner. Resten svarer at de ikke har kompetanseplaner. Intervjuene i caseundersøkelsen kan tyde på at det er i ferd med å bli mer vanlig å ha kompetanseplaner. At kommuner samarbeider om kompetanseutvikling, er også svært vanlig, tett opp til 80 prosent oppgir at de er involvert i denne typen samarbeid. Samarbeid er litt vanligere i kommuner med under 10 000 innbyggere.

HVORDAN STYRES MIDLER TIL KOMPETANSEUTVIKLING?

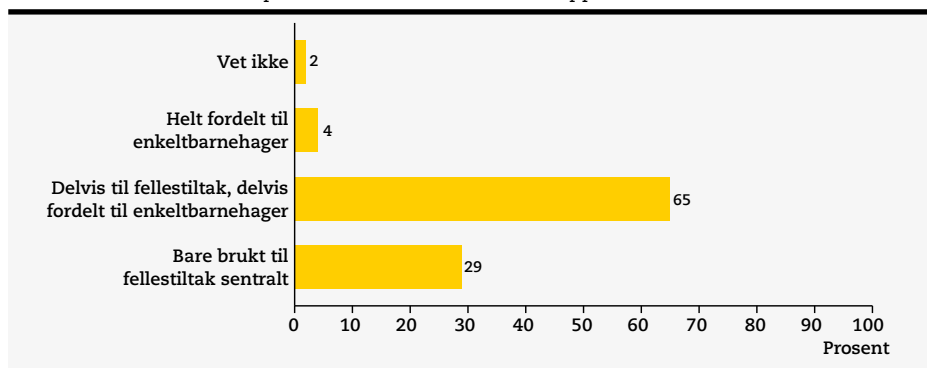
Vi har sett på hvordan midlene til kompetanseutvikling styres, og spurte sektorsjefene hvordan midlene ble brukt. Det bare 4 prosent av sektorsjefene som oppgir at det ikke er brukt noen midler i deres kommune i løpet av 2012 og 2013. Figur 5.1 viser at nesten ingen kommuner fordeler alle midlene ut til de enkelte barnehager, men at de heller har en eller annen grad av fellestiltak som brukes sentralt.

De som er intervjuet i caseundersøkelsen, opplever at midlene til kompetanseheving er svært begrensede, og at over tid har mulighetene for den enkelte barnehage til å sende noen av de ansatte på eksterne kurs blitt noe mindre. I caseundersøkelsen peker informantene på flere mulige årsaker til at kompetansemidlene brukes til fellestiltak som er styrt sentralt i kommunen. Noen mener at man får mer ut av kronene dersom de brukes sentralt, både fordi det er billigere enn å sende de ansatte på eksterne kurs, og fordi flere kan delta samtidig. Dessuten

får sektorsjefene mer styring med at midlene brukes i tråd med prioriteringene i kompetanseplanen. Det blir også vist til faglige grunner for å styre bruken av kompetansemidler fra sentralt nivå.

Figur 5.1 Hvordan har kompetansemidler i kommunen blitt brukt? Prosent. (N = 48).

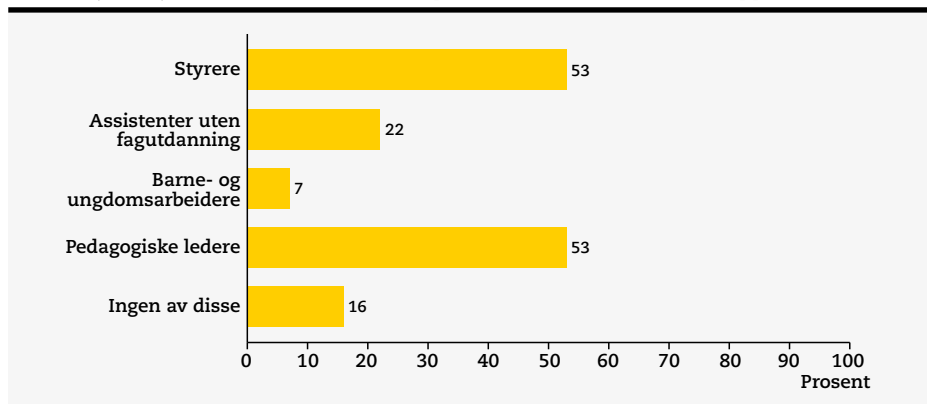
Kilde: Kommunale ledere på sektornivå med ansvar for oppvekst.



Når det gjelder hvem som prioriteres i fordelingen av kompetansemidler som gjøres sentralt i kommunen, viser vår undersøkelse at styрere og pedagogiske ledere skiller seg klart ut som de gruppene som får mest.

Figur 5.2 Grupper som har vært prioritert for tiltak sentralt i kommunen i 2012 og/eller 2013. Prosent. (N = 50).

Kilde: Kommunale ledere på sektornivå med ansvar for oppvekst.

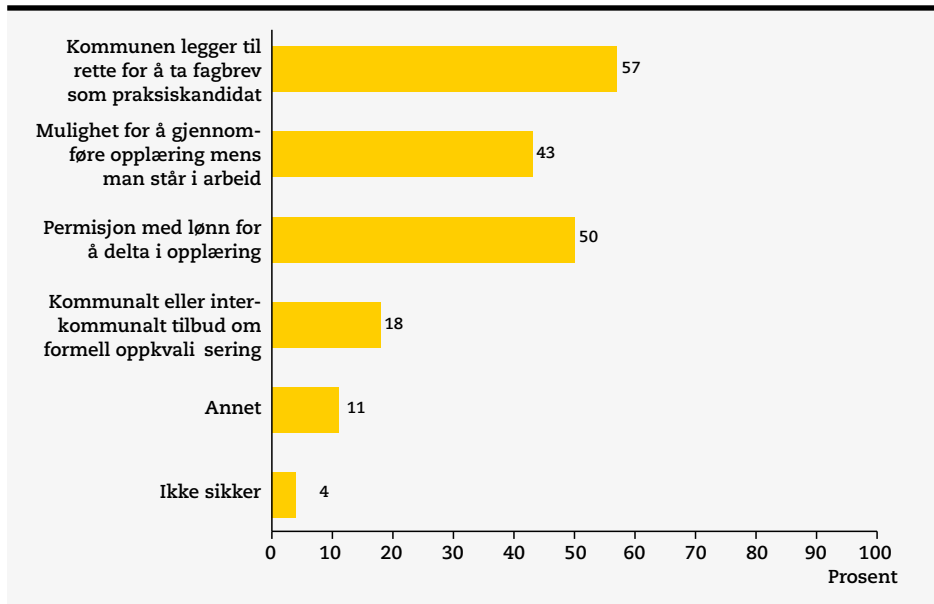


Dette resultatet harmonerer med andre undersøkelser som også viser at assistenter får færrest kursdager (Enehaug et al. 2008). Fra en undersøkelse rapporterer Riksrevisjonen at i løpet av barnehageåret 2007/2008 hadde assistenter i underkant av en kursdag, pedagogiske ledere og pedagog 2 hadde i gjennomsnitt litt over en kursdag, mens styrerne hadde fem kursdager (NOU 2012:1, punkt 9.2).

FORMELL KVALIFISERING

På barnehageområdet vil klare eksempler på formell kvalifisering være ufaglærte assistenter som tar fagbrev som barne- og ungdomsarbeider, eller ansatte som tar barnehagelærerutdanning. Spørreundersøkelsen blant sektorsjefer viser at 56 prosent av kommunene har en form for tiltak eller ordning som gjør det mulig å ta fagbrev som barne- og ungdomsarbeider. Det er flere relativt små kommuner⁴ som har et slikt tilbud om vi sammenlikner med hvilke tilbud større kommuner gir. I figur 5.3 viser vi hvilke former for tilbud og tilrettelegging som tilbys. Vi ser at det vanligste tiltaket er at kommunene legger til rette for praksiskandidater som vil ta fagbrev. Halvparten av kommunene tilrettelegger ved å gi permisjon med lønn for å delta i opplæring, mens litt over 40 prosent gir mulighet for å gjennomføre opplæring mens man står i arbeid (det vil si tilrettelagt arbeidstid og/eller permisjon uten lønn).

Figur 5.3 Hvilke typer tilbud og tilrettelegging har kommunene for dem som tar fagbrev som barne- og ungdomsarbeider? Prosent. (N = 50). Kilde: Kommunale ledere på sektornivå med ansvar for oppvekst.



I de samme undersøkelsene har vi også spurt om hvordan og i hvilken grad kommunene tilrettelegger for dem som tar barnehagelærerutdanning. Kommunene tilrettelegger noe mer for denne gruppen, blant annet når det gjelder permisjon med lønn for å delta i opplæring. Denne forskjellen kan muligens forklares med at

4 Under 10 000

mange kommuner sliter med å skaffe nok pedagoger og derfor prioriterer barnehagelærere for å innfri «pedagogkravet». I spørreundersøkelsen for styrerne oppga alle at de i stor eller noen grad hadde problemer med å rekruttere nok barnehagelærere, mens nesten ingen oppga det samme om barne- og ungdomsarbeidere. I caseundersøkelsen var det to av kommunene som hadde en betydelig mangel på barnehagelærere, og disse satset i noen grad på å videreutdanne egne ansatte til barnehagelærere. I kommunen som ble rangert som best, var det 20 ansatte som hadde tatt fagbrev som barne- og ungdomsarbeider samtidig, og sektorleder håpet at flere av disse ville videreutdanne seg til barnehagelærere, men det var bare to som hadde meldt interesse for å gjøre dette. Også den andre kommunen som slet med kravet til pedagogdekning, oppmuntret egne ansatte til å ta barnehagelærerutdanning. I begge casene ble det påpekt at det var mye mer krevende å stå i jobb og så ta barnehagelærerutdanning ved siden av enn å ta fagbrev som barne- og ungdomsarbeider. Barnehagelærer er et lengre utdanningsløp, og det krever mer av den enkelte ansatte og av arbeidsgiver å gjennomføre det, ikke minst i økonomisk forstand. Basert på noen av lederintervjuene ser det ut til å råde en oppfatning av at barnehager som har for få barnehagelærere, til en viss grad kan kompensere for denne kvalitetsmangelen ved å ha mange med fagbrev.

KURS OG ANDRE «IKKE-FORMELLE» OPPLÆRINGSTILBUD

Med ikke-formelle opplæringstilbud mener vi kurs som ikke gir noen form for formell kvalifisering. Som nevnt ser det ut til at fellestiltak som er sentralt styrt, er langt mer vanlig enn å fordele midlene ut til den enkelte barnehage. Når det gjaldt de sentrale fellesmidlene, så vi også at det var flere styrere og pedagogiske ledere enn ansatte i assistentgruppen som deltok i tiltak som sprang ut av disse.

Spørreundersøkelsen blant styrere viste at 84 prosent av alle ansatte i barnehagene hadde deltatt i opplæringstiltak i regi av kommunen i løpet av 2012/2013. Når det gjaldt deltakelse i denne typen tiltak, var det mest vanlig at alle de ansatte i barnehagen deltok, men det var også tiltak som bare enkeltansatte eller grupper av ansatte deltok i. Videre spurte vi styrerne om den enkelte barnehage også hadde organisert et opplæringstilbud i løpet av perioden. 64 prosent av styrerne svarte ja på dette spørsmålet, mens 34 svarte nei. Også i barnehagens egne opplæringstilbud var det absolutt mest vanlig at alle de ansatte deltok, hele 88 prosent oppga at de hadde hatt slike tilbud som alle var med på. Men det var også 37 prosent som hadde hatt slike tilbud der bare grupper av ansatte deltok, og 16 prosent som hadde hatt slike tilbud for enkeltansatte.

Muligens kan caseundersøkelsen hjelpe oss til å forstå hvorfor det er mest vanlig med opplæringstilbud der alle deltar. Nesten alle informantene som hadde

lederstillinger i barnehagene (det vil si styrere og sektorsjefer), mente at de fikk mest ut av kompetansetiltak der «alle hører det samme». Til sammenlikning ble dette nesten ikke nevnt i intervjuene innen vaktmester, kontorlag eller pleie og omsorg. Muligens fører arbeidsorganiseringen i barnehager, som er kjennetegnet av et tett samarbeid på daglig basis, til at det har en ekstra stor verdi at alle hører det samme. Dessuten kan det tenkes at en slik type organisering av opplæring er ekstra godt tilpasset kompetansetradisjonen i barnehager, der det ser ut til at refleksjon over praksis spiller en stor rolle. Noen sitater fra intervjuene viser hvorfor noen av informantene opplever at utbyttet av tiltak er bedre når det er sentralt styrte fellestiltak:

” [Når det gjelder] ansatte med lav kompetanse, så har jo vi i løpet av de to siste årene prøvd å vri litt på hvordan vi kompetansehever. Vi har drevet mye mer med etterutdanningskurs for denne gruppen. Videreutdanning som gir deg kanskje formalkompetanse. Det er jo sånn at det er vanskelig å drive det i arbeidstiden og hente ut veldig mange fra en arbeidsplass. Og når bare er en eller to drar på et kurs, så er det vanskelig å komme tilbake og dele den kunnskapen man har fått. Derfor har vi sett det som nødvendig og lurt å heller kjøpe et kursprogram og få leverandørene til å dra ut i barnehagene. Vi har gitt barnehagene en oversikt som de kan velge fra – en oversikt over ulike deltemaer innenfor et hovedområde. Dette er vårt hovedsatsingsområde i år, hva trenger dere? Nå kan dere velge, og så kommer det da noen som holder et kurs for dere. (Sektorsjef kommune B)

” Det er ikke så enkelt å komme og formidle et heldagskurs på en halvtime eller noe sånt [når kun få har vært på kurs]. Så [det er bra] hvis man har mulighet til at alle kan høre det samme. To ganger har vi klart å reise bort på hotell i løpet av de siste fem år, og det er veldig positivt både for personalgruppen som helhet og at vi hører det samme, og da er det lettere å jobbe videre med det. Det ene året hadde vi fått ekstra penger fra NAV fordi vi hadde hatt en praktikant hos oss. De hadde glemt at hun var hos oss, plutselig fikk vi mye etterbetalt, og da hadde vi penger til at vi kunne dra alle sammen og leie foredragsholder. Det var kjempebra. Den andre gangen var det sammen med de to andre kommunale barnehagene. Da søkte vi og fikk om midler fra NAV. (Barnehagestyrer i kommune A)

UFORMELL LÆRING – RAMMER OG PRAKSIS

Med uformell læring mener vi kompetanseheving som foregår uformelt blant kolleger. Denne læringen kan være systematisert i ulike typer nettverk med faste møtetidspunkt eller foregå i det daglige arbeidet på ustrukturert basis. Mye tyder

på at barnehager er organisasjoner der uformell læring kolleger imellom er viktig. Arbeidsorganiseringen er lagt opp slik at barnehagelærere og assistenter – både med og uten fagbrev – jobber tett sammen i hverdagen. Veiledning og refleksjon over praksis i det daglige arbeidet med barna anses som viktig for at de som jobber i assistentgruppen, skal utvikle en god faglig kvalitet (Gustafsson & Mellgren 2008; Nicolaisen et al. 2012). «Tidstyver» som holder barnehagelærerne borte fra det direkte arbeidet med barna, oppleves som et problem – ikke bare fordi det er «færre voksne hender» på avdelingen, men også fordi assistentgruppen savner faglig veiledning som foregår på en slik uformell basis (Nicolaisen et al. 2012:9–10).

Over 90 prosent av styrerne sier at deres barnehage har bevisste tiltak for at assistenter og barne- og ungdomsarbeidere skal lære i det daglige arbeidet. Når vi spør styrerne om hvilke former for læring de mener at barne- og ungdomsarbeiderne og assistentene har mest behov for, er det 32 prosent som oppgir å lære i det daglige arbeidet. Dette bekrefter at læring i det daglige arbeidet er en viktig form for læring i barnehagene selv om formell kvalifisering rangeres som enda viktigere.

I de kvalitative intervjuene er det flere, både ledere og ansatte, som nevner uformell læring, enten strukturert i for eksempel assistentforum eller helt uformell. Linken mellom både formell og uformell læring og praksis framheves også. Utdrag fra intervjuene illustrerer hvordan uformell læring fungerer i barnehagene:

” Det med kompetanseheving, det er ikke bare det å få gå på et kurs. Vi er veldig opptatt av hva har vi av egne ressurser i barnehagen i kommunen. Det er viktig å se om det er noen andre i barnehagen som har den kompetansen, og så kan vi dele. (Sektorleder kommune A)

” Vi har en form for nettverklæring. Da er alle barnehageansatte samlet og deler erfaringer, ikke alle samtidig, men enkelte. Vi har temaer som vi tar opp hver gang, som alle har forberedt seg litt på, og så snakker vi litt ut ifra det [...]. Jeg får jo noe ut av det, men jeg vil tro det er veldig nyttig for de som ikke har jobbet så lenge i barnehagen, som er litt uerfarne. Men sånn som jeg som snart har jobbet i over tjue år, kunne tenke meg litt annen innputt. (Barne- og ungdomsarbeider i kommune C)

” Det er mange som driver med refleksjonsgrupper og har lykket med det [...] Når pedagogisk psykologisk avdeling har vært ute og snakket om tilknytning hos barn og betydningen av at man får til en god tilknytning, så følges det opp av styrerne i det videre arbeidet, og da også overfor assistenter. Jeg tror vi er ganske flinke til å følge en rød tråd fra det vi hører, til å ta i bruk den nye kompetansen i praksis. (Sektorleder i kommune B)

Interesse for læring, praktiske tilrettelegging og hindringer

Hva er det som kjennetegner dem som er ivrige eller mindre ivrige etter å delta i kompetansehevede tiltak? Hvilke forhold er det som hemmer eller fremmer slik deltakelse? I dette avsnittet skal vi drøfte disse spørsmålene.

Styrere i barnehager opplever at barne- og ungdomsarbeidere og assistenter uten fagbrev har en stor interesse for å delta i opplæringstiltak. Over 70 prosent mener interessen er stor, og nesten ingen rapporterer om liten interesse. Det er først og fremst knyttet til å ta fagbrev at motivene, interessene og opplevelse av hindre varierer.

Ut fra caseundersøkelsen kan det se ut til at assistenter i forskjellige aldre er interessert i å ta fagbrev. Flere nevner at de som har kort igjen til pensjonsalder, har noe mindre interesse, men samtidig er det flere godt voksne som tar fagbrev. En styrer beskriver gruppene som ikke er interessert i fagbrev, slik:

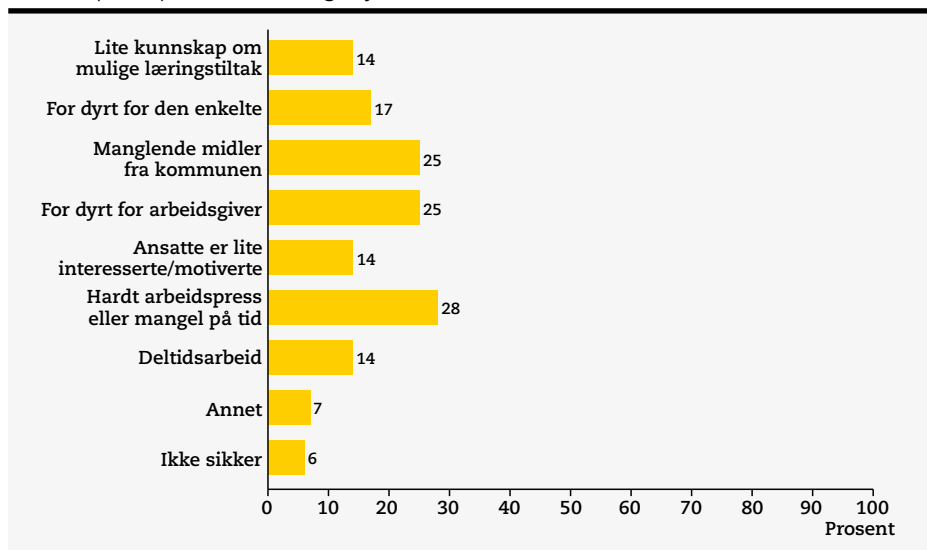
” Det er stort sett de eldre som liksom er litt ferdig. Og vi har også noen få unge som på en måte ikke har kommet dit at dette skal jeg holde på med. De er heller ikke så veldig på hugget, og de skjønner ikke sammenhengen. (Barnehagestyrer i kommune C)

Det er dels økonomiske årsaker til ønsket om å ta fagbrev. Man får et lønnsløft og det kan ha stor betydning for mange i et yrke der lønnen er relativt lav. Andre ønsker fagbrev for å styrke sin posisjon på arbeidsmarkedet. Dette er trolig blitt særlig viktig nå som flere ser ut til å ta fagbrev, og det er blitt vanligere å lyse ut stillinger med krav om fagbrev. I noen kommuner, blant annet i den ene kommunen i caseundersøkelsen, har man også utformet separate stillingsbeskrivelser for faglærte barne- og ungdomsarbeidere og for assistenter uten fagbrev. De fleste anfører en blanding av økonomiske og faglige årsaker som motivasjon for å ta fagbrev:

” Jeg tror nok at lønn har en del å si. Når folk begynner å bli godt voksne, så tenker de på pensjon. Og jeg har nok også hørt en del si noe om at i barnehagen så, altså det å lære seg faget sitt bedre og kanskje føle at man får delta mer i beslutningsprosesser og sånt noe hvis man har en fagutdannelse, det har også vært nevnt av flere. (Hovedtillitsvalgt i kommune B)

I spørreundersøkelsen blant styrere har vi spurt hva de opplever at er de viktigste grunnene til at ansatte ikke deltar i læringstiltak. I dette spørsmålet er det ikke skilt mellom ulike typer av læringstiltak.

Figur 5.4 De viktigste grunnene til at ansatte ikke deltar i læringstiltak (flere svar mulige). Prosent. (N = 50). Kilde: Barnehestyrere.



Som vi ser i figur 5.4, er det to årsaker som skiller seg ut som viktigst når det gjelder å forklare hvorfor ansatte ikke deltar. Hardt arbeidspress og mangel på tid er en av dem. Mangel på tid er trolig forbundet med forpliktelser knyttet til familie og privatliv, men denne tidsmangelen kan også handle om dårlig samvittighet overfor kolleger som får det travlere når en selv er på kurs. De andre hindringene er knyttet til økonomi, enten at det blir for dyrt for den enkelte, for arbeidsgiveren, eller at kommunen ikke kan bidra med midler. Også i caseundersøkelsen trekkes det fram som viktig med økonomisk støtte i form av permisjon med lønn for å kunne dra på samlinger eller avlegge eksamen. Dessuten er det flere som kvier seg for å sette seg på skolebenken og skulle avlegge skriftlig eksamen. Noen sitater illustrerer disse resonnementene:

”Jeg har noen veldig flinke assistenter som er seksti, og de sier nei, nå skal jeg snart bli pensjonist. Det går litt der. Jeg opplever ikke at det er interessen, det er mer alder og økonomi. At hvis ikke kommunen betaler tilnærmet full lønn, så er ikke folk så investert i det. [...]

”Jeg har prøvd å si at hvis det er kurs og utdanning, så setter vi inn vikar så langt som vi klarer. Man sitter med litt dårlig samvittighet hvis man vet at avdelingen sin blir en i manko, og det skjønner jeg. Så jeg setter inn vikar hvis vi få tak i det, men gode vikarer vokser ikke på trær. (Styrer i kommune B)

” For dem som ønsker videreutdanning, er det nok den der indre driven, det å hele tiden ville strekke seg og ville noe mer med yrket sitt. De har kanskje en større yrkesstolthet. [...] Og så er det en del som sier at de ikke orker eksamener. Det er nok en barriere. Og så er det andre igjen som sier at jeg vet ikke hvordan jeg skriver oppgaver. Da er vi «på» og sier at det skal vi vise deg, det skal vi lære deg, dette går fint. (Styrer i kommune B)

I caseundersøkelsen er det imidlertid flere som trekker inn Fagforbundets utdanningsstipend på inntil 12 000 kroner som viktig for mange som tar fagbrev.

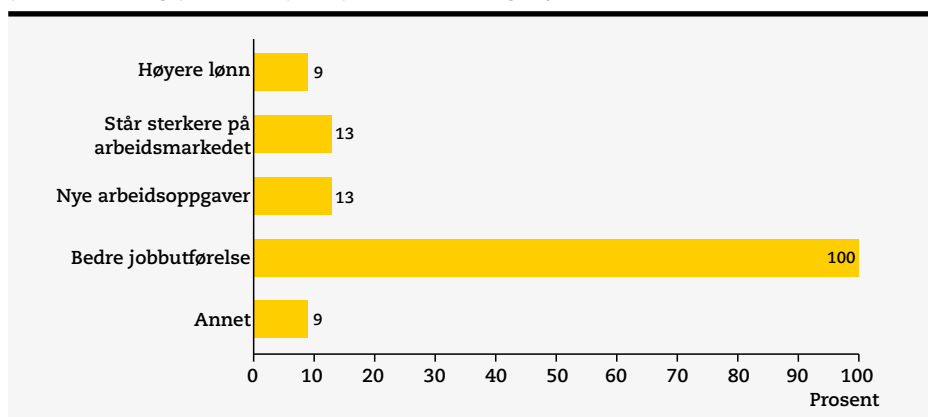
” Det tilbudet som Fagforbundet nasjonalt har på stipend, det synes jeg er veldig viktig for det er jo beviselig at noen ser seg råd til å ta utdanningen på bakgrunn av at de får den støtten. Lokalt [i Fagforbundet] har vi ingen muligheter for å yte tilskudd til medlemmene som tar videreutdanning. Og jeg ser det at tilskuddet fra bedrift eller kommune blir stadig lavere, altså det er mindre tilskudd å få for å ta videreutdanning fra egen arbeidsgiver. (Hovedtillitsvalgt i Fagforbundet i kommune C)

UTBYTTE AV LÆRING

Når det gjelder verdien av læringen, altså utbyttet, så har vi spurt styrerne om hvilke typer læring de mener gir størst utbytte. Flest mener formell utdanning (46 prosent), mens mange også oppgir å lære i det daglige arbeidet (32 prosent). Bare 10 prosent oppgir kurs.

Vi spurte også styrerne om hvilket utbytte de ansatte har av å delta på opplæring. Spørsmålet skiller ikke mellom ulike typer av opplæring.

Figur 5.5 Individuelt utbytte av det opplæringstiltaket som flest fra barnehagen har deltatt i (flere svar mulige). Prosent. (N=50). Kilde: Barnehagestyrere.



Vi ser i figur 5.5 at bedre jobbutførelse skiller seg tydelig ut som et utbytte av opplæring. Også bedre lønn, sterkere posisjon på arbeidsmarkedet og nye arbeidsoppgaver oppgis, men det er langt færre av styrerne som rapporterer om disse formene for utbytte. Faglig utbytte, lønn og trygghet på arbeidsmarkedet er drøftet i avsnittene over og diskuteres ikke mer her. Når det gjelder det utbyttet som altså var tydeligst – jobbutførelse – så nevnes dette også av flere informanter i caseundersøkelsen.

”Jeg føler jeg lærer mye bare ved å være her, det går mye på erfaring. Samtidig har vi sånne kurskvelder, planleggingsdager, personalmøter hvor vi har vært på en del opplegg, da, med sånne arrangerte opplegg. Det er veldig givende, og det gir deg en boost. Du får knagger å henge erfaringer på. Det har jeg satt veldig pris på, jeg har lært mye av å være her og være med på alt som skjer. (Ansatt 1, kommune B)

”Jeg tror det er nyttig å ha sånne kurs, jeg synes det er kjempebra hvis noen kan reise på kurs. Men det som er problemet, er når du kommer tilbake, for det er så hektiske hverdager her. Det å få knyttet det inn i arbeidet, det koker litt bort i kålen, tror jeg. (Ansatt 2, kommune B)

”Ja, jeg tenker at de vokser veldig på å få utdanning. Det gjelder òg de som går førskoleutdanning, det gjelder alle uansett hvilke kvalifikasjoner du får, du blir mer trygg på deg selv og mer reflektert. Du står stødigere på beina dine. (Barnehagestyrer, kommune B)

Tillitsvalgtes rolle

Tillitsvalgte kan medvirke på ulike måter når det gjelder læringsvilkår i en kommune, og vi har spurt de tillitsvalgte i Fagforbundets seksjon for kirke, kultur og oppvekst om hvordan de har bidratt. Det er flest – hele 67 prosent – som sier de har informert medlemmer om hvilke muligheter de har. Nesten 40 prosent har også bidratt med forslag om tiltak på arbeidsplassen, mens rundt 20 prosent har påvirket slik at de som deltar på opplæring, har fått vikar eller permisjon med lønn. I vår spørreundersøkelse har det også vært mulig for dem som ønsker det, å komme med kommentarer til slutt. Her er det flere som har gitt uttrykk for at det lønnsmessige utbyttet ved å ta fagbrev er forholdsvis lite. De med fagbrev tjener om lag tusen kroner mer per måned enn de ufaglærte.

Tillitsvalgte har også en rolle i tilsettingsprosesser, og denne rollen er spesielt interessant i lys av strukturelle endringer som foregår i barnehagesektoren.

Kravet om økt kvalitet og kompetanse gjør at enkelte kommuner nå legger større vekt på at ansatte i assistentgruppen skal ha fagbrev. Enkelte kommuner har fagbrev som absolutt krav, et eksempel er den ene av kommunene i caseundersøkelsen vår. Ingen av de tillitsvalgte vi intervjuet i caseundersøkelsen, sier de har protestert mot arbeidsgivers ønske om å søke kun etter fagarbeidere selv om dette utelukker at ufaglærte kan søke. I likhet med arbeidsgiversiden argumenterer tillitsvalgte for krav til formalkompetanse, både fordi det kan gi en kvalitetsøkning i sektoren, og fordi det kan øke anseelsen til dem som jobber i det som i dag kalles assistentgruppen. På den annen side var det noen tillitsvalgte som var bekymret for utviklingen fordi man kan gå «glipp av talent» hos ufaglærte, men de prioriterer hensynet til å heve kvaliteten i sektoren gjennom større krav til formell utdanning. Noen tillitsvalgte ivret også for at kommunene skulle tilrettelegge for ansatte som ville videreutdanne seg til barnehagelærere, og enkelte medlemmer søker og får Fagforbundets stipend for å gjøre dette. Alt i alt ser tillitsvalgte ut til å gå inn for en formell oppkvalifisering i sektoren. Samtidig er det noen av dem som etterlyser flere muligheter til å etterutdanne seg for barne- og ungdomsarbeidere, blant annet for å styrke deres posisjon på arbeidsmarkedet. Barnehagelærerutdanningen er relativt omfattende, og det kan være vanskelig å stå i jobb og beholde full lønn i løpet av et sånt løp. En tillitsvalgt sier det slik:

”Jeg kunne ønske det fantes et tilpassa utdanningsløp for barne- og ungdomsarbeidere med lang erfaring. Det er mange som ønsker å bygge på sin kompetanse uten å være barnehagelærer. Kanskje noe som setter oss i stand til å utøve andre yrker der vi drar nytte av allerede ervervet kompetanse? (Tillitsvalgt i seksjon for kirke, kultur og oppvekst, Fagforbundet)

Denne tanken harmonerer med den generelle utviklingen i barnehagesektoren. Det er ingenting som tyder på at formell kompetanse blir mindre viktig i lys av den kvalitetsdiskusjonen som nå foregår. I denne diskusjonen er det også åpnet for at barnehagen framover kan komme til å bestå av flere utdanningsgrupper, først og fremst innen pedagogiske fag (NOU 2012:1). Tilsvarende ser vi også i et framtidssbilde som presenteres i en svensk undersøkelse av barnehagesektoren (Gustafsson & Mellgren 2008). De tillitsvalgtes rolle vil være å ivareta barne- og ungdomsarbeiderne i denne utviklingen, og det er ikke unaturlig å tenke seg flere former for etter- og videreutdanning for denne gruppen enn det som finnes i dag.

Hva kjennetegner de gode casene?

De gode casene kjennetegnes for det første av en god mulighet til å ta fagbrev for de ufaglærte. Økonomisk tilrettelegging er viktig, blant annet mulighet til å delta på samlinger og avlegge eksamen med lønnskompensasjon. Fagforbundets stipend ses også som en nyttig støtteordning. Like viktig som økonomisk støtte ser det ut til å være at kommunen tilrettelegger for at flere kan ta fagbrev sammen. Muligheten til å ta videreutdanningen sammen med andre synes å være en suksessfaktor; da er det lettere å gjennomføre. Dessuten er det nok et fortrinn å ha en lærer heller enn at den teoretiske delen av undervisningen foregår som selvstudier eller fjernundervisning. I gruppen av ufaglærte barnehageansatte er det mange som ikke har sittet på skolebenken på lang tid. Det nevnes hyppig at for mange av disse er det å lese teori og å avlegge skriftlig eksamen en barriere i seg selv. Det at man tar dette spranget sammen med kolleger, og at man har en lærer, ser altså ut til å hjelpe. I en av casene var også styrer bevisst på å oppmuntre de ufaglærte til å ta fagbrev og lovet dem hjelp og veiledning med skriftlige arbeider.

Det ser i tillegg ut til å være en fordel med kompetanseplaner som etablerer en «rød tråd» i de kursene som tilbys av kommunen. Men vellykket arbeid med kompetanseutvikling kan også ha en viss «ad hoc»-karakter der man lager kurs for å løse spesifikke utfordringer. Et eksempel er kommune B som nå satser på omfattende norskopplæring fordi de har mange ansatte med for dårlige norskferdigheter. Kurset er omfattende og vil resultere i et kursbevis som sier at de mestrer norsk på et gitt nivå. Dette er en type kompetanseheving som er overførbart til andre jobber og dermed bidrar til å styrke de ansattes posisjon på arbeidsmarkedet.

Et veldig tydelig funn fra barnehagesektoren er at de ansatte med lav formell utdanning har større utbytte av læringstiltak når «flere hører det samme». Det gjelder både når de tar fagbrev, og når de deltar på enkeltstående kurs. Midler prioriteres i større grad til kurs i barnehagen eller i kommunen der alle, eller mange, fra samme barnehage kan delta. Trang økonomi kan selvsagt være et argument for denne typen kurs framfor å sende ansatte på kurs lenger unna. Men i intervjuene ble det også framført faglige argumenter for en slik organisering. Argumentet er at de ansatte jobber tett sammen hver dag, og at kompetansetradisjonen i barnehager i stor grad handler om refleksjon knyttet til praksis. Når flere er på kurs sammen og hører det samme, er det lettere å ta med seg lærdom fra kursene inn i det daglige refleksjonsarbeidet. På basis av disse innsiktene kan man si at de gode casene spiller på lag med de tradisjoner for læring som kjennetegner barnehagesektoren.

Framover vil det, som nevnt i avsnittet over, bli viktig å utvikle flere etter- og videreutdanningsmuligheter for gruppen med ingen eller lav formell utdanning i

barnehagen. Sannsynligvis vil det bli lagt mer vekt på høyere kompetanse blant alle ansattegrupper i barnehagen, og det vil bli trolig bli åpnet for flere utdanningsgrupper. Mange kommuner sliter med å skaffe nok pedagoger, og i en slik situasjon ser flere det som en fordel at så mange som mulig i assistentgruppen har fagbrev. Dette kan utgjøre en mulighet for assistentgruppen til å styrke sin stilling i barnehagen gjennom å utvikle og synliggjøre sin kompetanse. I denne sammenheng er det verdt å nevne at det nå er utarbeidet en anbefalt læreplan for barne- og ungdomsarbeidere med særlig fokus på spesialundervisning. Muligheter for videreutdanning som bygger på fagbrev kan være en fin mulighet til kompetanseutvikling for dem som ønsker dette, men ikke ønsker å bli barnehagelærere. Dersom etablerte og nye former for etter- og videreutdanning kan spille på den læringskulturen som allerede finnes i barnehagen, har man gode muligheter for å lykkes.



6 Vaktmesterarbeid

Innledning

Vaktmesterarbeid omfatter drift og vedlikehold av bygninger og anlegg. I alt 22 000 personer var i 2012 registrert med vaktmester som yrke, inkludert både privat og offentlig sektor. Det har vært mange ulike veier til vaktmesterstillinger. Mange har et fagbrev i bunn, for eksempel som elektriker eller rørlegger, og mange har kommet til vaktmesterjobber etter å ha hatt erfaring fra annet arbeid. Våren 2013 ble det etablert et eget fagbrev for vaktmesterarbeid kalt byggdrifter.

Som nevnt innledningsvis skiller arbeidsfeltene vaktmesterarbeid og kontor seg ut fra barnehager og sykehjem ved at de går på tvers av sektorer. Vaktmesterarbeid gjøres i de fleste sektorer av kommunen, det vil si i all kommunal virksomhet som har bygninger og anlegg å drifte eller vedlikeholde.

Tidligere var vaktmestere gjerne knyttet til den enkelte lokale enhet, for eksempel en skole, men det er nå vanligere at vaktmestere er samlet i en sentral enhet, for eksempel i en driftsenhet eller i et kommunalt foretak. Ansvar for vaktmesternes kompetanseutvikling vil da også normalt ligge her, men i noen kommuner er ansvaret for vaktmesternes kompetanseutvikling plassert ute på den enkelte enhet.

Flere av personene vi har intervjuet om kompetanseutvikling blant vaktmestere, legger vekt på at arbeidsområdet har endret seg vesentlig de seneste par tiårene, med mer avanserte tekniske anlegg som krever at vaktmesterne har mer kompetanse.

Dette kapitlet er basert på spørreskjemabaserte undersøkelser blant sektorsjefer med ansvar for vaktmesterarbeid og blant tillitsvalgte i Fagforbundet innenfor samferdsel og teknisk sektor. Det er også stilt noen få spørsmål i undersøkelsene til ledere for sykehjem og til andre kommunale virksomhetsledere. I tillegg er det foretatt intervjuer i tre kommuner om vaktmesteres kompetansesituasjon. I de tre kommunene har vi intervjuet ansatte som jobber som vaktmestere, tillitsvalgte i Fagforbundet samt kommunale ledere med ansvar for området.

I boksen nedenfor gis det et helhetsbilde av de tre casekommunene. I tillegg vil funn fra casene bli trukket inn der det er relevant i kapitlet.

Vaktmester

Kommune

A

Stor kommune på Østlandet som har 27,5 vaktmesterstillinger fordelt på 32 ansatte. Vaktmesterne er organisert i to geografiske enheter med en felles leder. Vaktmesterne jobber i team som har ansvar for eksempelvis barnehager eller sykehjem. Hver vaktmester har ansvar for cirka 10 000 kvadratmeter bygningsmasse, litt avhengig av hvor gammelt eller komplisert bygget er (for eksempel svømmebasseng). Kommunen har hatt denne typen organisering siden 2003. Tidligere var det organisert slik at hver skole eller hvert sykehjem hadde sin egen vaktmester, og da var de totalt 40 vaktmestere. Over 60 prosent av vaktmesterne har fagbrev som enten rørlegger, elektriker, maskinarbeider, tømrer, glassmestre eller platearbeider. Noen få har også vaktmesterskolen, og i underkant av ti vaktmestere er ufaglærte. Seksjonsleder krever nå fagbrev når de lyser ut nye stillinger. Etter en omstilling har kommunen en pool av overtallige som har en betinget fortrinnsrett til nye stillinger. Vaktmesteryrket ses som velegnet for disse i og med at det ikke krever en spesifikk fagbakgrunn, men vaktmesterseksjonen har dårlig erfaring med å rekruttere fra de overtallige. Seksjonsleder er opptatt av det nye fagbrevet som byggdrifter og ser slik kompetanse som avgjørende for å kunne drifte stadig mer komplekse bygg. Flere av de ansatte er interessert i å ta dette fagbrevet, også blant dem som har fagbrev fra før. Seksjonsleder vil imidlertid prioritere dem som ikke har fagbrev. Alle som tar fagbrev, får en lønnsøkning på 20 000 kroner per år, også de som har et fagbrev fra før. Kommunen har kompetanseplan. Når det gjelder kurs, tilbyr kommunen stort sett korte kurs i nærområdet som vaktmestere er pålagt å ha, for eksempel liftkurs, varmearbeider og instruert personell for å gå inn i sikringsskap. De som drifter basseng, reiser gjerne på noe lengre kurs. Det er ikke ofte de har anledning til å sende noen på lengre kurs eksternt, men alle vaktmesterne har fått PC og vært på et noe lengre IT-kurs utenfor kommunen. Når det gjelder omfang av de kortere kursene i lokalmiljøet, har kommunen ifølge opplæringsplanen for 2013 planlagt ti slike kurs, og seksjonsleder anslår at alle vil delta på noen av disse.

Kommune

B

Stor kommune på Østlandet som har 27 ansatte vaktmestere. Godt over halvparten har fagbrev, og kommunen rekrutterer helst folk med fagbrev, men det er ikke noe absolutt krav. I samarbeid med NAV driver vaktmesterseksjonen omskolering av arbeidsledige og har til enhver tid inntil fire personer inne til omskolering. Noen av de omskolerte har blitt rekruttert til kommunen. Vaktmesterne er organisert i geografiske soner, men har ikke nødvendigvis ansvar for bare en type bygg, for eksempel barnehage eller sykehjem. Den kommunale vaktmestertjenesten er konkurranseutsatt siden kommunen i 2011 bestemte seg for å anbudsette drift av en liten del av bygningsmassen. Vaktmesterseksjonen har ikke kompetanseplan. Verktøyet til å lage slik plan foreligger, men det er ennå ikke tatt i bruk. Ved nyrekrut-tering har de likevel oversikt over kompetansebehov og søker ofte spesifikt etter eksempelvis tømrer eller rørlegger. Seksjonsleder kartlegger kompetan- sønsker hos de ansatte gjennom årlige medarbeidersamtaler.

<p>Kommune</p> <p>B</p>	<p>Alle ansatte får kurs som de må ha for å få nødvendige sertifiseringer, som liftkurs, brannlederkurs eller kurs for varmearbeid. Disse kursene er gjerne korte, med cirka en halv dags varighet, og gjennomføres i lokalmiljøet av en kursholder fra leverandører. For ansatte som ønsker utvidet førerkort (klasse B), så dekker kommunen engangskostnaden. Det er også enkelte lengre kurs, for eksempel for å bli autorisert kontrollør av lekeplass. Det er et kurs på en uke, og kommunen sender to vaktmestere av gangen på det. De som har ansvar for basseng, må også ha kurs med noe lengre varighet. Omfanget av årlige kurs per ansatt er relativt lavt, om lag halvparten av de ansatte var på ett eller to kurs forrige år. Kommunen driver systematisk med internopplæring. Det vil si at alle nyansatte, men også andre, kan hospitere inntil en uke hos en kollega som har god kompetanse på noe, eksempelvis teknisk anlegg eller internkontroll. I tillegg har hver sone en leder blant vaktmestrene, «vaktmester 1», som har spesielt ansvar for å veilede kollegene. Dette ses som en måte å skaffe nødvendig kompetanse i en kommune der kompetansesmidler til vaktmesterområdet er beskjedne. Hospiteringen krever ikke mye tilrettelegging, bare at enkelte oppgaver som ikke kan vente, må skjøttes av en annen vaktmester i samme sone.</p>
<p>Kommune</p> <p>C</p>	<p>Liten kommune på Vestlandet som har 3,5 vaktmesterstillinger fordelt på fire mann, hvorav den ene er utdannet tørrer, to er utdannet sveisere og har jobbet innen skipsverft, og den fjerde er utdannet innen kontor og administrasjon. Kommunen har ikke kompetanseplan, men seksjonsleder for vaktmester har likevel oversikt over kompetansebehov. Medarbeideres kompetansebehov kartlegges uformelt. Kommunen har ingen krav om fagbrev ved nyrekruttering, men foretrekker å ansette folk med fagbrev. Kommunen vektlegger også personlig egnethet. Når det gjelder kurs, har kommunen mest korte kurs i form av kurs i nærområdet som vaktmestere er pålagt å ha, for eksempel liftkurs, varmearbeider og instruert personell for å gå inn i sikringsskap. Også her får den som drifter basseng, et lengre kurs. De ansatte er på et par kurs i året. Vaktmestrene har et uformelt system for læring som arbeidsleder tok initiativ til. Gruppen har for vane å prate fag og utveksle erfaringer over morgenkaffen og i lunsjen. Flere sier at de lærer mer av hverandre enn de gjør på kurs. Seksjonen er oppmerksom på det nye fagbrevet innen byggdrift, og en av de intervjuede, som har et annet fagbrev fra før, uttrykker ønske om å ta det nye fagbrevet slik at kommunen kan bli godkjent som lærebedrift.</p>

I alle de tre casekommunene er vaktmestere organisert i felles enheter, i de to større kommunene er de delt inn etter geografiske soner eller i andre enheter, i den minste er det én enhet. Ansvar for vaktmesteres kompetanseutvikling er derfor samlet på sentralt nivå i disse tre kommunene. I utgangspunktet skulle man tro at de dermed har bedre forutsetninger for å satse på kompetanseutvikling enn kommuner hvor dette ansvaret er delegert til den enkelte enhet.

Tilrettelegging for læring i kommunene

I dette avsnittet beskriver vi hvordan kommunene legger til rette for kompetanseutvikling av vaktmestere, slik vi kan vurdere det ut fra våre data. Tilretteleggingen kan skje på ulike måter, for eksempel gjennom egne opplæringstilbud, gjennom støtteordninger og permisjonsordninger, gjennom muligheter for å få vikar eller ved å legge til rette for læring i arbeidet.

Vi skiller også i denne delen mellom tre former for læring: formell kvalifisering, andre opplæringstilbud og uformell læring i arbeidet. Formell kvalifisering innebærer at man tar opplæringstilbud som gir formell kompetanse, for eksempel fagbrev eller studiepoeng. Andre opplæringstilbud er ulike tiltak som er relevante for arbeidet, men som ikke gir formell kompetanse. Uformell læring er her å forstå som all annen læring som skjer i arbeidet, men som ikke er opplæring. Det kan for eksempel være læring gjennom å snakke med kolleger, ved å hospitere eller under utførelsen av arbeidet.¹

I undersøkelsen blant 50 ledere på sektornivå (kommuner) som har ansvar for vaktmesterarbeid oppgir 74 prosent av kommunene at de brukte midler på kompetanseutvikling av vaktmestere i 2012 eller første halvår 2013.

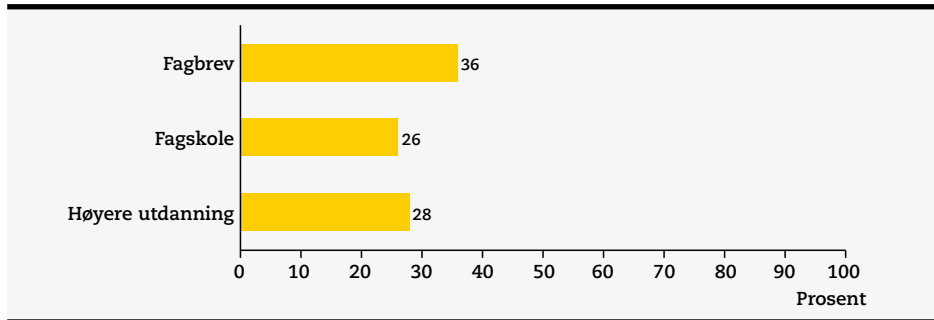
Av kommunene som brukte midler på kompetanseutvikling blant vaktmestere, hadde halvparten (51 prosent) fordelt alle midlene ut til den enkelte enhet. En tredjedel (32 prosent) hadde både brukt noen midler sentralt og fordelt noe ut til den enkelte enhet. 16 prosent har brukt alle midlene på tilbud organisert sentralt i kommunen.

FORMELL KVALIFISERING

Undersøkelsen blant 50 sektorledere (kommuner) med ansvar for vaktmesterarbeid viser at flertallet av kommunene ikke har ordninger for formell kvalifisering av vaktmestere. Et ganske stort mindretall av kommunene har imidlertid slike ordninger. At det finnes en ordning, behøver ikke å bety at den er allment kjent blant vaktmestrene, eller at mange benytter seg av den. Fra tidligere forskning om kompetanseutvikling i store organisasjoner både i offentlig og privat sektor vet vi at det ofte kreves en «navigeringskompetanse» hos den enkelte for å finne fram til slike tilbud eller ordninger, det er ikke gitt at de er allment kjente i målgruppen. Dette ser vi også eksempler på i våre casekommuner.

¹ Vi har valgt en slik tredeling ettersom denne inndelingen er veletablert og kjent for mange. Den siste kategorien, uformell læring, består av to litt forskjellige typer aktiviteter: a) aktiviteter som har læring som formål, men som ikke er opplæring, og b) aktiviteter som ikke har læring som formål, men hvor læring likevel skjer, som et slags «biprodukt», f.eks. av ordinært arbeid.

Figur 6.1 Andel kommuner som har ordninger for formell kvalifisering av vaktmestere. Prosent. (N = 50). Kilde: Kommunale ledere på sektornivå med ansvar for vaktmesterarbeid.



En av tre ledere svarer at det finnes ordninger i deres kommune som skal gi vaktmestere mulighet for å ta fagbrev. Det finnes også ordninger for å ta høyere utdanning eller fagskole i om lag hver fjerde kommune (se figur 6.1). Cirka halvparten av kommunene (52 prosent) har minst én slik ordning for videreutdanning / formell kvalifisering.

Ser man nærmere på hva slags ordninger det er snakk om, ser vi at det hovedsakelig dreier seg om muligheter for å få permisjon med lønn for å ta opplæring eller at arbeidsgiver legger til rette for at man skal kunne gjennomføre opplæring mens man er i arbeid.

Noen få kommuner har etablert egne kommunale opplæringstilbud for å gi en formell kvalifisering av sine vaktmestere. Tre av femti kommuner (6 prosent) har et eget opplæringstilbud for vaktmestere som vil ta fagbrev. Tilsvarende er det to kommuner som har et eget tilbud på fagskolenivå, og én som har et eget tilbud om høyere utdanning.

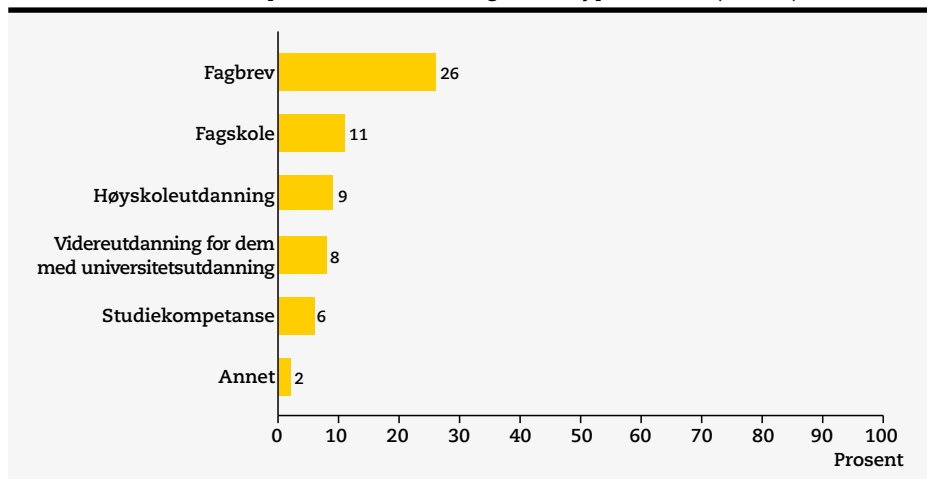
Tabell 6.1 Andel kommuner som har ulike ordninger for ulike typer formell kvalifisering av vaktmestere. Prosent. (N = 50). Kilde: Kommunale ledere på sektornivå med ansvar for vaktmesterarbeid.

	Høyere utdanning	Fagbrev	Fagskole
Egne kommunale opplæringstilbud	2	6	4
Permisjon med lønn	14	16	8
Mulighet for å gjennomføre opplæring mens man er i arbeid	8	22	12
Kommunen legger til rette for nødvendig praksis	12		14
Kommunen legger til rette opplæring for å ta fagbrev som praksiskandidat		14	
Annet	4	4	4

I tillitsvalgtundersøkelsen er de tillitsvalgte spurt om deres kommune satser bevisst på formell kvalifisering av enkelte grupper. Dette er en noe sterkere formulering enn å spørre om kommunen har «noen form for tiltak eller ordning», slik det ble gjort i sektorsjefundersøkelsen. Innenfor samferdsel og teknisk sektor, som vaktmesterarbeid hører hjemme under, er det 35 prosent av de tillitsvalgte som svarer at kommunen satser bevisst på formell kvalifisering av enkelte grupper.

På spørsmål om hvilke grupper dette er snakk om, er det klart mest vanlige svaret i teknisk sektor at kommunen satser på *fagbrev/yrkeskompetanse*. Såpass mange som 26 prosent av de tillitsvalgte i samferdsel og teknisk sektor svarer at deres kommune satser på formell utdanning i form av fagbrev.

Figur 6.2 Andel tillitsvalgte i Fagforbundet, samferdsel og teknisk sektor, som rapporterer at kommunen satser bevisst på formell kvalifisering av ulike typer. Prosent. (N = 153).



Dette samsvarer godt med data fra undersøkelsen blant sektorlederne. En av tre ledere med ansvar for vaktmesterarbeid (32 prosent) oppgir at kommunen har satt mål for den formelle kompetansen til sine vaktmestere. I de aller fleste tilfellene går det ut på at vaktmesterne skal ha et fagbrev. «Minst ett fagbrev», svarer flere. Det er flere typer fagbrev som kan ha relevans for vaktmesterarbeid, for eksempel rørlegger, ventilasjon, tømrer, elektriker.

Nokså få av lederne har kjennskap til det nye byggdrifterfaget, som er rettet mot vaktmesterarbeid og ble etablert våren 2013. Kun 18 prosent hadde hørt om faget (april-mai 2013). Mange (64 prosent) tror imidlertid at deres kommune vil legge til rette for at folk skal kunne ta fagbrev som byggdrifter etter hvert.

Litt under en tredjedel av de tillitsvalgte (30 prosent) i samferdsel og teknisk sektor oppgir at kommunen legger til rette for formell utdanning ved at man kan

ta deler av utdanningen i arbeidstiden. En god del tillitsvalgte er ikke sikre på hva kommunen gjør for å legge til rette. 19 prosent svarer at kommunen dekker kursavgifter eller andre utgifter.

I en av de tre casekommunene er det generelle inntrykket at vaktmestere sjelden deltar i opplæring, særlig tiltak av lengre varighet. Heller ikke i de andre to kommunene i caseundersøkelsen er det så ofte vaktmesterne deltar i kurs av lengre varighet. Formell kvalifisering har blant annet av den grunn vært lite aktuelt i de tre kommunene. En del ansatte har også fagbrev fra før, andre er så gamle at de er lite interessert i mer formell kompetanse.

I kommune A sier flere av vaktmesterne at de og andre vil være interessert i å ta det nye fagbrevet som byggdrifter, særlig gjelder det dem som ikke har fagbrev. Seksjonslederen vil prioritere dem som ikke har fagbrev. De ansatte som er intervjuet, har ikke selv deltatt i formell kvalifisering hittil og gir inntrykk av at det ikke er så vanlig ellers heller. Når de skal ansette nye vaktmestere, krever imidlertid kommunen nå fagbrev i et relevant fag.

I kommune B sier den hovedtillitsvalgte fra Fagforbundet at det finnes en sentral pott til videreutdanning som de ansatte kan søke på. Det blir imidlertid ikke nevnt noe om at vaktmestere har søkt om midler fra denne potten, det nevnes stort sett andre yrkesgrupper når det er snakk om videreutdanning som gir formell kompetanse. Vaktmesterne som ikke har fagbrev, framstår ikke som spesielt interessert i å ta det, men de ansatte sier at den øverste sektorledelsen er opptatt av at folk skal ha fagbrev.

I kommune C sier vaktmesterlederen at man legger mer vekt på formalkompetanse ved rekruttering, det vil si at folk skal ha fagbrev, for eksempel i rør og elektro, slik at man kan løse flere oppgaver. På grunn av høy alder er det imidlertid få som er interessert i å ta fagbrev. En som har fagbrev, sier at han også er interessert i å ta det nye fagbrevet som byggdrifter for at kommunen skal kunne være lærebedrift.

I alle de tre casekommunene deltar noen iblant på kurs som gir sertifikater som er nødvendige for visse typer arbeid. Dette er ikke formell kompetanse i den forstand at det betyr noe overfor utdanningssystemet, men det gir kompetanse til å utføre bestemte arbeidsoppgaver. Slike sertifikater har verdi i arbeidslivet, og for å søke jobb annet steds kan denne typen dokumentasjon av kompetanse ha stor betydning.

KURS OG ANDRE OPPLÆRINGSTILTAK

I dette avsnittet har vi så langt sett på opplæringstilbud som gir formell kompetanse, for eksempel fagbrev. De fleste opplæringstilbud for folk i arbeidslivet er imidlertid kurs og annen opplæring som ikke gir slik formell kompetanse. I kom-

munene kan slike kurs tenkes å være organisert sentralt i kommunen eller av den enkelte arbeidsplass.

Vi har ikke et presist bilde av i hvilken grad kommunene har et sentralt organisert opplæringstilbud (som ikke gir formell kompetanse) for sine vaktmestere. Vi vet imidlertid at 74 prosent av kommunene hevder å ha brukt midler på kompetanseutvikling av vaktmestere i 2012 eller første halvår av 2013 (i henhold til undersøkelsen blant sektorledere). Videre hadde cirka halvparten av kommunene som hadde brukt midler på kompetanseutvikling, brukt hele eller noe av midlene sentralt i kommunen. Ut fra svarene fra de kommunale lederne kan man anslå at 36 prosent av kommunene bruker midler sentralt i kommunen til opplæring for vaktmestere. Vi antar at de fleste av disse kommunene har hatt ett eller flere tilbud om kurs for vaktmestere.

Dette rimer relativt bra med data fra undersøkelsen blant tillitsvalgte, men ligger kanskje noe for høyt. Innenfor samferdsel og teknisk sektor svarer 31 prosent av seksjonslederne og 34 prosent av de plasstillitsvalgte at deres kommune har et sentralt organisert opplæringstilbud innenfor deres sektor. Ettersom de her svarer for flere yrkesgrupper enn bare vaktmestere, vil andelen kommuner som har et sentralt organisert tilbud for vaktmestere kunne være noe lavere enn dette.

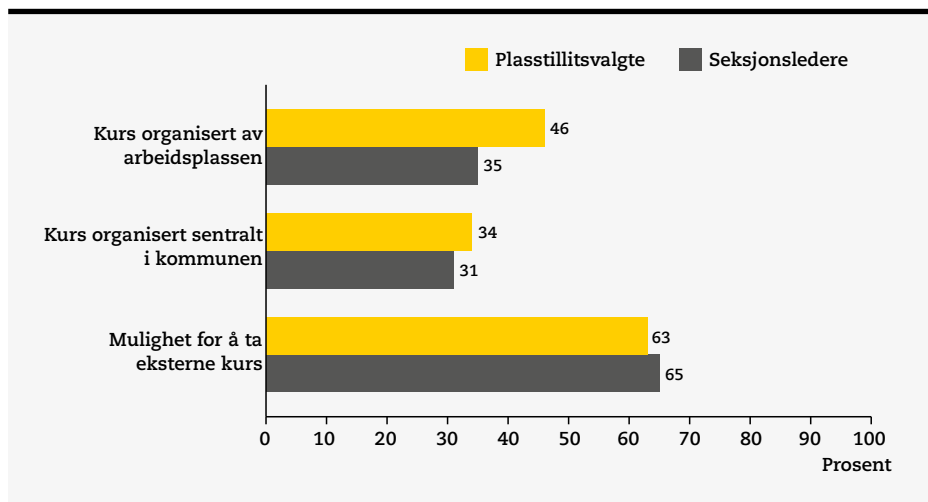
På grunnlag av begge datakilder kan man anslå at *inntil en tredjedel* av kommunene har et sentralt organisert opplæringstilbud som omfatter vaktmestere, men andelen kan være lavere.

Vi har ikke kvantitative data om hvem som står for kursene, men i casene ble det fra flere personer sagt at leverandører, det vil si bedrifter som har levert utstyr eller datasystemer, står for mange av kursene, særlig de korte kursene. Også når man ser arbeidslivet som helhet, er leverandører en viktig kursarrangør. I overkant av en tidel av alle kurs i arbeidslivet gis av leverandører. Arbeidsgiver står for flest kurs, med over fire av ti kurs (Nyen, Hagen & Skule 2004).

Figur 6.3 viser at kurs organisert av arbeidsplassen og eksterne kurs er mer utbredt innenfor teknisk sektor enn kurs organisert sentralt i kommunene. Figuren er basert på data fra undersøkelsen blant tillitsvalgte. Her skiller vaktmesternes situasjon seg fra andre yrkesgrupper i kommunal sektor, f.eks. i barnehagene, som oftere har et sentralt organisert kurstilbud i kommunen å forholde seg til.

I undersøkelsene blant kommunale virksomhetsledere og ledere ved sykehjem er det få som har vaktmestere knyttet direkte til virksomheten, kun 22 prosent av sykehjemmene og 8 prosent av de øvrige kommunale virksomhetene som er intervjuet. Et flertall av disse virksomhetene har hatt opplæringstiltak for sine vaktmestere, blant annet knyttet til brannvern. Ved noen sykehjem har også vaktmestere kunnet delta i opplæring utenfor virksomheten, for eksempel i regi av kommunen.

Figur 6.3 Andel tillitsvalgte i Fagforbundet, samferdsel og teknisk sektor, som rapporterer at følgende typer tilbud finnes for ansatte i deres sektor/på deres arbeidsplass. Prosent. (N = 55 seksjonsledere, 100 plasstillitsvalgte).



74 prosent av sektorsjefene med ansvar for vaktmesterarbeid oppgir at kommunen har økonomiske støtteordninger for vaktmestere som ønsker å gå på kurs eller andre kompetansehevende tiltak.

Det er forskjeller mellom de tre casekommunene i hvor vanlig det er å delta på kurs. I kommune A sier vaktmesterne at «de er stadig på kurs» og «vi får stadig tilbud eller mail om det er noe vi vil ha kurs i, (og kan) komme med forslag og sånn». De fleste er på kurs i løpet av året. Kommunen tilbyr stort sett korte kurs i nærområdet, gjerne kurs som vaktmestere er pålagt å ha, for eksempel liftkurs, varmearbeider og instruert personell for å gå inn i sikringssskap. Det er ofte leverandører som står for selve opplæringen. De som drifter basseng, reiser gjerne på noe lengre kurs. Vaktmesterne i kommune B sier at mange ikke er på kurs i det hele tatt i løpet av et år. I kommune B sier noen av vaktmesterne som ble intervjuet, at det er sjelden at noen er på kurs som varer mer enn én dag. Dette har med økonomiske begrensninger i kommunen å gjøre, tror de. En annen vaktmester i kommunen som også er tillitsvalgt, sier imidlertid at det finnes kommunalt organiserte kurstilbud hvor den enkelte kan melde seg på. Han har selv vært på flere kurs. Det kan derfor virke som om det kreves en form for «navigeringskompetanse» for å finne fram til det som måtte være av kurs i denne kommunen, det er ikke noe som er kjent for alle. Eventuelt kan det være at kursene ikke har vært relevante (eller tilgjengelige) for de første vaktmesterne som ble intervjuet. Vaktmesterne i kommune C har vært på kurs fra kraftleverandøren om enøk for

å kunne drifte styringssystemer, men også utenom det sies det at det er vanlig å være på kurs noen dager i året.

Vaktmesterne i kommune B vil gjerne ha mer dybdekompetanse om bestemte ting de trenger i jobben. De mener kommunen kunne spare mye ved å gi folk spisskompetanse fordi da hadde kommunen hatt mindre behov for å kjøpe inn tjenester utenfra.

Det oppleves som ganske greit å få fri for å delta på kurs. Fordi de jobber i grupper, er det lettere å være borte en dag eller to. Derimot er det økonomiske begrensninger hvis kursene er dyre.

En vaktmester i kommune A sier at det er viktig at de kan være ute i selve bygget der ventilasjonsanlegget er, når de for eksempel lærer om ventilasjon, i stedet for å sitte inne på et kontor og prate om det. Det oppleves som viktig å se og prøve ting i praksis for å få et godt utbytte av opplæringen.

UFORMELL LÆRING

Uformell læring skjer gjennom det daglige arbeidet. I arbeidslivet som helhet er erfarne kolleger en viktig kilde til læring. Tidligere var det vanligere at vaktmestere jobbet alene, noe som gjorde det vanskeligere å lære av hverandre. Nå er ofte vaktmesterarbeid organisert i sentrale grupper med ansvar for bestemte områder. Dette gjør det lettere å lære av hverandre.

Det kan likevel være et stort potensial for læring ved å legge til rette for at vaktmestere kan lære av hverandre. Konkrete måter å gjøre dette på er blant annet å lage faste nettverk/grupper hvor man kan snakke om faglige spørsmål med andre, og ved å ha ordninger med hospitering hvor man i en periode kan jobbe på andre arbeidsplasser/steder enn der man jobber til vanlig. Om lag hver femte tillitsvalgt innenfor samferdsel og teknisk sektor sier at slike ordninger finnes innenfor deres område i kommunen: 18 prosent sier at det finnes hospiteringsordninger, og 20 prosent at det finnes nettverk/grupper. Vi vet imidlertid ikke sikkert om disse ordningene også omfatter vaktmestere.

Sektorsjefene for teknisk sektor ble stilt et noe mer generelt og videre spørsmål om uformell læring: Har kommunen noen ordninger for å stimulere uformell læring blant vaktmestere, for eksempel gjennom nettverk, hospitering, studieturer, kollegabasert veiledning osv.? 46 prosent av sektorsjefene oppgir at kommunen har slike ordninger.

Det synes å være et visst avvik mellom dataene fra tillitsvalgte og sektorsjefer, men forskjellen kan skyldes at spørsmålet til sektorsjefene var mer generelt formulert og blant annet inkluderte «studieturer».

En annen viktig faktor for den uformelle læringen er ledelsens rolle. Ledelsen

kan fordele arbeidsoppgaver slik at de gir mye eller lite læring, og ledelsen kan i varierende grad stille krav og ha forventninger til de ansatte om læring. Et negativt funn i tillitsvalgtundersøkelsen med tanke på læring er at ledelsen oppleves å ha svake forventninger til de ansatte om læring og kompetanseutvikling.

Såpass mange som 56 prosent av de tillitsvalgte i samferdsel og teknisk sektor svarer at ledelsen i liten eller svært liten grad stiller krav eller har forventninger til de ansatte om læring, mens kun 24 prosent mener den i stor eller svært stor grad gjør det, hvorav kun 3 prosent i svært stor grad. Hele 31 prosent mener at ledelsen i svært liten grad stiller slike krav eller har forventninger. Det kan oppleves som et signal om at kompetanse spiller liten rolle for denne typen arbeid, noe som kan svekke jobbutførelsen, de ansattes selvfølelse og fokuset på kvalitet i denne delen av kommunens drift. Det passer dårlig med sektorsjefundersøkelsen som viser at kommunene opplever å ha klare kompetanseutviklingsbehov når det gjelder vaktmesterarbeid, jf. omtale i kapittel 6.3 nedenfor. Det kan tenkes at kompetanse er noe som først og fremst vektlegges i forbindelse med rekruttering, mens det er mindre fokus på kompetanseutvikling av de ansatte.

Kommune B utmerker seg med et etablert system for uformell læring mellom erfarne vaktmestere og nyansatte vaktmestere. Hver nyansatt får en erfaren kollega som skal fungere som en slags «mentor» som de kan lære av. Dette fungerte svært godt i det området vi gjorde intervjuer i. Det burde kunne være en modell som kan fungerer i andre områder og kommuner også. En som hadde vært med i en slik ordning, beskrev sine erfaringer på følgende måte:

” Til å begynne med hadde jeg telefonsamtaler og møter med vaktmesteren nesten daglig for å komme inn i systemene. Og han har på en måte fungert som en god mentor for meg, både når det gjelder arbeidsmoral og å lære hvordan ting fungerer, med innkjøp, rammeavtaler og alt. ... Jeg synes det er helt ideelt i forhold til, det kommer an på hvilken bakgrunn du har før du kommer inn i kommunen, selvfølgelig. Men for min del og for mange andre har det vært viktig. Ja. ... Men jeg tror ikke det er like bra i alle sonene. (Vaktmester uten fagbrev, kommune B)

Selv om denne måten å lære på fungerer svært godt, er ulempen at den ikke kan dokumenteres. «Du kan ikke sette det på CV-en», som en vaktmester sier. For de ansatte har den derfor liten direkte verdi med tanke på å søke nye stillinger.

I tillegg har kommunen en ordning med intern «hospitering», hvor man kan jobbe sammen med en annen kollega som har spesielt god kompetanse på enkelte ting. Dette krever ikke mye tilrettelegging, bare at de oppgavene som haster mest, må håndteres av en annen vaktmester.

De to øvrige kommunene har ikke systematisert læringen mellom kolleger på samme måte, men de har samlet vaktmesterne i enheter, noe som styrker mulighetene for å danne fagmiljøer og lære av hverandre. I kommune A viser vaktmesterlederen til at de før «satt på hver sin haug», men at de nå når de er organisert i soner, møtes oftere, i hvert fall hver tredje uke:

” Og da har vi rørleggere, elektrikere, noen med lang erfaring og noen som er vikarer. Den måten bruker vi til å få realkompetanse. (Vaktmesterleder, kommune A)

I tillegg sier en ansatt vaktmester at det går an å ringe til kolleger eller til firmaet som har levert utstyret. I kommune C har vaktmesterne faste korte morgenmøter hver eneste dag hvor de over kaffekoppen kan diskutere faglige ting. «Vi lærer voldsomt mye av hverandre. Det er ikke en dag uten at vi lærer noe nytt», sier leder for vaktmesterne, som også selv jobber som vaktmester.

KOMPETANSEPLANER OG KARTLEGGINGER

Kompetanseplaner kan bidra til et mer systematisk arbeid med kompetanse i kommunene. Ifølge sektorsjefene i kommunene som har ansvaret for vaktmesterarbeid, har 40 prosent av kommunene en kompetanseplan som også omfatter vaktmestere. Halvparten av disse kommunene har en egen plan, mens den andre halvparten har en plan sammen med andre kommuner. Av de tillitsvalgte i samferdsel og teknisk sektor svarer henholdsvis 33 prosent av seksjonslederne og 28 prosent av de plasstillitsvalgte at deres kommune har en slik plan.

Kompetansekartlegging kan gi en bedre oversikt over hva slags kompetanse de ansatte har. Om lag halvparten, 52 prosent, av kommunene har foretatt en kartlegging av vaktmesteres kompetanse i løpet av de seneste fem årene, ifølge sektorsjefene. De fleste av disse kommunene oppgir at de både har kartlagt formell kompetanse og realkompetanse, men 12 prosent oppgir at de bare har kartlagt den formelle kompetansen. Kartleggingen fører som regel ikke til at vaktmestere har fått nye oppgaver, eller til endringer i hvordan kommunen har fordelt arbeidsoppgaver, men det forekommer. 27 prosent av kommunene som har foretatt kartlegging av vaktmesternes kompetanse, sier at det har skjedd slike endringer i arbeidsoppgavene som følge av kartleggingen. Flertallet (65 prosent) sier imidlertid at det ikke har skjedd endringer, mens 8 prosent synes det er vanskelig å si.

Blant de tillitsvalgte i teknisk sektor oppgir 66 prosent at deres kommune har gjennomført en kompetansekartlegging de seneste fem årene. Ettersom denne undersøkelsen ikke er representativ på kommunenivå (det er flere tillitsvalgte i store kommuner), behøver ikke dette å stå i motsetning til tallet på 52 prosent

av kommunene som vi finner i sektorsjefundersøkelsen. De fleste tillitsvalgte (47 prosent) svarer at kartleggingen har omfattet både formell kompetanse og realkompetanse, mens 15 prosent sier den bare har omfattet formell kompetanse. (Ser vi kun på de sektortillitsvalgte, er det 71 prosent som svarer at det har vært en kompetansekartlegging i kommunen.)

Den ene casekommunen, kommune (C), har ikke noen kompetanseplan innenfor teknisk område. Derimot har de et personalsystem hvor man kan legge inn hva man har kompetanse innenfor, også realkompetanse. Ifølge hovedtillitsvalgt er tanken at det skal brukes som utgangspunkt for å finne ut hva ansatte ønsker og trenger av kompetanseutvikling, og for å bruke kompetansen i kommunen best mulig. Det nevnes ikke noe spesielt om hvordan dette fungerer i praksis, det kan virke som om kompetansebehov og -ønsker håndteres mer uformelt siden kommunen er relativt liten og det er nær kontakt mellom leder og ansatte.

Heller ikke i kommune B er det en oppdatert kompetanseplan som omfatter vaktmesterområdet. Hovedtillitsvalgte nevner at kommunen prøver å lage en stillingsstruktur med avansementsmuligheter for de ulike gruppene, hvor ulike former for kompetanse, også realkompetanse, skal telle. Kommune B har kartlagt de ansattes kompetanse og prøvd å lage en oversikt over hva den enkelte har spesialkompetanse i, slik at ledelsen og andre vaktmestere kan ta kontakt med vedkommende hvis de for eksempel trenger spesialkompetanse i ventilasjon.

I kommune A har de en kompetanseplan. De som er intervjuet, kan ikke redegjøre så mye for planen, men det virker som om den er et utgangspunkt for konkrete opplæringsmål. På denne måten kan kompetanseplanen ha stor effekt. En leder for vaktmestere i kommune A kjenner ikke planen så godt, men sier at de har en opplæringsplan med diverse mål som de skal nå i løpet av året.

” Det er kurs da, blant annet instruert personell som vi må ha hvert år. Det er førstehjelpskurs, ventilasjonsanlegg, varmeanlegg. Så vi har et A4-ark som vi prøver å nå i løpet av et år, og så blir det nytt neste år. Det er også etter ønske fra vaktmesterne. Og når vi får inn nye, liftkurs, varmearbeideren må de ha hvert femte år, sånne ting. Det er vår del. Og så har vel sikkert kommunen også en høyere plan.
(Leder, vaktmester, kommune A)

Tillitsvalgt i kommune A nevner at kompetanseplanen brukes når de skal ansette nye, da brukes planen til å vurdere «hva slags kompetanse trenger vi?».

Tillitsvalgt og leder i kommune A nevner at det har vært en kartlegging av vaktmesteres kompetanse, hvor vaktmesterne «sendte inn alt de hadde [av papirer]» (leder, kommune A), samtidig som kartleggingen også skulle omfatte real-

kompetanse. De ansatte som ble intervjuet, kan ikke huske at det har vært noe sånt. Tillitsvalgt for vaktmesterne sier at kommunen er opptatt av å bevare de (ansatte) som de har i systemet i dag. Derfor er det fokus på realkompetanse. Tanken er at kompetansekartleggingen blant annet skal brukes for å se om man har kompetanse internt når man trenger noe. At de ansatte ikke husker kartleggingen, kan være et tegn på at kartleggingen ikke har hatt så stor betydning.

Behov, interesse og hindre

BEHOV

De aller fleste kommunene har behov for å utvikle eller rekruttere ny kompetanse på bestemte områder innenfor arbeidsfeltet til vaktmesterne. Hele 84 prosent av sektorlederne svarer at det er bestemte typer kompetanse kommunen vil få særlig behov for å utvikle/rekruttere. Sektorlederne i undersøkelsen bekrefter inntrykket av at arbeidsfeltet er i endring, hvor styring av mer kompliserte tekniske driftssystemer krever en annen type kompetanse enn tidligere. De peker særlig på et behov for å utvikle/rekruttere kompetanse innen ventilasjon og automasjon og mer generelt kompetanse i forskjellige tekniske styringssystemer.

Den viktigste årsaken til at kommunene har behov for en bestemt kompetanse, er ny teknologi, dette nevnes av hele 69 prosent av sektorlederne som oppgir at kommunen har et bestemt kompetansebehov. Også nye lover og forskrifter (31 prosent) og nye forventninger og krav til kvalitet (33 prosent) nevnes av mange. Færre nevner «erstatte folk som slutter» (19 prosent) og økt etterspørsel etter tjenestene (19 prosent). Noen viser til at man kan spare penger ved å bygge opp kompetanse i kommunen i stedet for å kjøpe tjenestene dyrt i markedet.

Kompetansen må bygges opp i en kombinasjon mellom intern kompetanseutvikling/kvalifisering og ekstern rekruttering, mener sektorsjefene. 57 prosent sier at kompetansen kommunen trenger, må skaffes ved en kombinasjon av slike tiltak. 19 prosent heller i retning av at ekstern rekruttering er den mest aktuelle måten å dekke dette behovet, mens 21 prosent mener at det er mest aktuelt å dekke behovet gjennom intern kompetanseutvikling og kvalifisering.

At lederne mener det er behov for økt kompetanse, står i et motsetningsforhold til de tillitsvalgtes opplevelse av at ledelsen i liten grad stiller krav eller forventninger til de ansatte om at de skal utvikle sin kompetanse, jf. kapittel 6.2. Det kan være at man tenker kompetanse først og fremst ved rekruttering. Erkjennelsen av et behov for kompetanse fører derfor ikke nødvendigvis til tiltak som bygger opp en læringskultur på dette området. Dette må også sees i sammenheng med resultatene i kapittel 6.4 som tyder på at det i mange kommuner er et svakt insti-

tusjonalisert samarbeid mellom ledelse og tillitsvalgte når det gjelder kompetanse for vaktmestere.

I intervjuene i casene er det flere vaktmestere og ledere for vaktmestere som mener at utviklingen mot mer avanserte tekniske styringssystemer krever mer kompetanse og en annen type kompetanse enn før. Flere vaktmestere sier at de trenger mer kursing i tekniske styringssystemer og da helst litt mer langvarig kursing, ikke bare en kort kursing fra leverandøren.

” Ja, det er ganske avansert å drifte bygg nå. Og generell kompetanse på alt innen ny teknikk, det er greit å lære mye om det. Det er varmestyring og sånt noe som er avanserte ting. (Vaktmester, kommune A).

” [...] bygg i dag blir mer og mer avansert i forhold til styring av ventilasjon, varme, låsing på dører. Det blir lagt mer og mer over på data. Når det begynner å bli såpass avansert, så blir det litt knapt med fem, seks timers kurs og briefing. (Vaktmester, kommune A)

I casene er det, som nevnt i kapittel 6.2, noen vaktmestere som ønsker å få mer spisskompetanse på noen felt. De mener at dette blant annet kan spare kommunen for utgifter til kjøp av slike tjenester eksternt. Samtidig mener de at de da kan gjøre en enda bedre jobb. En nevner for eksempel at han gjerne skulle ha spisskompetanse på internkontroll av bygg for å «ha kontroll på det fra topp til tå».

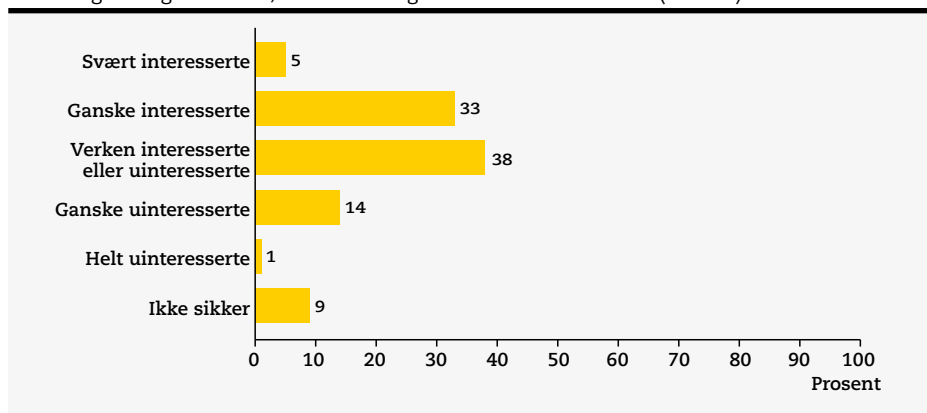
Det er forskjell på casekommunene i hvor tydelige rutiner de har for å melde inn kompetansebehov og hvilken respons de ansatte føler de får når de rapporterer om behov. I kommune A sier lederen at de har et møte med de ansatte hvert år i forbindelse med kompetanseplanen, hvor de ansatte kommer med innspill om hva de ønsker. Noen innspill kommer også i de regelmessige møtene mellom ledelsen og tillitsvalgte. Medarbeidersamtaler er også en mulighet for å komme med ønsker, som nevnes av de ansatte i en av kommunene. I kommune B er det noen vaktmestere som opplever at det er vanskelig og/eller tidkrevende å få til tiltak som det meldes inn behov for.

INTERESSE

Det er et kjent funn innenfor forskningslitteraturen om voksnes læring at voksne med lite formell utdanning opplever mindre behov for mer kompetanse og er mindre interessert i læring og kompetanseutvikling, jf. kapittel 2. Dette gjelder særlig dem uten videregående opplæring. Samtidig kan voksne med lite utdanning være motivert for læring hvis arbeidsoppgavene i jobben krever det.

Fagforbundet organiserer arbeidstakere med ulikt utdanningsnivå, men med et tyngdepunkt blant dem som har videregående opplæring eller kun grunnskole. De fleste tillitsvalgte i samferdsel og teknisk sektor i Fagforbundet opplever at medlemmene har en viss interesse for kompetanseutvikling, men det er få som opplever «sine» medlemmer som svært interessert. Slike spørsmål har en svakhet i at de kan være påvirket av den tillitsvalgtes egen interesse for kompetansespørsmål, men kan likevel tjene som en viss pekepinn.

Figur 6.4 Tillitsvalgtes inntrykk av medlemmenes interesse for kompetanseutvikling. Andel tillitsvalgte i Fagforbundet, samferdsel og teknisk sektor. Prosent. (N = 149).



I caseintervjuene gir de ansatte og ledelsen inntrykk av at motivasjonen for å ta fagbrev (formell kvalifisering) har mye med økt lønn å gjøre. Men det å få en formell dokumentasjon kan også gjøre at man står sterkere på arbeidsmarkedet. Særlig hvis mange andre har formell kompetanse, kan det være viktig å selv ha fagbrev. I tillegg kan det være en motivasjon i seg selv å få en dokumentasjon på sin kompetanse.

Interessen for kurs og annen opplæring for øvrig henger i stor grad sammen med hva vaktmesterne føler at de trenger for å kunne gjøre en god jobb. Hvis det trengs bestemte kunnskaper og ferdigheter i jobben, er de motivert for å skaffe seg den. En vaktmester svarer slik på spørsmålet om det er noe han har tenkt at han har lyst til å lære mer om:

» Det har jeg ikke tenkt på. Man noterer seg ting man synes man ikke får løst, og det må man ta. Det er det man har medarbeidersamtaler for, òg. [...] Så lenge man klarer å løse de utfordringene man er satt til, så har jeg ikke tenkt på det. Men hvis man ikke kan løse de oppgavene man skal, da er det mer realistisk å se på opplæringsmulighetene. (Vaktmester, kommune B)

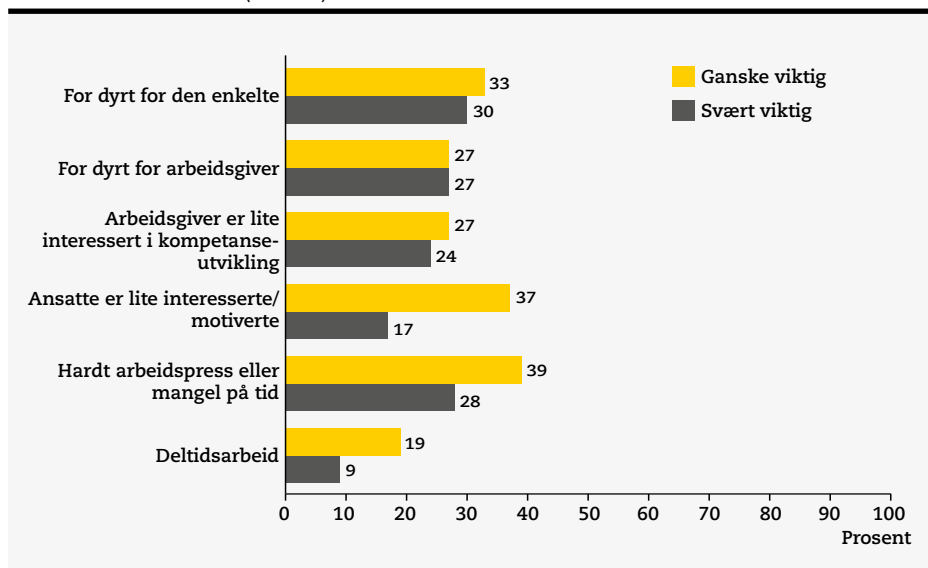
Flere av de ansatte framstår også som motivert for å skaffe seg spesialkompetanse på områder som kommunen har behov for, og som kommunen kanskje i dag kjøper inn tjenester utenfra for å dekke.

HINDRINGER FOR Å DELTA I OPPLÆRING

Hindringene for å delta i opplæring kan ligge på mange plan, det kan handle om mangel på opplevelse av behov, interesse og motivasjon, det kan være manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver, enten praktisk eller økonomisk, eller hardt arbeidspress og mangel på tid.

I caseundersøkelsen er den viktigste hindringen for deltakelse i opplæring, slik de ansatte ser det, dårlig økonomi. Det er vanskelig å få midler til å ta opplæring. Der hvor man i en av kommunene ønsket å sende to mann på et ukeskurs, måtte man nøye seg med å sende en. I en av kommunene sier de ansatte også at de er underbemannet og ikke har sjansen til å ta fri og dra på fagkurs, mens i en annen av kommunene opplever ikke de ansatte det som problematisk å ta seg fri fordi andre kan løse eventuelle prekære oppgaver mens de er borte. Derimot er det også her sterke økonomiske begrensninger på hva man får av penger til å dra på av kurs.

Figur 6.5 Hvor viktig er følgende faktorer som mulige hindringer for deltakelse i opplærings tiltak i din kommune / på din arbeidsplass? Andel tillitsvalgte i Fagforbundet, samferdsel og teknisk sektor. Prosent. (N = 139).



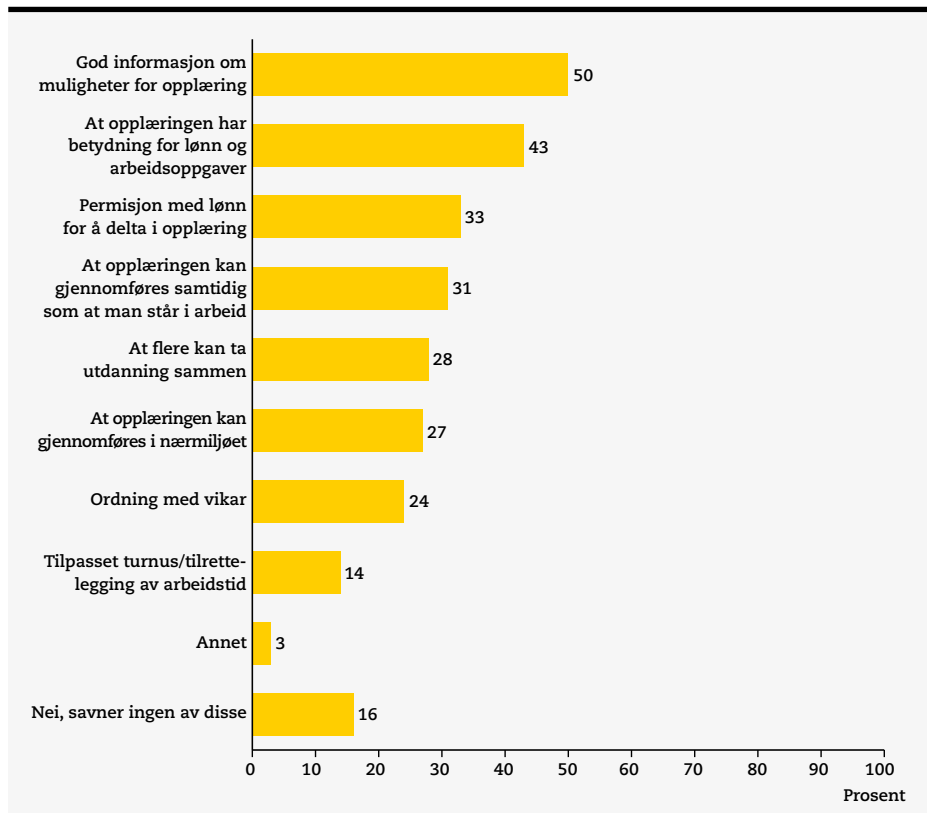
Dårlig økonomi er generelt den hyppigst nevnte hindringen for deltakelse i opplæring i offentlig sektor (Nyen, Hagen & Skule 2004). (I privat sektor er det van-

skeligheter med å ta seg fri.) Vaktmesterne møter derfor noen av de samme hindringene som andre yrkesgrupper i offentlig sektor. Samtidig er tradisjonen for at utdanning og opplæring skal være en del av jobben, svakere her enn den er i noen av de andre delene av kommunal sektor, som skolen og pleie og omsorg.

I surveyundersøkelsen blant tillitsvalgte i samferdsel og teknisk sektor nevnes en lang rekke forhold som hindringer for opplæringsdeltakelse, med hardt arbeidspress / mangel på tid som den viktigste (67 prosent). Dette er tilsvarende som i arbeidslivet for øvrig og særlig i privat sektor.

De tillitsvalgte ble spurt om det er noen tiltak eller forhold de savner, som kan ha betydning for deltakelsen i opplæring i deres kommune eller på deres arbeidsplass.

Figur 6.6 Savner du noen av disse tiltakene eller forholdene i din kommune / på din arbeidsplass? Flere svar er mulige. Andel tillitsvalgte i Fagforbundet, samferdsel og teknisk sektor. Prosent. (N = 159).²



² Det er relativt små forskjeller mellom plasstillitsvalgte og andre tillitsvalgte, men plasstillitsvalgte kan synes å legge noe større vekt på at flere kan ta utdanningen sammen, og at opplæringen kan gjennomføres samtidig med at man står i jobb.

Noe overraskende er det god informasjon om kurs og muligheter for opplæring som kommer ut på topp som det tiltaket/forholdet de savner mest. Det tyder på at det i mange kommuner er vanskelig for de ansatte å finne fram til rett type kurs. Det øker forskjellene mellom dem som har størst initiativ og «navigeringsevne», og de andre.

At opplæringen har betydning for lønn og arbeidsoppgaver, nevnes også av mange. For øvrig er det en lang rekke forhold som vil kunne ha betydning.

Av økonomiske støtteordninger for å delta i opplæring er det to typer ordninger som skiller seg ut som viktige stimulanser til å delta. 62 prosent av de tillitsvalgte innenfor samferdsel og teknisk sektor svarer at Fagforbundets stipendordning har betydning, mens 59 prosent nevner støtteordninger fra arbeidsgiver som noe som har betydning for deltakelsen. Andre støtteordninger nevnes av langt færre, flest nevner OU-midler (18 prosent) og Lånekassen (11 prosent).

Tillitsvalgtes rolle

Tillitsvalgte fra Fagforbundet innenfor samferdsel og teknisk sektor i kommunen er lite involvert i spørsmål som gjelder kompetanseutvikling. Det gjelder plasstillitsvalgte i forbindelse med tiltak på egen arbeidsplass, og det gjelder seksjonsledere for tiltak for sektoren generelt.

Tabell 6.2 I hvilken grad har du som tillitsvalgt vært involvert i ...? Andel blant seksjonsledere i samferdsel og teknisk sektor i Fagforbundet. Prosent. (N = 52).

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke aktuelt
Vurderinger av behovet for kompetanseutvikling	4	23	25	46	2
Den konkrete planleggingen av ulike kurs	0	23	27	48	2
Vurderinger av kompetansekravene til stillinger	8	17	19	54	2
Kartlegging og vurdering av realkompetanse	0	14	27	58	2
Utarbeiding av kompetanseplaner	4	8	10	77	2

Tabell 6.3 I hvilken grad har du som tillitsvalgt vært involvert i ...? Andel blant plasstillitsvalgte, samferdsel og teknisk sektor i Fagforbundet. Prosent. (N = 87).

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke aktuelt
Vurderinger av behovet for kompetanseutvikling	15	18	23	37	7
Den konkrete planleggingen av ulike kurs	8	16	31	40	5
Vurderinger av kompetansekravene til stillinger	8	24	30	32	6
Kartlegging og vurdering av realkompetanse	8	20	20	46	7

Flertallet av plasstillitsvalgte oppgir at de i liten grad eller ikke i det hele tatt har vært involvert i viktige spørsmål om kompetanseutvikling. Det gjelder blant annet vurderinger av behovet for kompetanseutvikling, hvor kun en av tre plasstillitsvalgte (33 prosent) har vært involvert i stor eller noen grad. Omtrent like mange (32 prosent) har vært med i vurderinger av hvilke kompetansekrav som skal stilles i ulike stillinger. Ikke alle kommuner har foretatt kartlegging og vurdering av realkompetanse. Der man har gjort det, har 39 prosent av tillitsvalgte vært involvert i stor eller noen grad (ikke vist i tabel 6.2). Den konkrete planleggingen av kurs er det som ventet færre som har deltatt i, kun 24 prosent i stor eller noen grad. Seksjonsledere er i enda mindre grad involvert i slike spørsmål enn det plasstillitsvalgte er.

30 prosent av de plasstillitsvalgte i samferdsel og teknisk sektor oppgir at det finnes faste møter der de kan ta opp spørsmål om kompetanseutvikling og opplæring med arbeidsgiver. Sju av ti plasstillitsvalgte har med andre ord ikke slike faste møteplasser. (35 prosent av seksjonsledere oppgir at de har slike faste møteplasser.)

Intervjuene i casekommunene bekrefter på mange måter hovedbildet fra surveyen: at tillitsvalgte ofte er lite involvert i kompetanseutviklingsspørsmål. I en av casekommunene har hovedtillitsvalgt likevel vært engasjert i arbeidet med lønnsystemet i kommunen. Generelt for kommunene gjelder det at hvis man skaffer seg fagbrev og blir fagarbeider, så får man økt lønn, gitt at fagbrevet er relevant for arbeidsområdet. I kommune A har man imidlertid etablert et prinsipp lokalt om at relevant fagskoleutdanning også skal gi økt lønn. I denne kommunen prøver hovedtillitsvalgt også å få ansatte til å bruke Fagforbundets stipendordning. Det er hovedsakelig ledelsen som informerer om kurstilbud for øvrig, og en av de

ansatte sier at de får e-poster med spørsmål om å gi innspill om kursbehov. Det virker derfor som om de ansatte først og fremst gir innspill direkte. I kommune B har de ansatte inntrykk av at de tillitsvalgte, både lokalt og hovedtillitsvalgt, er lite involvert i kompetansespørsmål. «De gjør ingenting med mindre vi tar tak i noe selv», sier to av de ansatte om de lokale tillitsvalgte. I denne kommunen fikk vi ved en feil ikke intervjuet plasstillitsvalgt, kun en annen ansatt, slik at vi ikke har den/de plasstillitsvalgtes beskrivelse av situasjonen. I kommune C gir hovedtillitsvalgt inntrykk av tillitsvalgte er lite involvert i spørsmål om kompetanseutvikling.

Når tillitsvalgte er lite med i vurderinger av kompetansespørsmål, kan det ha sammenheng med at arbeidsgiver ikke er opptatt av å involvere de ansatte, eller at tillitsvalgte eller de ansatte selv er lite engasjert i opplærings- og kompetansespørsmål. En god del tillitsvalgte i spørreskjemaundersøkelsen oppgir likevel at de har tatt selvstendige initiativ om kompetanseutvikling. Det gjelder også mange som har vært lite involvert i kompetanseutviklingsspørsmål, selv om tillitsvalgte som har tatt initiativ noe oftere blir involvert fra arbeidsgivers side. Passivitet fra fagforenings-/ansattesiden er kanskje derfor ikke den eneste årsaken til tillitsvalgte ofte ikke er involvert. Trolig er det en kombinasjon av manglende engasjement fra tillitsvalgtsiden i noen kommuner og manglende involvering fra kommuneledelsen i andre kommuner.

Tabell 6.4 Andel blant plasstillitsvalgte, samferdsel og teknisk sektor. Prosent. (N = 87).

	Seksjonsleder	Plasstillitsvalgt
Kommet med forslag om etter- og videreutdanningstiltak	40	41
Informert eller veiledet medlemmer om opplæringstilbud og andre muligheter for læring	69	61
Jobbet med å få til vikarordninger, permisjonsordninger eller liknende for å delta i læring	25	14

Cirka en tredjedel av de tillitsvalgte innenfor samferdsel og teknisk sektor er svært eller ganske misfornøyde med de mulighetene de har for å bidra til læring og kompetanseutvikling blant ansatte. Av de plasstillitsvalgte er 31 prosent misfornøyde, 44 prosent verken fornøyde eller misfornøyde, og 25 prosent er svært eller ganske fornøyde. Blant seksjonslederne er resultatet mer i negativ retning. Blant disse er 32 prosent svært eller ganske misfornøyde, 61 prosent verken fornøyde eller misfornøyde, og kun 7 prosent er svært eller ganske fornøyde.

Hva kjennetegner de gode casene?

I den kvalitative delen har vi foretatt intervjuer i tre kommuner om vaktmesteres kompetansesituasjon. I kapittel 6.1 er de tre casene oppsummert nærmere.

Vaktmesterarbeidet har endret seg vesentlig de seneste par tiårene. Arbeidet har gått mer i retning av at man må styre avanserte tekniske anlegg, noe som krever at vaktmesterne har mer kompetanse. Dette er en av flere drivkrefter til at stadig flere som ansettes i vaktmesterstillinger, har fagbrev som tømrer, rørlegger, elektriker og liknende. Sammen med opplæring som gir formell kvalifisering av dem som allerede er ansatt, har derfor en økende del av vaktmesterne en formell faglig kompetanse. Endringene i arbeidsinnholdet er også noe av bakgrunnen for at det nå er etablert et eget fagbrev for vaktmesterfaget. Flere ledere og tillitsvalgte i de tre casekommunene ser positivt på dette, og i kommune A er flere ansatte interessert i å ta dette.

Fortsatt er likevel personlige egenskaper som selvstendighet og evne til å finne løsninger viktige. En vaktmester må kunne løse mange typer oppgaver på egen hånd. Flere ledere og tillitsvalgte legger vekt på at realkompetanse og personlige egenskaper er har stor betydning, og at man kan komme i skade for å ekskludere svært dyktige folk hvis man krever fagbrev ved nyansettelse. Likevel gjøres dette i en av de tre casekommunene.

Samtidig som selve arbeidet har endret seg, har også organiseringen av vaktmesterne endret seg. I alle de tre casekommunene vi har intervjuet i, er vaktmesterne organisert i en eller flere felles enheter. I kommune A skjedde denne omleggingen i 2003, tidligere var vaktmesterne knyttet til de enkelte enhetene, for eksempel en skole. At vaktmestere er samlet i enheter, er positivt med tanke på fagmiljø og muligheter for læring av kolleger. Det bidrar også til å synliggjøre yrkesgruppen, noe som gjør det mer sannsynlig at gruppen får kompetansetiltak. Selv om vaktmestere ikke i noen av casene framstår som en yrkesgruppe som kommer spesielt godt ut med tanke på kompetanseutvikling, virker det som vaktmesterne i de tre casekommunene har ganske gode muligheter til å lære av hverandre.

Systemer for kvalitetssikring har også påvirket kompetansesituasjonen. Krav til sertifisering og regelmessige kurs fører til et høyere omfang av kurs enn hva man kanskje ellers ville ha hatt.

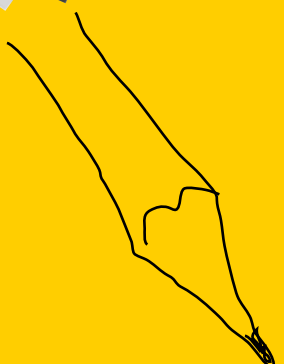
Kommune A har et høyere omfang av kursdeltakelse enn de øvrige kommunene, samtidig som deltakelsen synes å være mer satt i system, det vil si at man har en kompetanseplan som det utledes konkrete opplæringsplaner fra. Kommune B på sin side har en styrke ved at de har et system for overføring av

kompetanse mellom vaktmesterne i kommunen, i form av at erfarne vaktmestere deler sine kunnskaper og ferdigheter med vaktmestere med kortere fartstid. Man kan si at man i denne kommunen er gode på å systematisere og spre den kompetansen man opparbeider seg som vaktmester gjennom det løpende arbeidet, det vil si den uformelle læringen. En ulempe med slik læring sett fra de ansattes side er at kompetansen ikke dokumenteres og dermed ikke synliggjøres og verdsettes hvis man for eksempel skal skifte jobb.

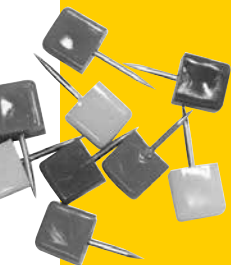
Det er sammensatt hva som kjennetegner de gode casene. Ingen av de tre casene kan karakteriseres som et «worst case», trolig finnes det kommuner hvor bevisstheten om kompetanse blant de sentrale personene er lavere enn i de tre casekommunene vi har intervjuet i. Økonomi er umulig å komme utenom som en viktig rammefaktor. En av kommunene er blant de kommunene i landet som kommer dårligst ut av inntektssystemet, med svært lave frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Dette preger kompetansesituasjonen og har kanskje bidratt til at man har prøvd å finne ordninger for læring mellom kolleger, noe som er mindre kostnadskrevene. De andre kommunene har på sin side en større kursaktivitet, selv om det er vanskelig å få ressurser til litt mer langvarige kurs i alle de tre kommunene.

En forutsetning for å få til noe, i hvert fall i de større kommunene, synes å være det finnes ledere i kommunen som klarer å etablere systemer som gjør ulike former for kompetanseutvikling til noe som skal gjennomføres rutinemessig og ikke tas initiativ til ad hoc fra gang til gang.

Arbeidstakerorganisasjonenes rolle virker imidlertid ikke å ha vært avgjørende i de tre kommunene vi har sett på, selv om det finnes tillitsvalgte som har engasjert seg i kompetanse. De kvantitative dataene tyder på at de fleste tillitsvalgte fra Fagforbundet i denne sektoren er lite involvert i kompetansespørsmål. Uansett hva årsaken til dette er, er det grunn til å tro at det svekker vaktmesternes læringsmuligheter.



learning



7 Kontor og administrasjon

Målet med dette kapitlet er å beskrive og drøfte hva som kjennetegner læringsvilkårene for dem som er ansatt innen kontor og administrasjon, heretter kalt kontorfag. Undersøkelsen gjelder dem med utdanning på grunnskole- eller videregående skolenivå. Først beskriver vi gruppens omfang og kompetansebakgrunn og skisserer så raskt hvilke utfordringer gruppen står overfor. Deretter benytter vi kvantitative og kvalitative data til å beskrive formelle og uformelle rammer for læring i kommunene. Hva kjennetegner de ansattes interesser og behov knyttet til læringstiltak? Hva kjennetegner kommunenes kompetansebehov innen kontorfag? Hvilke muligheter finnes, og hva er det eventuelt som hindrer de ansatte i å delta i opplæring? Hvordan vurderes utbyttet av opplæringstiltak? Hvilke roller spiller ledelse, tillitsvalgte og kolleger når det gjelder læringsvilkår?

Kontor og administrasjon – bakgrunn og utfordringer

De kontoransatte og arbeidsoppgavene deres er betydelig endret i løpet av de siste 20–30 år. Mens en kontoransatt tidligere hadde kort formell utdanning og hadde mye av sin arbeidsdag knyttet til tradisjonelle sekretærfunksjoner, er det i dag vanligere at de har lengre formell utdanning og i mange tilfeller mer komplekse arbeidsoppgaver som grenser mot eksempelvis saksbehandling. Utviklingen skyldes til dels IT-revolusjonen. Mens man tidligere i både stat og kommuner hadde «skrivestuer» med mange sekretærer, og det ikke var uvanlig at byråkrater hadde personlig sekretær, er dette en sjeldenhet i dag. I dag har statlige og kommunale byråkrater i mye større grad selv ansvar for å skrive e-poster, brev og møtereferater, innkalle til møter, arkivere og så videre.

Ansatte innen kontor og administrasjon i kommunene er spredd på ulike avdelinger eller sektorer. Sammenliknet med andre yrkesgrupper er kontoransatte viet lite oppmerksomhet i forskningslitteraturen om kompetanseutvikling. Dette kan skyldes nettopp det faktum at faggruppen er spredd på ulike næringer og sektorer, og at de dermed er mindre synlige. Både kompetansen og det de kontorfag-

lige ansatte har behov for å lære, vil dermed variere etter sektor. Kontoransatte i helsetjenester vil for eksempel møte andre forventninger til kompetanseutvikling enn kontoransatte ved skoler.

Kontor og administrasjon rommer mange ulike yrkesgrupper og ansatte med både realkompetanse og lang formell utdanning. Som for de andre tre sektorene har vi også her lagt hovedvekt på læringsmulighetene for ansatte med utdanning på grunnskole- eller videregående skolenivå. Denne gruppen kan romme både sekretærer, personalmedarbeidere, konsulenter, IKT-medarbeidere og sentralbordmedarbeidere, for å nevne noen. Ifølge Jensen (2006) er dette en yrkesgruppe som har en omfattende og sammensatt kompetanse, som bare er delvis synlig og anerkjent (2006:145). I hvilken grad ledere har oversikt over denne kompetansen, og hvilke muligheter de ansatte har for å få sin kompetanse dokumentert, blir dermed viktige spørsmål. Samtidig er muligheten for å lære av den daglige praksis av stor betydning for denne faggruppen. Dette krever at leder aktivt tilrettelegger for læring på arbeidsplassen (Jensen 2006:146).

De vi kaller kontoransatte i denne rapporten, har en variert bakgrunn og har titler som eksempelvis sekretær eller konsulent, og de har – som nevnt over – ulike utdanningsbakgrunn. Det er vanskelig å fastslå det nøyaktige omfanget av kontoransatte med utdanning fra grunnskole eller videregående skole i norske kommuner. De sorterer under ulike stillingskoder i KS' PAI-register¹, og det kan for noen av stillingskodene være vanskelig å avgjøre om det er snakk om kontoransatte eller ei. Registeret viser for eksempel at det er 411 ansatte under koden «kontormedarbeidere», som er en stilling for dem uten særskilt krav til utdanning. Det er nesten 50 000 «fagarbeidere», men det er grunn til å tro at kontorfag utgjør en svært liten andel av denne gruppen, mens for eksempel helsefagarbeidere/hjelpepleiere utgjør en stor andel. Det har over tid blitt mer vanlig at kontoransatte har stillingen «konsulent», en stillingskode som omfatter både krav til fagarbeidere og høyskoleutdanning, og i denne gruppen er det godt og vel 16 000 ansatte. Her finnes om lag 5000 «sekretærer» og 3000 «førstesekretærer» – begge er fagarbeiderstillinger, men vi vet ikke om alle disse tilhører den gruppen vi her er interessert i. Fagforbundet organiserer om lag 10 000 sekretærer, konsulenter og kontoransatte, og disse fordeler seg på ulike typer yrkesgrupper/arbeidsoppgaver: arkiv (1400), servicetorgmedarbeidere (2000), informasjons- og webmedarbeidere (500), innfordring (1500), revisjon (400), personal-/HR-medarbeidere (1700), IKT (1500), økonomer og økonomimedarbeidere (2500), ledere (2500). Alle disse kategoriene, bortsett fra revisjon og ledere, har medlemmer med utdanning fra grunnskolenivå eller med fagbrev.

¹ Personaladministrativt Informasjonssystem, tabell 8 i lønns- og personalstatistikk kommunale arbeidstakere, 1. desember 2012.

Tilrettelegging for læring

I dette avsnittet beskriver vi hvilke rutiner og systemer kommunene har for kompetanseutvikling for de kontorfaglige ansatte, det gjelder både formell oppkvalifisering, ikke-formelle opplæringstilbud sentralt i kommunen eller i den enkelte enhet og også uformell læring.

Beskrivelsen bygger på både kvantitative data fra spørreskjemaundersøkelsen blant sektorsjefer, virksomhetsledere og tillitsvalgte og kvalitative data fra caseundersøkelsen som omfatter intervjuer med ansatte, plasstillitsvalgte, hovedtillitsvalgte/seksjonsleder, nærmeste leder for de kontoransatte samt sektorleder. Siden det er et poeng at kommunecasene skal framstå som en helhet for leseren, presenterer vi først en oversikt over de tre casene. Deretter drøfter vi rutiner og systemer ut fra begge data i begge materialene. Det kvantitative materialet vil bli omtalt som spørreundersøkelsen og det kvalitative som caseundersøkelsen.

Kontor og administrasjon

Kommune

A

Stor kommune. De kontoransatte i kommunen er spredd på ulike seksjoner og enheter. Ingen har tatt fagbrev i kontorlag, og hovedtillitsvalgte mener den manglende interessen skyldes at det ikke gir noe lønnsøkning. I denne kommunen er fagarbeider minimumslønn for alle innen kontorlag. Blant de nyansatte er det flere som har mastergrad, mens det fra gammelt av finnes flere ufaglærte. De fleste har stilling som førstesekretær eller konsulent. Her har vi sett nærmere på teknisk sektor der det er tolv kontorlaglig ansatte, mens flertallet som jobber der, er utdannet ingeniør eller sivilingeniør. Lederen påpeker at arbeidsoppgavene til de kontoransatte krever såpass mye innsikt i for eksempel eiendomsskatt eller byggesaker at grensen mellom flere av dem og de andre i sektoren er i ferd med å bli mer utvisket. Sektoren har kompetanseplaner som er relativt lite brukt, men mener de likevel har god oversikt over kompetansesammensetning og ønsker og behov. Ved eventuell nyrekruttering ønsker sektoren seg høyskoleutdannede. Arbeidsoppgavene til de kontorlaglige er preget av store endringer de siste år. Økt digitalisering og nye verktøy stiller store krav til den enkelte ansattes evne og vilje til å kvalifisere seg. De nye oppgavene har ofte en svært spesialisert karakter, og kompetansen for å mestre dem må ofte utvikles i virksomheten. Både ledelsen og de ansatte oppfatter teknisk sektor som «best i kommunen» når det gjelder kurs og etter- og videreutdanning, også for de kontorlaglig ansatte. Typiske kurs er opplæring i spesielle verktøy eller i forvaltningsloven. Det er stort sett enkeltkurs som ikke gir noen formell oppkvalifisering, men flere vurderer nå etterutdanning i regi av BI. De ansatte deltar på kurs arrangert av kommunen og eksterne kurs – også slike som koster en del og holdes langt unna. Ledelsen anslår at denne gruppen ansatte i snitt bruker 14 dager hvert arbeidsår på kursdeltakelse.

<p>Kommune</p> <p>A</p>	<p>Ansatte har fått lønnsøkning når arbeidsoppgaver har endret seg, og de som har kvalifisert seg formelt, har fått kompetansetillegg. Ledelsen forsøker å tilrettelegge for kursdeltakelse, også for dem som har arbeidsoppgaver som ikke kan vente. Det er blant annet laget en manual som skal gjøre det mulig for kolleger å vikariere. Tillitsvalgte og ledelsen har møter fire ganger per år, og kompetanse er et av flere temaer i disse møtene.</p>
<p>Kommune</p> <p>B</p>	<p>Stor kommune. Enheten vi har undersøkt, teller tretten ansatte, hvorav tre jobber deltid. Enheten er et servicetorg – også kalt «kommunens ansikt utad» – og skal gi råd og veiledning når det gjelder alle kommunale tjenester. To av de ansatte har høyskolebakgrunn. Flertallet har videregående opplæring, gjerne «handel og kontor», mens noen av de eldre er ufaglærte. Alle har konsulent som tittel. I neste utlysning vil kommunen søke etter en person med høyskoleutdanning, men de ønsker ikke høyskoleutdannede som en generell policy og viser til at ansatte ikke bør være «overkvalifisert», og at personlig egnethet er viktig. Enheten har kompetanseplan, men leder opplever at det ikke er lett å gjennomføre den, dels fordi det er travelt, og dels på grunn av lav interesse for mer omfattende læringstiltak blant de ansatte. Leder fant fram til et lærings-tiltak som var relevant for servicetorget og ga 20 studiepoeng, men ingen var interessert i å delta selv om de ville få full lønnskompensasjon. De ansatte drar gjerne på kortere kurs og konferanser, men kurstilbudet for denne yrkesgruppen oppleves som begrenset. Enheten tilrettelegger med vikar når noen drar på kurs, men opplever det som vanskelig at alle kan dra vekk samtidig. I snitt deltar de «ivrige» på et par kurs i året, mens de mindre ivrige deltar på mindre enn ett i året. Enheten har i løpet av de siste fire årene hatt tre lærlinger, men ingen praksiskandidater. Enheten har et system for uformell læring som går ut på å nyansatte etter en tid oppdaterer en bok/manual som handler om hva som er viktig å kunne ved enheten.</p>
<p>Kommune</p> <p>C</p>	<p>Liten kommune. Enheten vi har undersøkt, er et servicetorg og er førstelinje overfor kommunens innbyggere når de har spørsmål knyttet til kommunale tjenester. Blant de tolv ansatte har de fleste grunnskoleutdanning, og en vikar har fagbrev innen kontorlag. Vikaren har vært lærling ved enheten. Kommunen er i ferd med å utarbeide en ny kompetanseplan der målet er å ha «rett person til rett stilling» og har i den forbindelse en grundig kartlegging av alle ansattes formal- og realkompetanse. Nytt med kompetanseplanen er at man samler hele kompetansepoten sentralt i stedet for at det ligger avdelingsvis. Intensjonen er å få mer likebehandling og at midlene skal brukes i tråd med de faglige prioriteringene i planen. De ansatte ved servicetorget uttrykker ønske om korte kurs innenfor det de jobber med, og byggesaker peker seg ut som særlig aktuelt. De som jobber med byggesaker, er på flere kurs enn de som jobber mindre spesialisert på servicetorget, for eksempel resepsjonistene. Sistnevnte gruppe har i gjennomsnitt deltatt på maksimalt ett kort internkurs siste år. Årsaken til relativt lav kurshyppighet forklares med få relevante kurs og vansker med å skaffe vikar. De ansatte mener det er et godt miljø for uformell læring på arbeidsplassen, og de sier det er lav terskel for å spørre en kollega om råd. Ved eventuell nyrekruttering ønsker ikke ledelsen å stille krav til høy formalkompetanse.</p>

KOMMUNENES PLANER OG BEHOV

Spørreundersøkelsen blant sektorlederne viser at over 80 prosent av kommunene har kartlagt både formal- og realkompetansen blant de kontoransatte i løpet av de siste par år. Når det gjelder kompetanseplaner, oppgir halvparten av kommunene at de har slike planer. Blant dem som har kompetanseplaner, er det vanligst å ha egne planer i kommunen, mens om lag 10 prosent har kompetanseplaner i samarbeid med andre kommuner. Imidlertid vet vi lite om hvilken rolle kompetanseplanene spiller når det gjelder utvikling av læringsvilkår i kommunene. Caseundersøkelsen illustrerer at variasjonen kan være stor. Alle de tre casekommunene har kompetanseplan i en eller annen variant, men i to av dem er kompetanseplanene i stor grad «noe som står i en perm», mens den tredje utviklet nye kompetanseplaner mens undersøkelsen pågikk. Det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom forekomst av planer og kvaliteten på læringstiltak. I den casekommunen som er rangert som best, har man utdaterte planer, men likevel relativt godt utviklet system for kompetanseutvikling.

Et annet viktig spørsmål er hvilke kompetansebehov kommunene mener de har når det gjelder kontoransatte. Blant sektorlederne er det 74 prosent som svarer at det er spesielle typer kompetanse kommunen har et særlig behov for å utvikle eller rekruttere. Nesten halvparten svarer at det er særlig behov for ansatte med høyskoleutdanning. Ellers er det kompetanse knyttet til ulike kommunale tjenester som er hyppigst nevnt; bruk av moderne IKT-verktøy for ulike områder nevnes, likeledes arkiv, byggesaker, økonomi, jus, lønn, regnskap og saksbehandling.

I caseundersøkelsen ble lederne og ansatte også spurt om kommunens preferanser når det gjaldt rekruttering. Alle svarer at det over tid er blitt mer vanlig med høyskoleutdanning. I den ene kommunen ønsket de kategorisk folk med høyskoleutdanning, mens det var mer både-og i de to andre. Disse lederne la vekt på at personlig egnethet er viktig, og anførte argumenter imot å rekruttere kun høyskoleutdannede. Begrunnelsen var dels at mange av oppgavene på servicetorget ikke krever en høyskoleutdanning, og dels at man fryktet at arbeidsdelingen internt ville bli slik at de høyskoleutdannede bare gjorde de mest interessante oppgavene. En leder sier det slik:

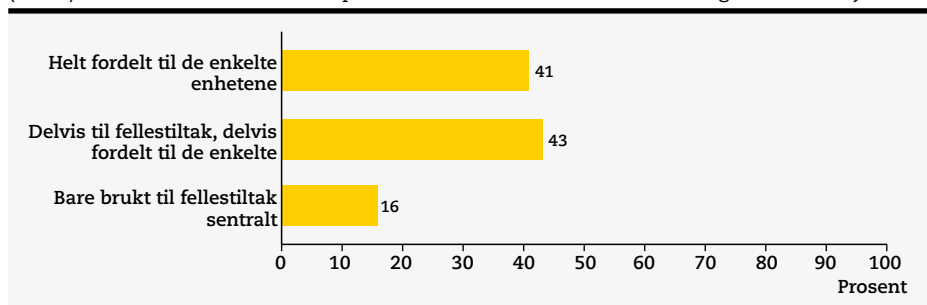
” Nå skal jeg ut med en stilling, og der kommer vi til å søke etter en med høyskole. Hvis vi skal utvikle oss og komme videre, så må vi ha noen som kan være med å trekke det videre. Det er dessuten en stilling som får ansvar for noen av fagapplikasjonene våre. For å få utviklet det videre, så vil det nok kreve en høyskoleperson [...]. Men så ser vi etter hvert at vi må nok ha litt mer variasjon. Men hovedtyngden av stillingene vil nok være den type som er i dag [ansatte med grunnskole eller videregående skole]. For jeg

tror ikke folk med høyskole vil trives med de oppgavene, sitte så kunderelatert. Det har å gjøre med hva som er primæroppgaven vår. Men en blanding er nok mer viktig å ha. Det gjør at vi kan heve oss litt mer opp, at vi kan begynne å utvikle oss, være med å utvikle og påvirke hvordan arbeidssituasjonen skal være. En blanding er nok det beste. Jeg tror ikke vi skal bli for topptunge på de som har høyest utdanning i forhold til hvordan vi jobber per i dag. (Virksomhetsleder, kommune B)

HVORDAN STYRES MIDLER TIL KOMPETANSEUTVIKLING?

Nærmere 90 prosent av sektorlederne svarer at det blitt brukt midler til å heve kompetansen for kontoransatte i kommunen i 2012 eller så langt i 2013, enten sentralt i kommunen eller i de enkelte enhetene. Figur 7.1 viser hvordan midlene har blitt brukt.

Figur 7.1 Hvordan midler til kompetanseutvikling for kontoransatte har vært brukt. Prosent. (N=44). Kilde: Kommunale ledere på sektornivå med ansvar for kontor og administrasjon.



Vi ser i figur 7.1 at det vanligste er å fordele til de enkelte enhetene, eventuelt i kombinasjon med fellestiltak. Bare 16 prosent oppgir at midlene kun har blitt brukt til fellestiltak sentralt i kommunene. Det lave innslaget av sentral styring av midlene har trolig sammenheng med at de kontoransatte er spredd på ulike avdelinger, og at kompetansebehov er svært ulike for kontoransatte som jobber i teknisk sektor, og for dem som jobber på en skole. I en av casekommunene har de nylig lagt om slik at kompetansepotten skal styres sentralt. Tidligere ble midlene fordelt til de enkelte enheter. Hensikten bak omleggingen var dels mer rettferdig fordeling av midlene.

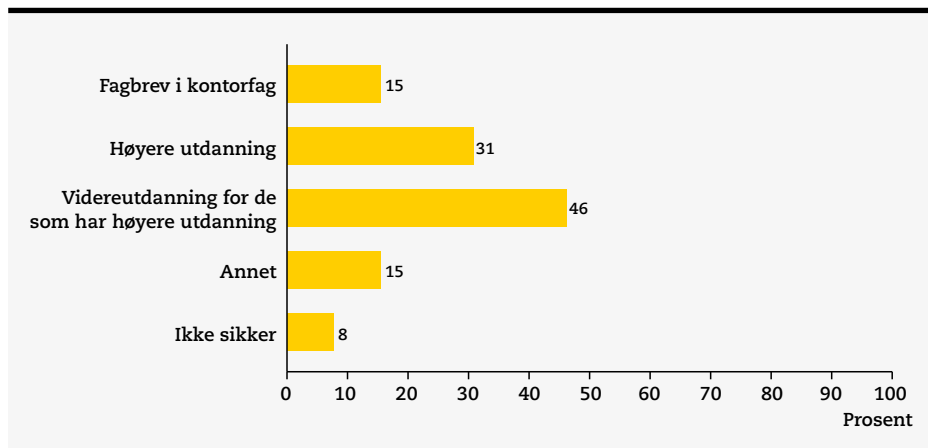
” Det [bruk av kompetansemidler] ble praktisert så forskjellig ute på enhetene. Noen fikk fri med lønn for å ta videreutdanning, noen fikk ikke det på grunn av økonomi i enheten. Vi hadde lyst at dette ble likt for alle. Og så var det mange spesielt innenfor pleie og omsorg flere fagarbeidere som ønsket å ta sykepleierutdanning, og da måtte vi ha noe slik at det ble likt i hele kommunen. (Hovedtillitsvalgt for kontoransatte i kommune C)

FORMELL KVALIFISERING

65 prosent av sektorlederne oppgir at kommunen har tiltak eller ordninger for at kontoransatte skal kunne kvalifisere seg formelt. Figur 7.2 viser hvilke typer formell utdanning disse kommunene satser på.

Figur 7.2 Hvilke type formell utdanning satses det på? Prosent. (N=13).

Kilde: Virksomhetsledere.



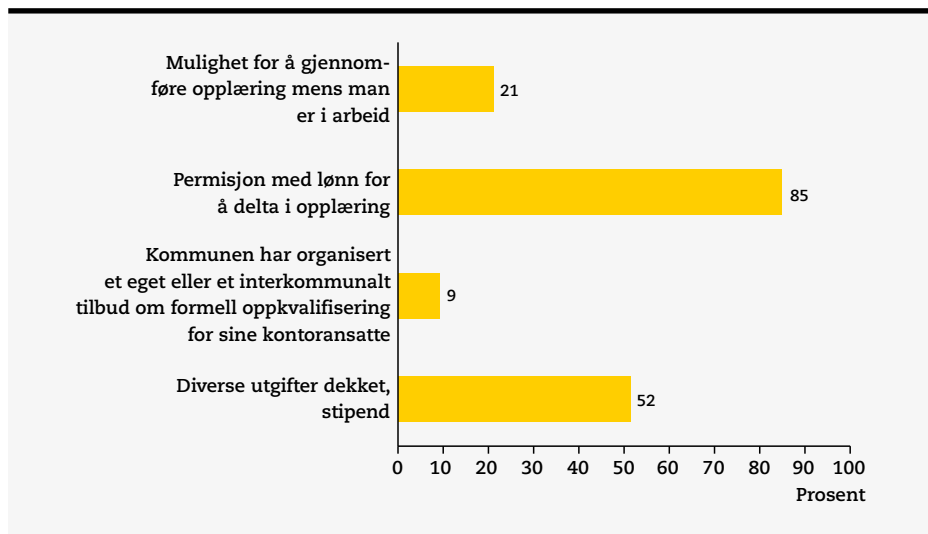
Virksomhetslederne sier at kommunene satser mest på videreutdanning for dem som har høyere utdanning fra før, mens det også satses på høyere utdanning generelt.

Den generelle innsikten når det gjelder hvem som tar og ikke tar etter- og videreutdanning, ser altså ut til å stemme også for kontoransatte: De som får/tar mest etter- og videreutdanning, er de som har formalkompetanse fra før. I caseundersøkelsen er det ingen kontoransatte som har kvalifisert seg formelt, men i den ene kommunen er det noen som vurderer å gjøre det gjennom kurs ved BI som gir studiepoeng. I de andre casene er det ingen som har gjort noe tilsvarende. Imidlertid bør det her nevnes at casene er forskjellige. Mens den som er rangert som best, omfatter kontoransatte tilknyttet teknisk sektor, er de to andre servicetorg. Det kan tenkes at noe av forskjellen skyldes at de jobber med ulike tjenester, og at det for eksempel finnes flere kurs innenfor arbeidsområdene til teknisk sektor enn for medarbeidere på servicetorg.

Når det gjelder fagbrev, ser vi av figur 7.2 at bare 15 prosent av virksomhetslederne oppgir at kommunen satser på fagbrev. Sektorlederne er spurt om kommunen har noen form for tiltak eller opplegg for at ansatte kan ta fagbrev, og her svarer 43 prosent at de har, og 57 prosent at det ikke finnes noe slikt tilbud. Det kan være flere grunner til at det er færre virksomhetsledere enn sektorledere som

svarer at det finnes tilbud om fagbrev i kommunen. En mulig forklaring er at sektorledere har bedre oversikt over kommunens samlede tilbud, en annen mulighet er at virksomhetslederne i større grad har svart ut fra hvordan de oppfatter den reelle muligheten.

Figur 7.3 Hvilke tiltak har kommunen for at ansatte kan ta høyere utdanning? Prosent. (N=33)
Kilde: Kommunale ledere på sektornivå med ansvar for kontor og administrasjon.



I figur 7.3 ser vi at mens over 80 prosent av sektorlederne i kommunen oppgir at kommunen gir permisjon med lønn ved høyere utdanning, er det om lag 60 prosent som oppgir det samme når det gjelder fagbrev. Det ser også ut til å være vanligere at det gis økonomisk støtte til dem som tar høyere utdanning (51 prosent), enn til dem som tar fagbrev (18 prosent). Men når vi eksplisitt ber sektorlederne sammenlikne mulighetene for kompetanseutvikling som gis kontoransatte med og uten høyskoleutdanning, svarer 90 prosent at disse gruppene har like gode muligheter.

Blant dem vi intervjuet i caseundersøkelsen, var det ingen som hadde hørt om kontoransatte som deltok i formell oppkvalifisering, bortsett fra i den ene kommunen der noen hadde tatt BI-kurs. I en av de andre casene tilbød arbeidsgiver et kurs av denne typen, men ingen var interessert i å ta det. Dette beskrives nærmere under avsnittet om hva som hemmer og fremmer deltakelse. Sitatet under illustrerer hvordan de ansatte i vurderer muligheten for formell oppkvalifisering:

” Det er ikke bare enkeltstående kurs, man kan ta grad òg. Det er noen som har vært veldig ivrige og tatt noen grader. Men det er ettersom hvor du sitter i systemet, det er nok heller dem litt høyere opp. Men det er ingen av oss [kontoransatte] som har prøvd, så det hadde kanskje funket for oss òg. [...] Jeg tok forskjellig på BI utenom, før jeg begynte i [navn på kommunen]. Jeg tok markedsføringsledelse og årsregnskap. Sånne ting kan du sikkert få lov til. Bare du spør om det og er interessert, så tror jeg nesten du kan få lov til å være med på hva du vil. Det er stort sett ingeniører og arkitekter her som har gått på det, tror jeg. Men hadde vi spurt, kanskje vi hadde fått det (Ansatt i kommune A).

KURS OG ANDRE «IKKE-FORMELLE» OPPLÆRINGSTILBUD

Enkeltkurs gir ikke noen form for formell oppkvalifisering, men kan likevel oppleves som nyttig og motiverende for dem som deltar.

På spørsmål om arbeidsplassen har organisert noen opplæringstiltak for kontoransatte i løpet av de siste to årene, så svarer hele 80 prosent av virksomhetslederne at de ikke har gjort det. Det var få, under 20 prosent, som hadde hatt opplæringstiltak. De som hadde arrangert tiltak, ble bedt om å si hva som kjennetegnet tiltakene, men det er så få som har svart på dette at det ikke kan tillegges særlig vekt og må tolkes med varsomhet. Likevel kan det nevnes at fellestiltak for alle ansatte er mest vanlig, og at det stort sett dreide seg om opplæring i spesielle IKT-programmer.

Vi har også spurt virksomhetslederne om hvor mange av de ansatte som har deltatt på kurs og formell utdanning de siste to år. Svarene viser at det er de som har mest utdanning fra før, som deltar mest. Hvis vi sammenlikner andelene som ikke har deltatt de siste to år, så er andelen størst blant dem uten formell utdanning (70 prosent), nest størst blant dem med fagbrev (46 prosent) og lavest blant dem med høyere formell utdanning (35 prosent).

Casematerialet viser også en variasjon i omfanget av kurs. I den kommunen som er rangert som best når det gjelder læringsvilkår, hadde en gjennomsnittlig kontoransatt 14 kursdager per år, mens det i de andre var en dag per år eller mindre. Fra casematerialet får vi dessuten informasjon om hvilke typer kurs som tilbys kontoransatte. Det kan se ut til at det er mange kurs innrettet mot opplæring i dataprogrammer, noe som er nyttig for muligheten til å utføre arbeidsoppgavene sine. I alle de tre casene sier de som jobber med byggesaker, at de behøver – og får – kurs om det. Kurs i telefonstemme er også nevnt, samt kurs som er ment å ha generelt motiverende effekt, for eksempel kurs i «mindfulness». Lengre kurs som krever reise, er det bare ansatte i den beste casen som drar på. I et avsnitt lenger ned går vi nærmere inn på hva som hemmer eller fremmer deltakelse på kurs i casene.

UFORMELL LÆRING

Som nevnt i innledningen er det ikke forsket mye på hva som kjennetegner læringsvilkår for kontoransatte, men Jensen (2006:146) argumenterer for at det å lære i det daglige arbeidet er av stor betydning. Dette er blant annet knyttet til at kontoransatte jobber spredd og har vidt forskjellige, og i noen tilfeller sterkt spesialiserte, arbeidsoppgaver. For at den uformelle læringen i det daglige arbeidet skal fungere, må leder aktivt tilrettelegge for læring på arbeidsplassen (ibid.).

Også vår spørreundersøkelse viser at uformell læring, sammen med kurs, ses som de viktigste læringsformene for denne gruppen. Når vi spør virksomhetslederne hvilke læringstiltak de mener at kontoransatte uten høyere utdanning har mest behov for, er det over 30 prosent som nevner uformell læring og kurs. Til sammenlikning er det bare 16 prosent av virksomhetslederne som mener denne gruppen av kontoransatte har behov for å ta mer formell utdanning.

Blant både sektorlederne og virksomhetslederne oppgir et flertall, over 60 prosent, at de har bevisste tiltak på arbeidsplassen for at ansatte uten høyere utdanning skal lære i det daglige arbeidet. Tiltakene som nevnes hyppigst, er ulike former for veiledning kolleger imellom enten det gjelder å bruke en programvare eller lære saksfeltet man jobber med, bedre. I noen tilfeller tar også denne veiledningen form av kurs eller hospitering.

Caseundersøkelsen underbygger også antakelsen om at uformell læring er viktig for kontoransatte, og gir utfyllende informasjon om hvordan dette foregår. Det ser ut til at den uformelle læringen foregår både organisert og spontant. I intervjuene i kommune A og kommune B forteller de ansatte at de lager manualer knyttet til enkelte av arbeidsoppgavene som skal være nyttig for kollegene. Manualen i kommune A var laget med tanke på at de kontoransatte skal kunne vikariere for hverandre, og manualen i kommune B var laget med tanke på nyansatte:

” Vi har laget en bok. Hver gang vi har hatt nye ansatte, det er ikke veldig ofte, men da har de fått i oppgave å oppdatere den boken. Den handler om ting som er kjekt å få med seg når man er ny. Den er på nesten hundre sider med bilder og tekst. Jeg synes den har vært nyttig. Den trekker ut det viktigste, og da er vi sikret at vi kommer igjennom opplæringen med en nyansatt. (Virksomhetsleder i kommune B)

Informantintervjuene viste også at det i alle tre casene var lav terskel for å spørre hverandre om hjelp, og at den uformelle læringen kolleger imellom foregår på ulike måter – og også på tvers av yrkesgrupper. Intervjuene viser også at arbeidsoppgavene til en del av de kontoransatte, kanskje særlig servicetorgmedarbeidere, er så sammensatte at det ikke er så lett å tenke seg at en formell utdanning kan

ivareta deres kompetansebehov. Selv om de fleste svarer at det er lett å be kolleger om hjelp, ser det også ut til at enkelte må vise en del initiativ selv for å få den opplæringen de trenger. Sitatene under illustrerer informantenes erfaringer med kollegalæring:

” Vi er flinke til å spørre hverandre, vi lærer av hverandre. Hun er god på Efforte [program], og det er ikke jeg, så da spør jeg om hjelp. Det er det samme med nye kart og sånn. Vi begynte med noe nå for ikke så lenge siden, og da har vi vært flinke til å bruke hverandre, synes jeg. Det er lett å spørre hverandre og få hjelp. Jeg har vært andre steder hvor man ikke skal spørre hverandre for å ikke forstyrre noen. [...] Og det [å spørre kolleger] gjelder ikke bare oss i merkantilt, vi kan godt spørre andre, hvis det er noe med kart. Og det er også sånn at ingeniørene kommer og spør oss, da. (Kontoransatt i kommune A)

” Hun som tidligere har jobbet mye med det jeg gjør nå, har flyttet over til lønn. Jeg har tatt over en god del av hennes arbeidsoppgaver, blant annet tidsregistreringssystemet. Jeg fikk litt opplæring av henne, men jeg så at jeg trengte mye bredere opplæring i det, og da måtte jeg ta kurs hos leverandøren. Da tok jeg kontakt med [navn på leder] og sa at for at jeg skal yte nok i det, så må jeg ha dette kurset. Og da fikk jeg det. (Kontoransatt A i kommune A)

” Jeg var mange forskjellige steder i kommunen da jeg var lærling. Overalt var de flinke til å lære av hverandre, men det ble mye tydeligere på servicetorget. Man er mye mer avhengig av det der. Hvis ikke én må ta alt som gjelder den ene området. Det er ikke lurt å sitte på sin høye hest og tro at en kan mye. Det vil bare si at du må ta alt. Det blir personavhengig, så det funker ikke [...]. Det er mye flytende kunnskap, og det er så mange forskjellige og rare typer spørsmål. Det er en som kommer og skal ha ut penger fra overformynderiet og lurer på hvordan det gjøres, neste har en tung byggesak. Så det er et ganske bredt fagfelt. Og det er ingen av oss som har noen dybdeutdannelse i noen av fagfeltene i utgangspunktet. (Kontoransatt B i kommune A)

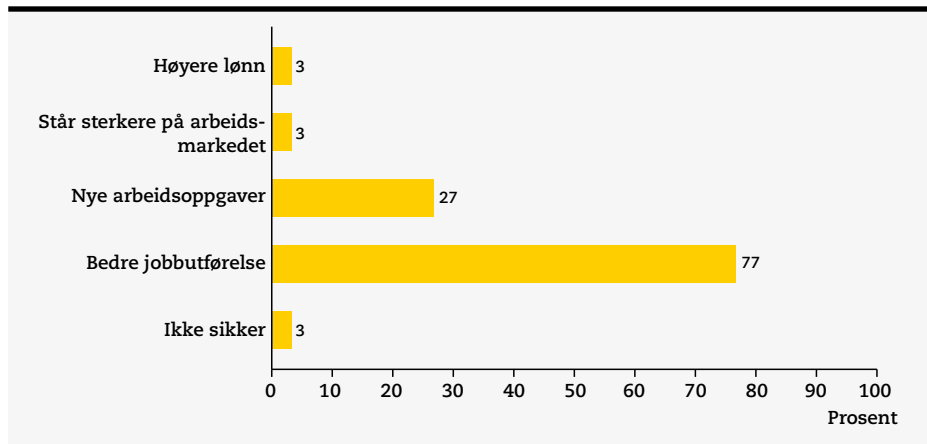
” Det er i løpet av de siste årene at jeg har fått de saksbehandleroppgavene. Det var spesielt når vi begynte å jobbe med endringene av den nye plan- og bygningsloven at jeg virkelig følte behov for å lære. Men jeg har ikke fått noen kurs. Den opplæringen jeg har fått, er av kollegaene mine, de planingeniørene. Det er de som jeg har mast på, og det er de som har lært meg opp. Og så er jeg veldig flink til å diskutere sakene med dem. Jeg følte vel egentlig at jeg hadde veldig stort behov for kurs for et par år siden. Men nå så har jeg lært en del ting. Men jeg har ikke lært det på noe kurs, jeg har lært det av mine kollegaer, og jeg har lært det selv. (Ansatt i kommune C)

OM UTBYTTE AV LÆRING

Eksempler på individuelt utbytte av opplæring er å mestre arbeidsoppgavene bedre, få nye arbeidsoppgaver og/eller lønnsøkning eller at man får en ny kompetanse som gjør at man blir mer attraktiv på arbeidsmarkedet. Vi har spurt virksomhetslederne om individuelt utbytte, og resultatene presenteres i figur 7.4.

Figur 7.4 Individuelt utbytte av opplæringstiltak organisert av kommunen. Prosent. (N=30).

Kilde: Virksomhetsledere



Vi ser av figur 7.4 at bedre jobbutførelse oppfattes som det utbyttet flest har av disse opplæringstiltakene, nesten 80 prosent oppgir dette. 27 prosent sier at opplæringstiltakene har ført til nye arbeidsoppgaver. Det er svært få som oppgir utbytte i form av høyere lønn eller sterkere posisjon på arbeidsmarkedet. Dette kan trolig forklares med at kontoransatte ser ut til å delta på svært få læringstiltak som gir formell oppkvalifisering, og relativt få kurs.

Vi spurte også sektorlederne om kommunenes kartlegging av formal- og realkompetanse har ført til at kontoransatte har fått nye arbeidsoppgaver, eller om det har endret måten man fordeler oppgavene på. 48 prosent svarer at kartleggingen av kompetanse ikke har ført til noen slike endringer, 27 prosent mente at kartleggingen førte til endringer, mens 25 prosent mente det var vanskelig å si.

Caseundersøkelsen viser at de tillitsvalgte er opptatt av realkompetanse når det gjelder lønn, og at de drar nytte av Fagforbundets retningslinjer for dette i lønnsoppgjørene. Mot slutten av avsnittet gjengir vi noen sitater fra casematerialet som både utdyper forskjellen mellom formal- og realkompetanse og om utbyttet av å delta på kurs mer generelt.

For det første kommer det an på hva slags kurs, hvem som har holdt det, og om det var inspirerende. Det er mye kurs som ikke er bra, det er det ikke tvil om, og

mange kursholdere som absolutt ikke burde være kursholdere. Men hvis alt klaffer, hvis en kursholder er god, så er man inspirert når man går ut derfra. Det har mye med kvaliteten og personen som holder et kurs [...]

” I vinter var jeg på et kurs for å lære fagsystemet og hvordan det brukes, og det var selvfølgelig nyttig. Du må vite hvilken knapp du skal trykke på [...], jeg var også på brannvernlederkurs. Det var veldig nyttig, og det var flinke kursholdere og ikke så mye tekst. Brannvernlederkurs er noe som man har to ganger i året. Jeg tok det fordi det var noen nye regler som kom, og da trengte vi å få dokumentert brannvernarbeidet vi gjør på rådhuset. (Ansatt i kommune B)

” Og dette her med realkompetansen, det har noe med erfaringen du skaffer deg som sekretær og kontoransatt. Det er vi opptatt av nå i lønnsforhandlingene som foregår. Jeg tror de begynner å bli mer bevisst på dette med realkompetanse. De kan samle realkompetanse og erfaring for å skaffe seg litt mer lønn. Der er Fagforbundet veldig flinke. De har policydokumenter hvor det står veldig klart hva vi legger i dette med realkompetanse, for det er et veldig vanskelig spørsmål. (Hovedtillitsvalgt i kommune B)

” Kurs er en vitamininnsprøytning. Selv om det kan være mye jobbing også med disse kursene hvis de er litt lengre. Men jeg tror det har veldig positiv innvirkning på arbeidstakerne, de får følelsen av at kommunen satser på dem [...]. Og nå er det kommet inn at formalkompetanse skal, at et halvt år eller et år, det gir så, så mye i lønn. Jeg tror vi var helt nede i tremånederskurs. Har man tatt et kurs på høyskolen, da får en uttelling på det. (Ansatt i kommune B)

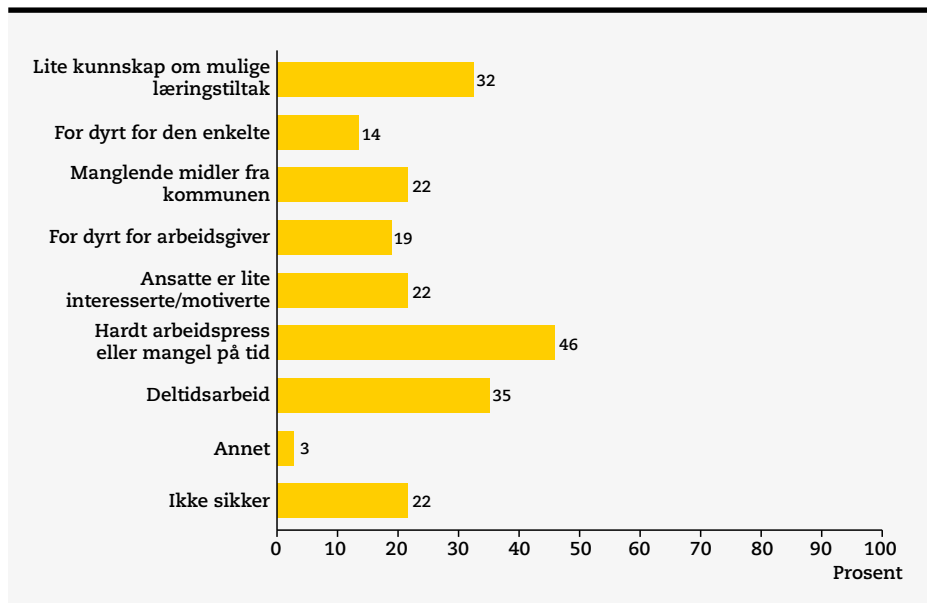
Interesser og hindringer for deltakelse i opplæring

Hittil i kapitlet har vi beskrevet strukturene for kompetanseutvikling og sett mest på hvilke typer tilbud som finnes og ikke finnes, hvilke type læringstiltak de ansatte deltar i, og hvilket utbytte de har av å delta. I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvilken interesse de ansatte har av å delta i læringstiltak, og hva som eventuelt hindrer dem i slik deltakelse. Figur 7.5 viser hvordan virksomhetslederne vurderer grunnene til at ansatte ikke deltar.

Etter virksomhetsledernes oppfatning er det tre hindre som stikker seg ut: Det er tidspress i jobben, deltidsarbeid og liten kunnskap om mulige tiltak. Økonomiske hindringer nevnes også ved siden av manglende interesse. Det er uvisst hvordan vi kan tolke problemene knyttet til deltidsarbeid. Spørsmålet er om hinderet ligger

Figur 7.5 De viktigste grunnene til at ansatte ikke deltar i læringstiltak. Prosent. (N=37).

Kilde: Virksomhetsledere



i at deltidsansatte «ikke får eller ikke vil»: Prioriteres de ikke av ledelsen, eller ønsker de ikke selv å delta hvis læringstiltak for eksempel ligger til dager de har fri? Caseundersøkelsen i pleie og omsorg, særlig case A, tydet på at det var vanlig at deltidsansatte var lite villige til å gå på kurs når de hadde fridag, og arbeidsgiverne forsøkte å ta hensyn til dette. I caseundersøkelsen for kontorlag er det ingen av informantene som nevner deltidsarbeid som et hinder, men flere peker på travelhet, dårlig samvittighet overfor kolleger og manglende kunnskap om læringstiltak. I den ene kommunen opplever både virksomhetsleder og flere av de ansatte at lav interesse for læring er en viktig forklaring på lav deltakelse. Men sitatene under fra denne kommunen viser også at årsakene er sammensatte, og at det ikke er noen grupper, for eksempel de eldste, som peker seg ut som lite interessert:

” Sist som alle fikk tilbud om å dra, så var det en av de eldste som takket nei fordi hun ikke syntes hun hadde noe igjen for å dra. Da presset ikke jeg mye på heller. Hvis innstillingen er at man ikke ser nytten av det selv, så ser ikke jeg som arbeidsgiver heller noen nytte av å si at det skal du. Antakelig er det bare utgifter på det og ikke noen gevinst. [...] Og så er det litt opp til de ansatte selv å si at her er det en fagkonferanse, kan jeg dra på den? For jeg kan ikke sitte og følge med på alle fagkonferanser. Noen er aktive der, og noen er veldig passive, og det går på innstilling. Den siste som gikk

av med pensjon, som jeg nesten ble litt forundret over at valgte å gå av fordi hun har syntes det var spennende å lære nye ting og holdt seg oppdatert. Det er den egenskapen, at du er interessert i å få med deg hva som skjer. Du kan ikke bare seile på det du har lært en gang i tiden. Du må faktisk jobbe hele tiden for å få med deg hva som skjer rundt deg. Det er den egenskapen som er viktigst, den lysten til å lære noe nytt, lære mer. (Virksomhetsleder i kommune B)

” Nei, jeg tror det [lav deltakelse] er fordi hver og en i kommunen her har veldig mange arbeidsoppgaver. De føler vel at de ikke har noe overskudd. Og så tror jeg det er veldig mange som er godt voksne som ser at det å begynne på skolen egentlig ikke er noe de orker. Eksamener orker de ikke lenger. Og så er det også litt med at de heller ikke er kjent med at det finnes en karrierevei. Hadde du visst at i [...] kommune, så kan du ta den og den utdanningen, og så kan du kanskje begynne i den virksomheten. Men her er det egne resultatområder, hver og en har sin egen økonomi. Det må være en ledighet et sted for at du i det hele tatt kan bytte jobb, da. (Hovedtillitsvalgt i kommune B)

” Ut ifra utviklingssamtaler og sånt noe, så har jeg ikke opplevd at det er en glødende interesse for å ta formell utdanning. Det er en høyskoleutdanning som også går litt på servicetorget, men det er ingen som sier at det har jeg lyst på. Det er deltidsstudier på ti eller femten studiepoeng som krever at du må reise bort noen dager for å delta på noen samlinger, men du får full lønn. De jeg har spurt, har svart nja, tja. Og da tenker jeg at hvis man ikke brenner for det ... er det mer tja, er det da verdt å investere så mye penger på et kurs? [For de ansatte som ikke vill] går det nok litt på alder, og så går det litt på hvor hektisk har man det med familie, aktiviteter på barna. Men så er det også litt sånn kvinnelig dårlig samvittighet for at kollegaene sitter med kø en dag man ikke er der. (Virksomhetsleder i kommune B)

Figur 7.5. viser også at kommunens økonomi kan være et hinder. Det er over 20 prosent som svarer at manglende midler i kommunen er en årsak, og like mange som svarer at det er for dyrt for arbeidsgiver. Det er rimelig å anta at kompetanseutvikling er noe som prioriteres ned i kommuner med dårlig økonomi. Andre undersøkelser bekrefter ikke nødvendigvis denne antakelsen: Sollien og medforfattere (2010) argumenterer for at mens private bedrifter har mindre kompetanseutvikling i gode økonomiske tider fordi de da har det travlere, kan det være en motsatt effekt i kommunene. I vår caseundersøkelse nevnes imidlertid trang økonomi som en hovedårsak til lite kompetanseutvikling i kommune C, og sitatet under illustrerer hvordan langvarig økonomisk knapphet nærmest har «avlært» de ansatte med å etterspørre kurs:

” Vi har fått en del nye ledere, og de sier at de er forbauset over at ... altså du får ikke de ansatte til å komme imot deg og si at dette er jeg god på, dette vil jeg prøve på. De kommer bare med problemene. Og det er et symptom på noe. Jeg mener det er et symptom på at vi ikke har hatt fagutvikling. Vi har hatt så mye fokus på økonomi og økonomistyring og sparing over mange år, og det tror jeg gjør at vi tenker at vi ikke kan forvente noe [...]. Og jeg tenker òg at det er vel bare sånn at det har blitt at det er ingen vits i å prøve å få fordi vi ikke har råd allikevel. Og så er det ingen som gjør det. (Hovedtillitsvalgt i kommune C)

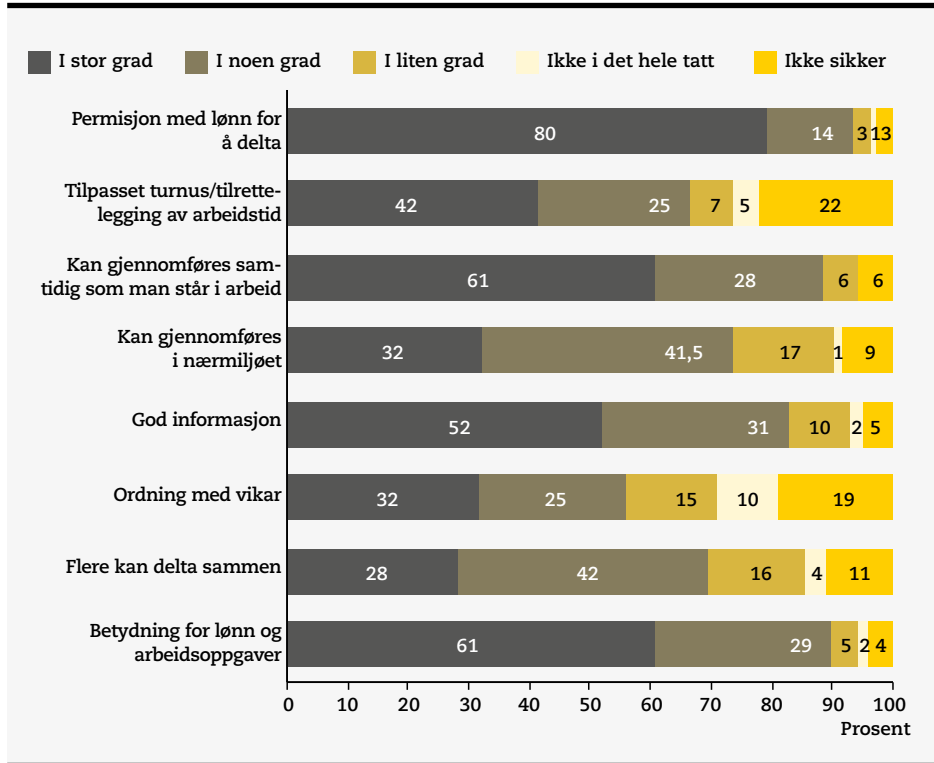
Tillitsvalgtes rolle i kompetansespørsmål

Tillitsvalgte kan bidra på ulike måter til å bedre læringsvilkår for de ansatte. For det første kan de informere de ansatte om ulike kurstilbud og om hvordan læring kan påvirke karrieremuligheter i kommunen. Tillitsvalgte kan også samarbeide med ledelsen når det gjelder tilrettelegging for at de ansatte skal delta på læring, enten det er å bidra til ordninger med lønnskompensasjon, økonomisk støtte til utstyr eller vikar for dem som er borte. Tillitsvalgte kan videre forhandle fram utbytte av læring når det gjelder lønn, nye arbeidsoppgaver og så videre. Når det gjelder kontorlag, kan det se ut til at det ligger en utfordring i å synliggjøre verdien av den uformelle kollegalæringen som skjer i det daglige arbeidet. Vi har spurt de tillitsvalgte innenfor seksjon for kontor og administrasjon om hvordan de har bidratt. De tillitsvalgte har først og fremst bidratt overfor medlemmer med informasjon og veiledning om muligheter, over 60 prosent oppgir dette. Men nesten 30 prosent oppgir at de også har kommet med forslag om etter- og videreutdannings tiltak. I underkant av 10 prosent har jobbet med å få til praktisk tilrettelegging med vikar, permisjon og liknende. I den ene casen framgår det også i lederintervjuet at de tillitsvalgte har rolle som «vaktbikkje» når det gjelder å prioritere midler til kompetansehevede tiltak:

” Vi har medbestemmelsesmøter inntil fire ganger i året. Det ene møtet skal gå på budsjett, og da er tillitsvalgte veldig opptatt av at vi ikke reduserer på kompetansemidler hvis vi må redusere på noe. (Ledelse i kommune A)

Vi har også spurt de tillitsvalgte hva de mener har betydning for at kontoransatte skal delta på opplæringstiltak.

Figur 7.6 Hvilke forhold har betydning for at kontoransatte skal delta på opplæringstiltak? Andel blant hovedtillitsvalgte med seksjonsansvar, seksjonsledere og plasstillitsvalgte i seksjon for kontor og administrasjon i Fagforbundet. Prosent. (N=200).



Hvis vi ser de forholdene som tillitsvalgte mener har stor betydning for deltakelse, er det særlig to ting som er verdt å merke seg. Det kan for det første se ut til å ha stor betydning for de ansatte at opplæringen ikke medfører at de må ta avbrekk fra arbeidet eller få lønnsreduksjon. De fleste er trolig avhengige av inntekten sin, og derfor blir opplæring som gjør det mulig å beholde den, viktig. Det andre forholdet vi vil rette oppmerksomheten mot, er at utbyttet av læringstiltak ses som svært viktig, altså at opplæringen får betydning for lønn og arbeidsoppgaver. Dette er interessant sett i sammenheng med at uformell læring spiller en stor rolle innenfor kontorfag, og at det er få karriereveier innenfor enkelte av arbeidsområdene til kontoransatte, kanskje særlig servicetorgarbeid og liknende. Der ligger det trolig et potensial for utvikling når det gjelder å etablere lønns- og karrieremessig utbytte av læring. I spørreundersøkelsen blant de tillitsvalgte var det mulig å skrive kommentarer. En benyttet denne muligheten til å etterspørre slike kurs som gir utbytte i form av bedre lønn, karriereutvikling:

”Jeg ønsker kurs som kontoransatte kan ta og dermed gå automatisk opp i lønn, spesielt innenfor sentralbord og de enkle arbeidsoppgavene. Og også høyere utdanning som gjør at en kan klatre videre og bli eventuelt saksbehandler eller konsulent, og klare retningslinjer på hva en kan ta av videreutdanning som vil gjøre utslag i lønn. Samtidig trenger vi gode stipendordninger og muligheter for utdanning uten at det skal gå så mye ut over den enkeltes økonomi. (Tillitsvalgt)

Oppsummering og drøfting av hva som kjennetegner de gode casene

Denne undersøkelsen bekrefter at det kan diskuteres om kontoransatte egentlig kan betraktes som én yrkesgruppe. En stor utfordring når det gjelder kompetanseutvikling for kontoransatte, er nettopp at de jobber spredd på ulike sektorer og enheter. Videre har kompetansen deres, som Jensen (2006:145) påpeker, en omfattende og sammensatt karakter som bare delvis er synlig og anerkjent. Denne undersøkelsen har vist at uformell læring ses som svært viktig både av de ansatte selv og av lederne. Arbeidets art – sammensatte arbeidsoppgaver som man ikke nødvendigvis kan kvalifisere seg til gjennom et spesifikt utdanningsløp – gjør at realkompetanse er svært viktig. For mange i denne gruppen, kanskje særlig servicetorgansatte, ses det som et problem at det finnes få relevante tilbud, verken formell kvalifisering eller meningsfulle enkeltkurs. De som jobber mer spesialisert, for eksempel med byggesak, ser ut til å ha lettere for å finne relevante kurs og å delta i læringstiltak.

De gode casene kjennetegnes særlig av to forhold. For det første så anerkjenner ledelsen i disse casene at realkompetanse er viktig. Måten de anerkjenner det på, er dels at de forsøker å systematisere realkompetansen ved å be de ansatte lage manualer og bøker som skal gjøre det mulig for andre å vikariere og å lære opp nyansatte. Både kommune A og kommune B har dette elementet. For det andre kjennetegnes de gode casene av at de ansatte får dra på kurs. Relevante kurs er naturligvis nyttige, men det å komme på kurs ses også som et tegn på at man blir verdsatt og satset på av arbeidsgiver. Denne undersøkelsen har imidlertid vist at utbyttet av læring er viktig for at de ansatte skal vurdere læringen som verdifull. Det er et savn av utbytte i form av lønnsøkning eller endrede arbeidsoppgaver. I den casen vi har rangert som best, har ansatte fått lønnsøkning når arbeidsoppgavene deres har endret seg. Bevissthet om kompetanseheving som resulterer i nye arbeidsoppgaver, vil trolig være spesielt viktig framover nettopp fordi arbeidet til mange kontoransatte endres. Grensene mellom arbeidsoppgavene deres og oppgavene til andre yrkesgrupper blir i noen tilfeller mer flytende. De flytende

grenser for ulike grupper av saksbehandlere i kommunen kan i noen tilfeller ses som en mulighet. Denne muligheten kan kanskje utvikles dersom det etableres flere utdanningsløp og karriereveier – både innad i kontorfaget, men også over til andre yrker. I dag finnes muligheter ved at flere fagskoler og høyskoler tilbyr videre- og etterutdanninger som bygger på enten fagbrev, videregående studiespesialisering, eller realkompetansevurdering for yrkesgruppene som jobber innen kontor- og administrasjon. Et eksempel på tilbud er Høyskolen på Rena som tilbyr mastergradsstudium innen økonomi og kommunalt regnskap samt et ettåring studium i offentlig styring og ledelse. Dessuten ser det ut til at det i løpet av 2013 kommer på plass tre ulike fagskoleutdanninger innen arkivfag, helseadministrasjonsfag og innen kontor, salg og serviceledelse.



8 Kompetanseutvikling i kommunene

I kapitlene 4–7 har vi beskrevet mulighetene for læring og kompetanseutvikling blant ansatte i kommunene. Vi har sett på fire ulike arbeidsfelt: barnehage, pleie og omsorg, vaktmesterarbeid og generelt kontorarbeid. Vi har begrenset oss til å se på ansatte som har fagbrev, annen videregående opplæring eller grunnskole som sin høyeste fullførte utdanning. Dette er likevel en sammensatt gruppe som spenner over både ansatte med fagbrev og faglig spisskompetanse og ansatte uten noen formell kompetanse utover obligatorisk grunnskoleutdanning.

Våre hovedproblemstillinger har vært følgende:

- I hvilken grad og hvordan er det tilrettelagt for læring for ansatte i kommunene med grunnskole eller videregående opplæring?
- Hvilke måter å tilrettelegge for læring på er vellykkede? Hvilke forhold bidrar særlig til læring for disse gruppene av ansatte? Hva hindrer læring?
- I hvilken grad og hvordan påvirker en arbeidstakerorganisasjon som Fagforbundet tilretteleggingen for læring for ansatte i kommunene? Hvorfor gjør den det / hvorfor gjør den det ikke?

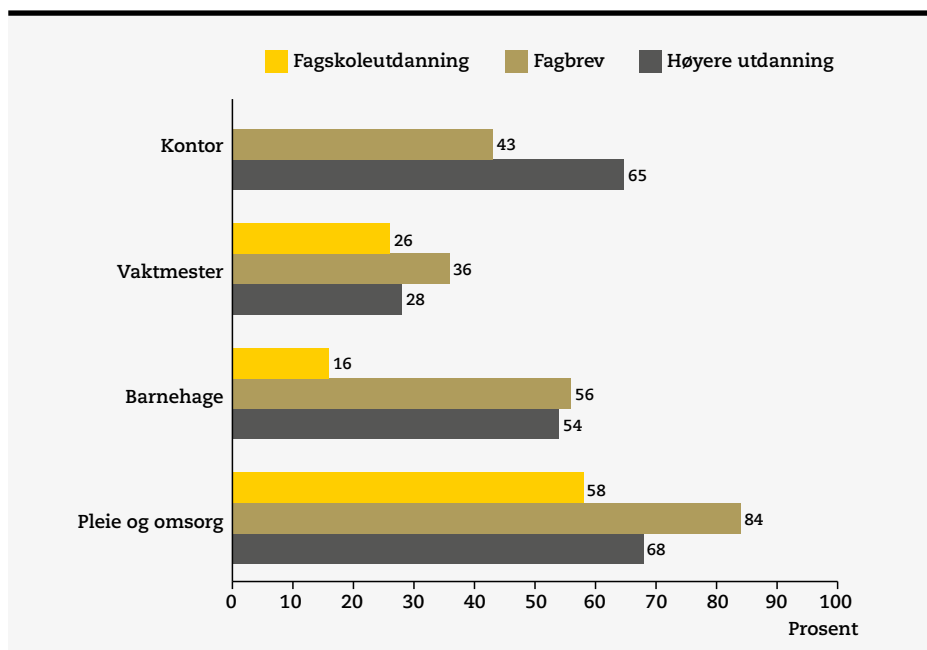
TILRETTELEGGING FOR LÆRING

Mulighetene for læring og kompetanseutvikling bestemmes av det lovverket og avtaleverket som finnes på nasjonalt nivå, og den tilretteleggingen som skjer i den enkelte kommune.

Man kan skille mellom formell kompetanse og annen kompetanse. Formell kompetanse er prøvd gjennom en form for eksamen eller fagprøve, den er dokumentert, den godkjennes av utdanningssystemet og teller i varierende grad ved ansettelse i ulike deler av arbeidsmarkedet. En svært viktig nasjonal ordning er *praksiskandidatordningen*, som gjør det mulig å gå opp til fagprøve på grunnlag av lang og variert praksis, minimum fem år. Denne ordningen utgjør en ramme som gjør det lettere for voksne å oppnå fagbrev og dermed få en formell kvalifisering uten å starte på et helt nytt utdanningsløp. Spørreundersøkelsene i dette pro-

sjektet viser at det i svært mange kommuner finnes ordninger for at ufaglærte kommuneansatte kan ta fagbrev. Det nasjonale rammeverket som praksiskandidatordningen utgjør, gir med andre ord kommunene et godt utgangspunkt for å legge til rette opplæring lokalt på en måte som gir ansatte formell kompetanse. Et tilsvarende nasjonalt rammeverk mangler i stor grad når det gjelder ansatte med fagbrev som ønsker formell kvalifisering til de relevante typene av høyere utdanning, for eksempel sykepleierutdanning, førskolelærerutdanning og ingeniørutdanning.¹ Her må man i stor grad starte på nytt, og veien fram er derfor mye lengre. En sykepleierutdanning koster også langt mer for kommunen enn et fagbrev som helsearbeider tatt som praksiskandidat. Det er derfor langt færre kommuner som har ordninger for slik kvalifisering. Derfor er det også langt færre ansatte i kommunene som kvalifiserer seg formelt til høyere utdanning. Samtidig er det også mer krevende for den enkelte å fullføre høyere utdanning.

Figur 8.1 Andel kommuner som har ordninger for formell kvalifisering, etter type og arbeidsfelt. Kilde: Undersøkelse blant sektorsjefer i kommunene. (N = 200, 50 innenfor hvert felt).



1 Det finnes ordninger for realkompetansevurdering for opptak til høyere utdanning. Dette dreier seg imidlertid om deltakelse i ordinære utdanninger. Noen ingeniørutdanninger er tilrettelagt slik at man kan få opptak på grunnlag av fagbrev og yrkeskompetanse (y-veien). I Meld. St. 20 (2012-2013) er det forslag om åpne for opptak på grunnlag av fagbrev/yrkeskompetanse i ordinære utdanningstilbud innenfor noen fagfelt, men i liten grad de fire arbeidsfeltene vi studerer i denne rapporten. Det varsles også at man vil jobbe for å etablere tilrettelagte tilbud på andre områder for personer med fagbrev (y-veier). Det er tidligere foreslått å iverksette forsøk med slike innenfor pleie- og omsorgssektoren.

Både caseundersøkelsene og spørreundersøkelsene viser at det er forskjell mellom de fire arbeidsfeltene. Det er for eksempel klart mer etablerte systemer for formell kvalifisering i pleie og omsorg enn det er for vaktmestere. Dette kan avspeile forskjeller i hvilken rolle formell kompetanse tradisjonelt har spilt for ansettelse innenfor de forskjellige arbeidsfeltene. I pleie- og omsorgssektoren har arbeidet tradisjonelt vært yrkesbasert, hvor det å ta ulike typer formell utdanning har vært inngangsdøra til de forskjellige yrkene. Vaktmesterarbeid har på sin side tradisjonelt vært mer åpent for folk med ulike typer kompetanse, selv om formell kompetanse også her har vært ønskelig, og da i form av et fagbrev i bånd.

Når det gjelder opplæring som ikke gir formell kompetanse, kan det legges til rette ved å tilby opplæring på arbeidsplassen, sentralt i kommunen eller ved økonomisk støtte til opplæring utenfor kommunens/arbeidsplassens regi. Det store flertallet av kommuner har en eller annen form for økonomisk støtteordning for de ansatte, varierende fra 74 prosent av kommunene når det gjelder kontor, til 92 prosent når det gjelder pleie og omsorg. I flertallet av kommunene er også helsefagarbeidere/hjelpepleiere og barne- og ungdomsarbeidere og assistenter i barnehagene omfattet av kommunale opplæringstilbud eller av tilbud på arbeidsplassen i løpet av et år. Vi vet mindre om tilbudet til vaktmestere og kontoransatte, men inntrykket fra caseundersøkelsen er at de, med noen unntak, har et mindre opplæringstilbud og deltar klart mindre enn ansatte innenfor de to andre områdene. For vaktmestere kan det anslås at kun inntil en tredjedel av kommunene har et opplæringstilbud.

Kompetanse utvikles ikke bare gjennom opplæring. Mye læring skjer i det daglige arbeidet. Virksomhetsledere som er intervjuet, legger stor vekt på denne formen for læring på spørsmål om hvordan kompetansebehov best kan dekkes. Hvordan man organiserer og fordeler arbeidsoppgaver, har stor betydning for både kompetansebehovene og læringsmulighetene i arbeidet. Barnehagenes fellesskap om oppgaveløsningen stimulerer til uformell læring, og samlingen av vaktmestere i felles kommunale enheter gir større muligheter for å skape et faglig miljø og lære av hverandre, særlig dersom de har faste tidspunkt og steder å møtes. Tidligere forskning viser også at uformell læring gjennom refleksjon og kollegaveiledning har stor betydning i pleie og omsorg og barnehage. Det kan legges bevisst til rette for uformell læring gjennom tiltak som hospitering, nettverk, kollegaveiledning, erfaringsdeling osv. Bevisste og strukturerte tiltak for å legge til rette for slik læring forekommer oftere innen pleie og omsorg og barnehagene enn i de to andre områdene. Andelen kommuner som sier at de har tiltak for å legge til rette for uformell læring, ligger på 86 prosent for pleie og omsorg og 84 prosent for barnehage, mot 61 prosent for kontor og 46 prosent for vaktmestere. I casematerialet

fantas det likevel gode eksempler på tilrettelegging for uformell læring også for vaktmestere, for eksempel en mentorordning mellom erfarne og nyansatte vaktmestere og faste faglige møtesteder/tider.

INTERESSE FOR LÆRING, HINDRINGER

OG FAKTORER SOM BIDRAR TIL LÆRING

Fra tidligere forskning er det kjent at jo mindre utdanning voksne har, jo mindre deltar de i opplæring og andre kompetanseutviklingstiltak. Barrieren mot å «sette seg på skolebenken igjen» er ofte høy. Liten interesse/motivasjon kan ha med dårlige erfaringer med skole og opplæring fra tidligere og med en opplevelse av at jobben ikke krever så mye ny kompetanse. Tilrettelegging som gjør det enkelt å skaffe seg ny kompetanse, og tiltak som motiverer for kompetanseutvikling, er derfor enda viktigere for grupper med lav utdanning enn høyutdanningsgrupper. Samtidig er det ikke alltid slik at arbeidsgiver er villig til å bidra med slik tilrettelegging for disse gruppene, enten på grunn av økonomi eller at man ikke ser behov for det.

I vårt forskningsprosjekt er det i de casene hvor man finner en kombinasjon av god tilrettelegging og samtidig krav/forventninger fra ledelse eller kolleger om kompetanseutvikling at det også skjer mest læring og kompetanseutvikling. Disse tingene går gjerne sammen. Dette ser vi også i spørreundersøkelsene. I kommuner hvor tillitsvalgte opplever at det satses på formell kvalifisering og fagbrev, er det også generelt høyere forventninger fra ledelsen om at man skal utvikle sin kompetanse. 65 prosent av de tillitsvalgte opplever at ledelsen stiller krav og har forventninger om læring i kommuner som satser på formell kvalifisering. Det samme gjelder bare 38 prosent av kommunene som ikke oppleves å satse på formell kvalifisering. Graden av tilrettelegging danner en slags struktur for læring, som sammen med uformelle forventninger og støtte fra kolleger og ledelse til å lære nye ting i varierende grad kan danne en slags kultur for læring. I noen av de «beste» casene er det en slik kultur, særlig i enkelte av barnehagene. Her er det lett å være med i kompetanseutvikling, også for dem som ikke i utgangspunktet er mest motivert. I ett av barnehagecasene ble det gitt økonomisk og praktisk støtte fra kommunen (fri med lønn bl.a.), samtidig som hovedtillitsvalgt ga viktig backing, som gjorde det mulig å komme over den «skriftlighetssperren» som mange som har et praktisk arbeid i det daglige, opplever. Caset illustrerer også et par andre viktige faktorer som bidrar til deltakelse og læring: det ble organisert egne tilrettelagte kurs for de ansatte i barnehagene i kommunen, som de kunne delta på sammen. Det var ikke snakk om et fjernundervisningsopplegg, som hver enkelt skulle delta i på egen hånd.

Det er ikke alltid at god tilrettelegging og krav/forventninger/støtte går sammen. I andre tilfeller finnes det et opplæringstilbud som er relevant for de forskjellige arbeidsfeltene, og ordninger for å kunne delta i dem, for eksempel mulighet for å delta i arbeidstiden, men det mangler informasjon om tilbudene, og det mangler pådrivere som får ansatte til å delta. Det finnes med andre ord en slags struktur for læring, men ikke noe som stimulerer til å benytte seg av mulighetene. I spørreundersøkelsene blant tillitsvalgte kommer mangel på informasjon om tilbud noe overraskende ut som en av de viktigste hindringene for at ansatte deltar i opplæring. Vi ser også eksempler på at kommuner oppgir at de har ordninger for at ansatte kan ta fagbrev, fagskole eller høyere utdanning, men at ansatte/tillitsvalgte ikke kjenner til dem. Den enkelte må da ha en «navigeringskompetanse» for å delta, det vil si en evne til å finne fram til de mulighetene som finnes, og kanskje også en motivasjon for læring over gjennomsnittet.

Fra tidligere forskning vet vi også at voksne med lite formell utdanning kan være motivert for å lære seg nye ting hvis arbeidsoppgavene i jobben krever det. Hvis man føler at man trenger å lære seg noe nytt for å mestre arbeidsoppgavene, er mange som ellers er lite motivert for læring, villige til å delta i opplæring eller gjøre andre ting for å skaffe seg de kunnskapene og ferdighetene de trenger. I vårt datamateriale finner vi det typisk i et av ansatteintervjuene blant vaktmestrene: «Så lenge man klarer å løse de utfordringene man er satt til, så har jeg ikke tenkt på det [å ta kurs]. Men hvis man ikke kan løse de oppgavene man skal, da er det mer realistisk å se på opplæringsmulighetene.» Vi finner noe av det samme i et av sykehjemmene der det å kunne dele ut medisiner er en motivasjon for å ta fagbrev. Dette nyanserer litt det vi skrev over om betydningen av krav/forventninger om kompetanseutvikling fra ledelsen. Motivasjonen for læring er sterkest hvis den enkelte selv føler arbeidet krever at man lærer seg noe nytt, mens ytre krav/forventninger fra leder om kompetanseutvikling som man selv ikke føler som så relevant for å mestre arbeidsoppgavene, ikke skaper den samme motivasjonen.

For vaktmesternes del skaper teknologisk utvikling nye kompetansebehov om systemer for styring av driften i bygninger og anlegg. Samtidig påvirkes behovet i den enkelte stilling av hvordan arbeidsgiver velger å sette sammen oppgaver, for eksempel hva som skal håndteres av kommuneansatte, og hva som skal kjøpes som eksterne tjenester. Flere vaktmestere mener at kommunen kunne spare penger til innkjøp av kompetanse dersom noen av vaktmestrene hadde mer spisskompetanse på enkelte felt.

Mens eksempelet fra vaktmesterområdet illustrerer at motivasjon for læring først og fremst kommer av behov i jobben, er det andre eksempler i vårt datamateriale på at det kan eksistere en sterk læringskultur på arbeidsplasser med mange

ansatte med lite formell kompetanse. Enkelte barnehager er gode eksempler på dette. Dette bryter litt med den tradisjonelle oppfatningen om at voksne med lite utdanning ikke er motivert for læring. Kanskje kan den relativt flate strukturen i mange barnehager, hvor ansatte med forskjellig utdanningsbakgrunn er sammen om å løse oppgavene, gi mye uformell læring og motivasjon for ytterligere læring. Det er vanskelig å generalisere på grunnlag av våre case- og spørreundersøkelser, men sett i sammenheng med annen forskning synes det å være litt forskjell mellom de fire arbeidsfeltene, hvor motivasjonen for læring er sterkere i barnehagene enn innenfor de øvrige feltene.

En suksessfaktor er at det finnes noen som er pådrivere for å etablere gode tilbud og ordninger og for å få de ansatte til å bruke dem. Slike pådrivere kan være ledere, men det kan også være andre. I det ene caset fungerte hovedtillitsvalgt fra Fagforbundet som en slik pådriver. Hun lyktes å få i stand et eget tilbud om opplæring for å ta fagbrev for assistenter uten formell kompetanse og var viktig for at barnehageansatte skulle tørre å ta opplæringen. Ledelsens rolle er også sentral. En «tilretteleggende ledelse» som mobiliserer de ansatte til å ta ansvar og ta i bruk alle sine ressurser, motiverer også for læring. Ansatte som ser egne læringsbehov og påvirker sin egen læringssituasjon, er en viktig del av dette (Moland 2007).

Økonomi er en åpenbar begrensning for hvilke muligheter man har for opplæring i noen av kommunene. Det finnes case på alle de fire arbeidsområdene hvor ledelse, tillitsvalgte og/eller ansatte opplever at kompetanseutviklingstiltak det er interesse og behov for, ikke kan bli gjennomført på grunn av økonomiske begrensninger. Hardt arbeidspress og mangel på tid er også en hindring, slik det også er i privat sektor. Innenfor arbeidsfeltene kontor og pleie og omsorg sier de ansatte at det som regel er nødvendig å skaffe vikar hvis noen skal være borte fra arbeidet for å ta opplæring. For vaktmestere og i sykehjem er det som oftest ikke nødvendig, det kan håndteres ved at noen andre vaktmestere tar hånd om oppgaver som haster.

ØKT BETYDNING AV FORMELL KOMPETANSE

For mange ansatte med lite formell kompetanse er uformell læring gjennom arbeidet, for eksempel gjennom veiledning og utprøving, av stor betydning for å kunne løse arbeidsoppgavene, samtidig som det er den måten de foretrekker å lære på. Også virksomhetslederne innenfor de forskjellige arbeidsfeltene ser uformell læring som en viktig måte å lære på. Motivasjonen for å delta i opplæring er, som nevnt over, ofte knyttet til den jobben man har – man ønsker å lære det man trenger for å mestre jobben på en god måte. Slik opplæring vil gjerne være i form av kurs.

En kompetanseutvikling som er preget av uformell læring og korte, jobbredde kurs, er ofte ønsket av både arbeidsgiver og av ansatte med lite formell kompetanse, særlig av dem med kun grunnskole. For arbeidsgiver betyr det en relativt billig kompetanseutvikling som er skreddersydd for behovene på arbeidsplassen. For den enkelte er en slik kompetanseutvikling heller ikke nødvendigvis et hinder for å kunne skifte jobb, gitt at man har et relativt stabilt arbeidsmarked hvor andre arbeidsgivere verdsetter realkompetanse.

Likevel er det åpenbart at det kan være en ulempe å ikke ha dokumentasjon på sin kompetanse hvis man skal søke jobb andre steder. I et arbeidsmarked hvor arbeidsgivere legger mer vekt på formell kompetanse, kan en kompetanseutviklingsmodell med uformell læring og korte kurs være en felle for den enkelte og låse en fast hos nåværende arbeidsgiver. I verste fall kan man skyves ut av arbeidsmarkedet på lengre sikt.

Betydningen av formell kompetanse i de kommunale arbeidsmarkedene synes å være økende. I vårt datamateriale ser vi en tendens til å kreve *fagbrev* blant annet for stillinger i barnehager, vaktmesterstillinger og i sykehjem og hjemmetjenestene. Dette samsvarer med andres funn (se f.eks. Gotvassli et al. 2012). En grunn til dette er trolig den økte oppmerksomheten omkring kvaliteten i kommunale tjenester, som har ført til en tilsvarende økt interesse for kompetansen til de ansatte. Reguleringer på nasjonalt nivå dreier seg hovedsakelig om at visse stillinger skal besettes med folk med høyere utdanning, for eksempel i barnehager og i kommunale pleie- og omsorgstjenester. Det er imidlertid en utvikling i retning av at flere kommuner lokalt har begynt å kreve fagbrev for ansettelse i flere typer stillinger. I andre kommuner foretrekker man søkere med fagbrev uten å stille absolutte krav. Disse kravene er knyttet til vedtak i mange kommuner hvor de har satt mål for den formelle kompetansen.

Det har derfor blitt sterkere insentiver til å ta fagbrev i deler av kommunesektoren. Man vil stå sterkere i kampen om ledige stillinger. Dessuten får man en lønnsmessig uttelling i kommunene på om lag 9000–10 000 kroner i året. Dette motiverer noen, selv om det i caseundersøkelsene kom fram at en del ansatte mener lønnsstigningen er for liten til at det er verdt det.

Jo mer vanlig det blir å ha fagbrev, desto vanskeligere kan det være å stå utenfor og ikke ha det. Motivasjonen for å ta fagbrev kan da være strategisk, for å stå sterkere i arbeidsmarkedet. Det kan også være et sosialt element i det, det blir naturlig at man har den samme formelle kompetansen og står «på like fot» med andre som har samme jobb som en selv. Vi så eksempler i noen av våre case på at det ble naturlig å kvalifisere seg formelt.

Tilsvarende glidning mot økte krav til kompetanse ser vi også når det gjelder

høyere utdanning, for eksempel i sykehusene der hjelpepleierstillinger har blitt omgjort til sykepleierstillinger. Dette gir insentiver også for ansatte i kommunene til å ta høyere utdanning, dels på grunn av lønn, og dels på grunn av muligheten for å kvalifisere seg til stillinger som krever slik kompetanse, som førskolelærer eller sykepleier. Dette er imidlertid som nevnt mer krevende siden det foreløpig i liten grad finnes ordninger som forkorter veien fra fagarbeider til høyere utdanning.

Også for arbeidsgiver kan det være gunstig å satse på formell kompetanseheving av de ansatte, særlig dersom det er vanskelig å rekruttere nødvendig kompetanse utenfra. I ett case ble det nevnt at dette var en viktig grunn til at kommunen satset på formell kvalifisering av sine ansatte i barnehagene.

Samtidig som man aksepterer at formell kompetanse faktisk spiller en større rolle, noe som gjør en kompetanseutvikling basert på korte kurs og uformell læring mer risikofyllt, er det likevel grunn til å advare mot en ukritisk økning av de formelle kompetansekravene. Dersom de formelle kompetansekravene heves uten at dette er knyttet til en grundig vurdering av hvilken kompetanse som kreves for å utføre arbeidsoppgavene, kan mennesker med verdifull realkompetanse stenges ute. I tillegg utnytter ikke samfunnet og arbeidsgiverne den faktiske kompetansen som de ansatte (og ledige) sitter inne med. Dessuten kan samfunnet overinvestere i utdanning i en situasjon med stor knapphet på arbeidskraft. Det er en viktig diskusjon i hvilken grad arbeidsgivere skal legge press på at «alle» skal kvalifisere seg formelt, og i hvilken grad man skal legge til rette for ansatte med realkompetanse som av ulike årsaker for eksempel ikke ønsker å ta fagbrev. Det samme gjelder også høyere utdanning, der overgangen er enda mer krevende. En økning av de formelle kravene kan heve statusen på arbeidet, men kan også skape nye skillelinjer.

TILLITSVALGTES/FAGORGANISASJONENS ROLLE

I dette avsnittet vil vi se på følgende spørsmål:

- Rollen overfor kommunen: Påvirker tillitsvalgte fra Fagforbundet kompetanseutviklingsspørsmål i kommunen (hvilke behov som dekkes, hvilke tilbud som gis, planer, kartlegginger)? I hvilken grad er tillitsvalgte involvert i kompetanseutviklingsspørsmål?
- Rollen overfor medlemmene/ansatte: Man kan tenke seg at tillitsvalgte kan ha en rolle både i å informere og å motivere for læring. I hvilken grad spiller de slike roller? Påvirker tillitsvalgte medlemmenes interesse for kompetansespørsmål?

Et hovedbilde fra spørreundersøkelsen er at tillitsvalgte er relativt lite involvert i kompetanseutviklingsspørsmål, men med litt variasjon mellom de fire områdene. Samtidig er det eksempler på at tillitsvalgte kan spille en helt avgjørende rolle i enkelte kommuner.

Når det gjelder å ta initiativ til kompetanseutvikling overfor ledelsen i kommunen oppgir 36 prosent av de plasstillitsvalgte at de har gjort det det siste året. Her er det ikke mye variasjon mellom de fire områdene, men kontor og administrasjon skiller seg så vidt ut med noe lavere grad av initiativ fra fagforeningene. De som tar mest initiativ er de ansatte selv, mens ledelsen på arbeidsplassen tar noe mer initiativ enn de tillitsvalgte. Fra caseundersøkelsen har vi likevel et eksempel på at initiativ fra Fagforbundet har vært av stor betydning. Dette eksempelet er fra barnehagesektoren i en kommune der hovedtillitsvalgte fra Fagforbundet tok initiativ til et lokalt tilbud om å ta fagbrev som barne- og ungdomsarbeidere. Den tillitsvalgte var involvert i å organisere opplæringen og motivere ansatte til å delta. Initiativet resulterte i at 20 ansatte tok fagbrev.

Vi spurte også de tillitsvalgte hvilke typer prosesser som de er involvert i. Her er det litt forskjell i hvilke typer kompetanseutvikling de er involvert i, og det er også forskjeller mellom hovedtillitsvalgte, seksjonsledere og plasstillitsvalgte. De hovedtillitsvalgte er mest involvert, og det er to prosesser som peker seg ut: det er vurderinger av behovet for kompetanseutvikling i kommunen og vurdering av kompetansekrav til stillinger. 66 prosent av de hovedtillitsvalgte oppgir at de i stor grad (21 prosent), eller noen grad (45 prosent) er involvert i dette. Det er naturlig at det er de hovedtillitsvalgte som er mest involvert ettersom de ofte er mest frikjøpt og er mest involvert i planarbeid sammen med ledelsen. Når det gjelder å utarbeide kompetanseplaner og vurdere og kartlegge realkompetanse er det i underkant av 50 prosent av de hovedtillitsvalgte som i noen, eller stor grad er involvert i dette. Den aktiviteten de hovedtillitsvalgte er minst involvert i er konkret planlegging av kurs, bare 35 prosent oppgir dette. Vi stilte seksjonslederne i Fagforbundet det samme spørsmålet og de er – naturlig nok – mindre involvert i disse aktivitetene. Her oppgir over halvparten at de ikke i det hele tatt er involvert i de nevnte aktiviteter. I likhet med de hovedtillitsvalgte er seksjonslederne mest involvert i vurderinger – enten av kompetansebehov i kommunen, eller kompetansekrav til stillinger. De plasstillitsvalgte er alt i alt minst involvert, men er mest involvert i vurderinger av kompetansekrav til stillinger.

De tillitsvalgtes involvering vil også hemmes eller fremmes av hvorvidt det finnes faste rutiner og møtepunkter. Vi har spurt de tillitsvalgte om det finnes faste møter med arbeidsgiver der de kan ta opp forhold knyttet til opplæring og kompetanse. 68 prosent av de hovedtillitsvalgte oppgir at det finnes slike faste

møter, mens dette gjelder for 37 prosent av de plasstillitsvalgte og 29 prosent av seksjonslederne.

Vi har også spurt de tillitsvalgte om de er fornøyde med sin mulighet til å bidra til læring og kompetanseutvikling blant de ansatte. Det vanligste svaret fra alle de tre typene av tillitsvalgte var «midt på treet» – de var verken fornøyd eller misfornøyd. Det er også en del som svarer at de ikke er sikre, særlig blant de plasstillitsvalgte. Blant plasstillitsvalgte og seksjonsledere er det litt flere som er misfornøyde enn fornøyde (henholdsvis 21 og 16 prosent), mens det er omvendt for hovedtillitsvalgte der 36 prosent er fornøyde.

Videre spurte vi de tillitsvalgte fra Fagforbundet om de opplever at andre arbeidstakerorganisasjoner er mer involvert enn dem selv når det gjelder kompetansespørsmål. Det vanligste svaret fra alle tre typer av tillitsvalgte er at alle organisasjonene er like mye involvert, omkring 40 prosent oppgir dette. Den mest interessante forskjellen i svar på dette spørsmålet er at de hovedtillitsvalgte mener at Fagforbundet er noe mer involvert enn de andre, mens de plasstillitsvalgte og seksjonslederne svarer motsatt.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan de tillitsvalgte bidrar overfor medlemmene, så ser det ut til at de hovedtillitsvalgte er mer aktive enn plasstillitsvalgte og seksjonstillitsvalgte (se tabell 8.1).

Tabell 8.1 Tillitsvalgte som i løpet av det siste året har bidratt til å stimulere til kompetanseutvikling gjennom ulike tiltak Prosent. Flere svar mulig.

	Hovedtillitsvalgt (N=297)	Seksjonsleder (N=242)	Plass-tillitsvalgt (N=1310)
Jobbet med å få til vikar- og permisjonsordninger eller liknende for å delta i læring	48	20	18
Informert eller veiledet medlemmer om opplæringstilbud og andre muligheter for læring	88	76	65
Kommet med forslag om etter- og videreutdanningstiltak	62	42	61

For alle tre typer av tillitsvalgte er det mest vanlig at de bidrar med informasjon og veiledning om muligheter for læring. Alt i alt er det de hovedtillitsvalgte som jobber mest med å stimulere til kompetanseutvikling. Dette er kanskje ikke så underlig sett i lys av at hovedtillitsvalgte ofte har større grad av frikjøp (i alle fall mer enn plasstillitsvalgte) og har en rolle som gjør at de har mer kontakt med ledelsen i kommunen. De har dermed en større oversikt over muligheter og større muligheter til å påvirke.



9 Kompetanse som strategi – en utfordring for Fagforbundet?

Denne rapporten har beskrevet læringsvilkår for voksne som jobber i kommunene, og som har utdanning på videregående skolenivå eller lavere innenfor områdene vaktmester, kontor, pleie og omsorg og barnehage. Med utgangspunkt i kapitlene foran skal vi her drøfte følgende spørsmål:

- På hvilke måter kan Fagforbundet styrke disse gruppene sin posisjon på arbeidsmarkedet?
- I hvilken grad kan Fagforbundet styrke sin posisjon blant disse gruppene ved å satse på kompetanseutvikling?

I dette kapitlet er forholdet mellom formal- og realkompetanse et viktig tema. Fagforbundet satser både på formell kompetanseheving, for eksempel tilbud om fagbrev, og på at realkompetanse skal verdsettes. Vil disse satsingene utgjøre en umulig spagat, eller kan man greie å stå støtt på begge beina og få dem til å virke sammen på en god måte? Vi kan ikke gi noe uttømmende svar på dette spørsmålet, men kan løfte fram noen momenter til videre refleksjon.

Fagforbundets rolle i kompetanseutvikling i kommunene

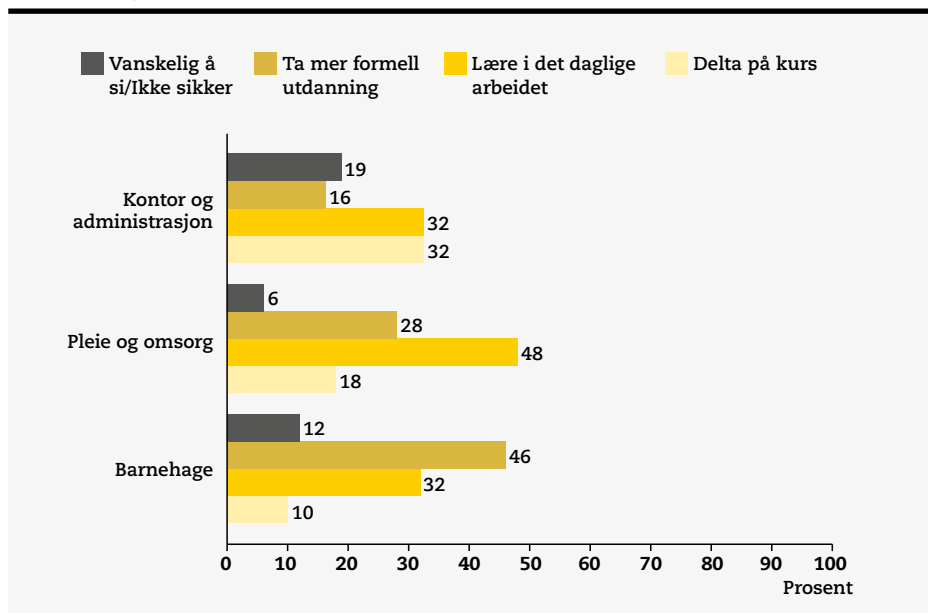
Gruppene vi har undersøkt i denne rapporten, har enten utdanning på videregående skolenivå eller lavere. Ifølge SSBs framskrivninger vil det være behov for 100 000 færre arbeidstakere med kun obligatorisk utdanning i 2025 enn det var i 2004 (Bjørnstad et al. 2010). Selv om slike framskrivninger må benyttes med varsomhet, er de store utviklingstrekkene som framkommer, relativt sannsynlige. (St.meld. nr. 44, (2008-2009), avsnitt 2.1.2). Ettersom andelen med kun grunnskoleutdanning er høyest i de eldste aldergruppene, er det grunn til å tro at andelen ufaglærte i arbeidsstyrken som helhet vil synke i tiden framover. Men dersom ikke flere fullfører videregående opplæring, vil det likevel være et overskudd av

ufaglærte i årene som kommer (ibid.). Behovet for folk med allmennfaglig vide-regående opplæring vil også falle. Behovet for personer med en yrkesfaglig vide-regående opplæring vil derimot øke. Vår undersøkelse er relevant i lys av disse framskrivningene fordi den sier noe om hvordan læring foregår i disse gruppene, og om hvilke former for læring som oppfattes som nyttige for å utføre de arbeids-oppgavene det her er snakk om.

BEHOVET FOR FORMAL- OG REALKOMPETANSE

I kapitlene om de fire sektorene som er undersøkt, beskriver vi forholdet mellom utvikling av formal- og realkompetanse i kommunene. Vi har både beskrevet hvor-dan ulike aktører vurderer nytten av de to kompetanseformene, og hvilken rolle de spiller for tjenestekvalitet og for de ansatte. I dette avsnittet sammenfatter vi disse beskrivelsene og løfter fram noen punkter til videre diskusjon.

Figur 9.1 Hvis du tenker på det de uten høyere utdanning på arbeidsplassen din har størst behov for å lære, hva mener du er det mest hensiktsmessige læringstiltaket? Prosent. (N = Vaktmestere er ikke med i denne figuren¹) (N = 50 for pleie og omsorg, 50 for barnehage og 37 for kontor). Kilde: Virksomhetsledere



1 Innenfor vaktmesterområdet ble ikke dette spørsmålet stilt fordi kommunene organiserer vaktmestertjenesten ulikt, og fordi det er vanskelig å identifisere rette virksomhetsleder med en spørreskjemaundersøkelse. Der vaktmesterne er organisert sentralt, vil de ha en virksomhetsleder som har faglig innsikt i vaktmesterarbeidet, mens det ikke vil ha noen hensikt i stille disse spørsmålene til virksomhetslederne der vaktmestertjenesten er organisert sektorvis. I slike kommuner vil virksomhetsleder være for eksempelvis rektor på en skole eller leder ved et sykehjem.

I rapporten har vi gjennomgående skilt mellom tre former for opplæring: a) formell oppkvalifisering, b) kurs og annen ikke-formell læring og c) den uformelle læringen som foregår i det daglige arbeidet. Figur 9.1 under viser hvordan virksomhetslederne, det vil si de som er de nærmeste lederne til de gruppene det er snakk om, vurderer hvilke læringstiltak som er mest hensiktsmessige.

Noe av det mest slående ved figur 9.1 er hvor mange av virksomhetslederne som mener at det å lære i det daglige arbeidet er det læringstiltaket som de uten høyere utdanning har mest behov for. Dette er uformell læring som gir realkompetanse. Bare i barnehagesektoren er behov for mer formell utdanning rangert over det å lære i det daglige arbeidet. For vaktmester har vi ikke tilsvarende data (se fotnote 21 under). Caseundersøkelsen basert på personlige dybdeintervjuer bekrefter bildet av at uformell læring som foregår i det daglige arbeidet, er svært viktig for alle de fire områdene vi har undersøkt. I både denne undersøkelsen og i tidligere forskning² er det vist at både barnehage og pleie og omsorg er sektorer der *veiledning og refleksjon knyttet til praksis* er en form for læring som ses som en svært sentral del av det å bli en kvalifisert yrkesutøver. Denne formen for praksisrelatert refleksjon foregår både spontant og uorganisert og mer strukturert og metodisk. Pleie og omsorg skiller seg fra barnehagene når det gjelder kompetansesammensetning. Fagbrevet som hjelpepleier har eksistert siden 1950-tallet, og man har dermed hatt et mellomnivå mellom de ufaglærte og de høyskoleutdannede i flere tiår. I barnehagene ble fagbrevnivået introdusert med Reform 94, og man har hatt færre utdanningsnivåer inntil relativt nylig. Disse forskjellene mellom sektorene når det gjelder kompetansesammensetning, har trolig preget dem slik at læring foregår på litt ulike måter. Barnehagenes læringstradisjon er preget av en arbeidsorganisering med tett samarbeid om omsorgsoppgaver, også på tvers av utdanningsgrupper. I en svensk undersøkelse ble det til og med argumentert for at denne formen for kollegial læring i det daglige arbeidet over noen år jevnet ut kvalitetsforskjellen mellom *förskollärare* og *barnskötare*³ (Gustafsson & Mellgren 2008). Imidlertid viser også figur 9.1 over at virksomhetslederne mener at det er et stort behov for mer formell utdanning i barnehage og i pleie og omsorg. Trolig har dette blitt enda viktigere i løpet av de siste årene. I pleie og omsorg har blant annet samhandlingsreformen stilt høyere krav til kompetanse ute i kommunene siden de nå må ta ansvar for pasienter som er sykere enn tidligere. I barnehagesektoren diskuteres nye kvalitets- og kompetansekrav i kjølvannet av at man har oppnådd full dekning. Vår caseundersøkelse kan også tyde på at kommunene legger mer vekt på fagbrev når de lyser ut barnehageassistentstillinger, og at de ufaglærte

2 Gustafsson & Mellgren 2008; Nicolaisen et al. 2012; Gjerberg & Amble 2009).

3 Tilsvarer på mange måter de norske yrkesgruppene barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeider.

assistentene som jobber i barnehage, er blitt mer opptatt av å ta fagbrev for å trygge sin posisjon på arbeidsmarkedet. Begge former for læring – både formell og uformell – er altså svært viktige innen barnehager og pleie og omsorg.

Kontorfag skiller seg ifølge våre undersøkelser ut som det området der krav om – og etterspørsel etter – mer formalkompetanse er lavest. Også her merker man en tendens til større krav til formalkompetanse, men sammenliknet med de tre andre er bildet litt mer sammensatt. Som beskrevet tidligere er kontoransatte en gruppe som jobber med svært ulike oppgaver, og som har varierende utdanningsbakgrunn. Av figur 9.2 ser vi at de nærmeste lederne til de kontoransatte har rangert læring i det daglige arbeidet og kurs som de tiltakene det er størst behov for. Det å ta mer formell utdanning er det få ledere som mener det er behov for innen kontor. Også caseundersøkelsen avdekker at læring i det daglige arbeidet ses som svært viktig, kanskje særlig for dem som jobber på servicetorg der man må kunne «litt av alt» om kommunens tjenester. Det er vanskelig å tenke seg et utdanningsløp som dekker behovet for læring i en slik jobb, og det oppleves også som vanskelig å finne relevante kurs. Kontorarbeidere som jobber med for eksempel byggesaker, har lettere for å finne kurs, men også her beskrives kollegalæringen som avgjørende – og for dem foregår den uformelle læringen også på tvers av yrkesgrupper. Flere kontoransatte som har denne typen kompetanse, samarbeider med saksbehandlere, for eksempel ingeniører, og skillet mellom arbeidsoppgavene til kontoransatte og saksbehandlere har i noen tilfeller blitt mer uklare. I dette kan det muligens ligge et potensial for å etablere nye karriere- og avansementsmuligheter for kontoransatte, også ved hjelp av formelle opplæringstilbud.

For vaktmesterne har det ikke eksistert noe eget vaktmesterfagbrev før helt nylig, men det har vært ganske vanlig å ha fagbrev som for eksempel tømrer, elektriker og rørlegger. Når det gjelder forholdet mellom formell og uformell læring for dem, kan det se ut til at det vil bli lagt større vekt på formalkompetanse framover ettersom drift av bygg blir mer komplisert og blant annet krever mer innsikt i IT. Caseundersøkelsen viste at uformell læring kolleger imellom var viktig i alle tre casene, og en av dem hadde da også faste hospiterings- og veiledningsordninger som tilrettela for denne typen læring. I likhet med kontorfag ble det også her lagt vekt på at store deler av jobben må læres gjennom praksis. Spørreundersøkelsen viser at kommunene i liten grad tilrettelegger for at vaktmestere kan ta høyere utdanning. Det ser imidlertid ut til at det finnes et tilbud om ikke-formell opplæring i form av kurs som gir sertifisering til å utføre diverse vaktmesteroppgaver.

VERDSETTES REALKOMPETANSE?

Det er altså grunn til å fastslå at realkompetanse som man opparbeider seg gjen-

nom «kollegalæring», er en viktig og verdifull læringstradisjon i disse gruppene som de nærmeste lederne og de ansatte selv mener det er stort behov for. Flere av de ansatte som er intervjuet, nevner også flere aspekter ved formelle utdanningstilbud kan være en barriere: Skriftlighet, det vil si lese pensum og skrive eksamen, kan være en barriere for voksne ansatte med kort formell utdanning fra før. Det å lære av praksis og det å lære sammen med andre ser ut til å være en suksessfaktor for disse gruppene. Spørsmålet er hva slags status slik uformell læring har, og vil få, i samfunnet – også i framtiden. Kan det tenkes at sterk satsing på formell kompetanseheving gjennom rekruttering og etter- og videreutdanning gjør at verdien av realkompetanse nedvurderes? Hvilke konsekvenser vil det kunne ha for tjenestekvalitet og for posisjonen på arbeidsmarkedet for dem med lav formalkompetanse?

I flere kommuner ser det ut til at kravet til fagbrev skjerpes når stillinger lyses ut. Det vanlige i disse gruppene har vært at man i stillingsutlysninger etterspør fagbrev, men også sier at kandidater med relevant realkompetanse kan søke. I to av casene våre, en innen barnehage og en innen vaktmester, har man nylig begynt å stille absolutt krav om fagbrev. Vi har spurt alle de tillitsvalgte i caseundersøkelsen hvordan de stiller seg til strengere krav om formell utdanning ved stillingsutlysninger. Ingen av de intervjuede tillitsvalgte har gått imot denne utviklingen og grunngir sine standpunkt med hensyn til tjenestekvalitet og at høyere formalkompetanse er viktig for statusen til disse yrkesgruppene. En av de hovedtillitsvalgte i kommunen som nå krever fagbrev for alle nytilsetninger av barnehageassistenter, sier det slik:

” Vi har vel egentlig sett at så lenge sektoren er, altså det har vært en del ... ganske mye fokus på faglighet og førskolebiten, og viktigheten av kompetanse og at fagbrevet får en verdi. Jeg tror vi mer har sett det fra den siden der. Men vi er også opptatt av at assistentene skal bli hørt og sett og få opplæring. Det nytter ikke som arbeidsgiver bare å kritisere manglende utdanning, men man jo da prøve å gjøre noe som kan heve kompetansen i form av kollegaopplæring eller annen måte. Så sånn sett har vi snakket om dette med utdanning. Fokuset kan være at assistentene må, altså man må tenke på å gjøre noe for å heve deres kompetanse også, og ikke nødvendigvis via fagbrev.

Fagforbundet sentralt satser også på både formal- og realkompetanse og har utarbeidet retningslinjer for hvordan lokale tillitsvalgte skal gå fram i lokale lønnsforhandlinger for at ansatte skal få uttelling for realkompetanse (se fotnote for referanse for dette avsnittet). Forbundet gir også eksempler på typer av uformell læring som gir realkompetanse, og skriver at: Realkompetanse bygges gjerne i

mer eller mindre organiserte kombinasjoner av relevante kurs og opplæringstiltak innen arbeids- og ansvarsområdet. Det framheves at realkompetanse bør dokumenteres av den enkelte arbeidstaker eller grupper av arbeidstakere, og at det må være relevant for jobben for at det skal gi uttelling i form av økt lønn og/eller avansementsmuligheter. Fagforbundet har også laget kriterier for hvordan man skal «telle» formal- og realkompetanse.

Tabell 9.1 Kriterier for lønnsmessig uttelling for kompetanse.⁴

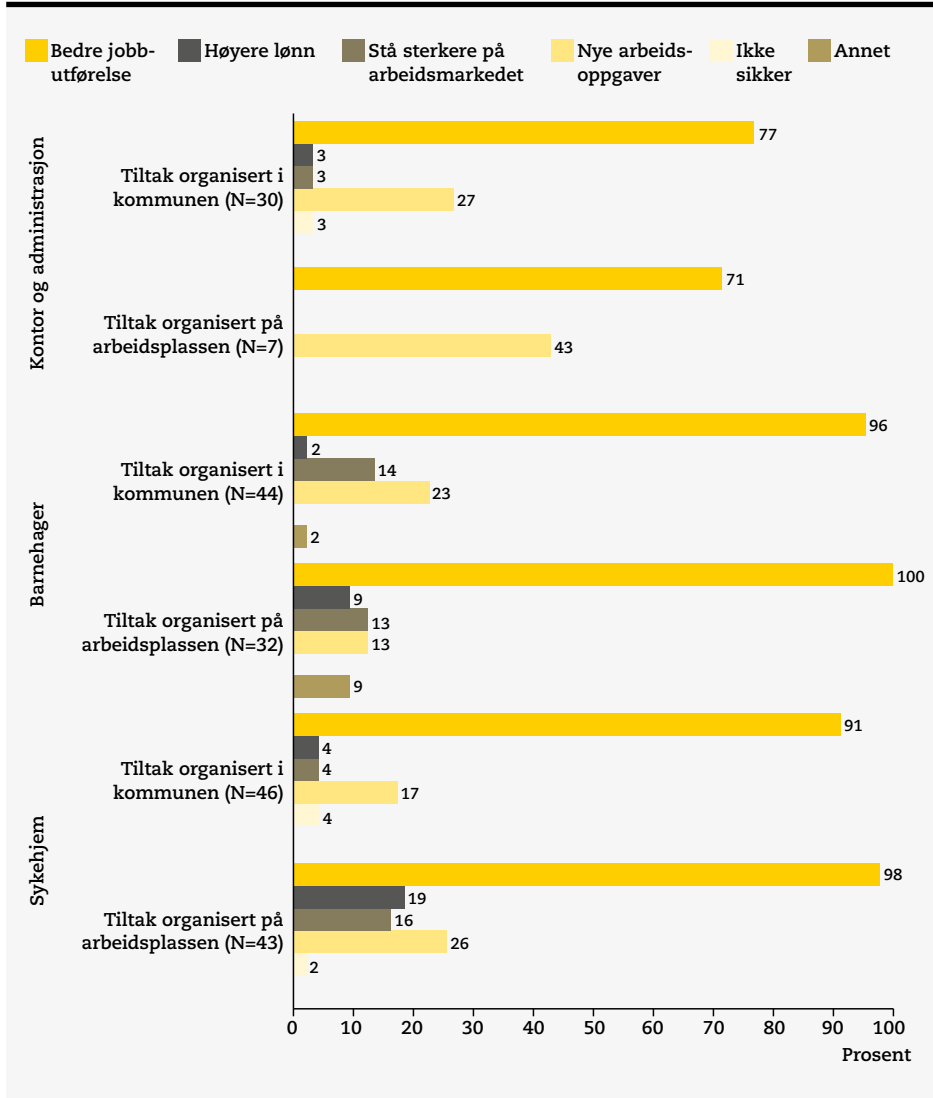
Formalkompetanse	Realkompetanse	Uttelling per år – norm for lokale lønnstillegg
Relevant spesial-, tilleggs- og videreutdanning	Relevante kortvarige kurs, praksis og/eller verv, eventuelt i kombinasjoner	
Varighet:	Varighet:	Beløp:
Minst 3 md.	Maks 3 år	Minst 5 000 kr
Minst 6 md.	Maks 6 år	Minst 10 000 kr
Minst 12 md.	Maks 12 år	Minst 20 000 kr

Vår undersøkelse kan ikke si noe representativt om i hvilken grad eller hvordan realkompetanse belønnes ute i kommunene. Men i spørreundersøkelsen ble virksomhetslederne bedt om å vurdere hvilket individuelt utbytte de ansatte har hatt av å delta i opplæringstiltak organisert i kommunene. I dette inngår alle former for ikke-formell opplæring, det vil si både kurs og strukturerte former for kollegalæring. Figur 9.2 under gir et bilde av utbyttet for dem som har deltatt.

Figur 9.2 viser at nesten alle lederne mener de ansatte har fått en bedre jobbutførelse etter å ha deltatt på læringstiltak i kommunen eller på arbeidsplassen. Svært få rapporterer at de som deltar på opplæringstiltak, har fått høyere lønn. I barnehager og blant kontoransatte er det nesten ingen som oppgir høyere lønn, mens det er om lag 20 prosent innen pleie og omsorg. Spørsmålet vi stilte innledningsvis i dette avsnittet, var hvorvidt realkompetanse verdsettes. Lønn er kanskje det fremste kjennetegnet på verdsetting. Disse svarene kan tyde på at økt realkompetanse gir liten grad av lønnsmessig uttelling, men spørsmålsstillingen har bedt dem se på ett læringstiltak, og det er rimelig å tenke seg at en lønnsøkning utløst av økt realkompetanse må basere seg på summen av flere læringstiltak. Vi kan derfor ikke konkludere med at realkompetanse gir lite lønnsutbytte. Imidlertid viser figur 9.2. at noe flere har fått utbytte av læringstiltaket i form av nye arbeidsoppgaver. Dersom man får nye arbeidsoppgaver, kunne det i seg selv

⁴ Hentet fra Fagforbundets hefte for tillitsvalgte som forhandler på lokalt forhandlingssted. «Oppfølging av tariffoppgjøret 2012, Policydokument.»

Figur 9.2 Hvis du tenker på det organiserte opplæringstiltaket som flest har deltatt i, hvilket individuelt utbytte har deltakerne hatt av tiltaket? (Flere svar mulig). Prosent. (N=127)⁵. Kilde: Virksomhetsledere.



danne et grunnlag for lønnsøkning og/eller en sterkere posisjon på arbeidsmarkedet. Casematerialet gir på sin side grunn til å tro at det er svært variabel praksis knyttet til å belønne realkompetanse, og at det alt i alt er ganske få kommuner som

⁵ Det er kun de virksomhetsledere som har oppgitt at kommunen har hatt opplæringstiltak, som har svart her. Utvalget er derfor ikke så stort.

har noe system for å gjøre dette. Blant våre case er det bare en kommune som har et lønssystem lokalt som automatisk gir lønnsøkning til dem som har deltatt i læringsaktiviteter. I et av de andre casene holder de på å utvikle en lønnspolitisk plan der realkompetanse skal gi uttelling i lønn og avansementsmuligheter, og den hovedtillitsvalgte deltar i planarbeidet:

” Nei, vi har akkurat nå i [x] kommune fått vedtatt en ny lønnspolitisk plan hvor det fastlegges hva det skal lønnes for, og hva som skal være ekstrabetalt. Der ligger det også noen kompetanseplaner inne, og den er for alle i hele [x] kommune. Den skal vi jobbe videre med for å lage avansementsstillinger innenfor alle yrker da. Det åpnes for å være assistent og assistent 1. Og innenfor det feltet med teknisk, sekretærer og opp til konsulenter og rådgivere, der er det allerede ganske greit. Der er vi enige i [x] kommune. En sekretær trenger ikke så veldig mye utdanning, mens en konsulent må ha litt. Vi driver nå og jobber veldig med hvordan vi skal bedømme realkompetansen faktisk. (Hovedtillitsvalgt)

Uavhengig av hva det eksakte omfanget er av kommuner som har et system for å premiere realkompetanse eller ei, så tyder våre undersøkelser på at det ligger et ubrukt potensial for å koble utvikling av realkompetanse tettere til ulike former for utbytte. Og i tillegg til lønnsutbytte er muligheten for avansementstillinger et viktig område. Vår undersøkelse tyder også på at realkompetanse som bygges gjennom kollegalæring i det daglige arbeidet, er svært viktige læringsformer i flere av disse yrkene. Refleksjon over praksis er i både ustrukturerte og strukturerte former er en viktig læringstradisjon for voksne med lav formalkompetanse innenfor disse fire områdene. Dette er en læringstradisjon som er viktig for god tjenestetkvalitet og for flere ansatte som opplever formell utdanning som en barriere. For flere av disse er det skriftlige aspektet ved formell utdanning utfordrende. For Fagforbundet og de tillitsvalgte blir derfor utfordringen dobbel når det gjelder å ivareta voksne med lav formell utdanning: Man må fortsatt kjempe for gode muligheter for formell oppkvalifisering samtidig som man i større grad jobber med å synliggjøre verdien av realkompetanse og kollegalæring.

HVA KAN FAGFORBUNDETS TILLITSVALGTE

GJØRE FOR DISSE MEDLEMMENE?

Som drøftet over er Fagforbundets utfordring å «ha to tanker i hodet samtidig» – de må arbeide for å øke muligheter til – og motivasjon og interesse for – formell kvalifisering blant medlemmene, men også for at medlemmene skal få uttelling for realkompetanse gjennom blant annet å synliggjøre at læring i det daglige arbeidet

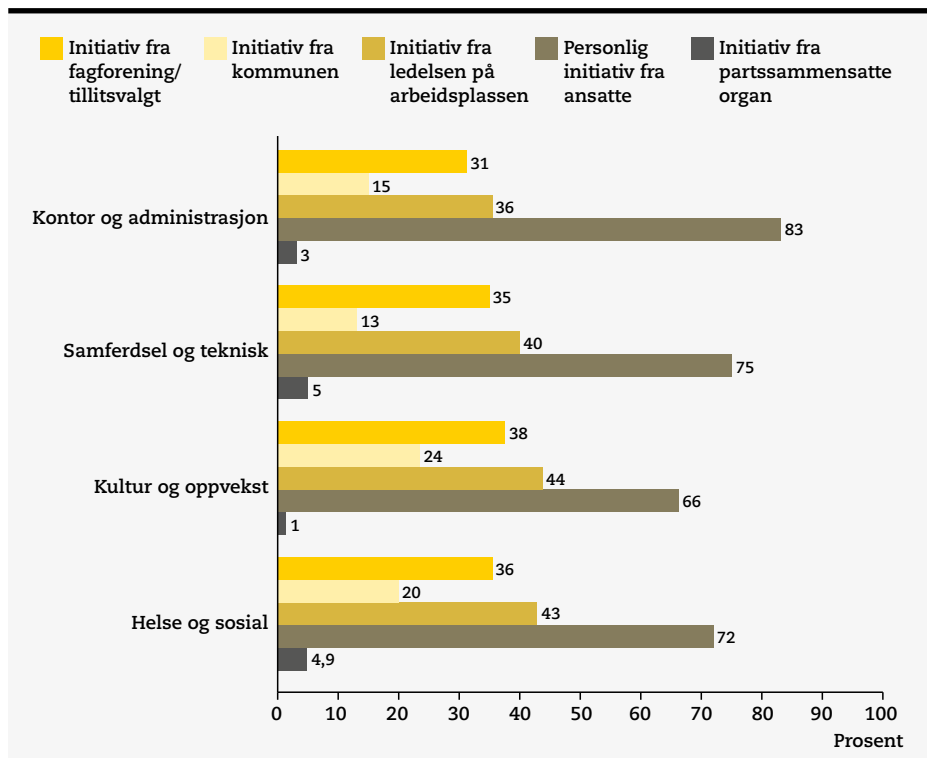
der en svært viktig læringstradisjon i flere av disse områdene. Uttelling for realkompetanse er imidlertid utfordrende fordi denne kompetansen er vanskeligere å dokumentere og måle enn formalkompetansen (se bl.a. Reicborn et al. 1998; Skule & Reichborn 2000). Det å få til løsninger på sentralt nivå for verdsetting av realkompetanse har vært et tema i flere tariffoppgjør, men det virker urealistisk å få til sentrale ordninger som gir automatisk uttelling for realkompetanse. Det virker mer sannsynlig at man kan få til lokale løsninger for dette. Der det finnes systemer og retningslinjer for å belønne realkompetanse, er det langt lettere å faktisk gjennomføre denne typen belønning. Her ligger det trolig et potensial for at tillitsvalgte kan påvirke arbeidet med kompetanseplaner. Det finnes eksempler på kommuner som har laget slike systemer. Et eksempel er Klæbu kommune der de tillitsvalgte i 2010 var involvert i å drøfte og forhandle fram et kompetanselønnsystem der det er klare kriterier og retningslinjer for hvordan både formalkompetanse og realkompetanse skal registreres og belønnes. Kommunen hadde tidligere en «fagstige» som ivaretok de samme hensynene, men bakte dette inn i kompetanseplanene som ble utviklet for å oppfylle det endrede punktet 3.3 i hovedtariffavtalen, om å utvikle kompetanseplaner i kommunene.

Det ser også ut til at Fagforbundet kan arbeide mer for å etablere formelle møteplasser mellom ledelse og tillitsvalgte der kompetansespørsmål kan diskuteres. Vårt materiale har vist at det i liten grad er møter mellom ledelse og tillitsvalgte. På vaktmesterområdet er det bare 30 prosent av de tillitsvalgte som oppgir at de deltar i slike møter.

Lokalt ser det også ut til at tillitsvalgte har et enda større potensial når det gjelder å motivere og informere medlemmer om muligheter for kompetanseutvikling. Figur 9.3 under viser hvilke aktører som etter de plasstillitsvalgtes oppfatning tar initiativ til kompetanseheving i kommunene. Vi ser at personlig initiativ fra ansatte er mest vanlig, og dernest at ledelsen tar initiativ, men vi ser at også fagforening og tillitsvalgte er aktive. Dog er det trolig et potensial for enda større initiativ fra de tillitsvalgte.

Når det gjelder hva Fagforbundets tillitsvalgte kan gjøre for de ansatte, viser våre undersøkelser at Fagforbundets stipendordning er svært populær. Den kan være nyttig på flere måter og kan trolig utnyttes bedre. For det første er det mange tillitsvalgte som opplever at det å nevne stipendordningen er et svært godt argument når de skal verve nye medlemmer. Men ut fra caseundersøkelsen virker det som det ligger et underutnyttet potensial i å informere bedre om stipendordningen. Alle de tillitsvalgte vi snakket med, med unntak av noen få plasstillitsvalgte, kjente til ordningen. De ansatte ser imidlertid ut til å ha dårligere kjennskap til den. Flere ansatte og tillitsvalgte mener det for mange er avgjørende å få et

Figur 9.3 Hvordan bestemmes det vanligvis hvilken type kompetanseutvikling ansatte skal delta i? (Flere svar mulig). Prosent. (N=1285). Kilde: Plasstillitsvalgte i Fagforbundet.



slikt stipend for at de skal velge å ta seg råd til å ta et fagbrev eller andre former for oppkvalifisering. Hvis det er slik at det å få et stipend er det som kan gjøre at tvilere skaffer seg fagbrev, er det en god grunn for å reklamere enda mer for stipendordningen. Her ser det ut til at det er særlig viktig at de hovedtillitsvalgte tar ansvar for å informere plasstillitsvalgte og medlemmer. En intern gjennomgang av søknaden til stipendordningen i Fagforbundet viser at flertallet av søknadene dreide seg om støtte til utdanning på høyskole- og universitetsnivå. Dette harmonerer med den generelle innsikten om at de som er mest interessert i å ta mer formell utdanning, er de som har mest fra før. Like fullt er det viktig at informasjon om stipendordningen når fram til dem som ikke har mye formell utdanning fra før – denne gruppen har i utgangspunktet kanskje lavere motivasjon for å delta i opplæring og svakere «navigeringskompetanse» når det gjelder støtteordninger.

Stipendordningen og tillitsvalgtes mer generelle rolle i å motivere for kompetanseheving kan også være viktig når det gjelder å ivareta ansattes behov for overførbare kompetanse versus kompetanse som er mer bedrifts-/virksomhets-

spesifikk. Overførbar kompetanse har verdi eksternt og kan styrke den ansattes posisjon på arbeidsmarkedet, mens den bedriftsspesifikke kompetansen ikke nødvendigvis gjør det (Schøne & Torp 2005). Den ansatte har naturlig nok oftest en sterkere interesse i å skaffe seg overførbar kompetanse enn det arbeidsgiveren har. Tillitsvalgte og Fagforbundet kan styrke sine medlemmer ved å oppmuntre til kompetanseutvikling som er overførbar. I Norge har det vært en langvarig diskusjon mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden når det gjelder nettopp dette med overførbar og bedriftsspesifikk kompetanse. Et spørsmål har vært hvor langt arbeidsgivers ansvar strekker seg når det gjelder kompetanseutvikling. Lærlingordningen og tiltak for voksnes læring er eksempler på at arbeidsgiversiden har gått med på kompetansebygging som er bredere og ikke knyttet til bedriftenes umiddelbare behov.

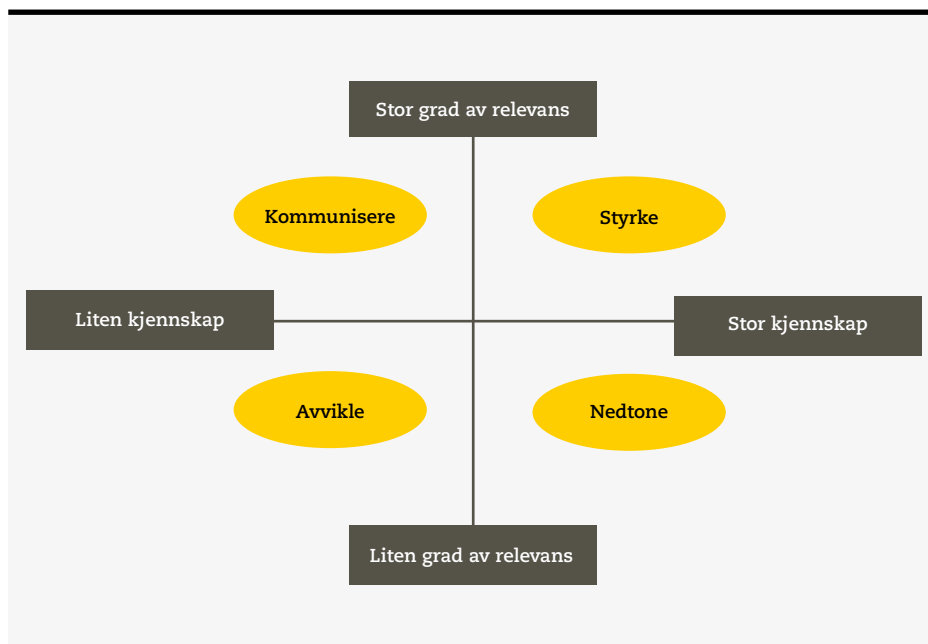
Hvilke rolle kan kompetanseutvikling spille for utvikling av Fagforbundet?

I kapittel 2 presenterte vi et analytisk rammeverk som beskriver lønnstakernes motiver for å organisere seg. Vi beskrev også hvordan motivene varierer innenfor ulike lønnstakergrupper, og at fagforeningene tilpasser sine strategier til disse motivene. Forbundene som organiserer profesjonsgrupper med lang formell utdanning, har gjerne som overordnet strategi å ivareta profesjonenes privilegier, og i dette bildet har læring og videreutdanning en viktig plass. Forbundene som organiserer lønnstakere med kort formell utdanning, har oftere en mer kollektivistisk strategi rettet mot likhet og omfordeling av goder til fordel for de lavest lønte (Scheuer et al. 2012). Fagforbundet har, som nevnt i kapittel 2, sin kjerne i den kollektivistiske tradisjonen. På den annen side er også Fagforbundet et bredt sammensatt forbund med mange ulike yrker og utdanningsbakgrunner. Om lag en tredjedel av medlemmene har høyskole- eller universitetsbakgrunn. Fagforbundet har i senere tid satset mer både på å rekruttere medlemmer med lang utdanning, samtidig som de ivaretar sin tradisjonelle kjerne som består av medlemmer med fagbrev og utdanning på grunnskolenivå. Hva betyr dette for Fagforbundet? Bli forbundet, som sagt innledningsvis, stående i en umulig spagat, eller finner det en god balanse? Det å ivareta begge grupper er trolig en framtidrettet strategi gitt at utviklingen ser ut til å gå i retning av at formell utdanning blir mer viktig. Men samtidig er det nødvendig å ivareta de voksne medlemmene som kom inn i arbeidslivet mens kravene til formalkompetanse var lavere. Vår undersøkelse har vist at det finnes rike læringsmiljøer i flere av de undersøkte sektorene. Realkompetansebygging gjennom kollegal læring i det daglige arbeidet vurderes

som en sterk og nyttig læringstradisjon på flere områder, og det bør trolig løftes fram. Det er også sannsynlig at denne typen argumenter vil appellere til gruppen som er undersøkt her.

For å vurdere hvilken strategi som kan være fruktbar, vil vi ta utgangspunkt i en ny undersøkelse fra Danmark om hvordan medlemmer vurderer de ulike ytelsene fra sine fagforbund. Undersøkelsen har identifisert to forutsetninger for at ytelsene skal motivere medlemmene til fortsatt medlemskap: Medlemmene må ha *kjennskap* til og *interesse* for ytelsene (Scheuer et al. 2012:181). I denne sammenheng er pris på medlemskapet også relevant. Dersom medlemskapet er dyrt, øker forventningene til ytelsene.

Figur 9.4 Sammenhengen mellom kjennskap til fagforeningers ytelser og vurdering av ytelsens relevans (Scheuer et al. 2012:182).



Denne rapporten har vist at det trolig er et potensial for Fagforbundets lokale tillitsvalgte der de både kan øke medlemmenes *kjennskap* til – og *interesse* for – ytelsene. Foreliggende forskning viser både at ansatte med grunnskoleutdanning har dårligere kjennskap til kompetansehevingstiltak og lavere interesse i å delta. Hvis manglende kjennskap til tilbud og støtteordninger er en utfordring, har Fagforbundet noe å vinne på å hjelpe ansatte til å navigere i ulike tilbud. Her er økonomiske støtteordninger viktig. Vi har spurt de hovedtillitsvalgte om ulike økonomiske støt-

teordninger har betydning for deltakelse i kompetanseutvikling og opplæring på deres område. De støtteordningen flest oppgir at har betydning er fagforbundets stipendordning, hele 93 prosent sier at den har betydning. Andre ordninger som de tillitsvalgte mener har betydning er OU-midler (31 prosent), Lånekassen (22 prosent), Arbeidsgivers støtte til kurs og fagbrev (69 prosent), Øremerkede midler fra departementet (47 prosent) og BKA-midler (15 prosent).

Det bør være enkelt å utnytte disse ordningene bedre. Alle ser umiddelbart nytten av å få et stipend eller økonomisk støtte, men de må kjenne til ordningen. Caseundersøkelsen tyder på at Fagforbundet får mye «goodwill» ut av stipendordningen blant dem som kjenner til den. Flere av de tillitsvalgte nevner stipendordningen som et svært viktig argument når de jobber med å rekruttere nye medlemmer. Når det gjelder øremerkede midler til kompetansemidler over statsbudsjettet, er det stor forskjell i hvor flinke kommunene er til å søke. De tillitsvalgte har også en mulighet for å være pådrivere i slike søknadsprosesser. I denne sammenheng vil også dialogen mellom ulike nivåer av tillitsvalgte være viktig. Undersøkelsen viser at de hovedtillitsvalgte har større innsikt i ordninger og mer kontakt med ledelsen. De er også mer frikjøpt. Imidlertid er det de plasstillitsvalgte som møter sine medlemmer oftest. Tett kontakt og god informasjonsflyt mellom hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte er viktig for at medlemmene skal møte en plasstillitsvalgt som er oppdatert om hvilke muligheter som finnes og dermed er i stand til å øke medlemmenes kjennskap og interesse for å kvalifisere seg. Tillitsvalgte som er godt informert har også gode forutsetninger for å synliggjøre overfor medlemmene det arbeidet som Fagforbundet gjør for å fremme deres interesser.

I de tilfeller barrieren mot kompetanseheving er at ansatte ikke vurderer kompetansen som relevant, skaper Fagforbundet et potensial ved å synliggjøre overfor de ansatte at de har nytte av det læringstiltaket som er aktuelt. Vår undersøkelse, og også annen forskning, har vist at denne gruppen arbeidstakere vurderer opplæringstiltak som mer relevant dersom de har nytte av det i jobben. Tillitsvalgte kan derfor jobbe med å synliggjøre nytten av tiltaket for jobbutførelsen, men også informere om at tiltaket kan bidra til lønnsøkning eller til at de ansatte får en sterkere posisjon på arbeidsmarkedet. I de tilfeller Fagforbundet greier å framforhandle lønnsmessig uttelling for realkompetanse og kurs, er det også en ytelse som de tillitsvalgte bør «reklamere for» og derigjennom styrke Fagforbundets posisjon – kanskje særlig blant de gruppene av ansatte som har vært undersøkt her.

Litteratur

- Aspøy, T. M. & Tønder, A. H. (2012). *Utredning om forskning på voksnes læring. En litteraturgjennomgang*. Oslo: Fafo.
- Bauchmüller, R., Gørtz, M. & Rasmussen A. W. (2011). *Long-Run Benefits from Universal High-Quality Pre-Schooling*. København, AKF: Danish Institute of Governmental Research.
- Bjørnstad, R., Fredriksen, D., Gjelsvik, M. L., Stølen, N. M. (2008). *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning 1986–2025*. Oslo: SSB-rapport 2008/29.
- Bore, L., Nyen, T., Reegård, K. & Tønder, A. H. (2012). *Internopplæring i varehandelen*. Oslo: Fafo.
- Bråthen, M., Nyen, T. & Hagen, A. (2007). *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Fordeling, omfang og finansiering*. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2006. Oslo: Fafo.
- Danielsen, Å. & Pettersen, H. M. (2008). *Virkninger av et videreutdanningstiltak. Hva skjer i studentenes møte med egen arbeidsplass? I G. Grepperud (red.), For folk flest – fleksibel utdanning i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dæhlen, M. & Nyen, T. (2009). *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003–2008*. Oslo: Fafo.
- Dølvik, T. (2006). *Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*. Agenda Utredning & Utvikling AS.
- Døving, E. & Tobiassen, A. E. (2009). *Kompetanseutvikling i norske kommuner: fra ufaglært til faglært*. *Magma*, 7/2009.
- Econ (2009). *Bemanning i kommunal pleie og omsorg*. Econ-rapport 2009-072.
- Ellingsæter, A. L. & Gulbrandsen, L. (2007). Closing the Childcare Gap: The interaction of Childcare Provision and Mothers' Agency in Norway. *Journal of Social Policy*, 36(4), 649–669.
- Ellström, P.-E. (2011). *Informal Learning at Work: Conditions, Processes and Logics*. I M. Malloch et al. (red.), *The SAGE Handbook of Workplace Learning*. London: Sage Publications.
- Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enehaug, H., Gamperiene, M., & Grimsno, A. (2008). *Arbeidsmiljøet i barnehagen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), 219–245.

Gjerberg, E. & Amble, N. (2009). Pleie- og omsorgssektoren som lærende organisasjon. *Sykepleien Forskning*, 4(1).

Grepperud, G., Rønning, W. M. & Støkken, A. M. (2006). *Studier og hverdagsliv*. Trondheim: Vox.

Gotvassli, K-Å., Haugset, A. S., Johansen, B., Nossun, G. & Sivertsen, H. (2012). *Kompetansebehov i barnehagen. En kartlegging av eiere, styreere og ansattes vurderinger i forhold til kompetanseheving*. Rapport 2012/1, Trøndelag forskning og utvikling.

Gustafsson, K. & Mellgren, E. (2008). *Yrkesroller i förskolan. En utvärberingsstudie av en fortbildning initierad av Kommunal och Lärarförbundet*. Göteborg: Göteborgs Universitet.

Hagen, A. & Skule, S. (2007). *Den norske modellen og utviklingen av kunnskapssamfunnet*. I J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M. Hippe (red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Hagen, A. & Skule, S. (2008). *Det norske kompetansemarkedet – en oversikt og analyse*. Oslo: Fafo.

Hermansen, Å. (2011). *Yrkesfordeling innen pleie- og omsorgssektoren*. Oslo: Fafo.

Hægeland, T. (2002). Kan arbeidserfaring erstatte formell utdanning? *Økonomiske analyser* 6/2002.

Illeris, K. (2006). What is special about adult learning? I P. Sunderland & J. Crowther (red.), *Lifelong Learning. Concepts and contexts* (s. 15–23). London: Routledge.

Jensen, S. (2006). *Fra uunnværlige enkeltpersoner til faggruppe i et tverrfaglig samarbeid?* Rapport fra prosjektet «Kontoransattes rolle i kvalitetssikring». Oslo: Lovisenberg Diakonale Sykehus, avd. Nic Waals Institutt.

Kvalsund, R. (2011). *Organisering av kompetanseutvikling i arbeidslivet. En studie av utvalgte erfaringer fra «Human resource» (HR)-ledere om planlegging, tilrettelegging og implementering av læring i arbeidslivet*. I L. Aarsand, E. Håland, C. Tønseth & S. Tøsse (red.), *Voksne, læring og kompetanse*. Oslo: Gyldendal.

Lysø, I. H. (2010). *Managerial Learning as Co-Reflective Practice: Management Development Programs – don't use it if you don't mean it*. Avhandling, NTNU.

Meluish, E., Sylvia, K., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2004). *The effective Provision of Pree-School and Primary Education (EPPE) Project. Findings from Pree-School to end of Key Stage 1*. SSU Report 01.

Moland, L. (2007). *Flink med folk i norske kommuner. Evaluering av et landsomfattende utviklingsprogram 2003–2006*. Oslo: Fafo.

Nicolaisen, H., Seip, Å. A. & Jordfald, B. (2012). *Tidstyver i barnehagen. Tidsbruk i barnehager i Bydel Alna*. Oslo: Fafo.

NOU 2001: 25. *Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon*.

NOU 2012: 1. *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Vilkår for læring i kommunene

En kartlegging av fire arbeidsfelt

Hvilke muligheter for læring gir norske kommuner til voksne med kort formell utdanning? Hva kjennetegner de kommunene som lykkes med å heve kompetansen til denne gruppen? Hvordan vurderes formalkompetanse og realkompetanse? I denne rapporten undersøkes disse spørsmålene innenfor arbeidsfeltene pleie og omsorg, barnehage, kontor og vaktmester.



Borggata 2B/Postboks 2947

Tøyen

N-0608 Oslo

www.fafo.no

Fafo-rapport 2013:35

ISBN 978-82-324-0034-8

ISBN 978-82-324-0035-5

Bestillingsnr. 20325