

Odd Bjørn Ure

Skandinavisk fagbevegelse og EUs nye medlemsland

Samarbeid eller framvisning av glansbilder?

Odd Bjørn Ure

**Skandinavisk fagbevegelse og
EUs nye medlemsland**
Samarbeid eller framvisning av glansbilder?

© Fafo 2009

ISBN 978-82-7422-675-3

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Innledning	11
1 Erfaringer fra to norske regioner	13
2 Etter- og videreutdanning og en skandinavisk modell	27
3 Noen europeiske prosjekterfaringer og et polsk-norsk prosjektforslag	45
Konklusjoner	51
Liste over gjennomførte intervjuer	57
Referanser.....	59

Forord

Kunsten å lære av gode og dårlige erfaringer praktiseres i fagbevegelsens samarbeid over landegrensene. Enklest er det å lære av og samarbeide med naboland der de språklige og kulturelle barrierene er små, også med på tanke på de nasjonale institusjonene og organisasjonene som støtter opp om fagbevegelsens posisjoner. I Norden er samarbeidet mellom fagorganisasjonene i regi av SAMAK¹ et eksempel på dette. Når det gjelder den institusjonelle rammen, refereres det ofte til en skandinavisk arbeidslivsmodell. Denne betegnelsen benyttes i så mange sammenhenger at det blir vanskelig å vurdere hvor omfattende arbeidslivsmodellen er. Noen spørsmål trenger seg derfor på:

- Omfatter *arbeidslivsmodellen* hovedsakelig likheter mellom skandinaviske land i arbeidsmarkedspolitikk og i lov- og avtaleverket for arbeidslivet?
- Er likhetene mellom landene innenfor sosialpolitikken og den økonomiske politikken så store at det er mer dekkende å tale om en bredere skandinavisk *velferdsmodell*?
- Norden kommer godt ut av rangeringer over hvor kunnskapsintensive landene er: Innebærer det høye utdanningsnivået og de betydelige investeringene i utdanning og forskning at en skandinavisk arbeidslivs- eller velferdsmodell også fanger opp vesentlige sider ved den nasjonale *kunnskapspolitikken*?

De to første spørsmålene er delvis drøftet i utredninger gjort av en arbeidsgruppe på oppdrag fra Nordisk Ministerråd (2007). I norsk sammenheng støttet LO oppsummeringen av Fafos 25 første år, som beskrev et hamskifte, det vil si den norske modellen i endring (Dølvik mfl. 2007).

Da LO-sekretariatet godkjente arbeidet med den foreliggende rapporten, ble det påpekt at spørsmålet om hvilken plass kompetanseutvikling i arbeidslivet skal ha i skandinaviske samarbeidsmodeller, i liten grad er blitt reist. Dette er litt paradoksalt ettersom kompetanseutvikling blant arbeidstakere implisitt betraktes som en hjørnestein i den europeiske sosiale dialogen og i det skandinaviske partssamarbeidet. Det prosjektet Fafo nå har ferdiggjort for LO, og som har ført fram til den foreliggende rapporten, griper fatt i én flik av det skandinaviske erfaringspotensialet. Vi setter her

¹ Forum for sosialdemokratene og fagbevegelsen i de nordiske landene

søkelys på erfaringer fra partssamarbeid for å fremme kompetanseutvikling på regionalt nivå, spesielt hvordan aktører i arbeidsmarkedet opptrer.

Prosjektet kom også i stand fordi LO så behov for å rette større deler av sin internasjonale virksomhet inn mot EUs nye medlemsland i Øst- og Sentral-Europa. Etter EU-utvidelsen i 2004 ble Norges EØS-kontingent – som betaler oss inn i EUs store fellesmarked – brukt til å opprette nasjonale avtaler, der miljøer i de nye medlemslandene kunne få støtte til egenutvikling eller til samarbeid med norske miljøer. Avtalene, kalt *Memoranda of Understanding*, inngikk i EØS-finansieringsmekanismene og prioriterte blant annet utvikling av det sivile samfunn, foruten «human resources development» i EUs nye medlemsland. Disse prioriteringene peker tilbake på det kunnskapspolitiske feltet: LOs kontakt med EUs nye medlemsland omformes når de gradvis integreres i EUs felles politikk på noen av de feltene som inngår i ordskiftet om ulike skandinaviske modeller.

Den foreliggende Fafo-rapporten er skrevet for LO i etterkant av et felles arbeid med å utforme en søknad til EØS-finansieringsmekanismene i samarbeid med polske prosjektpartnere. Vi takker spesielt lederen i LOs Europa-seksjon, André Nerheim, for godt samarbeid og viktige bidrag i alle prosjektfasene. Vi er også takknemlige for den velvilje alle informantene, angitt bakerst i rapporten, viste oss da vi intervjuet dem.

Oslo, 2009
Odd Bjørn Ure

Sammendrag

Partene i arbeidslivet er en betydelig aktør når fylker og kommuner utvikler regionene ved hjelp av ulike kompetansetiltak. Slike erfaringer kan inngå i fagbevegelsens samarbeid med EUs nye medlemsland, og samarbeidet blir mer fruktbart når det klargjøres hvordan mottakerne kan lære av erfaringene. I motsetning til manges forestillinger om å kunne lære av glitrende eksempler bør man se nærmere på hvorfor erfaringene oppstod, og hvordan de kan overføres.

Denne rapporten tar opp to hovedspørsmål:

- Inngår kompetansepolitikk – i betydningen utdanning og opplæring, etter- og videreutdanning – i det som ofte kalles en skandinavisk modell?
- Hvordan kan skandinaviske erfaringer med regional kompetanseutvikling overføres til EUs nye medlemsland?

Det første spørsmålet er om den *skandinaviske arbeidslivs- og velferdsmodellen også rommer en «modell» med utstrakt partssamarbeid på feltet utdanning og opplæring.*

Vi undersøkte dette ved å se på regional kompetanseutvikling i Sverige, Danmark og særlig Norge, der vi intervjuet aktører i Sunnhordland og Grenland. Ved siden av arbeidslivets parter er fylkesadministrasjonen, kommuner, bedrifter og Aetat (NAV) sentrale premissgivere. Felles for de regionale nettverkene og samarbeidsorganene som vi fant, er at aktivitetsnivået varierer etter hvilke saker som fanger oppmerksomheten i lokalsamfunnene, på arbeidsplassene og i næringslivet ellers. En viktig sak har vært omleggingen av det regionale næringslivet mot aktiviteter tilknyttet offshore, olje og gass. Både i Sunnhordland og i Grenland har den tradisjonelle skipsbyggingsindustrien, den mekaniske industrien og prosessindustrien blitt penset inn på et slikt spor, og nettverkene har bidratt til en slik omlegging. De regionale samarbeidsarenaene har utvidet sitt arbeidsområde fra underleverandørnettverk rundt hjørnesteinsbedrifter til internasjonaliseringstiltak for store deler av det regionale næringslivet.

Fagorganisasjonene oppnår mest når de fremmer saker som mobiliserer i egne medlemsrekker, i hele lokalsamfunn, og som ofte utløser offentlige midler til brede samarbeidsarenaer. Samarbeidet med arbeidsgiverne er ofte basert på gjensidig tillit og god sortering av konflikts- og samarbeidssaker, noe som fører til større forutsigbarhet i alle former for næringsutvikling. Dette støtter opp under langsiktig bruk av offentlige midler i regionale nettverk.

Når vi går fra det regionale til det nasjonale og deretter ser på arbeidslivsmodeller i andre skandinaviske land, framgår det at de danske arbeidsmarkedspartene er mer selvregulerte enn i Sverige, der den statlige reguleringen har vært sterkere. Norge står i så måte nærmere Sverige. I Norge er for eksempel retten til utdanningspermisjon forankret i arbeidsmiljøloven. I den danske industrisektoren inngår denne rettigheten i hovedavtalen, og dansk virksomhetsopplæring er generelt mer partsregulert enn i Norge, der etter- og videreutdanning preges av individuelle rettigheter forankret i statlig lovgivning. Selve innholdet i bestemmelsene om etter- og videreutdanning i Danmark, Norge og Sverige er likevel temmelig identiske og beskriver for eksempel de samme verktøyene for kompetanseutvikling. En viktig forskjell er altså om avtalene er bransjevis, nasjonale eller om bestemmelsene forankres i nasjonale lover.

Den praktiske betydningen av slike forskjeller er det imidlertid vanskelig å etterspore. Omfanget av opplæringen som tilbys de ansatte, og innholdet i opplæringen er temmelig likt. Dessuten er likhetene mellom hva som igangsettes på regionalt og nasjonalt nivå, slående. På begge arenaer fremmer partene i skandinavisk arbeidsliv sine interesser ved å være representert i samarbeidsorganer eller ved å ha observatører i disse. I tillegg konsulteres partene eller kommer med høringsuttalelser, for eksempel når regionale handlingsplaner og strategier utformes. For øvrig kjennetegnes alle landene av pragmatisk samarbeid mellom arbeidslivets aktører, med god sortering av konflikts- og samarbeidssaker, slik vi så det i de to norske regionene.

Innenfor det kompetansepolitiske feltet i Skandinavia ser vi imidlertid mer konturene av en systematisk arbeidsform enn en velutviklet modell for partssamarbeid. Kompetansespørsmål kommer i mindre grad på dagsordenen som egen sak, for eksempel som del av en etter- og videreutdanningsstrategi. For at samarbeidet skal utvikles til en solid modell i grensesnittet mellom arbeid og utdanning, bør spørsmål om kompetanseutvikling trolig få en mer selvstendig plass og i større grad innrettes mot langsiktige kompetansebehov. Det viser seg nemlig at etter- og videreutdanning på regionalt nivå ofte er brannslukking i forbindelse med permitteringer, oppsigelser og akutte omstillingsbehov. En modell med større eksempelkraft innenfor europeisk samarbeid bør trolig tuftes på en klarere arbeidsdeling mellom bedrifter, utdanningsinstitusjoner, myndighetsorganer og andre aktører. Med bedre rolleavklaring mellom regionale og nasjonale aktører og nettverk vil LOs klubber, fagforeninger og fagforbund lettere finne sin plass på feltet utdanning og opplæring.

Det andre hovedspørsmålet som stilles i denne rapporten, er hvordan skandinaviske erfaringer med regional kompetanseutvikling kan overføres til EUs nye medlemsland.

LOs erfaringsutveksling med fagorganisasjoner og myndigheter i andre land, særlig i ly av EØS-samarbeidet, aktualiserer dette spørsmålet.

Vi foreslår at utvekslingen foregår ved at arbeidslivets parter i Skandinavia og i EUs nye medlemsland i fellesskap drøfter hva som har lyktes og mislykkes i skandinavisk parts-

samarbeid, og hvilke erfaringer det kan være relevant å gripe fatt i og videreutvikle i de nye medlemslandene. Det er da viktig å få fram at en vellykket anvendelse og spredning av verktøy for kompetanseutvikling beror på felles forståelse blant involverte aktører på regionalt og nasjonalt nivå. To slike verktøy er:

- *Analyser av kompetansebehov* (Skill needs analyses) griper ofte fatt i behovene i en region eller et fylke og kan motiveres av omstillingsbehov eller ønsker om bedre å fange opp nye sosiale og økonomiske trender (for eksempel satsing på mer tjeneste-produksjon, utnyttelse av naturressurser slik vi ser i Sunnhordland og Grenland).
- *Analyser av opplæringsbehov* (Training needs analyses) er gjennomgående mer detaljerte enn de foregående analysene og kartlegger for eksempel behovene i et foretak eller i en spesifikk bransje (i Sunnhordland er dette ofte de kriserammede eller nedleggingsstruede).

Disse verktøyene er ikke særegne for Skandinavia, men de fungerer godt fordi de understøttes av partssamarbeidet og innpasses i avtaleverket på arbeidslivsområdet. Selv om vi tok utgangspunktet i regional kompetanseutvikling for å finne fellestrekk som kan inngå i en metode for erfaringsutveksling, antar vi at en liknende framgangsmåte kan benyttes på flere politikkfelter.

Kjernen i metoden er å skille mellom:

- former for praksis som er så sterkt knyttet til nasjonale rammer og forutsetninger at læringspotensialet begrenses
- praksisformer og verktøy som er lett anvendbare i mange sammenhenger, og som dermed har et betydelig læringspotensial

Representanter fra «senderlandet» bør møte arbeidslivets parter i «mottakerlandet», og deltakerne bør i fellesskap diskutere hvilke erfaringer som er:

- mest interessante for «mottakerlandet»
- minst knyttet til spesifikke forhold i «senderlandet»
- best egnet til å mobilisere vedvarende støtte blant aktører i «mottakerlandet»

Internasjonalt samarbeid streves det ofte etter det eksellente, og dårlige erfaringer fortrenses under påskudd av å lære av det beste. I denne rapporten skisseres noen kjøreregler for en alternativ erfaringsutveksling. Den viktigste kjørereglene er at man bør lære av erfaringer uten å la seg fascinere av glansbilder som fungerte i fortiden, men som kanskje fungerte bare der og da. Dessuten må en lære selv, uten å kopiere eller ukritisk etterlikne andres erfaringer. Med god hjelp er det mulig å lære av andres feil, uten først å gjøre dem selv.

Slike kjøreregler bør utdypes ved å systematisere lærdommer fra LOs internasjonale arbeid, der det finnes mye taus kunnskap om hvilke former for dialog som egner seg under erfaringsutveksling. Denne kunnskapen bør verdsettes og inkluderes i de foreslåtte kjørereglene som, etter å ha blitt utdypet av flere observasjoner og ideer, kan gjøre metoden mer solid.

Innledning

Denne utredningen undersøker hvordan regionale kompetansestrategier henger sammen med nasjonal politikk, og reiser spørsmålet om det eksisterer en skandinavisk modell med utstrakt partssamarbeid på feltet utdanning og opplæring. Vi diskuterer relevansen av regionale, nasjonale og skandinaviske erfaringer for EUs nye medlemsland, og vi skisserer noen trekk ved en framtidig metode for erfaringsutveksling over landegrensene.

Med *regional kompetanseutvikling* mener vi strategier for å utvikle den samlede kompetansen i en region, det vil si kompetansen i institusjoner, foretak og i siste instans den enkelte persons kunnskap og ferdigheter.

Vi valgte ut Grenland og Sunnhordland som eksempler på regioner hvor kompetanseutvikling formes i skjæringspunktet mellom kommunal, fylkeskommunal og nasjonal påvirkning, foruten den internasjonale konteksten som ikke minst næringslivet svinger i takt med. Utvelgelsen av akkurat Grenland og Sunnhordland skyldes behovet for å sammenlikne noenlunde like regioner, begge med samarbeidsstrukturer som vi antok ville være relevante i polsk sammenheng, blant annet for regionen Malopolska, der vår viktigste prosjektpartner befant seg.

Oppbyggingen av rapporten

I det første kapitlet oppsummeres erfaringer med regional kompetanseutvikling i Grenland og Sunnhordland ut fra et perspektiv om å få fram vesentlige sider ved norsk partssamarbeid. Deretter drøfter vi hva som kan læres av EU-prosjekter for regional kompetanseutvikling, og hvordan disse behandler det samme temaet som stod på dagsordenen i en polsk-norsk prosjektsøknad. I dette kapitlet ser vi også på forholdet mellom sentral og regional styring av kompetansepolitikk og på hvorvidt det kan spores en felles metode for regional kompetanseutvikling. Det tredje kapitlet tar opp diskusjonen om etter- og videreutdanning inngår i skandinaviske velferds- og arbeidslivsmodeller. Vi ser på likheter mellom de skandinaviske landene med tanke på statlig regulering av kompetansepolitikk, bestemmelser om kompetanseutvikling i avtaleverket på arbeidslivsområdet og forekomsten av nasjonale kompetanseutviklingsprogrammer som innvirker på regionene. De tre hovedkapitlene fører fram til en skisse av konklusjoner og anbefalinger for LOs videre arbeid på dette feltet.

Datamaterialet

Hovedtyngden av materialet til den foreliggende rapporten er hentet fra utredninger og studier som Fafo og LO tok i bruk under arbeidet med EØS-finansieringsmekanismene i perioden 2005–2007. I tillegg ble det foretatt telefonintervjuer i fem samarbeidsorganer i Grenland. Vi foretok dessuten ansikt-til-ansikt-intervjuer i tre samarbeidsorganer i Sunnhordland, i tillegg til i kommunen og NAV, til sammen seks intervjuer. Det hele ble supplert med fem telefonintervjuer i svensk og dansk fagbevegelse, foruten i det danske Undervisningsministeriet.

Det er forsket lite på hvordan kompetansestrategier inngår i skandinaviske arbeidslivs- og velferdsmodeller², og enda mindre på hvordan den regionale dimensjonen plasserer seg i slike modeller. Forskningsmetodisk er derfor den foreliggende rapporten primært et bidrag til utforskningen av et felt framfor å utprøve velfunderte hypoteser.

Oversettelse av engelske sitater fra engelsk til norsk er foretatt av autorisert oversetter og deretter kontrollert av rapportens forfatter. De som opphavlig førte den engelske teksten i pennen, er med andre ord ikke innforstått med oversettelsen.

Et kollektivt prosjekt

Denne rapporten har kunnet nyte godt av den sjenerøse delingen av erfaringer fra et EU-prosjekt, koordinert av Vidmantas Tutlys ved Centre for Vocational Education and Research, Vytautas Magnus University i Litauen. Ved Fafo har Line Eldring i avgjørende grad bidratt til å heve kvaliteten på den foreliggende rapporten. Fafo-forsker Åsmund Arup Seip og forskningsassistent Jan Eivind Sodeland samlet inn informasjon og oppsummerte telefonintervjuene i Grenland, som er en av casene i denne rapporten. Blant andre Fafo-kolleger har Eivind Falkum bidratt med å tolke Grenland-casen. Jon Erik Dølvik og Anne Mette Ødegård har også medvirket på ulike stadier av prosjektarbeidet, inkludert i den innledende fasen. Til tross for andres medvirkning hviler ansvaret for mangler og eventuelle feil på rapportens forfatter.

² Noen bidrag er omtalt innledningsvis i kapittel 2.

1 Erfaringer fra to norske regioner

I dette kapitlet gjennomgår vi erfaringer med kompetanseutvikling, først i Grenland og deretter i Sunnhordland. I begge regionene vurderer vi hvordan nettverkene fungerer, og hvilke aktører som er aktive i dem. Kapitlet munner ut i en sammenlikning av de to regionene med tanke på hvilke erfaringer og arbeidsmåter som kan være interessante for EUs nye medlemsland.

Erfaringer fra Grenland

Foruten telefonintervjuer med fem samarbeidsorganer har vi i Grenland benyttet materiale fra tidligere Fafo-prosjekter og andre utredninger i Telemark og i Grenland (se litteraturlista bakerst i rapporten).

Folketall og industristruktur

Industriregionen Grenland i de nedre og kystnære delene av Telemark fylke omfatter de fire kommunene Bamble, Porsgrunn, Skien og Siljan. Deler av Nome, først og fremst gamle Holla kommune, regnes også iblant til Grenland. Distriktet har til sammen vel 100 000 innbyggere. De fem byene i Grenland er Brevik, Langesund, Porsgrunn, Skien og Stathelle, som til sammen utgjør Norges sjuende største sammenhengende tettsted.

Grenland er Norges største industriområde og sentrum for den petrokjemiske industrien. Petrokjemindustrien i Grenland omfatter aktiviteter på Rønningen, Rafnes (Norsk Hydro) og på Herøya i Porsgrunn. Videre produseres PVC og andre plastprodukter. Norcem produserer sement i Dalen i Brevik. Fram til 2006 foregikk det også papirproduksjon i Grenland.

Kort historisk sveip

Økonomiske nedgangstider i begynnelsen av 1990-årene og rasjonalisering i den internasjonale prosessindustrien brakte Grenland inn i en periode med nedbemanninger og økende arbeidsledighet. Da industriregionen etter hvert kom ut av denne kriseperioden, ble eksisterende nettverk for å fremme regional utvikling modifisert, og nye samarbeidsarenaer oppstod. Mange av disse møteplassene arbeider med utfordringer knyttet til industri- og kompetanseutvikling. Arbeidet i disse møteplassene har aktivisert lokale så vel som regionale og nasjonale aktører fra næringslivet, arbeidslivets

parter og organisasjonslivet i bredere forstand, foruten offentlige myndigheter. Vi skal nå presentere fem slike initiativer og vurdere hvordan de bidrar til kompetanseutvikling i regionen.

Fem samarbeidsarenaer og -prosjekter i Grenland

De fem initiativene er:

1. Vekst i Grenland AS
2. IndustriClusteret Grenland
3. PIL-bedriftenes Opplæringskontor
4. Karrieresenter Telemark
5. Kompetanseforum Telemark

Vekst i Grenland AS (ViG) og IndustriClusteret Grenland (ICG) har begge brede målsettinger om å fremme entreprenørskap og nærings samarbeid i regionen. Dette betyr at kompetanseutvikling bare er én av flere oppgaver som disse nettverkene arbeider med. Utdanning og opplæring inngår likevel i nettverkens portefølje, for eksempel når de engasjerer seg i å rekruttere lærlinger til prosessindustrien. ViG er et samarbeidsorgan for de fire kommunene Bamble, Porsgrunn, Siljan og Skien for å fremme innovasjon og omstilling i Grenlands næringsliv. I tillegg deltar flere bedrifter og partene i arbeidslivet. I ICG samles sju medlemsbedrifter seg om felles utfordringer knyttet til kostnadsreduksjoner og internasjonalisering.

PIL-bedriftenes Opplæringskontor (PILOT) har som eneste oppgave å fremme opplæring i prosessindustrien og eies i fellesskap av 19 industribedrifter. Foruten å informere elever, lærere og skoleveiledere om fagutdanning i prosessindustrien fungerer PILOT som opplæringskontor for 30 bransjefag. Overfor de 19 medlemsbedriftene assisterer kontoret dessuten bedriftene når det gjelder å planlegge og å gjennomføre lærlingopplæringen.

Karrieresenter Telemark står for fylkets arbeid med utdannings- og yrkesveiledning. Med økonomisk støtte fra Utdanningsdirektoratet og Telemark fylke veileder senterets ansatte både enkeltpersoner og bedrifter. Karrieresenteret inngår i et nasjonalt nettverk av tilsvarende sentre og betjener hele Telemark fylke.

Kompetanseforum Telemark favner også om større deler av fylket enn grenlandsregionen. Det er et forum for dialog hvor det ikke fattes noen beslutninger, men der representanter på høyt nivå diskuterer prinsipielle spørsmål av betydning for kompetanseutviklingen i fylket. Ved siden av representanter for fylket og fylkeskommunen møter arbeidslivets parter, NAV og Høgskolen i Telemark. Ett resultat av forumets arbeid er opprettelsen av Karrieresenteret nevnt ovenfor.

Vurdering av nettverk og aktører i Grenland

Aller først er det relevant å reise spørsmålet om trekk ved nettverksbygging og samarbeidsrelasjoner i Telemark fylke som sådan går igjen i grenlandsregionen. Fafo undersøkte enkelte sider ved nettverkene i Telemark i forbindelse med evalueringen av lokale prosjekter finansiert gjennom Kompetanseutviklingsprogrammet (2000–2006). Vi fant mange eksempler på et godt samarbeid mellom miljøer som arbeider med kompetanseutvikling i form av FoU, kunnskapsintensiv næringsutvikling og etter- og videreutdanning. Vi skrev dessuten at en felles forståelse av hvilke utfordringer fylket står overfor, kombinert med godt samarbeid mellom sentrale aktører synes å bære arbeidet med kompetanseutvikling (jf. E. Døving mfl. 2004:58f). Mens det i andre gamle industrifylker har funnet sted en klar omfordeling av rollene blant fylkets utviklingsaktører (jf. NIBR 2003:3:149), synes Telemark fortsatt å være preget av at partene i arbeidslivet, særlig LO og NHO, er sentrale utviklingsaktører og av en vellykket mobilisering av Aetat (Ure 2005:32).

En liste over alle samarbeidspartnere som inngår i de fem nevnte nettverkene/prosjektene, ser slik ut:

NHO Telemark
LO Telemark
NAV Telemark
Høgskolen i Telemark (HiT)
Telemark fylkeskommune
Fylkesmannen i Telemark
Kommunene i regionen
Ungdomsskoler og videregående skoler i regionen
Voksenopplæringsforbundet (VOFO)
BI Telemark

Borealis
Hydro Polymers AS
Noretyl AS
Norcem AS
Eramet
Yara
Norske Skog
Union
Herøya Industripark

I forbindelse med denne utredningen spurte vi lederne/kontaktpersonene i de fem samarbeidsorganene om i hvilke prosjekter arbeidslivets parter er spesielt engasjerte. I

et prosjekt sentrert om **kartlegging av kompetansebehov** ble NHO framhevet som pådriver, ved siden av NAV. Kun to av fem prosjekter arbeidet konkret med kompetansebehov, og disse to konsentrerte seg om å synliggjøre og utnytte kompetansen som finnes i regionen. I to av tre prosjekter som arbeidet med å fremme **innovasjon og entreprenørskap**, var arbeidslivets parter engasjerte, i tillegg til NAV og fylkeskommunen.

Felles for de fem prosjektene er at fire til åtte samarbeidspartnere er deltakere. NHO Telemark og LO Telemark blir nevnt som viktige i alle prosjektene. Videre inngår NAV, Høgskolen i Telemark (HiT) og Telemark fylkeskommune som sentrale partnere i flere av prosjektene. I to av prosjektene utgjør de største prosessindustribedriftene i Telemark de sentrale medlemmene i prosjektet. Fire av fem prosjekter har befattet seg med **industriell omstilling**, spesielt for å **trekke kvalifisert arbeidskraft til regionen**.

En generell konklusjon er at informantene fra de fem samarbeidsprosjektene synes denne typen samarbeid fungerer bra ved å etablere et klima preget av **stabilitet og forutsigbarhet**. Prosjektene har bidratt til en offensiv holdning i regionen og fått aktørene til å arbeide for større **industrielt og næringsmessig mangfold**. Informantene har gode erfaringer fra nettverksarbeid og hevder at industrien i Grenland er bedre tjent med denne formen for samarbeid enn konkurranse. Nettverkene kan dermed sies å ha en viktig funksjon i seg selv, ved at de øker kontakten mellom sentrale aktører i lokalsamfunnene og er med på å skape en **entusiasme og framtidstro**. Dette er viktig i en periode med omstilling, særlig av prosessindustrien, og med nedbygging av tradisjonelle nøkkelbedrifter i grenlandsområdet. Det kan tilføyes at de siste års økonomiske høykonjunktur har bygget opp under denne entusiasmen og har gjort at omstillingsarbeidet i mindre grad har bestått i å utvikle tiltak for arbeidsledige.

Erfaringer fra Sunnhordland

Dette delkapitlet ble hovedsakelig dekket ved å gjennomgå utredninger og studier, supplert med intervjuer i tre samarbeidsorganer i regionen, foruten med kommunen og NAV.

Folketall og industristruktur

Sunnhordland er en region i Hordaland fylke og omfatter de sju kommunene Bømlo, Etne, Fitjar, Kvinnherad, Stord, Sveio og Tysnes. I Samarbeidsrådet for Sunnhordland inngår dessuten Austevoll som en åttende kommune. Tidligere inngikk også Ølen kommune i regionen. Følger vi den administrative definisjonen av Sunnhordland, teller den vel 55 000 innbyggere. Regionsenteret er Stord, som har bystatus, og det største tettstedet er Leirvik.

Etter å ha kombinert ulike statistiske kilder konkluderer K. Venneslan (2000:27) med at Sunnhordland er en typisk industriregion, kanskje til og med en industri-

bastion. På tross av store endringer i den regionale industristrukturen har ulike former for verkstedproduksjon hatt en dominerende posisjon i Sunnhordland. Venneslan oppsummerer at verkstedsproduksjonen i 1990 befant seg på omtrent samme nivå som i 1975, men etter hvert med tyngdepunkt i oljerelatert virksomhet. Bedrifter lokalisert i Stord var viktige i dette bildet. I tillegg var verkstedsproduksjonen knyttet til skipsbygging/-reparasjon og skipsutstyr. I 90-årene var industristrukturen karakterisert av et støtteapparat som bestod av bygg- og anleggsvirksomhet, konsentrert om Stord, i tillegg til fraktestøtten og supplytjenesten på Bømlo samt sjøtransportbedrifter i Austevoll (ibid.).

Kort historisk sveip

Andelen av sysselsatte i industrien utgjorde i 2001 fjerdeparten av alle sysselsatte i Sunnhordland, mens prosentandelen for hele Hordaland fylke var knapt 15 prosent (T. Haga 2004:7). En industristruktur med stort behov for fagarbeidere som gjerne har videregående skole som høyest fullførte utdanning, avspeiles i statistikk over innbyggernes utdanningsnivå. Sammenliknet med landsgjennomsnittet var det i 2002 flere sunnhordlendinger med videregående skole som høyeste utdanning (T. Haga 2004:17).

K. Venneslan (1997) skriver at industriutviklingen i perioden 1990–1997 var preget av tette koblinger mellom banker (både sparebanker og filialer av de større forretningsbankene) kommunene og SND. Sistnevnte gav viktig omstillingsstøtte, særlig innenfor rammen av Beredskapsprogrammet på Stord (1992–1996)³. Noen kommuner disponerer egne næringsfond. Disse var opprettet i 1987 av det ansvarlige fagdepartementet, som knyttet betingelser for tildeling av statlige midler til disse fondene. En betingelse var at kommunene bygget opp eget tiltaksapparat og utarbeidet strategiske næringsplaner etter oppskrift fra departementet (K. Venneslan 1997:16).

Denne *generelle planleggingen* har hatt betydning for småbedrifter og har bidratt til nyetableringer. Bedriftsrepresentanter ble også trukket inn i denne planleggingen. Ettersom de ofte representerte næringslivet som sådan, framfor deres egne bedrifter, omfattet ikke dette planleggingsarbeidet viktige problemstillinger som for eksempel underleverandør-/leverandørforhold. Det viste seg at former for *indirekte planlegging* fungerte bedre enn de generelle. Dette gjaldt særlig når enkeltkommuner på systematisk vis (Venneslan 1997:17):

- tilrettelegger for kontaktmøter med industribedriftene, eventuelt som oppsøkende virksomhet
- samordner lokale interesser knyttet til utvikling av arbeidsmarkedet og lokalsamfunn (for eksempel markedsføring av kommunen)

³ Se for øvrig evalueringen av hele programmet i Falkum mfl. 1997.

Strategier for kompetanse- og næringsutvikling rundt 1998

I sin analyse av sunnhordlandsindustrien framhever Venneslan at kompetansespørsmål tas opp på tre plan, nemlig som:

- kompetanseheving for yrkeskategorier eller individuelle arbeidstakere
- omstrukturering av kompetanse på bedriftsnivå (for eksempel overgang fra stål til aluminium)
- kompetansekrav fra kundene (for eksempel ISO-sertifisering)

Spesielt de mindre og mellomstore bedriftene er avhengige av en rekke (halv-)offentlige aktører for å løse sine kompetansebehov, for eksempel videregående skoler, tilknyttede ressursentre og fagopplæringskontorer. I midten av 1990-årene fant Venneslan «manglende koblinger og fravær av koordinering» mellom lokale næringspolitiske aktører i kompetansespørsmål. Han framholder at dette blant annet skyldes fravær av samlede oversikter over kompetansesituasjonen i bedriftene og bransjene. I de større bedriftene i regionen fant han en «noe distansert holdning» overfor utdanningsorganene (ibid.).

Disse grundige analysene av Sunnhordland i 90-årene konkluderte med følgende tidsbilde (Venneslan 1997:21f):

- Nøkkelbedriftene på Stord har stor pågang av oppdrag og hevder seg godt overfor konkurrentene.
- Aluminiumsindustrien beveger seg syklisk fra dundrende underskudd til rekordoverskudd, mens metallet i liten grad videreføres i regionen.
- Fiskerinæringen er på offensiven, særlig oppdrettsdelen.
- Den mekaniske industrien fungerer delvis som underleverandør til regionens øvrige industrivirksomhet, lever godt på høykonjunkturen, men hemmes av mangel på arbeidskraft, som etter hvert hentes fra Sverige og delvis Øst-Europa.
- Oppsummert: Nedgang i en bransje kan overkommes. Hvis to bransjer samtidig rammes av krise, bremses hele regionen. Nedgang i verkstedsindustrien kan til en viss grad kompenseres fordi det her finnes et «indre arbeidsmarked» med utveksling av arbeidstakere mellom beslektede bedrifter.

Viktige trekk ved næringslivet i Sunnhordland rundt 2008

Situasjonsbeskrivelsen vi fikk høre under intervjuene våren 2008, viser at situasjonen ikke er vesentlig annerledes enn for ti år siden. En viktig bakgrunnsfaktor for arbeidet med næringsutvikling i dag, sammenliknet med nedgangskonjunkturene rundt år 2000 da Aker og dermed hele Stord fikk problemer, forblir avhengigheten av hjørne-

steinsbedrifter, selv om næringslivet i dag har noen flere bein å stå på. I år 2000 ble det bevilget offentlige midler til industrielt omstillingsarbeid kanalisert gjennom et «samspelsforum» som fortsatt består, og som omtales under vår gjennomgåelse av regionens samarbeidsarenaer. Ettersom ordrebøkene på Aker Stord kun ble tomme i en kort periode og mange permitterte etter hvert fikk jobb i nærliggende kommuner, fikk den økonomiske bølgedalen få langvarige konsekvenser.

Sunnhordland forblir en industriregion, men de industrielle og næringsmessige utfordringene har delvis endret seg. En forskjell i den store industrikommunen Stord er at Aker-bedriftene i dag er mer oppdelte og mindre dominerende enn i kriseperioden rundt år 2000. De gjenværende bedriftene er i dag delvis inne i andre markeder. Ved siden av Stord er Kvinnherad og Bømlo industrikommuner, foruten Kvinnherad med Sør-Norge Aluminium og Etne med produksjon av landbruksmaskiner og underleveranser til smelteverksindustrien.

Samarbeidsarenaer og -prosjekter

Våren 2008 foretok vi seks intervjuer⁴ for å kartlegge regionale initiativer på feltet nærings- og kompetanseutvikling. Noen viktige initiativer er:

1. Samarbeidsrådet for Sunnhordland
2. Industrinettverket for Sunnhordland (IFS)
3. Samspelsforum for NæringsUtvikling (SNU)

I det følgende redegjør vi for hver av disse samarbeidsarenaene.

SAMARBEIDSRÅDET I SUNNHORDLAND

Med Austevoll som åttende medlemskommune favner samarbeidsrådet om hele Sunnhordland og har legal status som interkommunalt selskap. Samarbeidsrådet består av en politisk del, der ordførere og rådmenn møtes, og et mer praktisk samarbeid mellom kommunenes saksbehandlere på felles prioriterte felter.

Til tross for ulikheter mellom kommunene, blant annet knyttet til næringsstruktur og størrelse, har de definert noen felles utfordringer med vekt på infrastruktur (for eksempel bredbånd), samferdsel, rammevilkår i både nasjonal sammenheng og fylkessammenheng samt næringsutvikling. Som én av fem regioner innenfor Hordalands grenser er Sunnhordland i dag mer avhengig av hva som skjer i hele fylket. Samarbeidsrådet ser derfor forbindelsen til Hordaland fylkeskommune som avgjørende, men felles utfordringer for hele Vestlandet – særlig petroleumsvirksomheten – gjør at forbindelsene sørover også pleies. Således er Haugesund kommune observatør i samarbeidsrådet.

⁴ Se lista over intervjuer bakerst i rapporten.

Nøkkelen til finansieringen av Samarbeidsrådets daglige drift er 20 kroner multiplisert med antall innbyggere i Sunnhordland. Dessuten får spesielle prosjekter særskilt finansiering. Dette gjelder blant annet Team Sunnhordland, der det utprøves en nettverksmodell mellom kommunenes førstelinjetjeneste på feltet næringsutvikling. Dette prosjektet benyttes også som en mulighet til å få bedre samspill mellom regionale næringsutviklingsaktører. I den forbindelse deltar Industrinettverket for Sunnhordland (se nedenfor) og Industriinkubatoren i Sunnhordland i prosjektet. På bakgrunn av regionens problemer med å få tak i kvalifisert arbeidskraft igangsatte Team Sunnhordland våren 2008 en forstudie kalt Rekrutteringsprosjektet.

Når det gjelder felles utfordringer knyttet til næringsutvikling, er marin sektor et satsingsområde i regionen, og Samarbeidsrådet har derfor lansert noen prosjekter for å fremme østersnæringen. En strategisk plan for turisme og reiseliv er også blitt utarbeidet.

Samarbeidsrådets arbeid med kompetanseutvikling har støttet seg til en viktig finansieringskilde i form av kompensasjonsmidler for økt arbeidsgiveravgift. Samarbeidsrådet har vært sekretariat for denne ordningen, som administrerte 29 millioner kroner i 2007, hvorav åtte millioner til kompetansetiltak. Samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringsliv har stått sentralt når disse midlene har blitt benyttet.

INDUSTRINETTVERKET FOR SUNNHORDLAND (IFS)

Med utgangspunkt i en bevilgning fra Kommunaldepartementet i 1988 ble IFS startet som en stiftelse. I startfasen disponerte stiftelsen over tre millioner kroner i en treårsperiode. Fra januar 2008 ble et liknende nettverk, kalt VIS, fusjonert med Industrinettverket. Tre årsverk utføres i IFS i dag.

IFS ble opprinnelig startet av fire store bedrifter som ville utvikle en struktur av underleverandører. I dag teller nettverket 18 bedrifter fra fem sunnhordlandskommuner.

Medlemsmassen er bredere enn tradisjonelle industribedrifter og teller blant annet rådgivende ingeniører samt en bedrift for styringssystemer. Alle medlemsbedrifter må gå inn som aksjonærer i IFS.

Nettverket er ikke avhengig av tilslutning fra alle 18 medlemmene for å sette i gang prosjekter. Arbeidet konsentreres rundt det å lage hensiktsmessige møteplasser og består i mindre grad av rådgivning for medlemsbedriftene. Industrinettverket har medvirket i nettverksprosjekter igangsatt av Norges forskningsråd, for eksempel VS2010 og BU2000, og er for øvrig industrielt knutepunkt innenfor Selskapet for industrivekstanlegg (SIVA). Hjelp til nystartede bedrifter er en annen oppgave som IFS bidrar med.

Når det gjelder kompetanseutvikling blant medlemmene, er det blitt igangsatt studiepoenggivende kurs i praktisk engelsk for mellomledere. Kursene i regi av IFS er i stor grad innrettet mot funksjonærstjiktet.

SAMPELSFORUM FOR NÆRINGSUTVIKLING (SNU)

SNU ble opprettet i mars 2000 av kommunene Stord og Fitjar. Samme året fikk de adgang til omstillingsmidler i en seksårsperiode som følge av forventet nedgang i offshoreindustrien. Sveio kommune deltok i samarbeidet i perioden 2003–2006, men satser nå på å bygge opp egne tjenester for næringsutvikling.

De nasjonale omstillingsmidlene beløp seg til ti–tolv millioner kroner årlig. Etter den seksårige omstillingsperioden ble det besluttet å videreføre SNU ved å ivareta noen nye oppgaver. Målsettingen har hele tiden vært å styrke kommunenes næringsgrunnlag gjennom økt verdiskaping og etablering av lønnsomme arbeidsplasser samt å bygge opp en bredere og mer robust næringsstruktur.

Den formelle strukturen i SNU beror på at de to kommunene og deres næringsråd sitter med aksjekapitalen. I tillegg har lokalavdelingen av Fellesforbundet en mindre aksjepost. Samlet aksjekapital har vært 145 000 kroner, men det økonomiske grunnlaget er nå i ferd med å utvides ved at det opprettes et fond, som etter en treårig oppbyggingsfase vil bestå av cirka ni millioner kroner. Det meste av fondsmidlene skal komme fra de opprinnelige aksjeeierne og det resterende fra bedrifter i regionen. Driftsmidler kommer fra offentlige tilskudd, mest fra Hordaland fylke. Samarbeidsrådet i Sunnhordland har vært observatør i styret, ved siden av Hordaland fylke og Innovasjon Norge. Atle Tranøy fra Fellesforbundets avdeling 118 sitter også i styret.

Arbeidsmåten beror på at noen oppgaver som ellers ville ha blitt utført innad i kommunene, legges til SNU. Med de nye fondsmidlene i ryggen vil SNU komme til å stå på flere bein. I henhold til strategi- og handlingsplanen for 2008 vil den framtidige innsatsen konsentreres om fem områder:

1. Forretningsutvikling i eksisterende næringsliv
 - a) blant annet venture-virksomhet og knoppskyting
 - b) kompetanseheving ved å formidle opplæringskurs for bedrifter og være bindeledd til forsknings- og utdanningsinstitusjoner (f.eks. CMI, Høgskolen Stord/Haugesund).
2. Videreutvikling av nye næringer (for eksempel miljøteknologi og kulturbedrifter)
3. Havbruk, der det særlig er behov for å styrke nettverket mellom de veldig små enhetene som, med unntak av Bømlo, utgjør flertallet av bedriftene
4. Ungdom (samhandling mellom skole og næringsliv, særlig med tanke på entreprenørskap, for eksempel ved å være mentorer for elevbedrifter)
5. Næring og samfunn – utøve aktivt eierskap i virksomheter innenfor attraktive næringer i SNU-kommuner for å profilere både virksomhetene og kommunene

Vurdering av nettverk og aktører i Sunnhordland

De tre samarbeidsarenaene er overlappende på noen områder, men har en medlems- eller deltakerstruktur som delvis skiller dem fra hverandre. IFS er styrt av de 18 medlemsbedriftene, mens hovedaktørene i SRS er rådmenn og kommunale saksbehandlere i åtte kommuner. Et sted midt imellom en bedriftskultur og en forvaltningskultur befinner SNU seg. SNU var opprinnelig et slags motkonjunkturinstrument, som nå har omdefinert sin rolle til å drive med proaktiv næringsutvikling. Før SNU med sine to kommuner og ti bedrifter definerte sin nye hovedoppgave, var forumet inne på tanken å overta næringsutviklingsoppgavene som i dag hører inn under SHS. Slik gikk det ikke, og SNU er for tiden i ferd med å utvikle en eierskapskultur i skjæringspunktet mellom de deltakende kommunene og bedriftene.

Mange aktører ser ut til å samarbeide bra i Team Sunnhordland, organisert av SHS, og der for øvrig IFS også deltar. Her ivaretas noen langsiktige kompetanseutfordringer, som i hvert fall fram til finanskrisen senhøstes 2008 var dominert av problemer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft.

Like viktig som å vurdere aktørene innenfor de tre nettverkene og hvem disse samarbeider med, er det å se hvilke aktører som ikke er toneangivende. Innovasjon Norge var del av et utviklingsprosjekt i regi av IFS, men vurderes generelt ikke som noen viktig aktør i Sunnhordland. Selskapet for Industrivekstanlegg var viktig i motkonjunkturfasen, da blant annet Aker-bedriftene hadde problemer. SNU er i dag industrielt knutepunkt i SIVA, men SIVA regnes ikke blant regionens viktigste utviklingsaktører.

Høgskolen Stord/Haugesund har heller ikke spilt noen aktiv rolle, selv om høgskolen har inngått partnerskapsavtale med IFS og høgskolens rektor sitter i IFS' styre. AMO-senteret og videregående skoler regnes gjennomgående som mer aktive samarbeidspartnere enn høgskolen.

NAV Stord har hverken en formell rolle eller observatørstatus i noen av de tre nettverkene. På det uformelle planet er det imidlertid en del kontakter, og NAV Stord har hjulpet SNU med kurs for unge entreprenører. NAV-avdelingen befatter seg ikke med langsiktige trender i det regionale arbeidsmarkedet, men deltar i et næringslivsbarometer for Hordaland og Sogn og Fjordane. Her avspeiles næringslivets kortsiktige forventninger om arbeidsmarkedsutviklingen. Når det gjelder mangelen på kvalifisert arbeidskraft, kan NAV gi tilskudd til bedriftsintern opplæring når bedriftene rekrutterer ufaglærte og lærer dem opp til mer kvalifisert arbeid. Den samme mangelen har blitt avhjulpet ved at NAV har brukt EURES-nettverket til å rekruttere kvalifisert arbeidskraft fra utlandet.

Samarbeidsarenaer og arbeidslivets parter

NHO har ikke eget kontor i Sunnhordland og betjenes derfor fra Bergens-kontoret. Industrinettverket for Sunnhordland (IFS) er formelt sett medlem i NHO. I noen prosjekter i regi av IFS har LO vært med. Våre informanter heller til den oppfatning

at LO har vært synlig gjennom omstillingsarbeid og bruk av kompensasjonsmidler for økt arbeidsgiveravgift, delvis i regi av Samspelsforum for NæringsUtvikling. LOs (og NHOs) pådriverrolle synes generelt å ha vært sterkest når arbeidstakere og hele lokalsamfunn engasjerer seg i forbindelse med varslede nedlegginger og store nedbemanninger. I forbindelse med slike omstillingsprosesser og bruk av statlige midler er arbeidslivets parter viktige aktører.

LO i Sunnhordland var våren 2008 inne i en fase for å styrke seg og definere felles oppgaver i tilknytning til nærings- og kompetanseutvikling. I de siste årene har initiativene på dette feltet kommet fra enkelte avdelinger og klubber, for eksempel avdeling 118 i Fellesforbundet. Flere av våre informanter sier at dette henger mye sammen med enkeltpersoners engasjement, for eksempel konserntillitsvalgte i Aker.

Sammenlikning av de to regionene med tanke på erfaringsoverføring

Vi skal i dette delkapitlet sammenlikne samarbeidsarenaer og -prosjekter i de to regionene, før vi ser spesielt på LO og NHOs rolle. Disse avsnittene fører fram til en drøfting av læringspotensialet fra de regionale erfaringene.

Både Sunnhordland og Grenland har flere samarbeidsorganer for innovasjon og næringsutvikling der arbeidslivets parter møter. Her drøftes også saker vedrørende kompetanseutvikling. Disse samarbeidsarenaene har kunnet nyte godt av offentlige midler til nettverksbygging og ikke minst til forskjellige omstillingstiltak. Noen av samarbeidsorganene i de to regionene kan settes inn i en enkel matrise som sammenlikner arbeidsområde og grunnstruktur i hvert samarbeidsorgan:

Tabell 1.1 Regional kompetanseutvikling. Arbeidsområde og grunnstruktur.

ARBEIDSMRÅDE/grunnstruktur	Grenland	Sunnhordland
bidra til innovasjon og omstilling kommuner er kjernen i samarbeidet	Vekst i Grenland	Samarbeidsrådet SH/ Samspelsforum
fremme felles bedrifts- og lokalinteresser medlemsbedrifter er kjernen i samarbeidet	IndustriCluster Grenland	Industrinettverk SH

Som det framgår av matrisen i tabell 1.1, går en skillelinje mellom samarbeidsorganer der kommuner utgjør grunnstrukturen, og samarbeidsorganer med bedrifter som betaler seg inn som medlemmer i et nettverk. Felles for nettverkene og samarbeidsorganene som vi har sett på, er at den interne aktiviteten synes å avhenge av hvilke saker som fanger oppmerksomheten i lokalsamfunnene, på arbeidsplassene og i næringslivet ellers. Et sakskompleks, som utgjør et underliggende mobiliseringspotensial, er omlegging av det regionale næringslivet mot aktiviteter tilknyttet offshore, olje og gass.

Både i Sunnhordland og i Grenland har den tradisjonelle skipsbyggingsindustrien, den mekaniske industrien og prosessindustrien blitt penset inn på et slikt spor, og nettverkene har bidratt til en slik omlegging. Det framgår av våre intervjuer at de regionale samarbeidsarenaene har utvidet sitt arbeidsområde fra underleverandørnettverk rundt hjørnesteinsbedrifter til internasjonaliseringstiltak for store deler av det regionale næringslivet. Det framgår imidlertid at regionen fortsatt er avhengig av oppdrag til hjørnesteinsbedriftene. Hvis noe dramatisk skjer med deres rammebetingelser, som ofte svinger med verdensmarkedet, vil for eksempel Sunnhordland kunne bli rammet på ny.

Foruten kommuner og bedrifter er arbeidsmarkedsmyndighetene en sentral aktør. I Sunnhordland er NAV (tidligere Aetat) først og fremst en praktisk støttespiller for bedriftene, mens Aetat i Grenland er representert i flere organer og ofte anses som en strategisk deltaker. Arbeidsmarkedsetatens høye profil i Grenland synes å henge sammen med dens spesielle rolle i Telemark. I forbindelse med en evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet, som inngikk i den omfattende Kompetansereformen (1999–2006), ble det oppsummert at Telemark framstod som noe av et unntak i landssammenheng ved at Aetat i det fylket deltok på et operativt nivå i kompetansepolitikken. Dette skjedde gjennom bedriftsundersøkelser og kartlegging av behov for kompetansetiltak, deriblant realkompetansevurderinger i enkeltbedrifter (Døving mfl. 2004:55f).

Et moment som vi ikke undersøkte spesielt, men som enkelte informanter selv framhevet, er hvorvidt de mange regionale nettverk, og det forhold at det tildels er de samme deltakerne som går igjen i dem, fører til at det trengs en sanering av eller rolleavklaring mellom nettverkene. I den forbindelse ble det også bemerket at nettverkene på godt og vondt til tider konkurrerer om å få seg tildelt oppgaver. I så fall er nettverkene blitt etablerte strukturer som lever videre ved å søke etter nye problemer som skal løses.

I avsnittet nedenfor setter vi søkelys på LO og NHOs rolle i det regionale samarbeidet.

LO og NHO

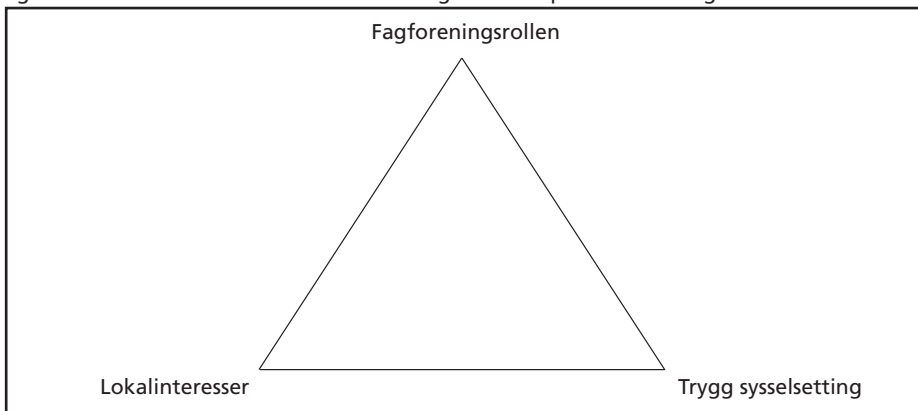
Tradisjonelt har andelen LO-organiserte vært høy i store bedrifter innenfor verksteds- og prosessindustrien, som begge er viktige i Grenlands og Sunnhordlands næringsliv. I begge regionene har LOs styrke gitt organisasjonen en naturlig plass som regional utviklingsaktør, særlig i saker som angår *sysselsetting og næringsstruktur*. LO har på denne måten bidratt til å definere den regionale dagsordenen, ofte understøttet av en bred mobilisering blant medlemmene og i hele lokalsamfunn.

Etter gjennomgåelsen av vårt kildemateriale og intervjuene vi gjennomførte, sitter vi igjen med et inntrykk av at LOs (og trolig også NHOs) engasjement på feltet regional kompetanseutvikling i hovedsak er knyttet til arbeidet med å utvikle næringsstrukturen i regionene. Dette betyr at kompetansespørsmål i mindre grad kommer på

dagsordenen som egen sak, for eksempel som del av en etter- og videreutdanningsstrategi. I slike spørsmål har eksempelvis LO i Grenland kommet på banen gjennom deltakelse i organer som også tar opp kompetansespørsmål, og ikke i forlengelsen av en bred mobilisering av samme karakter som for sysselsetting og flere arbeidsplasser. I Sunnhordland er det ofte avdeling 118 av Fellesforbundet, og ikke LO som sådan, som har ført an på arbeidstakersiden.

I saker som angår næringsutvikling og regional kompetanseutvikling, er vi vitne til et samarbeid preget av lokalsamfunn der partene (og enkeltpersoner) ofte kjenner hverandre godt, noe som kan bidra til å skille mellom fellessaker og stridssaker. Når LO arbeider med regional kompetanseutvikling i skjæringspunktet regional innovasjon og utdannings- og opplæringspolitikk, befinner organisasjonen seg i en trekant mellom lokalinteresser, fagforeningsrollen og målet om trygg sysselsetting. Dette poenget kan visualiseres som vist i figur 1.1.

Figur 1.1 Hovedtrekk ved LOs arbeid med regional kompetanseutvikling



Vi antar at det er grunnlag for å lære av hvordan disse rollene og interessene kombineres, og hvordan arbeid med det store sakskomplekset sysselsetting åpner opp for andre politikfelt, for eksempel den tilgrensende kompetansepolitikken.

Erfaringsoverføring

Vi ser altså etter relevante erfaringer med å opprette samarbeidsarenaer og nettverksdannelser som griper fatt i sysselsettingsproblemer og industriell omstilling. Aktørene oppnår mest når de kan fremme en sak som mobiliserer i egne medlemsrekker, i hele lokalsamfunn, og som ofte tilfører offentlige midler til arenaene. Hva er så relevansen av disse regionale erfaringene i europeisk sammenheng?

Læringspotensialet her er dels hvordan aktører mobiliseres, og dels bredden i mobiliseringen. En annen lærdom er at de offentlige midlene har andre effekter enn det å holde liv i nettverk. Når det gjelder finansieringen av regionale nettverk, har begge regionene kunnet nyte godt av omstillingsstøtte under nedgangskonjunkturer, for eksempel et nasjonalt beredskapsprogram i Sunnhordland og utstrakt støtte fra Aetat i Grenland.

Effektiv bruk av offentlige midler er for tiden en sentral regionalpolitisk utfordring i EUs nye medlemsland. EUs sosialfond, bestående av strukturfond og regionalfond, utgjør en stor pott som bør brukes på liknende vis som for eksempel i Spania og Irland. Her skapte disse midlene ikke primært nye avhengighetsforhold til store pengestrømmer, men i all hovedsak næringsaktivitet som står på egne bein.

Dette har en revisjonsteknisk side, som i Norge ivaretas gjennom Riksrevisjonens internasjonale utviklingssamarbeid, hvor ett formål er å fremme kapasitetsutvikling av riksrevisjoner i utvalgte reformland. Et LO-perspektiv i arbeidet med EØS-finansieringsmekanismene er å konsolidere arbeidsmarkedet og sivilsamfunnet i reformlandene i Øst- og Sentral-Europa. En norsk lærdom i denne sammenhengen er at brede samarbeidskonstellasjoner mellom regionale aktører basert på gjensidig tillit, og god sortering av konflikts- og samarbeidssaker, støtter opp under langsiktig bruk av offentlige midler til regionale nettverk. Dermed skapes det ikke en struktur av passive mottakere, men det utvikles langsiktige samarbeidskonstellasjoner som også er i stand til å identifisere framtidige utfordringer.

2 Etter- og videreutdanning og en skandinavisk modell

I dette kapitlet tar vi først opp igjen tråden fra forordet og diskuterer noen prinsipielle sider ved forekomsten av en skandinavisk arbeidslivs- eller velferdsmodell med implikasjoner for kompetansepolitikken, særlig på feltet etter- og videreutdanning. Vi refererer deretter de viktigste bestemmelsene om kompetanseutvikling i landsomfattende overenskomster i Skandinavia, før vi gjennomgår noen nasjonale programmer og ordninger som legger føringer for regional kompetanseutvikling.

En variant av en skandinavisk modell?

Vi viste i forordet at debatten om en skandinavisk modell, bestående av visse felles kjennetegn mellom landene, er sentrert rundt likheter på arbeidslivs- og velferdsområdet.

Et bredt miljø av sosialøkonomer ved et senter for fremragende forskning ved Universitetet i Oslo, ESOP (Equality, Social Organization, and Performance), anfører at den skandinaviske modellen:

«[...] er en samfunnsmodell som kjennetegnes ved en stor velferdsstat, som omfatter fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner og et system med rutinemessige konsultasjoner mellom myndigheter og interesseorganisasjoner. Når det gjelder politikken, er den karakterisert av inntektsutjevning gjennom såkalte solidariske forhandlinger, at alle mottar grunnleggende goder i kraft av sin borgerrett, og en regjering som har full sysselsetting som mål»⁵.

Dette miljøet har satt seg fore å studere sammenhenger mellom de politiske og institusjonelle ordningene som i Skandinavia har ført til en egalitær samfunnsutvikling. Trass i sin inspirasjon fra økonomisk teori som vektlegger institusjonenes betydning i samfunnsutviklingen, kan ESOP-miljøets perspektiv bare i begrenset grad kaste lys over regional kompetanseutvikling. Andre miljøer som ser på skandinaviske modeller, sveiper ofte over mange politikkfelt, og forfatterne streifer da innom utdannings- og opplæringsfeltet mens de forsøker å se skandinaviske fellestrekk som kan nøre opp under nabosamarbeidet. Vi har samlet noen eksempler på dette:

⁵ <http://www.esop.uio.no/about/about.html>

European Policy Centre (EPC) framla i 2005 en rapport med den spørrende tittelen *The Nordic model: A recipe for European success?* (Den nordiske modellen: en oppskrift på europeisk suksess?). Her ble både den institusjonaliserte sosiale dialogen, en arbeidsmarkedspolitikk som tar sikte på omskolering av arbeidsledige, og store investeringer i et «universelt utdanningssystem» presenterte som elementer som utgjør en flerlandsmodell (EPC 2005). I 2007 framla Nordisk Råd rapporten *Fremtidens kompetanser*, der det ble sagt at «[...] Det er godt dokumentert at den nordiske modellen har sikret så vel sosial velferd som høy produktivitet og konkurransedyktighet, og derfor har de nordiske landene blitt et eksempel for andre regioner» (Nordisk arbeidsgruppe 2007).

Et temanummer av *Scandinavian Journal of Educational Research* ble i 2006 viet til spørsmålet om hvorvidt det finnes en nordisk utdanningsmodell. (A-L. Arnesen, L. Lundahl). Man tok særlig for seg velferdsaspekter som adgang til utdanning og tiltak for å hindre sosial ekskludering, blant annet ved å nedbygge en kunnskapsbasert inndeling av elevene. På denne måten ble utdanning knyttet til velferdsbygging, og slagordet «utdanning for alle» ble knyttet til den nordiske velferdsmodellen. Dette perspektivet har blitt fremmet tidligere, se innledningen til A. Tjeldvoll (1998), som eksplisitt viser til en skandinavisk modell for velferdsstaten kjennetegnet ved «en helhetlig sosialpolitikk» og en bevisst bruk av «utdanningspolitikk som en strategi for å skape sosial rettferdighet» (s. xxii).

I en studie av den norske fagopplæringsmodellen slik den har utviklet seg etter Reform 94, skriver Bowman (2006:70) at samarbeidet mellom arbeidsgiverne må suppleres med politiske endringer og institusjonelle innovasjoner. Først da blir resultatet «en særskilt norsk modell for samarbeid mellom arbeidsgivere, karakterisert ved en kombinasjon av statlige subsidier, kollektivt ansvar fremmet av arbeidsgiverorganisasjonene og bruker av opplæringskontorer [...]».

Bidragene som vi hittil har referert, kan bare i begrenset grad bidra i vår drøfting av regional kompetanseutvikling og implikasjoner for en skandinavisk modell. Et klarere bidrag, som også trekker veksler på kvantitative data, finnes hos Kjell Rubenson ved University of British Columbia. Han har sett på hvorvidt og hvordan det nordiske «velferdsregimet» påvirker voksnes deltakelse i etter- og videreutdanning.

Hans utgangspunkt er deltakelse i voksenopplæring, særlig hvilke barrierer voksne oppgir at de møter i denne sammenhengen.

«Både offentlig støttet familiepolitikk, aktiv arbeidsmarkedspolitikk og trepartsforhandlinger har en lang historie i de nordiske landene. På denne måten har den nordiske velferdsstaten spilt en sentral rolle i å gjøre enkeltpersoner i stand til å utvikle ferdigheter som er nyttige for å overvinne forskjellige barrierer knyttet til familie og arbeid (situasjonsbarrierer). Funnene indikerer at det er disse typer barrierer som nordiske borgere mest sannsynlig vil overvinne.

Institusjonelle barrierer og holdningsbarrierer synes å være noe mer gjenstridige enn situasjonsbarrierer, selv om de nordiske landene synes å være mer vellykkede enn andre land også når det gjelder disse. Mellom 44–68 prosent av nordiske voksne som opplever at det eksisterer institusjonelle barrierer, deltok likevel i en eller annen form for voksenopplæring. Enda mer imponerende er det at omtrent 43–69 prosent av nordiske voksne som oppga å ha holdningsbarrierer, likevel deltok i en eller annen form for opplæring. I ikke-nordiske land var de tilsvarende tallene mellom 7 og 33 prosent.»

(Rubenson, Desjardins 2008:21)

Disse poengene vises i tabell 2.1, som først angir prosentvis fordeling av dem som ikke opplever noen barrierer. De neste kolonnene inneholder svarfordeling for dem som faktisk opplevde barrierer. Det er tre typer barrierer, og respondentene fikk anledning til å oppgi flere enn én barriere.

Tabell 2.1 Prosentandel voksne som har deltatt i utdanning og opplæring i løpet av de siste tolv månedene, fordelt på hvilken type læringsbarrierer de møtte, 2003

	Ingen barrierer	Situasjonsbetingede barrierer			Institusjonelle barrierer	Adgangsbarrierer
		Jobbrelaterte	Barrierer knyttet til familie og husstand	Kombinerte		
Danmark	65	62	55	58	47	47
Island	77	66	65	65	68	69
Finland	61	73	57	62	54	49
Norge	49	56	47	49	44	43
Sverige	58	63	53	56	50	49
Østerrike	50	41	40	40	31	22
Tyskland	47	41	32	35	24	22
Nederland	48	47	35	40	32	33
Portugal	28	10	8	8	6	7
Spania	44	27	17	16	15	16
Storbritannia	54	47	40	40	29	32

Kilde: Eurobarometer survey data, 2003. Bearbeidet av Rubenson og Desjardins.

Rubenson og Desjardins konkluderer på denne måten:

Selv om det er et særpreget og vedvarende mønster av ikke-deltakelse som likner det man finner i en rekke ikke-nordiske land, synes de nordiske landenes fortrinn å være nettopp deres evne til å overvinne forskjellige barrierer for deltakelse. De nordiske

landene har en lang og felles historie når det gjelder å støtte og fremme en variert voksenopplæringskultur. Selv om det ligger forskjellige historiske, sosiale og kulturelle faktorer bak dette, deler også de nordiske landene langvarige erfaringer med en sterk offentlig politikk som har som formål å: fremme voksenopplæring, legge til rette for gode læringsstrukturer, redusere forskjellige barrierer for deltakelse og sikre at svakstilte grupper har like muligheter til å delta i voksenopplæring. Samlet sett tyder observasjonene på at typen velferdsstatsregime er av betydning når det gjelder å fremme deltakelse, spesielt blant voksne som ellers ikke ville deltatt.

Rubenson og Desjardins tar ikke spesielt opp hvordan arbeidslivets parter inngår i en skandinavisk modell som fanger opp etter- og videreutdanningsfeltet. Vi utdyper dette spørsmålet i de neste delkapitlene. Vi ser først på hovedtrekkene ved den måten arbeidslivet reguleres på i Norden, og oppsummerer deretter hvordan kompetanseutvikling inngår i skandinaviske avtaleverk på arbeidslivsområdet. Et tredje delkapittel tar for seg den regionale dimensjonen ved kompetanseutvikling preget av partsmedvirkning.

Selvregulering versus statlig regulering i skandinavisk arbeidsliv

I dette delkapitlet tar vi for oss hovedprinsipper for regulering av arbeidslivet og diskuterer om det er grunnlag for å knytte feltet etter- og videreutdanning til en skandinavisk arbeidslivsmodell.

I Sverige, Danmark og Norge har fagorganisasjonene lagt litt ulik vekt på hvordan de velger å hegne om oppnådde faglige rettigheter. En historisk analyse viser at det danske LO har vektlagt regulering av arbeidslivet gjennom overenskomster med arbeidsgiverne, mens staten har vært på en viss avstand. I sin ytterste form kan dette kalles *selvregulering*. På sin side har svensk LO i større grad satset på et «politisk spor», hvor de oppnådde rettighetene ble løftet opp på et politisk plan ved at partiene – ikke minst et regjerende sosialdemokrati – hjalp til med å sikre rettighetene i form av nasjonale lover (jf. Due og Steen Madsen 2000). I Norge er arbeidsmiljøloven med sin første versjon fra 1977 et eksempel på *statlig regulering*; oppnådde rettigheter på foretaks- og bransjeplan ble løftet opp fra avtaleverket på arbeidslivsområdet til statlig lovgivning; og hele feltet «arbeidsmiljø» ble bokstavelig talt institusjonalisert gjennom en rekke statlige organer og partsorganer.

En slik politisk og lovregulerende arbeidsmåte skiller seg altså fra selvregulering, der partene gjennom tariffregulering og utvikling av avtaleverket på arbeidslivsområdet forvalter et politikkfelt med begrenset statlig innblanding. Due og Steen Madsen (2000) kaller denne forskjellen (politisk) *regimeavhengighet* kontra *regimeuavhengighet*. Andre som har analysert dansk arbeidsliv, nyanserer bildet av et regimeuavhengig arbeidsliv der partene i fellesskap forvalter overenskomstene, ved å betone de siste års utvikling med statlig påvirkning av arbeidsmarkedets rammebetingelser. I den for-

bindelse nevnes det at etter- og videreutdanning av arbeidsledige inngår i den statlige arbeidsmarkedspolitikken (Strøby Jensen 2007:117). Samme forfatter ser en generell tendens til at velferdsspørsmål, som pensjon og etterutdanning, får en mer sentral plass i overenskomstforhandlingene (ibid.:268).

Due og Steen Madsens beskrivelse av hvordan *svensk* fagbevegelse og staten samarbeider på arbeidslivsfeltet, går heller ikke inn i alle leire. Abrahamsson (2004) tar spesielt for seg læring på arbeidsplassen og skriver i den forbindelse at:

Det er en mer eller mindre uskreven regel i Sverige at staten og myndighetene ikke skal gripe inn i klimaet som fremmer kompetanseutvikling og læring på arbeidsplassen, og som utvikles av partene i arbeidslivet. I stedet for å håndheve lovverk og vedta antidiskrimineringslover gir regjeringen sterk støtte til aktive læringsinitiativer på arbeidsplassene i samarbeid med partene i arbeidslivet. (s. 10)

Trass i disse nyanseringene synes Due og Steen Madsen (2000) å fange opp noen hovedtendenser i det lange løp, og dermed (relativt) uavhengig av hvilke partier som til enhver tid sitter i regjeringen.

I praksis forsøker fagbevegelsen å verne om faglige rettigheter både gjennom selvregulering og politisk regulering. Vi tror imidlertid at dette skillet kan være instruktivt for å forstå enkelte handlingsmønstre i skandinavisk fagbevegelse. Vi skal først se på det danske LOs holdning til regjeringens forsøk på å trekke arbeidslivets parter inn i systematisk etter- og videreutdanning, og vender deretter blikket på Norge.

Dansk LO i trepartssamarbeid for kompetanseutvikling i lys av globaliseringen

Anders Fogh Rasmussens regjering, som kom til makten i 2001, begynte etter tre år med svært forbeholden støtte til etter- og videreutdanning på arbeidsplassene å appellere til arbeidslivets parter. Hensikten var å få dem med i en felles satsing på etter- og videreutdanning i tilknytning til regjeringens velferds- og globaliseringspolitikk. Satsingen berodde på en kostnadsdeling mellom staten og partene. Framfor alt i industrisektoren mente regjeringen det var viktig at de ansatte tilegner seg nye ferdigheter for å gjøre dem bedre i stand til å skifte jobb, og dermed hindre utflytting av danske industrivirksomheter (CEDEFOP 2008:43).

Det danske LO sa seg enig i at arbeidslivets parter skulle delta i løsningen av felles kompetanseutfordringer, men presiserte at dette var en samfunnsoppgave. Staten burde derfor ikke redusere sitt ansvar, blant annet for finansiering av etter- og videreutdanning (jf. Due mfl. 2004:6f). Forfatterne sammenlikner LOs holdning med fagorganisasjonens historiske hang til regimeuavhengighet og mener at LO i denne saken var uvanlig imøtekommende overfor staten og unnlot å anvende overenskomstsyste-
met på en strategisk offensiv måte.

Samme året, altså i 2004, ble det nedsatt et «trepartsudvalget om livslang opkvalifisering og utdanning for alle på arbeidsmarkedet». Utvalget leverte sitt sluttduku-

ment i mars 2006 og anvendte i all hovedsak et klassisk markedsperspektiv på etter- og videreutdanningsfeltet. Når utvalget på dette viset beskriver ansvarsforholdene innenfor feltet, får *staten* i oppgave å styrke tilbudet av kvalitativt god opplæring, foruten å korrigere for markedsimperfeksjoner i form av dårlig tilbud til utsatte grupper. *Arbeidsmarkedets parter* tildeles oppgaven å øke motivasjonen blant arbeidstakerne og stimulere etterspørselen etter opplæring, særlig hos dem med stort opplæringsbehov. *Den enkelte arbeidstaker* «skal i utgangspunktet løpende sørge for sin kompetanse og omstillingsevne, og dermed sikre verdien av egne kvalifikasjoner på et arbeidsmarked som utsettes for store forandringer» (Trepartsutvalget:29f).

Rent praktisk er dette trepartssamarbeidet knyttet til en velferds- og globaliseringsavtale som fornyes hvert år. I 2007, da spørsmålet om etterutdanning ble et sentralt tema i overenskomstforhandlingene, bevilget regjeringen én milliard danske kroner til yrkesrettet etterutdanning for voksne (CEDEFOP 2008:43). Strøby Jensen tolker 2007-forhandlingene som et tegn på at etterutdanning anses for å være «en af de måder hvorpå globaliseringens ubehagelige konsekvenser kan undgås på» (2007:261).

I LOs *målprogram om utdanning* for 2008 oppsummeres status for iverksettingen av velferds- og globaliseringsavtalen på følgende måte:

«På baggrund af de politiske aftaler, der blev indgået omkring udmøntning af globaliseringspuljen, trepartsaftalen på det offentlige område samt overenskomsternes aftaler om kompetenceudviklingsfonde på det private område, og de aftaler som måtte indgås på det offentlige område i 2008, skal udviklingen om implementeringen følges tæt i forhold til de mange aftaler, der er indgået på hele VEU-området.»

Dette tyder på at LO i Danmark ser behov for å binde det statlig initierte (og regulerte) reformarbeidet i skjæringspunktet velferd/globalisering/kompetanseutvikling til det eksisterende avtaleverket på arbeidslivsområdet. På denne måten kan det danske LO trolig bedre påvirke etter- og videreutdanningsfeltet, særlig med tanke på hvordan dette feltet trekkes inn i regjeringens perspektiv på hvordan Danmark skal takle utfordringer knyttet til et mer globalisert arbeids- og næringsliv.

Norsk LO i en kompetansereform på et politisk spor

Norsk fagbevegelses arbeid med etter- og videreutdanning kan også tolkes innenfor skillet mellom selvregulering og politisk regulering.

I 1999 lanserte regjeringen en nasjonal kompetansereform med sikte på å forberede arbeidsmarkedet, utdanningssystemet og det sivile samfunn på livslang læring. En av de viktigste pådriverne bak denne reformen, (LO), utpekte etter- og videreutdanning (EVU) for hele arbeidsstokken som ett av sine hovedmål. Dette skjedde tidlig i 1990-årene, mot et bakteppe av lavkonjunktur og raske teknologiske og sosiale endringer. LO var bekymret for at økende arbeidsledighet og høye arbeidskraftkostnader hovedsakelig ville ramme lavt kvalifiserte ansatte i produksjonssektoren (Teige 2007).

Gitt denne situasjonen forsøkte fagforeningene å inngå avtale med arbeidsgiverne om å få mer opplæring for de ansatte i bytte mot lavere lønnsøkninger. LO og motparten på arbeidsgiversiden, NHO ble enige om å føye et eget kapittel til Hovedavtalen av 1994 (ibid.). Dette kapitlet fastslo at EVU var et felles ansvar, og krevde at arbeidsgiverne skulle betale for EVU i henhold til virksomhetsinterne behov. Liknende kapitler ble senere inkludert i hovedoverenskomster mellom andre arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner i Norge. Etter at disse reguleringene utviklet seg som en del av den sosiale dialogen om EVU, fulgte det en politisk prosess, med offentliggjøring av en NOU om LLL (1997) og senere en stortingsmelding (1998) som førte fram til Kompetansereformen i 1999 (Ure og Teige 2003).

Den raske implementeringen av rammeverket for denne reformen kan forklares ved det faktum at den var godt forankret hos partene i arbeidslivet, men uten at det medførte permanente samarbeidspraksiser mellom dem. En midlertidig institusjon (bestående av strukturer og praksiser) var et fellessekretariat mellom LO og NHO, støttet av et større nettverk som omfattet alle arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner (jf. Teige 2007). Sekretariatet skulle støtte iverksettingen av reformen, særlig et nasjonalt program (Kompetanseutviklingsprogrammet) for læring på arbeidsplassen. I løpet av programmets første virkeår samarbeidet arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i Fellessekretariatet, som på sin side hadde ansvar for å gi informasjon og støtte til dem som sendte inn prosjektsøknader. Ved utløpet av sekretariatets første toårsperiode, trakk NHO seg fra sekretariatet. Dette var en anledning for NHO til å vurdere sin ressursinnsats, og det inngikk i vurderingen at sekretariatets driftsprosedyrer ble ansett for å være for byråkratiske til å kunne tjene et langsiktig formål (jf. Døving mfl. 2006).

En annen kandidat til å kunne bli en institusjon for livslang læring, forstått som en samling strukturer og praksiser, var Forum for kompetanse og arbeidsliv. Forumet ble opprettet av Utdannings- og forskningsdepartementet for å gi råd om Kompetansereformens hovedretning. Selv om de fleste relevante parter, spesielt arbeidslivsorganisasjonene, ble invitert til forumet, utviklet det seg ikke til noen permanent korporativ struktur. Med andre ord ble forumet ikke føyd til på den lange lista over slike strukturer som ofte forbindes med en «nordisk modell for samarbeid mellom partene i arbeidslivet».

Resultatet er at Kompetansereformen ikke førte til noen nye samarbeidsordninger mellom partene i arbeidslivet. Det er mulig at sekretariatet og forumet nevnt ovenfor kun var hensiktsmessige for spesifikke oppgaver i visse faser av reformen, slik enkelte av de involverte har antydnet (jf. E. Døving mfl. 2006). Det er imidlertid verdt å merke seg at partene i arbeidslivet for eksempel ikke omdefinerte Fellessekretariatets formål med tanke på å opprettholde et visst institusjonalisert samarbeid som kunne utfylle de mange uformelle kontaktene. Status for arbeidsrelatert etter- og videreutdanning er derfor at feltet i mindre grad er underlagt selvregulering enn andre områder innen utdanning og opplæring, som for eksempel læringsystemet. Derfor er EVU-politikken mer sårbar

overfor offentlighetens flyktige oppmerksomhet og skiftende politiske koalisjoner. En annen konsekvens av mangel på regulering av EVU fra partene i arbeidslivet, er at den norske stats styrende hånd blir svært synlig. Som en følge av dette har interessentene innen EVU-feltet (og livslang læring generelt) en tendens til å stole på staten som hovedansvarlig for oppfølging av Kompetansereformen (Ure 2007).

En årsak til at arbeidslivets parter i begrenset grad har satt sitt preg på etter- og videreutdanningsfeltet i form av institusjoner som de selv regulerer, kan henge sammen med manglende langvarig interesse på grunnplanet i arbeidslivet, samt det faktum at krav knyttet til utdanning ikke prioriteres høyt sammenliknet med andre krav som omfattes av kollektive forhandlinger. Bortsett fra den betydelige mobiliseringen som fant sted i noen fagorganisasjoner, var vanlige LO-medlemmer i 1990-årene noe lunkne i sin støtte til å ha etter- og videreutdanning som sentralt forhandlingstema i forhandlinger med arbeidsgiverne. Temaet dukket ikke opp igjen i senere forhandlinger (Ure 2007).

En nylig gjennomført case-studie som blant annet tok opp de lokale klubbenes engasjement i bedriftsopplæring, viser at lokale klubber hovedsakelig fører an i opplæring innenfor HMS. Bortsett fra det tas etter- og videreutdanning i liten grad opp under den løpende dialogen mellom klubb og ledelse og overlates i stor grad til personal- eller opplæringsavdelingen (Ure 2008).

Kompetanseutvikling og avtalebestemmelser i skandinavisk arbeidsliv

Vi skal i dette kapitlet gjennomgå hvilke bestemmelser om kompetanseutvikling som finnes i norsk, dansk og svensk arbeidsliv.

Norge

I henhold til arbeidsmiljøloven har arbeidstakere med minst tre års arbeidslivserfaring og som har vært ansatt hos nåværende arbeidsgiver de siste to årene, rett til hel eller delvis permisjon i inntil tre år for å delta i organiserte utdanningstilbud. Utdanning ut over grunnskole eller videregående opplæringsnivå må være yrkesrelatert for å gi rett til permisjon. Denne retten omfatter ubetalt permisjon, og det er opp til arbeidsgiver å bestemme om opplæringen skal subsidieres. Når vi beveger oss fra det lovregulerte til det partsregulerte, kommer vi til retningslinjer for i hvilke tilfeller arbeidsgiver er pålagt å finansiere opplæring for arbeidstakerne. Slike retningslinjer finnes i hovedavtalene.

I 1994 ble for første gang et eget kapittel om opplæring av ansatte inntatt i hovedavtalen mellom LO og NHO. Kapitlet om opplæring beskriver slike verktøy som årlig kartlegging av de ansattes kompetanser, ofte kalt analyse av opplæringsbehov. Til oppfølging av disse analysene kan hver enkelt virksomhet utarbeide opplæringsplaner for de ansatte med vekt på opplæring på arbeidsplassen. Det er arbeidsgivers ansvar å finansiere opplæring som er direkte knyttet til bedriftens daglige virke. Opplæring for den enkelte ansattes personlige utvikling dekkes ikke av hovedavtalen. Det er imid-

lertid vanskelig å trekke et klart skille mellom virksomhetens behov og individuelle kompetansebehov. Etter den siste revideringen av denne avtalen ble det innført en ny paragraf som spesifiserer at arbeidsgivere skal legge forholdene til rette for kartlegging av ansattes realkompetanse. Det sies imidlertid ingenting om hvem det er som har ansvaret for å utføre denne kartleggingen.

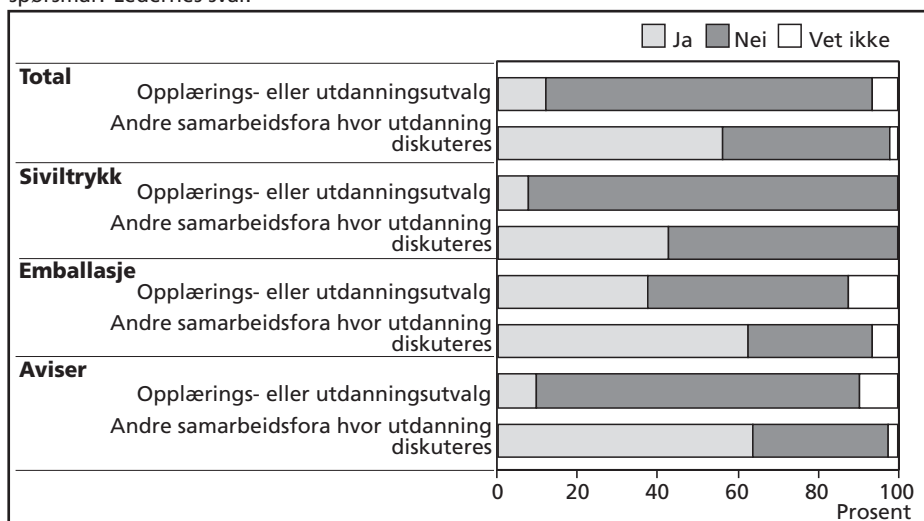
Finansiering av opplæring har generelt vært et stridsspørsmål i Norge. Noen fagorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner har likevel etablert utdannings- eller opplæringsfond. Eksempler på dette finnes i elektrobransjen og innen tariffområdet for Forbundet for Ledelse og Teknikk. Et tredje eksempel er Grafisk Utdanningsfond, som kom på plass i 1972, og som finansieres i fellesskap av arbeidsgiverne og de ansatte. Tilsvarende finnes Utdanningsfondet for Grafisk Emballasje, som dekker den delen av grafisk industri. Det er representanter for arbeidsgivere og ansatte som behandler søknader om bruken av disse midlene. Bransjevise utdanningsfond med omfattende støtte til etter- og videreutdanning er imidlertid unntak fra hovedregelen, som er at arbeidsgiverne ikke har villet gå inn på omfattende fondsordninger. I tillegg finnes LOs utdanningsfond og enkelte forbundsvis støtteordninger til medlemmer som tar etter- og videreutdanning.

Ettersom iverksettingen av hovedoverenskomstene skjer i den enkelte virksomhet og det ikke drives systematisk erfaringsinnhenting på sentralt hold, foreligger det ikke sikker kunnskap om den praktiske betydningen av kompetansekapitlet i overenskomstene. Etter en intervjurunde i LO/NHO-området konkluderer Bowman (2005) med at informantene hans har fanget opp få direkte effekter av dette kompetansekapitlet. Case-studier i forbindelse med evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet (2000–2006) peker i samme retning ved å vise at opplæringen på virksomhetsnivå i liten grad henter direkte inspirasjon i dette kompetansekapitlet (E. Døving mfl. 2004). Konsekvensen er at avtaleformuleringene om kompetansekartlegging, kompetansegap og kompetanseplaner i mindre grad legger føringer for virksomhetenes opplæringsarbeid.

En knippe case-studier som nylig ble gjennomført, viste at det meste av opplæringen i de undersøkte foretakene avgjøres i dialog mellom den enkelte ansatte, øverste overordnede og personalavdelingen. Opplæringsspørsmål er et sjeldent tema i partssamarbeidet på foretaksnivå, og dersom det er et tema, er det gjerne knyttet til HMS-arbeidet i foretakene (Ure 2008). Likevel viser en større survey at i foretak tilknyttet hovedavtalen deltar de ansatte oftere i opplæring enn på andre arbeidsplasser (Nordhaug mfl. 2004). En hypotese kan derfor være at fagforeningenes påvirkning av etter- og videreutdanningen i foretakene skjer mer indirekte enn via forhandlinger inspirert av bestemmelser i hovedoverenskomstene. De eksakte mekanismene for dette gjenstår det imidlertid å kartlegge, og de kan trolig variere mellom ulike bransjer. I den forbindelse er det instruktivt å referere en analyse av grafisk industri.

Lismoen og Løken (2006:95f) påpeker at partene gjennom tariffavtalene oppfordres til å etablere utdanningsutvalg på bedriftsnivå. Her skal bedriften og arbeidstakernes behov knyttet til kompetansespørsmål drøftes. De to forfatterne stilte spørsmål om bedriftene har etablert slike utvalg, og i hvilken grad det finnes andre samarbeidsfora hvor kompetansespørsmål ble diskutert. Resultatet framgår av figur 2.1.

Figur 2.1 Finnes det opplæringsutvalg eller andre fora i bedriftene for diskusjon om kompetansespørsmål? Ledernes svar.



Kilde: Lismoen og Løken (2006)

Som vi ser av figur 2.1, har ytterst få bedrifter etablert slike utdanningsutvalg, til tross for at tariffavtalen oppfordrer til dette. Bedriftene bruker i større grad andre etablerte samarbeidsfora, spesielt innenfor avis og emballasje. Tilbakemeldingene viser at det dreier seg om alt fra generelle samarbeidsutvalg og arbeidsmiljøutvalg til uformelle ad hoc-drøftinger. De viktigste foraene for å diskutere kompetanse ser ut til å være avdelingsmøter og mer uformelle ad hoc-drøftinger mellom ledelse og tillitsvalgte.

Lederne er jevnt over fornøyde med hvordan disse foraene fungerer, mens tillitsvalgte i større grad er misfornøyde med dem. Det eneste unntaket fra denne regelen synes å være spørsmålet om hvordan opplæringsutdanningsutvalg innenfor avis fungerer. Her er andelene positive svar like stor blant tillitsvalgte som blant ledere.

Danmark

Som i Norge var industrisektoren i Danmark først ute med avtalebestemmelser om etter- og videreutdanning. En formulering om rett til én ukes etterutdanning kom med ved revideringen av Industriovertenskomsten i 1991. I 1993 ble denne retten forlenget til to

uker, samtidig som overenskomsten fikk et eget kapittel om etter- og videreutdanning. Kapitlet inneholder en anbefaling om at ledelsen og de ansatte i hver virksomhet oppretter et *utdanningsutvalg* med det formål å analysere virksomhetenes kompetansebehov og utarbeide opplæringsplaner med påfølgende opplæringsaktiviteter.

Avtalen av 18. juni 2007 inngått mellom regjeringen og opposisjonen som del av den overordnede Velferds- og Globaliseringsavtalen med tilslutning av arbeidslivets organisasjoner går lenger ved å foreslå at «det utvikles tilbud og avsettes ressurser til å understøtte særlige utdanningskyndige og arbeidsplassbaserte veiledere kalt 'utdanningsambassadører'. Disse kan være tillitsvalgte eller HMS-ansvarlige, mellomledere eller 'ildsjeler fra den folkeopplysende sektor'» (s. 4).

I Industrioverenskomsten tas det til orde for forhandlinger i virksomheten om hvordan opplæringsplanen skal utarbeides og gjennomføres. Da overenskomsten ble revidert i 2000, ble denne anbefalingen skjerpet til å gjelde «systematisk utdanningsplanlegging» (Due mfl. 2004:8f og CEDEFOP 2008).

En annen likhet med Norge er at den danske Industrioverenskomsten fastlegger at ansatte som tar etterutdanning i pakt med virksomhetens behov⁶, kan beholde sin ordinære lønn. Derimot pålegges ikke virksomheten å betale lønn når ansatte benytter retten til to ukers årlig etterutdanning. Unntaket er hvis disse to ukene med etterutdanning eksplisitt inngår i virksomhetens egne utdanningsplaner. Til forskjell fra Norge finnes det på nasjonalt nivå et eget Industriens Utdanningsfond, forankret i overenskomsten og med det hovedformål å støtte opp om forsøkskurs, felleskurs og bredere utviklingsoppgaver på industriområdet (ibid.). I Norge er det bare noen få bransjer som har egne utdanningsfond⁷.

Ser vi på offentlig sektor, framkommer en annen forskjell mellom de to landene. Mens de norske hovedavtalene for kommune- og statsansatte inneholder de samme formuleringer og rettigheter som for privatansatte, har offentlig ansatte i Danmark ingen avtalefestet rett til utdanningspermisjon (ibid.). Arbeidsgiverne i det offentlige har hittil avvist krav om å inkludere denne retten i overenskomsten. Det er imidlertid en lang tradisjon for systematisk etterutdanning av offentlig ansatte, i tillegg til at de kan nyte godt av «kompetansefondet i staten», som støtter individuell kompetanseutvikling så vel som etter- og videreutdanning i tråd med kompetansestrategiene på statlige arbeidsplasser. Siden 2002 har 0,23 prosent av den samlede lønnssummen i staten blitt kanalisert til dette fondet (Rapport fra Trepartsutvalget:195).

⁶ «på virksomhetens foranledning som ledd i utdanningsplanleggingen».

⁷ Vi ser i denne sammenhengen bort fra LOs utdanningsfond og Hovedavtalens Bedriftsutviklingstiltak.

Sverige

I Sverige er de kollektive arbeidslivsavtalene inngått på bransje- og sektornivå, og ikke som nasjonale paraplyavtaler mellom, for eksempel, LO og Svensk Industri. Abrahamsson (2004) foretok en opptelling av hvor mange av de til sammen 20 overenskomstene som inneholdt formuleringer om kompetanseutvikling, og fant bare fire avtaler uten slike formuleringer. For øvrig skriver han at:

Innholdet i slike avtaler varierer betydelig. For noen fagforeninger bestemmer avtalene at ansatte skal gis opplæring og utvikling på arbeidsplassen som er av en viss varighet eller omfang. Andre avtaler fokuserer på likeverdsaspektet og lik adgang til opplæring på arbeidsplassen. Fagorganisasjonen innen detaljhandelen har tatt til seg ideen om å lære regnskap. Metallarbeidernes fagorganisasjon har også gitt høy prioritet til kompetanseavtaler og har vært aktive i den politiske debatten om forbindelsen mellom individuelle opplæringskonti, bedriftsopplæring og enkeltpersoners egne investeringer. Noen fagforeninger har også viet oppmerksomhet til forbindelsen mellom kompetanseutvikling og lønnsnivå. (s. 11)

Hvis vi ser nærmere på den kollektive avtalen mellom IF Metall og Industriens Arbeidsgiverforbund, framgår det at ordlyden om årlig kompetansekartlegging og utvikling av opplæringsplaner er vagere enn i norske hovedavtaler. I stedet for å anbefale kompetansekartlegging og opplæringsavtaler nevnes slike tiltak som valgmuligheter. Vi har imidlertid ikke holdepunkter for å si at slike kompetanseverktøy er sjeldnere brukt i Sverige enn i Norge. Informasjon fra fagforbund i IKT-sektoren og kommunal sektor tyder på at kompetansekartlegging inngår i løpende diskusjoner med arbeidsgiversiden (ETUC mfl. 2005 og 2006).

Innad i svensk LO har det vært diskutert om det skulle velges egne «kompetensombud» som del av tillitsmannsapparatet. I sluttrapporten fra et LO-prosjekt forklares forslaget på denne måten:

«Diskussioner har de senaste åren förts om det är dags att utveckla en ny typ av fackligt uppdrag. Idén bygger på att förbunden utser en ny grupp förtroendevalda, kompetensombud, på lokal nivå. Dessa kan i direkt kontakt med medlemmarna inventera kunskapsnivå och upplevda kompetensutvecklingsbehov samt hjälpa medlemmen att komma i kontakt med en lämplig utbildningsanordnare. Möjligheten till individuell och lokal anpassning är nästan obegränsad. Fackets roll ska vara förmedlande och stödjande.» (LO 2003:38)

Sammenliknet med de danske tankene om *utdanningsambassadører* referert ovenfor er altså de svenske *kompetensombud* i større grad tenkt å være tillitsvalgte framfor resurspersoner med svært ulik bakgrunn. I den sammenheng er det verdt å merke seg at avtalen mellom IF Metall og Industriens Arbeidsgiverforbund i Sverige legger til

rette for at samarbeidet i virksomheten om kompetanseutvikling kan foregå i en parts-sammensatt komité opprettet for dette formålet.

Oppsummering av bestemmelser om kompetanseutvikling i det skandinaviske avtaleverket

Danske avtaler på arbeidslivsområdet inneholder bestemmelser om rett til utdanningspermisjon. Bare i de tilfellene der utdanningen er avtalt med virksomheten og samsvarer med virksomhetens behov, kan ansatte beholde sin lønn under permisjonstiden. Det samme finansieringsprinsippet ligger til grunn for de norske hovedavtalene som finnes i privat, kommunal og statlig sektor. I Norge er imidlertid retten til utdanningspermisjon forankret i arbeidsmiljøloven og ikke i hovedavtalene. Denne forskjellen samsvarer med tendensen til at dansk virksomhetsopplæring i større grad er partsregulert enn i Norge, der etter- og videreutdanning bærer preg av statlig regulering. Det er imidlertid vanskelig å etterspore den praktiske betydningen av slike forskjeller når det gjelder omfanget av opplæring som tilbys de ansatte, og innholdet i opplæringen.

Mens kollektive avtaler i dansk arbeidsliv ofte baner vei for forskjellige utdannings- og opplæringsfond som ansatte kan ha nytte av under etter- og videreutdanning, finnes det ikke norske fond opprettet for hele industrisektoren, men kun i fire–fem bransjer. Vi ser da bort fra fond som hovedsakelig finansierer opplæring av de tillitsvalgte, og fond for bedriftsutvikling.

Når vi ser på hvilke kompetanseverktøy eller -tiltak skandinaviske hovedavtaler utmeisler, finner vi betydelig overensstemmelse. Danmark, Sverige og Norge har avtaler med relativt likelydende formuleringer om:

- de ansatte og ledelsens felles ansvar for kompetanseutvikling
- kartlegging av de ansattes kompetanse og virksomhetens framtidige kompetansebehov
- betydningen av realkompetanse ervervet gjennom annen opplæring enn den som foregår ved skolebenken
- utarbeiding av opplæringsplaner for hele virksomheten

Den eneste forskjellen av betydning er at svenske avtaler har bestemmelser om at slikt kompetanseverktøy «kan» brukes, mens de danske og norske formuleringene går ut på at de «bør» brukes. Heller ikke på dette punktet er det noe som indikerer at forskjellen mellom de skandinaviske landene har noen praktisk betydning for omfang av og innhold i opplæringen som tilbys de ansatte.

En bærende idé er at utdanningsplanleggingen skal være systematisk (jf. formulering i den danske Industriooverenskomsten), og at de nevnte kompetanseverktøyene kan påskynde utarbeiding av kompetansestrategier i foretakene. Et skritt i samme retning er opprettelse av *utdanningsutvalg*, nevnt i den danske Industriooverenskom-

sten, og *partssammensatt komitéer for kompetanseutvikling* anført i den svenske Verkstedsoverenskomsten. Det svenske LO har i tillegg reist en diskusjon om det bør velges egne *kompetensombud* som kan inngå i tillitsmannsapparatet. Spørsmålet om kompetansetillitsvalgte er også blitt reist i Norge⁸, mens det i Danmark er regjeringen som har tatt til orde for en ordning med *utdanningsambassadører*, hvilket i praksis ser ut til å være hvilken som helst foregangsfigur i kompetansespørsmål.

Etter gjennomgåelsen av avtalebestemmelsene om etter- og videreutdanning i Danmark, Norge og Sverige fester det seg et inntrykk av forskjellige avtalestrukturer, men temmelig identiske bestemmelser i spørsmål om utdanning og kompetanse. Hvorvidt sammenfallet i avtaleformuleringene bygger opp under forestillingen om en skandinavisk arbeidslivsmodell, er det vanskelig å avgjøre før vi vet mer om avtalenes praktiske betydning for den opplæringen som finner sted på virksomhetsnivå. Om Danmark skriver Due og Madsen (2004) at dette ikke er undersøkt. I Norge fant Bowman (2005) få kilder som kunne si noe om dette, men indikasjonene var at opplæring på virksomhetsnivå i liten grad hentet inspirasjon i hovedavtalene.

Regional kompetanseutvikling med partsmedvirkning i Skandinavia

I dette kapitlet har vi foreløpig ikke behandlet den regionale dimensjonen for seg. Vi skal nå derfor se på noen nasjonale programmer og ordninger i Danmark, Norge og Sverige med henblikk på hvordan slike programmer gir føringer for kompetanseutvikling på lokalt og regionalt nivå. Programmene og ordningene i Sverige og Danmark ble identifisert etter samtaler med landsorganisasjonene.

Tre danske tiltak som bidrar til kompetanseutvikling på regionalt nivå

I Danmark har vi identifisert tre ordninger av midlertidig karakter som er relevante for det regionale nivået. Det dreier seg om regionale kompetansesentre, veiledningsnettverk for voksne og regionale vekstfora. I det følgende omtaler vi dem i samme rekkefølge.

Med støtte fra Det europeiske sosialfondet etablerte Undervisningsministeriet i 2006 15 *regionale kompetansesentre*. Formålet med disse sentra er å forbedre samarbeidet på regionalt plan mellom utdanningsinstitusjoner og små og mellomstore virksomheter. Opplæring for korttidsutdannede tillegges spesiell vekt.

Som ledd i Kompetansesenterprosjektet er det blitt utviklet og eksperimentert med en rekke nye metoder og modeller for samspill med virksomheter, analyser av utdanningsbehov, kompetansekartlegging og veiledning av korttidsutdannede, samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner samt opplæring av lærere og annet undervisningspersonell.

⁸ Se for eksempel fellesuttalelse mellom LO, Utdanningsforbundet og Skolenes Landsforbund: <http://www.lo.no/s/Utdanning/Fagopplaring/Kvalitet-i-fag--og-yrkesopplaringa/>.

Arbeidslivets parter har ikke noen formell rolle i kompetansesentra. En oversikt over eksterne kontakter viser imidlertid at 7 av de 15 sentra har samarbeidsrelasjoner med faglige organisasjoner. Samarbeidet består hovedsakelig av informasjonsmøter for virksomheter, koordinering og kvalifisering av virksomhetskontakt og formidling i medlemsblader (Sluttevaluering:43f).

De regionale kompetansesentra var i utgangspunktet en toårig forsøksordning. LO har vurdert forsøksprosjektet som positivt og ønsket å koble de regionale kompetansesentras arbeid med realkompetansevurdering til utdannings- og yrkesveiledning. Det er særlig den oppsøkende veiledningen og rådgivningen overfor korttidsutdannede LO vil prioritere⁹. Ved utløpet av 2007 opphørte det statlige bidraget til de regionale sentra. Noen av de eksisterende sentra har valgt å fortsette virksomheten¹⁰, men da organisert på en annen måte og med andre finansieringskilder enn i forsøksperioden.

I 2008 ble et nytt toårig utviklingsprosjekt startet, nemlig et *veiledningsnettverk for voksne*, med 22 enheter spredt over hele landet. Nettverkets formål er å styrke rådgivningen av virksomhetene og veiledningen av ansatte når det gjelder kompetanseutvikling i små og mellomstore bedrifter. Dette betyr at både tilbydere og etterspørere av voksenopplæring deltar. Rådgivningen av virksomheter inngikk også i kompetansesenterprosjektet, mens veiledningsfunksjonen i form av utdannings- og yrkesveiledning er ny.

Nettverket er en del av en politisk avtale mellom regjeringen og opposisjonen om å styrke innsatsen innenfor rådgivning og veiledning. Avtalen stammer fra 2007, og staten legger penger på bordet¹¹ under henvisning til den overordnede Velferds- og Globaliseringsavtalen, for første gang inngått i 2004. I den sist inngåtte avtalen tas det til orde for bedre samspill i rådgivning og veiledning på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Innenfor nettverket opprettes det voksenveiledningsfora med deltakelse fra utdanningsinstitusjoner, jobbsentre og den kommunale næringservice (avtale av 18.6.2007).

I april 2006 ble det opprettet seks *regionale vekstfora*. De dekker hver av de fem nye regionene samt Bornholm. De regionale vekstforaene er sammensatt av 20 representanter fra det lokale næringslivet, kommuner, arbeidslivets parter og vitenskapelige institusjoner. LO har en styrerepresentant i hvert av de seks vekstforaene.

De regionale vekstforaene har til hovedoppgave å utvikle næringsstrategier som tar utgangspunkt i den enkelte regions styrkeområder, forutsetninger og næringsmessige spesialisering. I oppstartsåret 2006 gikk mye av vekstforaenes innsats med til å utarbeide

⁹ LOs nettsider om «regional erhvervsutvikling»

¹⁰ Telefonsamtale med Undervisningsministeriet

¹¹ Avtale om bedre veiledning til ansatte og virksomheter, 18. juni 2007

regionale utviklingsstrategier og handlingsplaner, som vil danne utgangspunkt for vekstforaenes framtidige innsats.

Innenfor rammen av LOs regionale næringsutviklingsstrategier er det utarbeidet en vurdering av hvorvidt de regionale vekstforaenes næringsutviklingsstrategier imøtekommer LOs målsettinger og politikkforslag. En innvending er at det lokale og det regionale nivået må ses mer i sammenheng¹². Dessuten etterlyses forbindelsen mellom regionale vekstfora og kompetansesentre. Det presiseres imidlertid at de to tilhører litt ulike politikkfelter, henholdsvis nærings-/innovasjonspolitik og utdanningspolitikk¹³, som ikke alltid går i spann.

Norge: nasjonalt program med føringer på lokalt nivå

I tillegg til de regionale erfaringene fra Grenland og Telemark beskrevet i kapittel xx er det verdt å nevne at Kompetansereformen ikke bare hadde virkemidler som virket på nasjonalt plan.

Svært mye av implementeringen av reformen for livslang læring fra 1999 som er beskrevet ovenfor, fant sted på regionalt og lokalt nivå. Derfor forsøkte hvert enkelt fylke å etablere ett eller flere informasjonssentre for å tilby yrkesveiledning til arbeidstakere og arbeidsledige. Noen få fylker har også mottatt statlige subsidier for å gjennomføre pilotforsøk for å fremme yrkesveiledning.

For å øke enkeltpersoners kompetansenivå har man intensivert det systematiske arbeidet med å vurdere og godkjenne realkompetanse. Dette gjør det for eksempel mulig for en erfaren arbeider å få sin kompetanse testet, med sikte på å få et fagbrev. Avhengig av hvor langvarig og relevant vedkommendes yrkeserfaring er, kan lærlingperioden for en arbeider som gjennomgår en slik test, forkortes.

Videre blir partene i arbeidslivet rådspurt av fylkesmyndighetene, som vanligvis utarbeider utdannings- og opplæringsplaner for fireårsperioder. Disse planene kan basere seg på en analyse av regionale kompetansebehov i et langtidsperspektiv. Noen ganger innbefatter disse planene konkrete ideer for å stimulere etter- og videreutdanning i fylket, for eksempel gjennom yrkesveiledning.

Sverige: nasjonal partsordning for opplæring innenfor industrisektoren

Det svenske Kunnskapslyftet (1997–2002) er det som best kan sammenliknes med det norske Kompetanseutviklingsprogrammet, men det svenske programmet inngikk ikke i en reform med samme bredde som Kompetansereformen i Norge. Sistnevnte omfattet både yrkeslivet og det sivile samfunnet, mens Kunnskapslyftet i all hovedsak var yrkesrettet. Abrahamson (2004) hevder imidlertid i en samlet vurdering av svensk utdannings- og opplæringspolitikk siden 1990-årene at den preges av brobygging

¹² Jf. LO-dokumentet «Innovation på alle niveauer»

¹³ Telefonintervjuer med LO i Danmark

mellom voksenopplærings formelle strukturer på den ene siden og mer uformelle læringsarenaer, opplæringsentre og godkjenningsordninger av realkompetanse på den andre siden. På dette punktet konkluderer han med at:

«Arbeidslivsorientering og -forberedelse får omdefinert sin rolle i den nye mønsterplanen for grunnskolen, videregående skole og for kommunal voksenopplæring» (s. 7).

Det svenske voksenopplæringsprogrammet Kunnskapslyftet tilbød arbeidsmarkedsopplæring til arbeidsledige og dem som stod i fare for å bli arbeidsledige. Programmet ble drevet av kommunene. På samme måte som med programmet for livslang læring i Norge deltok de svenske arbeidslivspartene i referansegrupper som ble etablert for å bidra til hvordan Kunnskapslyftet fungerte, og dets framtidige retning. Ifølge evalueringen av programmet var fagforeningenes engasjement mest effektivt når de aktivt rekrutterte deltakere til opplæringsprosjekter.

I Sverige finnes det ellers en nasjonal partsordning for opplæring innenfor industri-sektoren, *teknikcollege*, som begynte å utvikles i 2006. Den omfatter industriteknisk og prosessteknisk utdanning innenfor teknologiintensiv tilvirkningsindustri. Teknikcollege er en møteplass for offentlige opplæringstilbydere og næringslivet. Hoveddelen av utdanningen foregår ved gymnas. I alt 51 gymnas er for tiden engasjert i teknikcollege. Høgskoler og universiteter trekkes også inn i arbeidet, som pågår i 15 regioner. En region omfatter de kommunene som ønsker å samarbeide om utdanning¹⁴.

Teknikcollege tilbyr teknisk utdanning for industrien på gymnasnivå samt ettergymnasial utdanning. Finansieringen kommer i hovedsak fra offentlige kilder, men foretak bestiller av og til skreddersydde kurs som de da betaler for. Opplæring ved teknikcollege er som oftest av en viss varighet og omfatter derfor ikke noen få timers kursing.

Blant offentlige aktører er representanter for kommunene aktive. Samarbeid mellom kommuner anses som en viktig bieffekt av ordningen. Myndigheter på fylkesnivå er ikke sentrale aktører¹⁵. Hvert teknikcollege har en regional styringsgruppe eller et «kompetansråd». IF Metall er representert i de aller fleste av disse. I tillegg finnes det et styre for hele ordningen på nasjonalt nivå. Dette består av 17 representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner i industrisektoren og kalles Industrikomitéen. Denne tar stilling til søknader fra de 15 regionene der det finnes teknikcollege.

I IF Metalls arbeid med utdanning og opplæring anses teknikcollege som det viktigste virkemidlet for å komme i inngrep med det offentlige utdanningssystemet.

¹⁴ <http://www.teknikcollege.se/>

¹⁵ Telefonintervjuer med IF Metall

Teknikcollege benyttes vel å merke ikke til å gjennomføre opplæring definert i kollektive avtaler¹⁶.

Oppsummering av regional kompetanseutvikling med partsmedvirkning

Sammenliknet med gjennomgåelsen av Sunnhordland og Grenland (kapittel 1) der vi i hovedsak så på regionalt initiert samarbeid, har vi i dette delkapitlet rettet søkelys mot regional utvikling, særlig på kompetansefeltet, igangsatt gjennom nasjonale tiltak og ordninger.

En punktvis oppsummering av hva som foregår i regi av slike nasjonale tiltak og ordninger, kan se ut som følger:

- veiledning i valg av utdanningsløp og yrkeskarriere
- vurdering av realkompetanse ervervet i arbeids- og samfunnsliv og bruk av slik kompetanse i et utdanningsløp
- rådgivning om kompetanseutvikling i bedriftene, særlig systematisk opplæring av de ansatte
- utvikling av møteplasser mellom:
 - bedrifter og utdanningsinstitusjoner
 - kommuner innenfor en region (med tanke på samordnet kompetansepolitikk)

Likhetene mellom hva som igangsettes på regionalt og nasjonalt nivå, er slående. På begge arenaer fremmer arbeidslivets parter sine interesser ved å være representert i samarbeidsorganer eller ved å ha observatører i dem. I tillegg konsulteres arbeidslivets parter eller kommer med høringsuttalelser, for eksempel når regionale handlingsplaner og strategier utformes. En annen likhet er de verkøylene som benyttes. På dette punktet ser vi et sammenfall med noen av verkøylene som er beskrevet i kollektive avtaler i alle de tre landene.

De tre landene er imidlertid så pass ulike at de regionale utfordringene ikke blir identiske. Regional utvikling er annerledes i det langstrakte Norge enn i det kortstrakte Danmark, og den er heller ikke identisk med utviklingen i det mer sentraliserte Sverige. Regional kompetanseutvikling i Norden framviser altså betydelige likheter i verktøy og arbeidsmåter, samtidig som konteksten disse verkøylene og arbeidsmåtene utgår fra, er delvis forskjellige, men likevel ikke i den grad at de norske erfaringene må systematisk adskilles fra regional kompetanseutvikling i Sverige og Danmark.

¹⁶ Telefonintervjuer med IF Metall

3 Noen europeiske prosjekterfaringer og et polsk-norsk prosjektforslag

På veien fram mot metoder for erfaringsutveksling på tvers av landegrenser vil vi gjengi noen foreløpige resultater fra et EU-prosjekt i regi av programmet Leonardo da Vinci. Prosjektets formål var å overføre erfaringer med fagopplæring til et annet av de nye medlemslandene, i dette tilfellet Litauen. Ved å kombinere den metodiske framgangsmåten utviklet i det litauiske prosjektet med den metoden som lå i det polsk-norske prosjektforslaget som vi omtalte i forordet, kommer det fram flere ideer om hvordan god erfaringsutveksling kan finne sted.

Erfaringer fra europeisk arbeid med å formidle erfaringer til EUs nye medlemsland

I et EU-prosjekt innenfor rammen av programmet Leonardo da Vinci har Frankrike, Tyskland og Nederland deltatt i diskusjoner med den litauiske samarbeidspartneren for å identifisere praksisformer som kan fremme samarbeidet mellom aktører involvert i fagopplæring på regionalt nivå i Litauen¹⁷.

Aller først ble situasjonen i Litauen analysert med tanke på hvilken institusjon som preger fagopplæringen i landet, og hvilke sosioøkonomiske forhold som påvirker denne. Sosioøkonomiske forhold er spesielt knyttet til Litauens EU-medlemskap. Når det gjelder hvilke institusjoner som inngår i litauisk fagopplæring, ble følgende matrise utarbeidet:

Tabell 3.1 Institusjoner i litauisk fagopplæring

Kjennetegn ved fagopplæring i Litauen	Implikasjoner for erfaringsoverføring fra utlandet
Manglende samarbeid mellom utdanning og arbeidsmarked	
Misforhold mellom arbeidsmarkedsbehov og arbeidstakeres kompetanse	
Manglende samarbeid mellom fagutdannings- og videreutdanningsinstitusjoner	
Lovverk og institusjonelt rammeverk hindrer utvikling av regional fagopplæringsstruktur	
Finansieringsproblemer i fagopplæringsinstitusjonene	

Kilde: Tutlys, Bukantaite: Analysis of VET partnerships in the regions of Lithuania: development path, problems, challenges and perspectives. (Centre for Vocational Education and Research, Vytautas Magnus University. Prosjektnotat; Transferability of effective practices in regional Vocational Education networking, Leonardo da Vinci). (Forkortet tabell).

¹⁷ Transferability of effective practices in regional Vocational Education networking

Slike institusjonsoversikter kan inngå i metoder for erfaringsutveksling. Et annet element i en slik metode framkom i det litauiske prosjektet da hvert «senderland» identifiserte en lovende erfaring som kunne overføres. Dette skjedde i diskusjon med «mottakerlandet». Tabell 3.2 viser hvilken erfaring eller hvilket tiltak innenfor fagopplæringsfeltet som ble identifisert.

Tabell 3.2 Lovende nasjonale erfaringer med overføringsverdi til Litauen

NL	Samarbeid mellom partene i arbeidslivet og andre interessenter om utvikling av regionale sentre for yrkesopplæring og annen yrkesrettet utdanning
FR	Samarbeid mellom partene i arbeidslivet og andre interessenter om vurdering av enkeltpersoners kompetansenivå og regionale kompetansebehov
DE	«Two Learning sites»: samarbeid mellom skole og næringsliv ut fra prinsippet om veksling mellom skoleundervisning og opplæring i arbeidslivet

For hver av disse erfaringene ble det så vurdert hvordan de kunne overføres og iverksettes i Litauen. Det ble utarbeidet en matrise hvor fagopplæring ble definert til å gjelde det rettslige og institusjonelle rammeverket, finansieringsmekanismer osv. som regulerer dette feltet. Matrisen ser slik ut:

Tabell 3.3 Systematisering av lovende erfaringer i «senderlandet»

	Nødvendig tilpasning av erfaringene i «mottakerlandet»	Gjennomføringstid og forventede øk./sos. kostnader
Fagopplæring - felter		
Rettslig rammeverk		
Institusjonelt rammeverk		
Finansieringsmekanismer		
Overgang førstegangsopplæring/videreutdanning		
Ekstern påvirkning av fagplaner		
Ekstern påvirkning av adgang til og gjennomføring av opplæring		
Ekstern medvirkning i vurdering av læringsutbytte		

Kilde: Spaninks, Louis; Tutlys, Vidmantas (2008)

Fra enkeltstående organisasjoner til institusjoner som regulerer fagopplæringsfeltet

Noen av de nederlandske erfaringene av relevans for Litauen ble oppsummert på følgende måte:

«Et av kjennetegnene ved nederlandsk fagopplæring er en høy grad av regionalisering og desentralisering, som resulterer i utdannings- og opplæringsinstitusjoner

med en relativt stor grad av frihet når det gjelder menneskelige og økonomiske ressurser. Erfaringene med regionalt samarbeid og partnerskap ved etablering og utvikling av regionale opplæringscentre og andre vellykkede erfaringer med fagopplæring i Nederland, viser betydningen av vedvarende samarbeid mellom fagopplæringskolene, arbeidsgivere og deres organisasjoner og myndigheter på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Erfaringer fra Nederland med etablering og utvikling av regionale fagopplæringscentre viser at de viktigste betingelsene for vellykkede partnerskap mellom partene på fagopplæringsfeltet er tillit (sosial kapital), investeringer (finanskapital) og tid. Derfor ville etablering og implementering av samme type erfaring med regionale partnerskap innen fagopplæring i Litauen kreve en betydelig innsats fra alle relevante parter, og det vil kunne ta opp til ti år før de blir virkelig effektive.»

Utviklingen av nederlandsk fagopplæring gjennom langvarig og vedvarende samarbeid mellom aktører som underbygger hverandre, gjelder også for Norge. Vår kartlegging av erfaringer fra Grenland og Sunnhordland var ikke avgrenset til fagopplæringsfeltet, men den langsomme oppbyggingen av et solid fundament for (regional og nasjonal) kompetanseutvikling karakteriserer alle felter knyttet til utdanning og læring. Det som har vokst fram, er *institusjoner* bestående av strukturer som for eksempel regulerer fagopplæringsfeltet. Aktørene kan ha motstridende interesser, men har samtidig delvis overensstemmende problemoppfatninger basert på felles normer for hvordan samarbeidet bør foregå (jf. Scott 1995:35).

Dette kan være et allment kjennetegn ved mye av det institusjonaliserte partssamarbeidet i Norge og legger klare føringer for hvordan norske erfaringer kan overføres til andre land, særlig utenfor Norden. Erfaringsutveksling som innebærer at enkeltvis *organisasjoner* opprettes i «mottakerlandet», blir neppe vellykket før de berørte aktørene har samme oppfatning av de problemer og utfordringer som landet eller regionen står overfor. En nyoppbygget organisasjon bør også samhandle med andre organisasjoner slik at hele feltet styrkes, eller institusjonaliseres.

Regional selvregulering versus sentralstyring

Liknende problemer med sentralisering av makt og avgjørelsesmyndighet som vi så preget litauisk fagopplæring, finnes også i Polen. Her styres det regionale nivået i stor grad fra Warszawa, og partistrider innenfor skiftende regjeringskoalisjoner har en tendens til å lamme administrative prosesser lenger nedover i systemet. Samtidig viser en analyse av polsk byggenæring at det på regionalt nivå finnes en struktur for trepartssamarbeid med mulig potensial til å kunne benyttes på ulike politikkkfelter (jf. Eldring 2007).

Under forberedelsene til en prosjektsøknad innenfor EØS-finansieringsmekanismene ble det avholdt et møte for å kartlegge behovs- og problemstrukturen i

arbeidsmarkedet i Malopolska-regionen, hvor Krakow er regionhovedstad. Mangel på regional koordinering var gjennomgangstemaet, men ingen samordning fra Warszawa ble etterlyst. Møtereferatet preges derfor av et ønske om regional selvregulering. Her følger noen sentrale avsnitt i referatet:

«Det største hinderet er mangelen på et koordineringssystem blant forskjellige aktører i regionale arbeidsmarkeder. Det er mange institusjoner som arbeider for regional utvikling, men det finnes ingen felles plattform for hvordan deres strategier skal forbedre arbeidsmarkedet og utvikle entreprenørskap. De viktigste aktørene i arbeidsmarkedet, som arbeidsformidlingskontorer, Marshall-kontoret (Departementet for økonomisk utvikling og infrastrukturutvikling) og Malapolskas regionale utviklingskontor, opptrer uten noen koordinering på dette feltet. Når det gjelder private opplæringsleverandører, opptrer de uavhengig av statlige institusjoner, de tilbyr kurs som folk kjøper, men kursene er ikke nødvendigvis ønskelige fra et strategisk ståsted. Dessuten er det ingen koordinering blant provinser og fylker i samme region når det gjelder strategier for utvikling av entreprenørskap. Arbeidsgiverorganisasjonene opptrer som uformelle foreninger og/eller lobbyer heller enn formelle, koordinerte organisasjoner. I lys av det ovenstående er det et reelt behov for å etablere en koordinerende institusjon for alle aktørene i det regionale arbeidsmarkedet.»

Et tilsvarende behov for koordinering ble enkelte ganger nevnt i våre intervjuer i Grenland og Sunnhordland, der overlappende aktører og uklare mandater av noen informanter ble nevnt som et mulig forbedringspunkt.

Da LO/Fafos polske samarbeidspartner i etterkant av ovennevnte møte skisserte hvordan de så for seg en erfaringsoverføring fra Norge, la de stor vekt på å forstå sammenhengene den utvalgte regionen (Malopolska) inngår i. Dette ser vi av oversikten over planlagte aktiviteter i det norsk-polske prosjektforslaget i tabell 3.4:

Tabell 3.4 Planlagte aktiviteter i norsk-polsk prosjektforslag

1) Analyse av det økonomiske og sosiale potensialet for de distriktene som deltar i prosjektet
2) Identifisere utviklingsbehov i distriktene innen regionen
3) Definere emner for og omfang av opplæringen i de utvalgte distriktene
4) Utvikle en strategi for implementering av opplæringsprogrammene (moduler) i de utvalgte distriktene
5) Utforme opplæringsmoduler og læringsmaterieell på grunnlag av norske erfaringer

På norsk side forsøkte vi deretter å identifisere noen relevante erfaringer som kunne få i gang diskusjoner i de polske miljøene som skulle lære av disse erfaringene. Erfaringene sprang blant annet ut fra kartleggingen av partssamarbeid for regional utvikling i Grenland (se kapittel 1).

Med utgangspunkt i disse regionale erfaringene illustrerer vi i matrisen i tabell 3.5 hvordan de foreslåtte hoved- og underaktivitetene kan operasjonaliseres:

Tabell 3.5 Operasjonalisering av prosjektaktiviteter i polsk-norsk prosjektforslag

	Beskrivelse	Operasjonalisering
Aktivitet 1	Analyse av det økonomiske og sosiale potensialet for distriktene som deltar i prosjektet	
Aktivitet 1.3	Definere formelle og uformelle funksjoner og kvalifikasjoner for forskjellige aktører i arbeidsmarkedet	Kartlegging av arbeidsmarkedsaktører
Aktivitet 2	Identifisere utviklingsbehov i distriktene innen regionen	Hvordan lokale aktører vurderer virkningene av prosjektene eller initiativene når det gjelder utvikling av menneskelige ressurser, spesielt i form av: a) velfungerende lokale/regionale arbeidsmarkeder b) lokale eller regionale strategier for innovasjon og entreprenørskap c) kartlegging av regionale kompetansebehov og påfølgende strategier for å kunne håndtere regionale kompetansebehov
Aktivitet 2.1.1	Identifisere behov knyttet til lokal utvikling av entreprenørskap	
		Vekst i Grenland AS Selskap for næringsutvikling etablert av fire kommuner. Gir veiledning og finansiell bistand til gründere og bedrifter. Finansiert gjennom statsstøtte og et regionalt fond.
		IndustriClusteret Grenland Samarbeid mellom sju større bedrifter i regionen, lokale arbeidstaker- og arbeidsgiverforeninger og forskningsinstitutter. Sikter på å fremme entreprenørskap og å bedre bedrifters markedsadgang.
		PIL-bedriftenes Opplæringskontor Kontor eid i fellesskap av prosessbedrifter i regionen. På vegne av medlemsbedrifter: planlegger, opererer og koordinerer opplæring av lærlinger. Gir generell informasjon til elever, lærere og rådgivere i det offentlige skolesystemet.
Aktivitet 2.1.2	Identifisering av behov knyttet til lokale arbeidsmarkedsovervåkingssystemer	Karrieresenter Telemark: Regionalt kontor for utdannings- og yrkesveiledning for voksne og bedrifter. Utgjør en del av et nasjonalt prosjekt for kompetanseutvikling.
Aktivitet 2.2	Vurdere forholdet mellom arbeidslivets parter og NGO-er og, på den annen side, lokale arbeidsmarkedskontorer og offentlige forvaltningskontorer	Kompetanseforum: Diskusjonsforum på høyt nivå for viktige aktører på regionalt nivå. Tar opp framtidige behov for kompetanseheving og tar i betraktning endrede kompetansebehov. Ingen beslutninger tas. Tjener hovedsakelig som et forum for idéutveksling.
Aktivitet 4	Utvikle en strategi for implementering av opplæringsprogrammene (moduler) i de utvalgte distriktene	
Aktivitet 4.3	Analyse metoder for implementering av opplæringsprogrammer på forskjellige nivåer innen forvaltningen	Omfattende diskusjoner blant lokale aktører for å forankre opplæringsprogrammer før implementeringsfasen. • Nøkkelaktører og –institusjoner deltar i langvarige diskusjoner. • Når man har avtalt en opplæringsplan, respekterer alle (vanligvis) avtalen og deltar i implementeringen av den.
Aktivitet 5	Utforme opplæringsmoduler og læringsmateriell på grunnlag av norske erfaringer	
Aktivitet 5.3	Organisere studiebesøk for ansatte i det offentlige forvaltnings- og serviceapparatet og nøkkelaktører i lokale arbeidsmarkeder hos tilsvarende personer i Norge	Møter med relevante parter som kan forklare virkningene av lokalt samarbeid mellom arbeidsgivere og fagorganisasjoner og mellom private virksomheter og offentlige tjenester, som resultater i nye virksomheter og flere arbeidsplasser.

Kilde: Bearbejdet versjon av den polsk-norske projektsøknaden

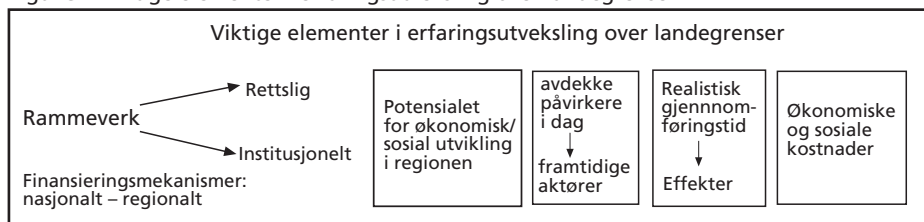
Eksempler fra denne operasjonaliseringen tar vi med oss når vi i neste underkapittel foreslår kjøreregler for erfaringsutveksling over landegrensene.

Fra fellestrekk ved eksempler fram mot en metode

De to eksemplene fra Polen og Litauen kan bidra til en metode for hvordan regionale partserfaringer med kompetanseutvikling kan overføres til andre land. På tross av ulikheter mellom de to prosjektene og mellom de to landene som prosjektene sprang ut fra, er det mulig å trekke ut noen viktige elementer.

Figur 3.1 er ikke ment som ingredienser i en kokebokoppskrift, men presenterer viktige elementer som bør vurderes i prosjekter for erfaringsutveksling over landegrensene.

Figur 3.1 Viktige elementer i erfaringsutveksling over landegrensener



Helt til venstre i figur 3.1 skisseres de institusjonelle, rettslige og finansielle rammene som erfaringene utvikles innenfor. Disse rammene preges i Norge, Danmark og Sverige av et trepartssamarbeid som også omfatter kompetanse- og kunnskapspolitik. Dette samarbeids- og (til tider) konfliktklimaet har vært fruktbart ved at det er utviklet en del verktøy for etter- og videreutdanning, som har ført fram til former for opplæringspraksis av betydning for regionale arbeidsmarkeder.

To slike etter- og utdanningsverktøy er:

- *Analyser av kompetansebehov* (Skill needs analyses) griper ofte fatt i behovene i en region eller et fylke og motiveres ofte av et omstillingsbehov eller av et ønske om bedre å fange opp nye sosiale og økonomiske trender (for eksempel satsing på mer tjenesteproduksjon, utnyttelse av naturressurser slik vi så det i Sunnhordland og Grenland ovenfor).
- *Analyser av opplæringsbehov* (Training needs analyses) er gjennomgående mer detaljerte enn de foregående analysene og kartlegger for eksempel behovene i et foretak eller i en spesifikk bransje.

Disse verktøyene er ikke særegne for Skandinavia, og de kan finnes i svært mange europeiske samarbeidsprosjekter innenfor utdanning og opplæring. De anvendes likevel med en viss suksess i Skandinavia fordi de understøttes av partssamarbeid, blant annet

på regionalt nivå, og verktøyene aksepteres blant dem som deltar i arbeidet. Denne aksepten synes også å henge sammen med det forhold at verktøyene inngår i avtaleverket på arbeidslivsområdet (hovedavtaler).

En god metode for å overføre erfaringer over landegrenser bør skille mellom:

- former for praksis som er så sterkt knyttet til den sosiale og økonomiske konteksten de oppstod i, at de har et begrenset læringspotensial
- praksisformer og verktøy som er lett anvendbare i mange sammenhenger, og som dermed har et betydelig læringspotensial

Enda viktigere enn innledningsvis å gradere læringspotensialet i ulike praksiser innenfor etter- og videreutdanningsfeltet er det at partsrepresentanter fra «senderlandet» møter partsrepresentanter fra «mottakerlandet», og at møtedeltakerne i fellesskap avgjør hvilke erfaringer som er:

- mest interessante for «mottakerlandet»
- minst knyttet til spesifikke forhold i «senderlandet» (og dermed vanskelig overførbare)
- mest relevante for brede aktørgrupper i «mottakerlandet»
- best egnet til å mobilisere vedvarende støtte blant aktører i «mottakerlandet»

Selv om vi tok utgangspunkt i regional kompetanseutvikling for å kunne skille ut noen fellestrekk som kan inngå i en metode for erfaringsutveksling, antar vi at en liknende metodisk framgangsmåte kan benyttes på flere felter enn regional kompetanseutvikling. Vi utbroderer dette i neste kapittel, der vi konkluderer vår drøfting.

Konklusjoner

Rapporten tar opp kompetanseutvikling i regionale arbeidsmarkeder og undersøker om erfaringer fra partssamarbeid i tre skandinaviske land kan være av betydning i EUs nye medlemsland. Vi beveger oss altså fra det regionale nivået, via det nasjonale og skandinaviske til det europeiske nivået.

Vi tok utgangspunkt i to norske regioner og fant at ved siden av arbeidslivets parter er fylkesadministrasjonen, kommuner, bedrifter og Aetat sentrale aktører. LO engasjerer seg særlig i saker som angår sysselsetting og næringsstruktur. Arbeidslivets parter oppnår mest når de kan fremme saker som mobiliserer i egne medlemsrekker, i hele lokalsamfunn, og som ofte utløser offentlige midler til brede samarbeidsarenaer. Samarbeidet er ofte basert på gjensidig tillit og god sortering av konflikts- og sam-

arbeidssaker. Dette støtter opp under langsiktig bruk av offentlige midler til regionale nettverk. Dermed skapes det ikke en struktur av passive mottakere, men det kan utvikles langsiktig samarbeid som bidrar til å identifisere framtidige utfordringer. På denne måten ser vi at regional kompetanseutvikling er tett sammenvevet med offentlig politikk på nasjonalt nivå.

Det andre steget var å gå fra det nasjonale til det skandinaviske. Vi spurte om kompetansepolitikk – i betydningen utdanning og opplæring, etter- og videreutdanning – inngår i det som ofte kalles en skandinavisk modell. Her fant vi at det danske arbeidsmarkedet er mer selvregulert enn i Sverige, der den statlige reguleringen har vært sterkere. Norge står i så måte nærmere Sverige. På tross av disse ulikhetene kjennetegnes alle landene av pragmatisk samarbeid mellom arbeidslivets aktører. Dette bestemmer også rammene for kompetanseutvikling på regionalt nivå. Avtaleverket på arbeidslivsområdet er forskjellig, men inneholder temmelig identiske bestemmelser om utdanning og kompetanse. I alle tre landene preges derfor etter- og videreutdanningsfeltet av samarbeid mellom arbeidslivets parter og offentlige myndigheter både på regionalt og nasjonalt plan.

På kompetansefeltet ser vi imidlertid heller konturene av en systematisk arbeidsform enn en velutviklet modell for partssamarbeid. For at samarbeidet skal utvikles til en modell av betydning for arbeid og utdanning i Skandinavia, bør trolig spørsmål om kompetanseutvikling få en mer selvstendig plass og ivareta langsiktige kompetansebehov. I alle tre landene så vi at utviklingen av regional etter- og videreutdanning hovedsakelig innrettes på de umiddelbare behovene for å trygge sysselsettingen og justere næringsstrukturen.

Det tredje steget var å gå fra Skandinavia til EUs nye medlemsland. Vi tok opp spørsmålet om skandinaviske erfaringer med partssamarbeid på feltet regional kompetanseutvikling kan overføres til de nye medlemslandene. Konklusjonen var at når LO driver systematisk erfaringsutveksling med fagorganisasjoner og myndigheter i andre land, er det viktig å ta høyde for hvordan de norske erfaringene har vokst fram, og hvordan de kan forklares for samarbeidspartnere i andre land. En vellykket anvendelse av verktøy for kompetanseutvikling vil avhenge av at de involverte aktørene har en felles forståelse av sentrale mål og forutsetninger.

Rammer og verktøy

Den skrittvisе diskusjonen av regionale, nasjonale, skandinaviske og europeiske betingelser for erfaringsutveksling på feltet kompetansepolitikk understreker altså at konteksten eller *rammene* er viktige. Rammene utgjøres av den historiske og sosiale konteksten som blant annet frambringer lover, tariffreguleringer og avtaleverk, i tillegg til en rekke organisasjoner og institusjoner knyttet til næringsutvikling og kompetanse-

arbeid. Dessuten finnes det en del virkemidler eller *verktøy* som tas i bruk for å fremme kompetanseutvikling på regionalt nivå og på andre nivåer.

Med tanke på erfaringsoverføring over landegrensene skal vi først oppsummere verktøyene og virkemidlene som har vært i bruk, og deretter rammene som disse fungerer innenfor.

Verktøy og virkemidler

I Skandinavia er det på feltet regional kompetanseutvikling og etter- og videreutdanning utviklet en del verktøy, som har ført fram til ulike former for opplæringspraksis av betydning for arbeidslivet. To slike etter- og utdanningsverktøy er:

- *Analyser av kompetansebehov* (Skill needs analyses) griper ofte fatt i behovene i en region eller et fylke og kan motiveres av omstillingsbehov eller ønsker om bedre å fange opp nye sosiale og økonomiske trender (for eksempel satsing på mer tjenesteproduksjon, utnyttelse av naturressurser slik vi så det i Sunnhordland og Grenland).
- *Analyser av opplæringsbehov* (Training needs analyses) er gjennomgående mer detaljerte enn de foregående analysene og kartlegger for eksempel behovene i et foretak eller i en spesifikk bransje (i Sunnhordland ofte de kriserammede eller nedleggingstruede).

Disse verktøyene er ikke særegne for Skandinavia, og de gjenfinnes i mange europeiske samarbeidsprosjekter på feltet utdanning og opplæring. De anvendes likevel med suksess i Skandinavia fordi de understøttes av partssamarbeid, blant annet på regionalt nivå, og verktøyene aksepteres blant dem som deltar i arbeidet. Denne aksepten henger sammen med det at verktøyene inngår i et forpliktende avtaleverk på arbeidslivsområdet (jf. de norske hovedavtalene).

Rammer

Selv om det er ulikheter i reguleringen av arbeidslivet i de skandinaviske landene (jf. selvregulering vs. statlig regulering), kjennetegnes de alle av pragmatiske samarbeidsformer som har vokst fram siden mellomkrigstiden. I sin helhet kan ikke disse rammene eksporteres til EUs nye medlemsland som et eksempel på «best practice». Det vil også være fåfengt å kopiere kapitler og paragrafer om kompetanseutvikling fra kollektive avtaler i tro på at disse formuleringene vil utgjøre kjernen i en «policy learning» som baner vei for systematisk kompetanseutvikling i de nye medlemslandenes arbeidsmarkeder. Derimot kan arbeidslivets parter i Skandinavia og i EUs nye medlemsland ha nytte av å komme sammen for å drøfte hva som har lyktes og mislyktes i skandinavisk partssamarbeid, og hvilke erfaringer det kan være relevant å gripe fatt i og eksperimentere videre med i de nye medlemslandene.

Noen kjøreregler ved overføring og utveksling av erfaringer

Ved å beskrive hvordan erfaringsoverføring med utgangspunkt i skandinavisk partsamarbeid bør foregå, er vi kommet fram til hvilke kjøreregler som bør gjelde. Sammen kan kjørereglene peke fram mot en metode. Selv om den bygger på erfaringer på feltet regional kompetanseutvikling, antar vi at metoden med nødvendige tilpasninger kan benyttes på andre politikkfelter.

Vi vil konkludere med at en god metode for å overføre erfaringer på tvers av landegrensler bør skille mellom:

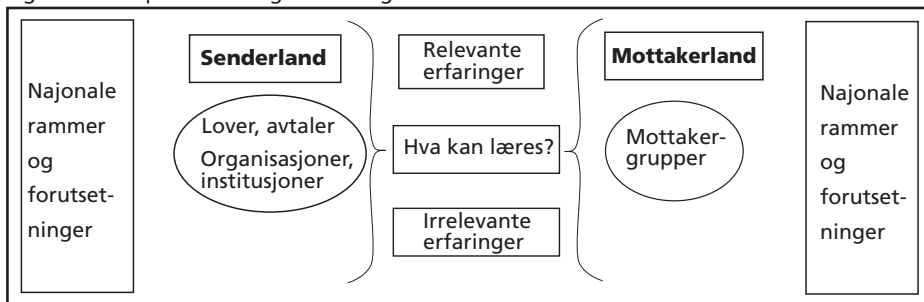
- former for praksis som er så sterkt knyttet til den sosiale og økonomiske konteksten de oppstod i, at læringspotensialet begrenses
- praksisformer og verktøy som er lett anvendbare i mange sammenhenger, og som dermed har et betydelig læringspotensial

Representanter fra «senderlandet» bør møte arbeidslivets parter i «mottakerlandet», og deltakerne bør i fellesskap i løpet av læringsprosessen avgjøre hvilke erfaringer som er:

- mest interessante for «mottakerlandet» (ikke nødvendigvis de mest vellykkede i «senderlandet», men man kan også lære av feil som er begått?)
- minst knyttet til spesifikke forhold i «senderlandet» (og dermed lettere å overføre)
- mest relevante for brede aktørgrupper i «mottakerlandet»
- best egnet til å mobilisere vedvarende støtte blant aktører i «mottakerlandet»

Disse poengene illustreres i figur 3.2.

Figur 3.2 Europeisk erfaringsutveksling fra mottaker- til senderland



Den viktigste kjøreregelen bør være at man bør lære av erfaringer uten å la seg fascinere av glansbilder som fungerte i fortiden, men som kanskje fungerte bare der og da. Dessuten må en lære selv, uten å kopiere eller ukritisk etterlikne andres erfaringer. Med god hjelp er det mulig å lære av andres feil, uten først å måtte begå de samme feilene selv.

Avslutning

Trass i betydelige forskjeller mellom EUs nye medlemsstater står de overfor noen felles utfordringer i form av svake fagforeninger, svak dialog mellom det sivile samfunnet og den offentlige forvaltningen samt manglende oppfølging av eksisterende lover eller uklar lovgivning på politikkfelter som arbeidsmarked og kompetanseutvikling. Dette setter av og til de nye medlemslandene i forlegenhet, og de kan bli svært lydheøre, kanskje ukritiske, overfor motebølger av lettvent «best practice» og «policy-læring» løstrevet fra den konteksten erfaringene oppstod i og skal overføres til. I enda større grad enn i mer konsoliderte og selvbevisste skandinaviske miljøer som utvikler politikk for arbeid og utdanning, blir internasjonale idéstrømmer i de nye medlemslandene instinktivt tolket som en mulighet til å modernisere og endre dårlig fungerende institusjoner og arbeidsmåter.

Et eksempel på dette er debatten om *flexicurity* (kloning av fleksible arbeidsmarkeder og sosial trygghet) og *aktiv arbeidsmarkedspolitik* (inkludert opplæring av arbeidsledige til jobber i nye næringer). I avgjørende grad har OECD og EU satt dagsordenen for denne debatten (jf. Strøby Jensen 2007:261), som i Skandinavia har blitt tolket i lys av egne nasjonale erfaringer. I de nye medlemslandene har disse begrepene i større grad blitt slagord ved at de tolkes som en løsning og ikke som en ramme med mulige verktøy.

Aktører i EUs nye medlemsland som samarbeider med internasjonale organisasjoner og overnasjonale organer, kan ha nytte av å videreutvikle realistiske perspektiver på muligheten for effektiv erfaringsoverføring over landegrensene. Dette kan gjøres gjennom felles læring, der fagbevegelsen og andre aktører i de nye medlemslandene sammenlikner egne erfaringer med erfaringer ervervet av tilsvarende skandinaviske og europeiske miljøer. Vi har i denne rapporten gjennomgått eksempler på EU-finansierte prosjekter for erfaringsutveksling mellom EUs gamle og nye medlemsland. Vår gjennomgåelse av skandinaviske erfaringer har tatt mål av seg å klargjøre betingelsene for slik gjensidig erfaringsutveksling.

I denne rapporten har vi bare kunnet skissere noen kjøreregler for slik erfaringsutveksling, og de bør absolutt videreutvikles. Gjennom samarbeid over landegrensene har både LO sentralt og forbundene gjort seg erfaringer som kan bidra til å forbedre disse kjørereglene. Lite av denne innsikten er foreløpig festet til papiret, men finnes som taus kunnskap i fagorganisasjonen. Ved å oppsummere og reflektere rundt forskjellige

byggesteiner som bør inngå i en velutviklet metode for internasjonal erfaringsutveksling, kan denne tause kunnskapen utfylle den foreliggende rapporten.

Liste over gjennomførte intervjuer

De fleste intervjuene foregikk over telefon, bare et mindretall var ansikt-til-ansikt intervjuer.

Sunnhordaland

Industrinettverket NIS

Samspelsforum for Næringsutvikling (SNU)

Samarbeidsrådet for Sunnhordaland

Stord Kommune

NAV Stord

LO i Sunnhordaland

Grenland

Vekst i Grenland AS

IndustriClusteret Grenland

PIL-bedriftenes Opplæringskontor

Karrieresenter Telemark

Kompetanseforum Telemark

Sverige/Danmark

LO i Sverige

IF Metall, Sverige

LO i Danmark

Undervisningsministeriet i Danmark

Referanser

- Abrahamsson, K., *School to Work Transition, Labour Market Flexibility and Lifelong Learning in the Swedish Context*. Project paper to be downloaded at <http://www.bwpat.de/>.
- Aftale mellem regeringen (Venstre og Det konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det radikale Venstre. Aftale om: Bedre vejledning og rådgivning til beskæftigede og virksomheder, 18. juni 2007. København.
- Arnesen, A-L., L. Lundahl (2006), «Still Social and Democratic? Inclusive Education Policies in the Nordic Welfare States.» *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50:3, 285 – 300.
- Arrowsmith, J. et al. (2004), «What can ‘benchmarking’ offer the open method of co-ordination.» *Journal of European Public Policy*, 11:2, April.
- Blossfeld, H.-P. (2003), «Globalization, social inequality and the role of country-specific institutions. Open research questions in a learning society.» I: Conceicao, P., M.V. Heitor and B.-A. Lundvall (eds.), *Towards a learning society: innovation and competence building with social cohesion for Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowman, J. R. (2005), «Employers and the Politics of Skill Formation in a Coordinated Market Economy: Collective Action and Class Conflict in Norway.» *Politics & Society*, Vol. 33, No. 4, 567–594, Sage Publications.
- Bowman, J. R. (2006), «Yrkesrettet opplæring i Norge: en norsk modell for samarbeid mellom arbeidsgivere?» I: *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 1/2006. Oslo.
- CEDEFOP (2001), *Lifelong learning in Sweden: The extent to which vocational education and training policy is nurturing lifelong learning in Sweden*. CEDEFOP Thessaloniki.
- CEDEFOP (2008), *Sectoral training funds in Europe*. Cedefop Panorama Series; 156. Terminology of vocational training policy, CEDEFOP.

- Due, J., J. Steen Madsen (2000), *Hvorfor er den danske aftalemodel anderledes enn den svenske*. FAOS forskningsnotat nr. 26. Sosiologisk Institutt, Universitetet i København.
- Due, m. fl. (2004), *Overenskomsternes bestemmelser om etter- og videreuddannelse*. FAOS forskningsnotat nr. 54. Sosiologisk Institutt, Universitetet i København.
- Dølvik, J. E. m.fl. (2007), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Døving, E., O.B. Ure og S. Skule (2004), *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveisrapport 2004*. Fafo-notat 2004:27.
- Døving, E. m.fl. (2006), *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000-2006. Sluttevaluering*. SNF/Fafo-rapport 551/2006.
- Eldring, L. (2007), «Uviklingen i polsk byggenæring etter EU-utvidelsen.» I: *Søkelys på arbeidslivet*, 2/2007, s. 133–147
- European Policy Centre (2005), *The Nordic model: A recipe for European success?* (Carlos Buhigas Schubert, Hans Martens). EPC Working Paper No.20, September.
- ETUC et al. (2005), *Framework of actions for the lifelong development of competences and qualifications, 3rd follow-up report*. ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP. Brussels.
- ETUC et al. (2006), *Framework of actions for the lifelong development of competences and qualifications, Evaluation report 2006*. ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP. Brussels.
- Falkum, E., K. Kleven og S. Skule (1997), *Identitet, mangfold og utvikling. Evaluering av Beredskapsprogrammet*. Fafo-rapport 220.
- Haga, T. (2004), *Status og utfordringer for Sunnhordaland*. Rogalandforskning, Rapport RF – 2004/147.
- Hall, P.A., D. Soskice (2001), «An Introduction to Varieties of Capitalism». I: Hall, P.A. and D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Kerschofs, P., M. H. André (2003), «European social dialogue on lifelong learning». I: *European Trade Union Yearbook 2002*. Brussels: ETUI.
- Lismoen, H., E. Løken (2006), *Virksomhet under trykk. Utfordringer for grafiske bransjer*. Fafo-rapport 538.

- LO i Sverige (2003), *Kompetensutveckling och lärande i arbetslivet. Huvudrapport med sammanfattning*. LO-prosjektet KUL, publisert i mai 2003. Stockholm.
- LO i Danmark (2005), *Uddannelsesaktivitet for voksne*. New Insight, September 2005. Landsorganisationen i Danmark, København.
- Nordisk arbeidsgruppe (2007), *Tenketank om framtidens kompetanser*. Nordic Network for Adult Learning/Nordisk Ministerråd. http://www.nordvux.net/download/2258/ntt_rapport_sum_en.pdf
- Onsager, K.T. et al. (2003), *Regionalpolitikk og utviklingsamarbeid i Østfold*. NIBR-rapport 3. Oslo.
- Rubenson, K., R. Desjardins (2009), «The impact of welfare state regimes on barriers to participation in adult education: A bounded agency model.» *Adult Education Quarterly*, under utgivelse).
- Scott, W. R. (1995), *Institutions and Organizations*. Sage Publications.
- Slutdokumentet fra trepartsudvalget om livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbeidsmarkedet af 20. marts 2006. Finansministeriet, København.
- Spaninks, L., V. Tutlys (2008), *Cooperation of stake holders in the Dutch VET system: What can be learned and applied from the experience of the establishment and development of regional training centres ROC's in designing the regional VET partnerships in Lithuania*. Paper presented at the European Conference on Educational Research, University of Gothenburg, Sweden, 10–12 September. (EERA/VETNET)
- Strøby Jensen, C. (2007), *Arbejdsmarkedsrelationer i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tjeldvoll, A. (1998), *Education and the Scandinavian welfare state in the year 2000*. New York: Garland.
- Uppdrag att analysera förutsättningarna för livslångt lärande inom vuxenutbildningen, Statskontoret. Stockholm 2003.
- Ure, O.B. (2005), *Høgskolen i Telemark som regional utviklingsaktør*, Fafo-notat 2005:02.
- Ure, O.B. (2007a), *Lifelong learning in Norway: a deflating policy balloon or an act of piecemeal implementation?* National report from subproject 1 in the frame of the EU 6th framework project LLL2010. Fafo-report 2007:30.

- Ure, O.B. (2007b), *Cross-border relevance of experiences in adult learning for employees*. Proceedings of the 5th ESREA European Research Conference. (Organised by Emilio Lucio-Villegas, M. del Carmen Martínez, Seville 2007).
- Venneslan, K. (2000), *Eier og marked. Sunnhordalandsindustrien på 1990-tallet*. Gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning. AHS Serie A 2000 – 1. Universitetet i Bergen.
- Venneslan, K. (1997), *Industriutvikling i Sunnhordaland 1990-1996/97. Rapport fra projektet «Arbeid og sysselsetting i Sunnhordaland»*. AHS Serie B 1997 – 4. Gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning. Universitetet i Bergen.

Skandinavisk fagbevegelse og EUs nye medlemsland

Norges bidrag til EØS har intensivert norske fagorganisasjoners og arbeidsgiveres samarbeid med EUs nye medlemsland. I ly av mottakerstyrte finansieringsordninger igangsettes prosjekter som aktualiserer spørsmålet om hvordan erfaringer fra norsk partssamarbeid er knyttet til nordiske samarbeidsmodeller. På oppdrag fra LO har Fafo undersøkt hvordan regional kompetanseutvikling kan inngå i erfaringsutveksling over landegrensene. I rapporten anbefales det å søke etter relevante erfaringer framfor gode eksempler, fram mot en metode som verdsetter fagorganisasjonenes erfaringer fra internasjonalt samarbeid.



Fafo

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

Fafo-rapport 2009:17
ISBN 978-82-7422-675-3
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20107