

KOMPETANSEUTVIKLING I NORSKE KOMMUNER: FRA UFAGLÆRT TIL FAGLÆRT



ANITA E. TOBIASSEN er dr.oecon. fra NHH (2004), og hun er førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI, Bergen. Hennes forskningsarbeid er innenfor samarbeid i og mellom bedrifter, kompetanseutvikling i arbeidslivet og internasjonalisering av små og mellomstore bedrifter.



ERIK DØVING er dr.oecon. fra NHH (2000), og han er førsteamanuensis ved Høyskolen i Oslo, økonomiutdanningen. Hans spesialområder er personalledelse og kompetanseutvikling i arbeidslivet.

SAMMENDRAG

Norske kommuner står overfor en tiltagende knapphet på faglært arbeidskraft de neste tiårene. Fagutdanning av egne medarbeidere i tilknytning til arbeidsplassen kan kompensere for mangel på kvalifisert arbeidskraft, for eksempel innenfor pleie- og omsorgstjenesten. Erfaringer fra syv kommuner viser at slik opplæring kan være en billig måte for kommunen å sikre tilgang på relevant arbeidskraft, blant annet fordi ansatte over 25 år har rett til gratis videregående utdanning. Resultatene viser at flere praktiske grep

er gunstig for best mulig resultat av satsing på oppgradering av egne ansatte, særlig tilrettelegging for å oppfylle praksiskrav, gjennomføring av teoretisk opplæring i kombinasjon med jobb og andre tiltak for å øke motivasjonen til å delta i opplæring. Best resultat oppnås når disse tiltakene inngår i et helhetlig opplegg fra ufaglært til faglært. Likebehandling av ansatte og langsiktig finansiering av opplæring ivaretas best når ansvaret ligger sentralt i kommunen, og ikke i den enkelte driftsenhet.

INNLEDNING

Kommunesektoren står overfor flere utfordringer i tiden som kommer. Økte krav til omstilling, effektivitet, kvalitet og ivaretagning av innbyggernes behov stiller krav til kommunene som arbeidsgiver. Frem mot 2020 er tilgangen på og forvaltningen av egen arbeidskraft en særlig utfordring (Sosial- og helsedirektoratet, 2005). Dette ser vi ikke minst innenfor pleie- og omsorgssektoren, hvor en relativt stor andel av medarbeiderne er ufaglærte.

Kommunene kan kompensere for mangel på kvalifisert arbeidskraft blant annet ved å drive målrettet kompetanseutvikling for ufaglærte medarbeidere, særlig ved at det legges til rette for at denne gruppen arbeidstakere kan ta fagutdanning i tilknytning til arbeidsplassen. I denne artikkelen ser vi nærmere på hvordan norske kommuner kan lykkes med kompetanseutvikling for denne gruppen medarbeidere, og hvilken nytte arbeidsgiver har av slik kompetanseutvikling.¹ Artikkelen bygger på data fra pleie- og omsorgstjenesten i sju kommuner. Nedenfor går vi kort gjennom sentrale utfordringer i kommunene og ser nærmere på tidligere forskning før vi gjør rede for resultatene.

BEMANNINGSUTFORDRINGER FOR KOMMUNENE

Utvikling, vedlikehold og oppdatering av arbeidstakernes kompetanse er en av de viktigste kildene til verdiskaping i arbeidslivet (Nordhaug, Døving og Nordhaug, 2004). Det gjelder ikke minst for arbeidsintensiv tjenesteyting i kommunene. Ifølge KS må kommunene konsentrere seg om to store arbeidsgiverutfordringer frem mot 2020: for det første evnen til utvikling og nyskaping og for det andre tilgangen på og forvaltningen av egen arbeidskraft. Demografiske endringer i befolkningen sammen med økningen i antall eldre i årene fremover vil forsterke denne utfordringen, fordi det medfører et behov for både bemanningsvekst og økt kompetanse. Kompetanseutviklingstiltak kan være et viktig ledd i arbeidet både for å kunne tiltrekke seg arbeidskraft og for å kunne beholde arbeidskraft (Nesheim, 2006), og slike tiltak kan dessuten ha en positiv

effekt på kommunenes omdømme utad. Omdømmet i arbeidsmarkedet kan være særlig viktig for offentlig sektor, som sjelden kan konkurrere lønnsmessig med privat sektor.

Kommunene har per i dag en relativt stor andel ufaglærte medarbeidere innenfor flere tjenestesektorer, ikke minst innenfor pleie- og omsorgssektoren, det tross for at de fleste kommuner har et uttalt mål om at medarbeidere innen denne sektoren minimum skal ha en fagutdanning. I 2003 ble 23 % av årsverkene innenfor helse- og sosialsektoren utført av ufaglærte (Sosial- og helsedirektoratet, 2004). Det er flere forhold som bidrar til at det kan bli mindre tilgang på kvalifiserte medarbeidere i årene som kommer. Beregninger viser at vi i 2025 vil mangle omkring 35 000 helsefagarbeidere (målt i årsverk), samtidig som tilstrømning til og fullføring av dagens utdanning til helsefagarbeider er for liten til å møte utfordringene (Econ Pöyry, 2008; Sosial- og helsedirektoratet, 2005). Fra 2006 til 2008 var det for eksempel en reduksjon på 10 % i antall søkere til helsearbeiderfaget. I tillegg preges kommunesektoren av et «grått image» som i liten grad appellerer til ungdommen som står foran utdannings- og karrierevalg (Moland og Egge, 2000). Konsekvensen er at kommunene sannsynligvis blir nødt til å ansette ufaglært arbeidskraft også i fremtiden.

Kommunene kan møte disse arbeidskraftutfordringene med flere komplementære tiltak. Ett tiltak kan være videreutdanning av egne medarbeidere. I artikkelen vil vi spesielt sette søkelyset på videreutdanning av egne medarbeidere som har lav formell utdanning. Omkring en fjerdedel av årsverkene i kommunene blir utført av ufaglærte, målt i antall ansatte blir andelen ufaglærte enda større. Det er med andre ord en arbeidskraftreserve som kan mobiliseres og utvikles.

TILRETTELEGGING FOR KOMPETANSEUTVIKLING

Ovenfor har vi sett at kompetanseutvikling er en strategisk utfordring for norske kommuner. Strategisk kompetansestyring handler om planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak for å sikre organisasjonen og den enkelte medarbeider nødvendig kompetanse for å nå definerte mål (Lai, 2004). Selv om strategisk kompetanseutvikling ideelt sett bør dekke både kortsiktige og langsiktige behov, styres kompe-

1 Artikkelen bygger på forskningsprosjektet «Realkompetansevurdering i kommuner». Prosjektet er finansiert av KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon).

tanseutvikling ofte av de akutte behovene ledere og medarbeidere opplever (jf. Olsen, 2008). Det er altså en fare for at kompetansebehovet slik det oppleves til daglig, i for stor grad blir styrende for hvilke etter- og videreutdanningstiltak som iverksettes (Larsen mfl., 1997). Strategisk kompetansestyring i en organisasjon tilsier derfor en systematisk tilnærming gjennom bruk av kompetanseanalyser (Lai, 2004). Gjennom en kompetanseanalyse kan kommunen få avdekket: (1) *kompetansekrav*, det vil si hvilken kompetanse kommunen trenger for å utføre definerte funksjoner og oppgaver og nå sine mål, (2) *kompetansebeholdning*, det vil si hvilken kompetanse kommunen forvalter gjennom sine medarbeidere, og (3) *kompetansebehov*, enten i form av kompetanse som ikke finnes, eller i form av kompetanse som ikke blir brukt, det vil si kompetanse som må anskaffes, utvikles eller mobiliseres.

I Norge har voksne over 25 år og uten fullført videregående skole lovfestet *rett* til å få realkompetansevurdert sin kompetanse. Realkompetansevurdering kan inngå i en bred kartlegging av kompetansebeholdning, men for arbeidsgiveren kan det først og fremst være et ledd i utdanning av medarbeidere frem til fagbrev. En realkompetansevurdering innebærer at det blir vurdert i hvilken grad arbeidstakerens praksis, kunnskaper og ferdigheter oppfyller kravene til en spesifisert utdanning. Når man vet hvilken kompetanse den enkelte besitter, blir det lettere å vurdere hvordan man skal dekke et eventuelt kompetansegap og utvikle tiltaksplaner for kompetanseutvikling, for eksempel fra ufaglært til faglært.

En realkompetansevurdering i forkant av et opplæringsløp vil være gunstig for både arbeidsgiver og arbeidstaker. For voksne med rettigheter er det fylkeskommunene som er ansvarlig for selve realkompetansevurderingen samt å gi utdanningen til de som ønsker det. Det vil dermed være kostnadseffektivt for kommunene å legge til rette for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling for medarbeidere med denne retten.

En realkompetansevurdering i forkant av et opplæringsløp er også gunstig sett fra arbeidstakers synspunkt. Realkompetansevurderingen gir muligheter for individuell tilpasning og kortere opplæringsløp ved at arbeidstakerne får godskrevet en del av praksisen. Det kan bidra til å øke de ansattes motivasjon til

både å starte opp og å gjennomføre en videreutdanning. Terskelen for å sette seg på skolebenken igjen kan dermed oppleves som mindre. Tidligere undersøkelser viser at medarbeidere med lite utdanning deltar langt mindre i opplæring sammenlignet med de som har høyere utdanning (Døving mfl., 2006; Hagen og Skule, 2004; Skaalvik mfl., 2000). Eksempelvis viser SSBs arbeidskraftundersøkelse (2004) at omkring 5 % av arbeidstakerne med utdanning på ungdomsskolenivå har deltatt på kurs i løpet av siste måned, mens det tilsvarende tallet for universitets- og høgskoleutdannede er mellom 15 og 20 %. Årsaker til dette er blant annet manglende motivasjon på grunn av dårligere erfaringer knyttet til tidligere skolegang (OECD, 2004; Opheim, 2004). Skaalvik mfl. (2000) finner at lav forventning om mestring er en viktig barriere for deltakelse blant ansatte med lav utdanning. Mestringstroen kan bedres ved at den enkelte gis mulighet til å oppleve høy ytelse og suksess, og det viser seg at personer som gjennomfører opplæring, faktisk opplever økt selvtillit og gjerne blir motivert til ytterligere opplæring (Nordhaug, 1994; Døving mfl., 2003). Tidligere undersøkelser peker også på at opplæring av medarbeidere med lite utdanning bør ha et visst jobbrelatert eller bedriftsspesifikt innslag, fordi dette gir økt motivasjon (Hagen og Skule, 2004).

Motivasjonen for gjennomføring kan også styrkes ved at flere på samme arbeidsplass deltar i opplæringen, slik at deltakerne kan hjelpe og støtte hverandre (Døving og Tobiassen, 2006). Flere deltakere fra samme arbeidsplass kan også bidra til at medarbeiderne blir mindre avhengig av støtte fra nærmeste leder underveis i opplæringen. Det kan imidlertid ikke helt erstatte støtte fra leder. Ifølge Tharenou (2001) er støtte fra ledelsen en av de viktigste faktorene på arbeidsplassen for at de med lite utdanning skal delta i opplæring, mens Hillage mfl. (2006) finner at manglende støtte fra arbeidsgiver er en viktig årsak til hvorfor noen avbryter opplæring de har begynt på.

Vi vil også understreke at god informasjon i forkant av et opplæringsløp vil senke terskelen for å starte videreutdanningen. Informasjon bidrar til at arbeidstakerne blir trygge på hva opplæringstiltaket går ut på, og hva det vil kreve av dem (Døving og Tobiassen, 2006). Gjennom å ha bedre informasjon om hva opplæringen går ut på, hva som kreves av den enkelte, og hva opplæringen kan resultere i, kan gjennomføringsgraden økes.

Finansiering av opplæringen er ofte en begrensende faktor. Tidligere undersøkelser viser at egenandelen for voksne med lite utdanning må være relativt lav for at de skal være interessert i å delta (Døving og Tobiassen, 2006). Samtidig kan det nevnes at opplæring i arbeidslivet ofte innebærer at arbeidstakeren må ofre en del av fritiden, slik at selv om arbeidsgiver finansierer det meste, er det ikke helt kostnadsfritt for den enkelte.

GEVINSTER AV OPPLÆRING

Det er vanskelig å finne gode data som gir sikre konklusjoner om hvilke effekter ulike kompetanseutviklings tiltak har for arbeidsgiver (Bartel, 2000; Blundell mfl., 1999; Hollenbeck, 1996) og for arbeidstaker (Schøne og Torp, 2005). En grunn er at mange typer effekter av kompetanseutvikling og ulike opplæringsprogrammer er krevende å måle. Imidlertid er arbeidsgivere i både privat og offentlig sektor av den oppfatning at kompetanseutvikling for arbeidstakere med lite utdanning bidrar til økt kvalitet på de tjenestene som leveres, og at det reduserer sannsynligheten for at det gjøres feil (Døving og Tobiassen, 2006). Videre understrekes det at opplæring resulterer i stolte og fornøyde medarbeidere med økt selvtillit, og at dette har en positiv innvirkning på arbeidsmiljøet. Opplæringstilbud og det forhold at foretaket bruker penger på å utdanne medarbeiderne, viser at ledelsen er opptatt av den individuelle ansattes arbeidsutførelse og utvikling (Nordhaug, 1998). Videreopplæring blir dermed én blant flere måter å vie medarbeidere positiv oppmerksomhet på, noe som igjen kan føre til bedre arbeidsmoral, mindre slurv og sterkere oppslutning om virksomheten.

Kompetanseutvikling kan påvirke turnover på ulike måter (Døving og Nordhaug, 2005; Benson mfl., 2004). På den ene side kan det kan åpne flere muligheter i det eksterne arbeidsmarkedet og dermed øke lekkasjen av arbeidskraft. På den annen side kan det åpne for flere jobbmuligheter internt i etaten eller i kommunen og dermed gjøre det mer interessant for arbeidstakeren å bli værende i virksomheten. Flere studier viser at investering i opplæring fra arbeidsgivers side faktisk bidrar til at ansatte føler seg mer knyttet til arbeidsgiver (Barret og O'Connel, 2001; Garcia mfl., 2000; Leuven mfl., 2005). Sterkere tilknytning til og oppslutning om arbeidsgiver kan i neste omgang føre

til lavere turnover (Randall, 1990) og økt jobbytelse (DeCotiis, 1987).

ERFARINGER FRA NORSKE KOMMUNER

Det empiriske materialet i denne artikkelen er hentet fra et prosjekt utført på oppdrag fra KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) i 2007–08. Sju norske kommuner av varierende størrelse (fra omkring 3000 til 250 000 innbyggere) og fra ulike deler av landet deltok i prosjektet.²

Vi samlet inn data fra både arbeidsgivere og arbeidstakere ved bruk av både kvalitative og kvantitative metoder. Vi gjennomførte til sammen 30 halvstrukturerte intervju med nøkkelinformanter i de deltakende kommunene. Intervjuene omfattet rådmann, kommunaldirektør, personalsjef (eller annen relevant medarbeider i personal-/organisasjonsstaben) og enhetsledere. Vi intervjuet også en del lokale tillitsvalgte. I tillegg til intervjuene arrangerte vi to heldags seminarer med deltakere fra kommunene samt representanter fra fylkeskommunene kommunene tilhører. På samlingene presenterte og diskuterte vi våre funn og fikk frem ny informasjon og fortolkninger av datamaterialet fra deltakerne.

Videre gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant voksne ansatte uten fagbrev og voksne ansatte som hadde tatt en fagutdanning i løpet av de fire siste årene. Undersøkelsen ble avgrenset til ansatte innen pleie- og omsorgssektoren i de deltakende kommunene. I alt ble det sendt ut 828 spørreskjema, hvorav 213 kom utfylt i retur. Resultatene drøftet nedenfor er i hovedsak basert på de kvalitative dataene.

REALKOMPETANSEVURDERING

Vi finner at arbeidsgiver anser realkompetansevurdering som relevant primært dersom kommunen også tilbyr medarbeidere å ta fagbrev i tilknytning til jobben. Realkompetansevurderingen skjer da enten for å avdekke hvor mye de enkelte kandidatene mangler av praksis, og/eller for å avdekke hvor mye erfaring og praksis de kan få godskrevet ut fra den teoretiske delen av en fagbrevutdanning, og som kan resultere i en avkorting i teoriopplæringen. Dersom en medarbeider ikke realkompetansevurderes i forkant av opp-

2 De kommunene som deltok, var Bergen, Bærum, Bø i Nordland, Hadsel, Kongsvinger, Kvam herad og Ringsaker.

læringen, mister vedkommende muligheten til å få et avkortet opplæringsløp. Fra arbeidsgivers side kan det være ønskelig at arbeidstaker gjennomfører hele den teoretiske opplæringen, men for arbeidstakeren kan det være svært motiverende å få et kortere opplæringsløp, noe som kan gjøre det lettere å gjennomføre en fagbrevutdanning.

Arbeidsgivere kan spille en viktig rolle når det gjelder å informere medarbeidere om muligheten til realkompetansevurdering. En undersøkelse viser at hele 76 % av den voksne befolkningen i Norge ikke kjenner til retten til realkompetansevurdering (Vox, 2006). Vår undersøkelse blant medarbeidere i kommunene viser noe bedre tall ved at 30 % kjenner godt til ordningen, 46 % har hørt om denne, men vet lite konkret, mens 24 % overhodet ikke kjenner til ordningen. Spørreundersøkelsen viser samtidig at dersom medarbeidere først får informasjon, er det mange som *selv* tar initiativ til realkompetansevurdering og kanskje også til å skaffe seg et fagbrev. Et viktig skritt for arbeidsgivere er dermed å informere ansatte om retten til realkompetansevurdering og muligheten for en fagbrevutdanning.

Samtidig kan realkompetansevurderingen oppleves som tøff for noen arbeidstakere. Bærum kommune har tatt hensyn til dette ved at de i forkant av realkompetansevurderingen og opplæringen gjennomfører et frivillig leseveiledningskurs («forkurs»). I disse kursene gjennomgår de viktigste begrepene fra teorien for å bevisstgjøre deltakerne om hva de faktisk kan. Ifølge Bærum kommune er lesekurset og det at teoriopplæringen gis på arbeidsplassen, en vesentlig forklaring på at nær 100 % gjennomfører opplæringen.

ANSVAR FOR KOMPETANSEUTVIKLING

Et sentralt spørsmål i forbindelse med kompetanseutvikling i kommunene er om den enkelte driftsenhet eller kommunen sentralt skal finansiere dette. Som en leder av en driftsenhet sier det: *Når økonomien blir stram, blir det vanskelig å drive med kompetanseutvikling.*

De fleste av våre informanter er nokså entydige i at dette prinsipielt sett er kostnader som kommunen sentralt burde bære, og ikke den enkelte driftsenhet (selv om det faktisk ikke er slik i alle kommunene som deltar i undersøkelsen). Hvis ikke kan kompetanseutvikling bli for avhengig av den enkelte enhetsleders

interesse og prioritering. Det kan da utvikle seg ulike praksiser i ulike driftsenheter samt at hvilken enhet en medarbeider er ansatt i, blir avgjørende for om vedkommende får et tilbud om å delta i kompetanseutvikling eller ikke. Vår undersøkelse tyder på at kompetanseutvikling som er forankret på toppnivå i kommunen samtidig som den er forankret hos enhetsledere, har størst mulighet for å lykkes. Undersøkelsen viser samtidig at enhetsleder er en nøkkelperson for gjennomføring av systematisk arbeid med kompetanseutvikling. Enhetsleder som selv har opplevd at det er vanskelig å skaffe kvalifisert arbeidskraft, er langt mer motivert til å gjennomføre tiltak for kompetanseutvikling. Følgende sitat er illustrerende:

I kompetanseutviklingsprosjektene er vi helt avhengig av motivasjon og vilje fra linjelederne for å få gjennomført de ulike tiltakene. Dvs. at de konkret har følt på kroppen hvor vanskelig det er å få tak i kvalifisert arbeidskraft.

En annen suksessfaktor ser ut til å være at noen i kommunen har et overordnet ansvar for å tilrettelegge for opplæring, blant annet med hensyn til å sette seg inn i lover og regler som gjelder (for eksempel retten til realkompetansevurdering), å bidra med informasjon til enhetsledere og ansatte og å sørge for gode rutiner for hvordan man legger til rette for praksis og lignende. En av våre informanter sier det slik:

Det er viktig at det er noen i kommunen som organiserer dette, og at man har kompetanse i kommunen til å kvalitetssikre dette, at det er noen som er interessert i å jobbe med disse tingene.

Dersom noen gis et overordnet ansvar, kan kommunene oppnå stordriftsfordeler ved at hver enhetsleder selv slipper å finne ut av dette og utvikle rutiner for hvordan jobbe med kompetanseutvikling. For mindre kommuner kan dette løses ved at slike oppgaver legges til en stilling sammen med andre oppgaver, for eksempel ved at de utgjør en viss prosent av stillingen.

MOTIVERE TIL DELTAKELSE

En viktig oppgave for arbeidsgiver er hvordan man kan oppmuntre ansatte med lite utdanning til å ta et fagbrev. Enhetsledere vi snakket med, mener de har god

oversikt over hvilke medarbeidere som er interessert i videreutdanning, og hvem som kan egne seg for dette, og at de etter beste evne prøver å oppmuntre potensielle kandidater til å delta. Motivasjon til å delta er særlig viktig for voksne arbeidstakere, som ofte opplever flere hindringer enn personer i den typiske alderen for grunnutdanning. Spørreundersøkelsen viste for eksempel at omkring en fjerdedel opplever omsorgsansvar som en viktig hindring, en fjerdedel mener de er for gamle, og en fjerdedel synes at det er for kostbart. Noen sier ganske enkelt at de ikke har lyst. Mens de som synes de er for gamle, oftest sier de ikke kan tenke seg å ta fagbrev, sier de som hindres av omsorgsansvar, oftest at de faktisk ønsker å ta fagbrev.

En utfordring relatert til motivasjon er at medarbeidere med lang praksis i utgangspunktet ikke alltid ser verdien av å ta en fagutdanning. Det kan derfor være hensiktsmessig for arbeidsgiver å tydeliggjøre behovet kommunen har for fagkompetanse. En enhetsleder uttaler seg slik:

Vi må få dem til å forstå at vi trenger fagkompetansen i stillingen. Noen tenker at de har så lang praksis at de kan det meste. Vi må snu på dette og få dem til å forstå at det faktisk ikke er slik.

Andre understreker viktigheten av å skape en «kultur for kompetanseutvikling». Ved at det satses på kompetanseutvikling for ansatte på ulike nivå, blir terskelen for å delta i videreopplæring mindre, også for ansatte som har lite utdanning. Det bidrar til at ansatte blir mer interessert i å skaffe seg et fagbrev, gjerne på egen hånd og uten at det er initiert av arbeidsgiver.

VEILEDNING OG OPPMUNTRING I OPPLÆRINGSPERIODEN

En ting er å motivere potensielle deltakere til å begynne på en videreutdanning, en annen og kanskje vel så viktig utfordring er å bidra til at deltakerne beholder motivasjonen slik at de gjennomfører opplæringen og ikke hopper av underveis. Vi vet fra tidligere undersøkelser at arbeidstakere med lite utdanning ofte har særlig behov for støtte underveis i en opplæringsperiode (Døving og Tobiassen, 2006). Det går også tydelig frem av spørreundersøkelsen, der 46 % sier at støtte og oppmuntring fra arbeidsgiver, leder, tillitsvalgt eller kollegaer er viktig for lysten til å ta et fagbrev. Også

enhetslederne vi intervjuet, understreket behovet for slik støtte.

Ingen av kommunene i prosjektet hadde etablert konkrete rutiner for hvordan de skal gi slik støtte, dermed ser det ut til å variere fra driftsenhet til driftsenhet innenfor en og samme kommune. I noen tilfeller er det nærmeste leder eller enhetsleder som er tilgjengelig for diskusjoner og spørsmål. I andre tilfeller får medarbeideren som tar opplæring, tildelt en veileder eller mentor vedkommende kan forholde seg til. Veilederen kan være en kollega som tidligere har gjennomført en tilsvarende opplæring, eller det kan være en som har høyere kompetanse (for eksempel en sykepleier dersom medarbeideren skal utdanne seg til helsefagarbeider). Andre som kan fungere godt som veiledere, er medarbeidere som har fått veilederopplæring for lærlinger. Det kan også være god støtte i at flere fra samme arbeidsplass begynner på videreopplæring samtidig, omkring en tredjedel av respondentene fremhever dette som et av de viktigste tiltakene arbeidsgiver bør bruke. Vi vil tro at det viktigste ikke er hvem som fungerer som veileder eller mentor, men at den enkelte faktisk får slik støtte. Omkring en tredjedel av respondentene fremhever slik veiledning på arbeidsplassen som et av de viktigste tiltakene fra arbeidsgivers side, og det er som oftest de yngste medarbeiderne som etterspør veileder.

TILRETTELEGGING FOR PRAKSIS

Et kritisk punkt i videreutdanning fra ufaglært til faglært er hvordan sikre at deltakerne får tilstrekkelig med praksis, slik at de får en godkjent fagbrevutdanning. Spørreundersøkelsen viste at dette er et tema arbeidstakerne er opptatt av, spesielt de som jobber deltid. En spesiell utfordring i forbindelse med praksis er at mange innenfor pleie- og omsorgssektoren har svært lave stillingsprosent, mens kravet til praksis regnes om til 100 %-stillinger. En medarbeider med 20 % stilling vil dermed bruke fem ganger så lang tid på praksiskravet som en medarbeider i full stilling.

Noen kommuner (for eksempel Bærum) har et krav om at ansatte som skal tilbys fagbrevutdanning, bør ha jobbet i minst 3,5 år og bør ha en stillingsprosent på nærmere 50 før de innleder videreopplæringen, blant annet for at det skal bli lettere å oppfylle praksiskravene. Andre kommuner har ikke slike krav og

ønsker heller ikke å stille slike krav; samtidig kan utfordringene med å oppnå nok godkjent praksis bli større. De fleste av våre informanter mener arbeidsgiver bør ta ansvar. Hvis arbeidstakerne helt på egen hånd må skaffe seg nødvendig praksis, kan dette føre til at de ikke går i gang med en fagbrevutdanning, eller at de ikke klarer å skaffe seg nødvendig praksis når teoridelen er fullført. For å løse disse utfordringene med krav til praksis har noen kommuner ordninger der ansatte under utdanning og i små stillinger prioriteres ved tildeling av vikariater. Tilrettelegging for praksis tilsier også et tett samarbeid med eller mellom enhetsledere for å sikre at ansatte kan hospitere i andre enheter, for eksempel at vedkommende arbeider en tid i hjemmesykepleie og en tid på institusjon. Vår undersøkelse viser at dette ikke nødvendigvis er så lett å få til som man skulle tro:

Innenfor pleie og omsorg må medarbeideren ofte hospitere rundt for å oppfylle praksiskrav, dette krever noe fleksibilitet fra arbeidsgivers side, mens det innenfor barne- og ungdomsarbeid ofte er vanskelig i det hele tatt å oppfylle de spesifikke praksiskravene.

HELHETLIGE OPPLÈGG

Kommunene Bærum og Ringsaker har i samarbeid med de respektive fylkeskommunene (Akershus og Hedmark) utformet et helhetlig opplegg for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling for ufaglærte. Felles for disse oppleggene er at kommunene har laget rutiner for hele løpet fra ufaglært til faglært. Det omfatter både hvordan arbeidsgiveren informerer enhetsledere og medarbeidere om mulighetene, gjennomføring av realkompetansevurderingen og gjennomføring av den teoretiske opplæringen. I begge kommunene gjennomføres den teoretiske opplæringen på arbeidsplassen, noe de har gode erfaringer med. Opplæringen oppleves da mer som en del av jobben. For både Bærum og Ringsaker er et tett samarbeid med de respektive fylkeskommunene en viktig faktor for at de lykkes.

GEVINSTER AV OPPLÈRING

Ingen av kommunene i prosjektet har gjort systematiske evalueringer av sine kompetanseutviklingstiltak for ufaglærte, men det er utbredt enighet om at en fagbrevutdanning er fordelaktig både for kommunen og

for den enkelte medarbeider. En enhetsleder uttaler seg slik på spørsmålet:

Det er en vinn-vinn-situasjon for begge parter, for arbeidsgiver og arbeidstaker. Gjennom å få økt kompetanse går ting glattere i jobben.

Flere av informantene mener at kompetanseutvikling for ufaglærte fører til et bedre arbeidsmiljø generelt sett, ikke minst fordi det gir bedre faglige diskusjoner på arbeidsplassen. Videre blir det hevdet at fagutdanning bidrar til at de med høyere utdanning (for eksempel sykepleiere) blir mer motiverte i sin jobb når det blir faglærte som kan gis større ansvar, og som kan overlates flere arbeidsoppgaver. En informant uttaler følgende:

Vi hører for eksempel fra sykepleierne at de synes det er veldig slitsomt å jobbe i primærhelsetjenesten nettopp fordi det er så mange ufaglærte der, og at ansvaret på dem blir altfor stort. Vi har stor tro på at et kompetanseløft vil gi et bedre fagmiljø, og at det for eksempel skal bli mer attraktivt å jobbe som sykepleier i kommunen.

Videre understrekes det at en fagutdanning gir høyere kvalitet på tjenestene, og at teoriopplæring i seg selv er fordelaktig uavhengig av hvor lang praksis den enkelte måtte ha fra før. Følgende uttalelse kan illustrere dette:

Fagutdanning gjør medarbeideren tryggere i faget, man blir mer trygg i hverdagen, dette gir også et bedre arbeidsmiljø.

Fagopplæring gjør at den ansatte kan gjøre en mer selvstendig jobb, personen blir mer reflektert i arbeidsutførelsen og gjør antakelig en bedre jobb. Jobben blir også mer interessant når man får økt innsikt i arbeidet. Dette er viktige gevinster for den som gjør jobben.

Et flertall av respondentene fra spørreundersøkelsen som har tatt et fagbrev i løpet av de fire siste årene, rapporterer om at de gjør jobben bedre etter at de tok en fagbrevutdanning.

Våre informanter tror ikke at videreopplæring i form av fagbrev vil føre til at flere slutter. Denne gruppen arbeidstakere har ofte få alternativer uansett, fordi det stort sett er kommunene som ansetter

pleie- og omsorgsarbeidere, særlig på mindre steder (jf. Griffeth mfl., 2000). Våre informanter nevner at medarbeiderne ofte føler seg mer verdsatt når de får tilbud om videreopplæring, og de føler større lojalitet overfor sin arbeidsgiver. Det samsvarer med tidligere undersøkelser (Barret og O'Connel, 2001; Green 2000, Garcia mfl. 2000; Leuven mfl. 2005). Spørreundersøkelsen indikerer tilsvarende resultater. Det er kun 4 % som mener at realkompetansevurdering er nyttig eller relevant med tanke på å søke andre jobber.

Å gi ufaglærte en fagbrevutdanning kan også bidra til bedre utnyttelse av begrensede ressurser ved at ressurser frigjøres. Det gjelder ikke minst i hjemmesykepleien, hvor ufaglærte ikke har anledning til å dele ut medisiner.

Bærum kommune har beregnet hva det gjennomsnittlig koster å gi en medarbeider en fagutdanning, og konkluderer med at dette er en rimelig måte å sikre mer kompetent arbeidskraft i kommunen på.

OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Med de utfordringene kommunene står overfor, vil det være en god langsiktig politikk å legge til rette for kompetanseutvikling for medarbeidere med lite eller ingen fagutdanning. Det kan være særlig aktuelt innenfor pleie- og omsorgssektoren, hvor det er store bemanningsutfordringer fremover, og hvor behovet for kvalifisert arbeidskraft øker. Samtidig har mange kommuner stram økonomi, og det kan lett resultere i kutt i budsjetter for kompetanseutvikling. Ansatte over 25 år og uten fullført videregående skole har imidlertid rett både til realkompetansevurdering og til videregående opplæring. Dermed blir kostnadene for kommunen for denne gruppen relativt beskjedne. I Bærum og Ringsaker kommune har for eksempel omtrent halvparten av deltakerne rett til gratis fagopplæring.

Opplæringen er likevel ikke uten kostnader for kommunene, en viktig kostnad er vikarer når medarbeidere må ha fri for å gå på skole. Med god planlegging av vakter er det i mange tilfeller mulig å tilrettelegge slik at vikarbehovet blir overkommelig. Videre bør kommunen tilrettelegge rent praktisk for at medarbeidere klarer å gjennomføre den teoretiske opplæringen

i kombinasjon med jobb. I tillegg blir kommunens oppgave å tilrettelegge for at medarbeideren får oppfylt praksiskravene.

Våre resultater tyder på at en helhetlig kompetansepolitikk i kommunen best utformes og iverksettes når det overordnede ansvaret ligger sentralt i kommunen og med politisk forankring. En spesialisert personalfunksjon i sentraladministrasjonen har blant annet større kapasitet til å holde oversikt over aktuelle regler, ordninger og tilbud. Personalstaben har også god mulighet til sikre samordning, standardisering og likebehandling av personaltiltak på tvers av organisatorisk og geografisk adskilte enheter. Mindre kommuner kan ha små muligheter til å oppnå stordriftsfordeler selv om kompetansearbeidet sentraliseres. For disse kommunene kan det dermed være aktuelt å drive opplæringsarbeid i samarbeid med nabokommunene.

Standardisering kan imidlertid gi mindre fleksibilitet og tilpasning til den enkelte arbeidstakers situasjon. En viss desentralisering kan bidra til en mer helhetlig personalpraksis internt i den enkelte driftsenhet der opplæring ikke blir en isolert aktivitet. For eksempel kan minoritetsspråkliges ferdigheter i norsk styrkes ved at de bare jobber sammen med norskspråklige.

Til slutt er det grunn til å minne om at det som på kort sikt fremstår som billig, kan være dyrt på lang sikt. Opplæringsbudsjettene er ofte det første som kuttes i dårlige tider (Nordhaug, 1998). En viktig grunn til det kan være at det på kort sikt er en fordel både for daglig drift og for budsjett å kutte i opplæring. I tillegg til denne «kortsiktighetens tyranni» er en annen viktig grunn «synlighetens tyranni»: Opplæring betraktes ofte som løpende kostnader, og ikke som investeringer som gir gevinster i fremtiden. Det kan skyldes at investeringer i kompetanse, i motsetning til investeringer i for eksempel bygninger, ikke resulterer i noe synlig og håndfast. Det tilsier blant annet at kommunen sentralt bør ha ansvar for finansiering av opplæring. Dersom finansieringen overlates til den enkelte driftsenhet, er det lett at opplæringsbudsjettene blir det første offeret for sparekniven når stramme driftsbudsjetter gjennomgås. M

REFERANSER

- Barrett, A. og O'Connell, P.J. (2001). Does training generally work? The return to in-company training. *Industrial and Labor Relations Review*, 54 (3), s. 647–662.
- Bartel, A.P. (2000). Measuring the employer's return on investments in training: Evidence from the literature. *Industrial Relations*, 39, (3).
- Benson, G., Finegold, D. og Mohrman, S.A. (2004). You paid for the skills, now keep them: Tuition reimbursement and voluntary turnover. *Academy of Management Journal*, 47 (3), s. 315–31.
- Blundell, R., Dearden, L., Meghir, C. og Sianesi, B. (1999). Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy. *Fiscal Studies*, 20 (1), s. 1–23.
- DeCotiis, T.A. og Summers, T.P. (1987). A Path Analysis of a Model of the Antecedents and Consequences of Organizational Commitment. *Human Relations*, 40 (7), s. 445–470.
- Døving, E. og Nordhaug, O. (2005). Turnover, Change and Learning in Organizations. I: Lines, R., Langley, A. og Stensaker, I. (red.) (2005). *New Perspectives on Organizational Learning and Change*, s. 205–221. Bergen: Fagbokforlaget.
- Døving, E. og Tobiassen, A.E. (2006). Arbeidsrelatert opplæring. *Beta*. 2006, nr. 2, s. 147–160.
- Døving, E., Ure, O.B., Tobiassen, A.E. og Hertzberg, D. (2006). *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000–2006*. Sluttevaluering. SNF-rapport nr. 32/2006, Fafo-rapport 551/2006.
- Døving, E., Ure, O.B., Teige, B. og Skule, S. (2003). *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveistrapport 2003*. SNF arbeidsnotat nr. 58/03. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Econ Pöyry (2008). *Rekruttering og arbeidskraft i kommunene – en kunnskapsstatus*. Econ-rapport nr. 2008-128. Oslo: Econ Pöyry.
- Garcia, F., Arkes, J. og Trost, R. (2000). Does employer-financed general training pay? Evidence from the US Navy. *Economics of Education Review*, 21, s. 19–27.
- Green, F. (2000). The impact of company human resource policies on social skills: Implications for training sponsorship, quit rates and efficiency wages. *Scottish Journal of Political Economy*, 47 (3), s. 251–272.
- Griffeth, R.W., Hom, P.W., Gaertner, S. (2000). A meta-analysis of antecedents and correlates of employee turnover: Update, moderator Tests, and research implications for the next millennium. *Journal of Management*, 26(3), s. 463–488.
- Hagen, A. og Skule, S. (2004). *Det norske kompetansemarkedet – en oversikt og analyse*. Oslo: Fafo-rapport 461.
- Hollenbeck, K. (1996). *A Framework for Assessing the Economic Benefits and Costs of Workplace Literacy Training*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Paper presented at «workplace Learning: The Strategic Advantage» Conference, Milwaukee, Wisconsin, April 29, 1996.
- Lai, L. (2004). *Strategisk Kompetansestyring*, 2. utgave. Fagbokforlaget.
- Larsen, K.A., Longva, F., Pape, A., Reichborn, A.N. (1997). *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212. Oslo.
- Leuven, E., Oosterbeek, H., Sloof, R. og Van Klaveren, C. (2005). Worker reciprocity and employer investment in training. *Economics*, 72, s. 137–149.
- Moland, L. og Egge, M. (2000). *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft*. Fafo-rapport nr. 337. Oslo: Fafo.
- Nesheim, T. (2006). *Framtidens ledelse i kommunene*. SNF rapport 26/06. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Nordhaug, O. (1994). *Human Capital in Organizations: Competence, Training, and Learning*. New York/Oslo: Oxford University Press/Scandinavian University Press.
- Nordhaug, O. (1998). *Strategisk personalledelse*. Utvalgte emner. Oslo: Tano Aschehoug.
- Nordhaug, O., Døving, E. og Nordhaug, I.W. (2004). Kompetanse i norske bedrifter: Verdiskaping, drivkrefter og behov. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 21(1), s. 101–113.
- OECD (2004). *Thematic Review on Adult Learning. Adult Learning Policies and Practices*. Comparative report 1st draft for comment.
- Olsen, T.H. (2008). *Towards a Dynamic Understanding of Competence Management during Organizational Change*. Ph.d.-avhandling, Norges Handelshøyskole.
- Opheim, V. (2004). *Equity in Education*. NIFU STEP Norsk institutt for studier av forskning og utdanning/Senter for innovasjonsforskning, Oslo.
- Randall, D.M. (1990). The consequences of organizational commitment: methodological investigation. *Journal of Organizational Behavior*, vol. 11, s. 361–378.
- Schöne, P. og Torp, H. (2005). Opplæring i arbeidslivet. I: Rasmussen, B. (ed.): *Et bærekraftig nytt arbeidsliv? Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Norges forskningsråd, Program for arbeidslivsforskning, s. 59–75.
- Skaalvik, E.M., Finbak, L. og Ljosland, O.H. (2000). *Voksenopplæring i Norge ved tusenårskiftet*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt.
- Sosial- og helsedirektoratet (2005). *Rapport nr. 2 fra Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell 2003–2006*. IS-1312.
- Tharenou, P. (2001). The Relationship of Training Motivation to Participation in Training and Development. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 74, s. 599–621.
- Vox (2006). *Voksnes læring 2006 – tilstand, utfordringer og anbefalinger*. BASIS.