

Winfried Ellingsen
Kari Folkenborg
Stig-Erik Jakobsen

Kompetansekrav i norsk landbruk

Behov, innhold og organisering



Winfried Ellingsen
Kari Folkenborg
Stig-Erik Jakobsen

Kompetansekrav i norsk landbruk **Behov, innhold og organisering**

© Fafo 2004

ISBN 82-7422-464-7

ISSN 0801-6143

SNF-rapport nr. 18/04

ISBN 82-491-0330-0

Omslagsbilde: Kyr på beite © Tore Wuttudal / NN / Samfoto

Omslag: Agneta Kolstad

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag, drøfting og anbefalinger	6
1 Innledning	19
1.1 Formål og bakgrunn	19
1.2 Datagrunnlag	20
1.3 Begrepsavklaring	23
1.4 Gangen i utredningen	24
2 Bakgrunn for et kompetansekrav	25
2.1 Utviklingstrekk med betydning for et nytt kompetansekrav	25
2.2 Utdanningsnivå og kompetanseutvikling i norsk landbruk	28
2.3 Hvilke kompetansekrav foreligger allerede?	32
2.4 Kvalitetssystemet i Landbruket (KSL)	33
2.5 Kompetansekrav i landbruket i andre land	35
2.6 Kompetansekrav i byggenæringen	40
2.7 Oppsummering og drøfting	43
3 Behovet for et kompetansekrav i landbruket	45
3.1 Hva mener interessentene?	45
3.2 Hvem skal kompetansekravet gjelde?	55
3.3 Oppsummering og drøfting	58
4 Innhold og nivå i kompetansekravet	63
4.1 Informantperspektivene	63
4.2 Sammenfatning og drøfting	72
5 Hvordan bør opplæringen organiseres?	75
5.1 Hvem skal stå for opplæring?	75
5.2 Drøfting av ansvaret for opplæring og realkompetansevurdering	77

6 Modeller for et kompetansekrav	81
6.1 Ingen kompetansekrav	81
6.2 Fire ulike modeller for et kompetansekrav i landbruket	82
6.3 Nærmere drøfting av de aktuelle modellene	84
Vedlegg 1 Utredningsmandat. Kompetansekrav i landbruket.....	92
Vedlegg 2 Lærevilkår i landbruket	96
Vedlegg 3 Lover og forskrifter som ligger inne i KSL kravene	97
Vedlegg 4 Kvalifikasjonskrav i byggenæringen	100

Forord

På oppdrag fra Statens Landbruksforvaltning har Fafo i samarbeid med SNF gjennomført en utredning av behovet for, innholdet og en eventuell organisering av et personrettet kompetansekrav i landbruket. Utredningen skal danne et kunnskapsgrunnlag for beslutningen om det skal innføres et kompetansekrav til primærprodusenter i landbruket.

I forbindelse med gjennomføringen av oppdraget hadde forskerne fra Fafo og SNF flere møter med styringsgruppen for prosjektet, som besto av Reidar Olsen (leder), Ingar Mellem, Jostein Ohm og Anders Leine. Disse har kommet med konstruktive innspill og kommentarer til analysearbeidet, og vi takker for dette. Alle konklusjoner og vurderinger, og eventuelle feil, står imidlertid for forfatterne egen regning. Under utredningsarbeidet har vi gjennomført intervjuer med mange nøkkelinformanter med tilknytning til norsk landbruk. Vi takker alle som stilte opp.

Hovedforfatterne er Kari Folkenborg (Fafo) og Winfried Ellingsen (SNF), de har også gjennomført datainnsamlingen. Marit Skivenes ved Fafo har også bidratt i datainnsamlingen. Folkenborg har skrevet kapittel 1–2.3 og kapittel 5, samt de deler av kapittel 3 og 4 som omhandler myndighetsnivå, utdanningsinstitusjoner og faglag. Ellingsen har skrevet kapittel 2.4 og 2.5, kapittel 6 og de deler av kapittel 3 og 4 som omhandler varemottakere, virkemiddelapparatet, fylkesmannen og kommunalt nivå. Stig-Erik Jakobsen ved SNF har skrevet kapittel 6.2 og kommet med innspill til analysekapittelet. Sveinung Skule ved Fafo har vært prosjektleder og skrevet sammendraget.

Oslo, 17. november 2004

Winfried Ellingsen

Kari Folkenborg

Stig-Erik Jakobsen

Sammendrag, drøfting og anbefalinger

Formålet med denne utredningen er å etablere et kunnskapsgrunnlag for beslutningen om hvorvidt det skal innføres et kompetansekrav for primærprodusenter i landbruket. De viktigste problemstillingene i utredningen er om et slikt krav skal innføres, hva det i så fall skal inneholde, hvem det bør omfatte og hvordan opplæring og godkjenning bør organiseres. Rapporten drøfter også ulike modeller for omfanget og innretningen av et mulig kompetansekrav, og hvilke virkemidler som eventuelt bør tas i bruk for å innføre et slikt krav.

Med kompetansekrav mener vi myndighetsbestemt krav til dokumentert kompetanse hos den enkelte jord- eller skogbruker, basert enten på godkjent opplæring eller godkjent realkompetanse. Kompetansekrav er altså knyttet til individet, til forskjell fra for eksempel kvalitetskrav til produktet eller til produksjonsprosessen. Utredningen omfatter kompetansekrav som rettes mot primærprodusentene i landbruket, hovedvekten er lagt på jordbruket.

Innledende samtaler med oppdragsgiver gjorde det klart at innhenting av synspunkter fra ulike aktører med tilknytning til landbruket skulle utgjøre den vesentligste delen av prosjektet, og det var et ønske at svært mange aktører skulle intervjues. Utredningsgruppens oppgave har derfor et stykke på vei vært å ordne, systematisere og drøfte de synspunktene på kompetansekrav som er kommet fram i intervjuene.

Datagrunnlag

Utredningen bygger på flere datakilder:

- Personlige intervjuer med en lang rekke aktører med tilknytning til landbruksnæringen, offentlige myndigheter på statlig og kommunalt nivå, ulike tilsynsmyndigheter, faglag og næringsorganisasjoner, fagsentre, varemottakere (herunder samvirkeorganisasjoner), virkemiddelapparatet, og opplærings- og utdanningstilbydere. Det er lagt vekt på å få med et bredt spekter av ulike synspunkter hos både motstandere og tilhengere av et kompetansekrav. Det er også innhentet dokumentasjon fra landbruksnæringen i Finland og Frankrike og gjort intervjuer med franske landbruksmyndigheter og norsk byggenæring. I alt er det gjennomført 27 intervjuer med 33 informanter, seks av disse er gjennom-

ført på telefon. I tillegg har vi gjennomført en rekke uformelle samtaler og deltatt i et større møte der kompetansekrav var tema.

- Kvantitative data om utdanningsnivå, kompetansebehov og deltakelse i etter- og videreutdanning i landbruksnæringen. Data er hentet fra Lærevilkårsmonitoren, en omfattende spørreundersøkelse om læring og kompetanseutvikling i norsk arbeidsliv.
- Utdanningsstatistikk og publiserte data fra SSBs landbrukstelling.
- Dokumenter; relevante lover og forskrifter, utredninger, årsmeldinger, rapporter og fagtidsskrifter.

Ingen av de vi intervjuet uttalte seg i egenskap av offisielle representanter for sine respektive organer og virksomheter. Argumentene for og imot et kompetansekrav må ikke forstås som uttrykk for offisiell politikk hos disse, men som synspunkter fra informerte aktører.

Når det gjelder skogbruk er datagrunnlaget spinkelt, men vi har likevel grunn til å tro at skogsiden er mindre positiv til innføring av et kompetansekrav enn matsiden.

Lavt landbruksfaglig utdanningsnivå og lav deltakelse i etter- og videreutdanning

Et utgangspunkt for å diskutere et kompetansekrav i landbruket er at utdanningsnivået, og spesielt det landbruksfaglige utdanningsnivået, er lavt. Én av fem sysselsatte i landbruket har grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning. Elleve prosent har utdanning på UoH-nivå, dette er lavere enn i de fleste andre næringer. Seks av ti mannlige brukere har ingen formell landbruksutdanning, blant kvinner er det åtte av ti brukere som ikke har landbruksutdanning. Utdanningsnivået er lavest blant de eldste landbrukerne, men selv blant brukere under 40 år er det færre enn halvparten som har landbruksutdanning. Mange har tilegnet seg realkompetanse gjennom oppvekst og arbeid i landbruket. Blant gårdbrukerne er det tre prosent som deltar i formell videreutdanning hvert år. Det er bare halvparten så mange som blant alle sysselsatte. Andelen som deltar i etterutdanning utenfor utdanningssystemet er 43 prosent, langt under gjennomsnittet for alle sysselsatte (57%), og mindre enn i nesten alle andre næringer. Landbruksnæringen ligger også lavt når det gjelder andelen som har et læringsintensivt arbeid.

Til tross for at få har landbruksfaglig utdanning og færre deltar i etter- og videreutdanning, er det en lavere andel i landbruket som opplever at de har et kompetansebehov, enn det er i de fleste andre næringer. En tredjedel synes de deltar for lite i opplæring, omtrent som i arbeidslivet ellers. Blant disse er det mangel på

tid som er den klart viktigste hindringen, det er langt større andel i landbruket (66%) enn blant andre sysselsatte (40%) som opplever at de ikke har tid til opplæring og utdanning. Sytten prosent av de som deltar for lite mangler passende opplæringstilbud. Dette er som gjennomsnittet i arbeidslivet for øvrig, og tyder ikke på at tilbudssiden er spesielt dårlig utviklet.

Dagens kompetansekrav i landbruket

Det er i dag ingen formelle krav til utdanning for de som ønsker å drive gårdsbruk.. Konesjonsloven stiller krav om at den som overtar landbrukseiendom skal være skikket, men dagens praksis tilsier at det skal svært mye til før noen anses uskikket. Det er likevel en rekke krav i lover og forskrifter som både direkte og indirekte krever kompetanse hos utøverne. Mattilsynet og Arbeidstilsynet er blant de viktigste kontrollinstansene. Enkelte av kravene er sertifikatkrav, som for eksempel autorisasjonsbevis ved bruk av kjemiske sprøytemidler (sprøytesertifikat), som også må fornyes etter ti år. Stortinget har vedtatt at det skal innføres krav til dokumentert kompetanse ved dyrehold som skal gjøres gjeldende senest fra 2008. Ny forskrift for hold av storfe har allerede i dag et slikt krav. Flere fagsentre jobber med utforming og utprøving av opplæringstilbud og kompetansebevis, som etter forskriftene skal godkjennes av Mattilsynet. I jordbruket stiller Kvalitetssystemet i landbruket (KSL) krav til dokumentasjon av en rekke sider ved driften, blant annet at offentlige krav tilfredsstilles. I tillegg omfatter KSL krav fra varemottakerne. KSL inneholder dermed produkt- og produksjonskrav som indirekte påvirker kravet til kompetanse hos primærprodusenten. Bønder som tilfredsstiller KSL-kravene, får høyere pris hos varemottakerne.

Kompetansekrav i andre land og andre næringer

Flere andre land har innført kompetansekrav for å overta eller drive gård, eller for å få tilskudd og lån. I Frankrike, der utviklingen av det multifunksjonelle landbruket er kommet langt, må de som skal drive gård ha utdanning tilsvarende videregående skole pluss tre års landbruksfaglig utdanning, eller mange års praksis som godkjennes av en kommisjon. Unge bønder har vært pådrivere for et kompetansekrav, og erfaringene er gode med hensyn til forbrukertillit og matsikkerhet. I Finland er det kompetansekrav tilsvarende norsk VKI-nivå, som knyttes både til overtakelse av gård og tilskuddsordninger. Opplæringskravet er 20 studieuker, eller alternativt tre års relevant arbeidserfaring og ti studieuker. I Danmark kreves fagutdanning som landmand supplert med seks måneders driftslederutdanning (Grønt Bevis) for å overta gård på 30 dekar eller mer. Driftslederutdanningen er også en forutsetning for å oppnå begunstiget lån til Yngre jordbruger, og for å oppnå

støtte under EU-programmene. I alle landene legges det vekt på økonomi/ledelse og landbrukspolitik i utdanningen.

Også i andre næringer i Norge brukes kompetansekrav aktivt, blant annet for å fremme HMS og kvalitet. Et eksempel er byggenæringen, der både myndighet-krav til virksomhetene og ulike sertifikatordninger drevet fram av bransjen, forsikringselskapene og opplæringsleverandørene har bidratt til å øke kvalitet og sikkerhet. Bransjens erfaring er at kompetansekravenes legitimitet styrkes av en nær sammenheng mellom kompetansekrav og kvalitetsforbedring, og av at kostnadene ved opplæring kan tas igjen i form av økte priser i markedet.

Bør det innføres et individuelt kompetansekrav i landbruket?

Blant aktørene i næringen er det ulike syn på om det bør innføres et kompetansekrav. På skogbrukssiden synes det både blant myndigheter og i næringen selv å være mindre ønske om et slikt krav. De fleste informantene i landbruket for øvrig er positive til et kompetansekrav, med ett viktig unntak: Informantene i faglagene (Bondelaget og Småbrukarlaget) er i hovedsak skeptiske. Også informantene i faglagene ser behovet for kompetanseutvikling, men mener det beste vil være å satse på gode kompetansetilbud som er frivillige. De fleste informantene peker på at en positiv holdning til et kompetansekrav er avhengig av hva slags innhold kravet får. Offentlige myndigheter (ulike tilsyn, departement, fylkesmenn, kommuner) er mest positive til innføring av et kompetansekrav.

De viktigste argumentene for innføring av et kompetansekrav er:

- Utviklingen med hensyn til dyrevelferd, teknologi og mathygiene tilsier at nedarvet kunnskap ikke er tilstrekkelig. En del utøvere har ikke tilstrekkelige kunnskaper i dag.
- Kompetansekrav kan skape økt trygghet hos forbrukeren for at maten er produsert på en riktig og forsvarlig måte, forbrukerne etterspør i økende grad dette.
- Kompetansekrav kan styrke arbeidet med ytre miljø, og helse, arbeidsmiljø og sikkerhet for utøverne.
- Kvalitetssystemet i landbruket (KSL) har ikke noe krav om individuell kompetanse, et kompetansekrav vil derfor supplere KSL når det gjelder å styrke arbeidet med kvalitetsforbedring og HMS.
- Matproduksjon er for viktig til at en ikke kan stille krav til utøvernes kompetanse. Et kompetansekrav vil øke yrkes stoltheten blant utøverne, gi økt status og prestisje til næringen, og hindre at den blir en oppsamlingsplass for de som ikke har noen utdanning. Økt status vil styrke rekrutteringen av ungdom.

- Et kompetansekrav vil være positivt i forhold til å framskynde ønskede generasjonsskift i deler av næringen.
- Kunnskap om bedriftsledelse, marked og entreprenørskap kan styrke utviklingen av et mer differensiert landbruk.

De viktigste argumentene mot et kompetansekrav er:

- Kompetanseutvikling må være styrt av opplevde behov blant utøverne heller enn pålegg. Det bør heller satses på å utvikle et godt frivillig tilbud, særlig til de som skal overta gård.
- Mange bønder har høy realkompetanse tilegnet gjennom praksis, sosialisering, kurs og deltakelse i forsøksringer, selv om de ikke har formell landbruksfaglig utdanning.
- Kvalitet, matsikkerhet og HMS sikres allerede gjennom KSL-ordningen og andre kvalitetskrav fra varemottakerne, krav og kontroller fra myndighetene, og eksisterende krav til sertifisering.
- Kompetansekrav vil medføre tid og kostnader for utøverne til opplæring, dokumentasjon og sertifisering.
- Behovene er ulike i ulike typer produksjon, det er vanskelig å se hva som skal være felles innhold i et kompetansekrav.
- Et kompetansekrav vil heve terskelen for å bli landbruker, og kan bidra til utstøting av de som ikke klarer eller har råd til å delta.
- En del utøvere er lite interessert i utdanning og vil være engstelige for et slikt krav.

Som det framgår av argumentene for et kompetansekrav, er det ulike mål med en slik ordning. Mens produsentene og varemottakerne er opptatt av mattrygghet og produktkvalitet, er myndighetene også opptatt av HMS, ytre miljø og dyrevelferd. Det er først og fremst virkemiddelapparatet som synes å være opptatt av å bruke et kompetansekrav for å støtte opp under næringsutvikling, innovasjon og produktutvikling og utvikling av tilleggsnæringer.

Selv om målsetningene er ulike, er det bred enighet om behovet for å heve kompetansen i næringen, også blant motstanderne av et kompetansekrav. Det er store og økende utfordringer blant annet når det gjelder å øke mattryggheten, bedre dyrevernet, redusere ulykkesfrekvensen, forbedre arbeidsmiljøet og det ytre miljø, effektivisere og rasjonalisere driften, håndtere ny teknologi, øke rekrutteringen av kompetent og motivert ungdom samt utvikle et mer differensiert, kunnskapsbasert og markedsorientert landbruk. Alt dette er utfordringer som peker i

retning av et betydelig behov for å øke satsingen på kompetanseutvikling. Den lave andelen med landbruksfaglig utdanning blant brukerne, et lavt nivå på etter- og videreutdanning og uformell læring og en lavere andel enn i andre næringer som opplever et kompetansebehov, er etter utredningsgruppens oppfatning signaler om at en slikt økt satsing neppe vil komme av seg selv. I tillegg til at det opplevde kompetansebehovet er lavere enn i de fleste næringer, er rammebetingelsene for å delta i kompetanseutvikling for de som ønsker dette vanskeligere enn i mange andre næringer. Brukene er små og arbeidskrevende, og husdyrhold krever kontinuerlig tilstedeværelse for mange. Problemene med manglende tid til opplæring er derfor større enn i andre deler av arbeidslivet. Alt dette peker i retning av at et kompetanseløft i næringen er lite sannsynlig dersom ikke det iverksettes tiltak på etterspørselssiden i kompetansemarkedet. Utvikling av bedre opplæringstilbud i seg selv vil neppe føre til et kompetanseløft. Et kompetansekrav vil kunne være et kraftfullt virkemiddel for å påvirke etterspørselen etter kompetanseutvikling.

Mange informanter peker på at mange utøvere allerede har høy realkompetanse som er opparbeidet gjennom lang erfaring. En tradisjonsbåret og erfaringsbasert kunnskapstradisjon gir likevel større sannsynlighet for at en del av landbrukerne har mangelfull kompetanse, enn en situasjon der tradisjonsbåret kompetanse suppleres med noen minimumskrav til kompetanse. Informanter på myndighetssiden peker på at rask utvikling av teknologi og kunnskap, forekomsten av dyretragedier og sviktende tilsyn og stell, samt mange ulykker, indikerer at mangelfull kompetanse kan være et problem i forhold til forsvarlig yrkesutøvelse hos et ikke ubetydelig antall landbrukere. Blant varemottakerne pekes det på at selv om kompetansen er god hos flertallet, finnes det en del avviklingsbønder, for eksempel eldre bønder på mindre gårder, som viser liten interesse for å henge med i den faglige utviklingen. Et kompetansekrav kan bidra til å framskynde ønskede generasjonskifter på slike bruk.

I landbrukspolitikken fastslås det at langsiktig satsing på forskning og kompetansebygging skal sikre norsk landbruk og matproduksjon den faglige spisskompetansen som kreves for næringsutvikling og en konkurransedyktig produksjon. En kunnskapsbasert utvikling langs hele verdikjeden fra jord til bord pekes ut som grunnleggende for å sikre fortsatt bærekraftig landbruk og landbruksbasert industri i Norge. Muligheten for å få til et taktskifte i utviklingen mot en mer kunnskapsbasert næringsutvikling vil styrkes dersom basiskompetansen i landbruket – og dermed mottakerkompetansen og beredskapen for å etterspørre ny kunnskap – økes.

Endelig vil det, i lys av stadig økende utdanningsnivå og økte krav til kompetanse i arbeidsmarkedet for øvrig kunne bli stadig vanskeligere å rekruttere ungdom med motivasjon og talent til næringen. Ved valg av yrke vektlegger ungdom

mulighet for faglig og personlig utvikling. Dersom utdanningsnivå og kompetanse generelt framstår som lav i landbruket, kan det vanskeliggjøre rekrutteringen.

Store kompetanseutfordringer framover, lavt landbruksfaglig utdanningsnivå, beskjeden deltakelse i kompetanseutvikling og vanskelige rammebetingelser for deltakelse gjør at et ønsket kompetanseløft er lite sannsynlig uten at nye tiltak settes inn. Utredningsgruppen mener på denne bakgrunn at det alt i alt er gode argumenter for å innføre et kompetansekrav i landbruket.

Hva bør innholdet i et eventuelt kompetansekrav være?

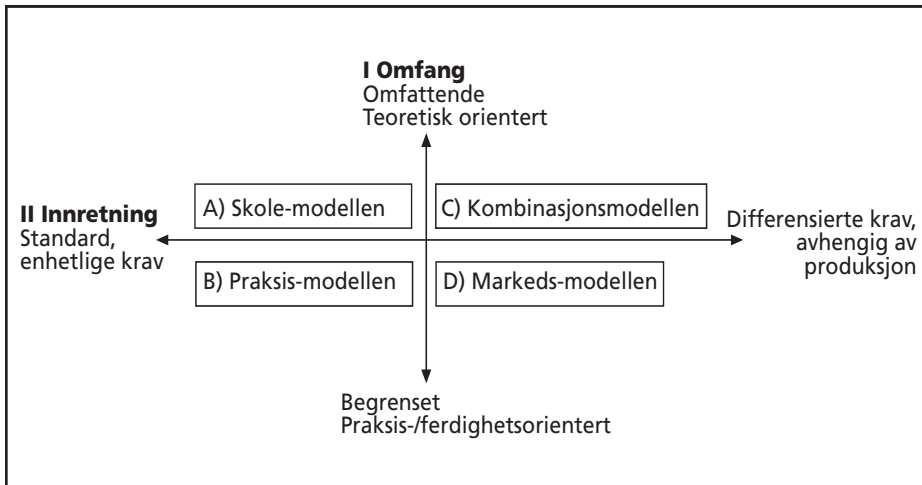
Når det gjelder faglige tema er det relativt bred enighet om at HMS, dyrevelferd, matsikkerhet, ytre miljø og arealforvaltning er viktige områder for næringen å styrke kompetansemessig. Informanter som er opptatt av å stimulere næringsutvikling gjennom et kompetansekrav mener at økonomi og driftsledelse, entreprenørskap og markedsforståelse og landbrukspolitikk også bør inngå. For å sikre relevansen, øke oversiktligheten for utøverne og unngå parallelle opplæringsløp med overlappende innhold, er det også viktig at de krav som stilles i form av lover og forskrifter og de krav som inngår i Kvalitetssystem i landbruket tas inn i læreplanene.

Informantene har ulike synspunkter på innholdet i et kompetansekrav både når det gjelder omfanget og innretningen. Informantene blant faglagene og varemottakerne mener et eventuelt kompetansekrav bør rettes mot den enkelte utøvers behov for driftsspesifikk kompetanse, og fokusere på matsikkerhet og produktkvalitet. En felles basisdel bør etter disses oppfatning være minst mulig. Økonomi, ledelse og markedsføring er kompetanser som det bør være opp til den enkelte utøver å vurdere behovet for. Andre informanter, særlig blant myndigheter og i virkemiddelapparatet, er i større grad opptatt av at kompetansekravet bør brukes for å fremme næringsutvikling, innovasjon, entreprenørskap og markedsorientering, i tillegg til at kravet skal bidra til å etablere kunnskap og holdninger innenfor HMS og ytre miljø, som ikke ivaretas tilstrekkelig gjennom KSL-systemet eller via andre krav fra varemottakerne. De er derfor, sammen med landbruksskolene, opptatt av en bred felles kunnskapsbasis, hvor ledelsesorienterte fag også står sentralt.

De ulike synspunktene på innholdet i et eventuelt kompetansekrav kan sammenfattes langs to dimensjoner, som vist i figuren.

Ulike kombinasjoner av disse dimensjonene gir opphav til fire rendyrkede modeller for innholdet i et kompetansekrav: Det er fordeler og ulemper ved de ulike modellene når det gjelder effekter på mattrygghet og kvalitet i produksjonen, ivaretagelse av HMS og ytre miljø, innovasjonsevne, status og rekruttering til næringen. Kostnadene for utøverne og det offentlige vil være ulike ved de ulike modellene, og oppslutning og motstand fra faglagene og utøverne vil være ulike:

Figur S1 Ulike modeller for et kompetansekrav



Skolemodellen: Hovedvekt på bred, felles kunnskapsbasis, vekt på teoretisk kunnskap og grunnleggende forståelse av både landbruksfaglige, landbrukspolitiske og ledelsesfaglige emner, som økonomi, planlegging og entreprenørskap. Skolemodellen er den som i størst grad vil gi et felles og stort kunnskapsløft for hele næringen, som bidrar til å gi alle utøverne en bred kunnskapsplattform som grunnlag for omstilling og næringsutvikling. Et omfattende krav vil kunne bidra til å heve statusen til yrket og på sikt øke rekrutteringen – i hvert fall dersom den sammen med andre satsninger bidrar til nyskaping og utvikling av lønnsomme arbeidsplasser. I tillegg til kunnskaper om mattrygghet, dyrehelse og dyrevelferd, vil et slikt opplegg gi rom for bred og grundig innføring i miljø og HMS, noe som vil kunne bidra til å redusere antall ulykker og helseskader og redusere miljøproblemer. Opplæringen vil være generell, og dermed lettere å overføre og anvende i forhold til tilleggsnæringer og i forhold til andre yrker. Omvendt vil det ligge godt til rette for godkjenning av annen utdanning som utøverne har tatt før de overtar et bruk, for eksempel innen ledelsesfag og samfunnsfag. Skolemodellen er relativt enkel å håndtere for utdanningsmyndighetene, på grunn av høy grad av standardisert innhold. Omfattende opplæring vil imidlertid bli kostnadskrevenne både for den enkelte bruker og potensielt også for det offentlige utdanningssystemet. På grunn av bredden og den allmenndannende innretningen vil det være vanskeligere å få mye avkorting på grunnlag av erfaringsbasert realkompetanse. Modellen vil skape motstand blant faglagene og trolig blant mange utøvere, som vil føle at de blir pålagt urimelige krav.

Omfattende opplæringskostnader vil kunne slå negativt ut for brukenes økonomi. Konsekvensen kan bli økt nedlegging og fraflytting. Dersom utdanningen

legges til videregående skoler, vil det innebære økte kostnader også for fylkeskommunene.

Praksismodellen: Vekt på å etablere en felles minimumsstandard for landbruksfaglig kompetanse med utgangspunkt i offentlige krav (miljø, HMS, dyrevelferd mv.) og målsetninger. Mindre omfattende og mer ferdighetsorientert enn i skolemodellen, og med lite eller ikke noe plass for ledelsesfaglige og landbrukspolitiske emner. Praksismodellen vil sørge for å heve utøvere som i dag mangler landbruksfaglig realkompetanse opp på et minimumsnivå, og vil kunne bidra positivt til forsvarlig yrkesutøvelse. Søkelys på praktisk rettet landbruksfaglig kompetanse vil redusere overførbarhet av kompetansen til andre næringer. Innføring av et kompetansekrav etter praksismodellen vil trolig bety relativt lite for yrkets status og rekruttering. Særlig med gode opplegg for dokumentasjon av realkompetanse vil de fleste brukere få en lav belastning med opplæring og sertifisering, det er bare de som har store mangler i forhold til minimumskrav som vil bli pålagt omfattende opplæringskostnader. Dersom ikke sertifiseringen overlates til private, vil det for fylkeskommunene bety noe økte kostnader i forbindelse med dokumentasjon av realkompetanse.

Markedsmodellen: Minimumskrav til kompetanse som er differensierte avhengig av type produksjon, og med stor vekt på de krav som kundene/varemottakerne er mest opptatt av. Ingen felles krav utover de som er myndighetsbestemt i lover og forskrifter. Innebærer for eksempel at bønder som ikke selv driver husdyrproduksjon heller ikke trenger å dokumentere kompetanse om husdyrhold. Den minst kostnadskrevende modellen for både det offentlige og utøverne. Liten innvirkning på yrkesstolthet og rekruttering, men også lite utstøtning. Når opplæringen er differensiert og praktisk rettet, er det mer naturlig å tenke seg at et bredt spekter av private opplæringsleverandører og sertifiseringsinstanser er inne i bildet. Modellen vil også gi et mer uoversiktlig opplæringsmarked.

Kombinasjonsmodellen: En mindre fellesdel med landbruksfaglig innhold på fagområder som er felles for alle som driver med landbruk, kombinert med omfattende og spesialisert kompetanse der innholdet varierer med type produksjon, markedsnisje og størrelsen på bruket. Man kan tenke seg en rekke ulike spesialiseringer innenfor både landbruksfaglige, ledelsesfaglige eller landbrukspolitiske/-forvaltningsmessige emner, som vil sørge for dyp og spiss kompetanse. Større utviklingskostnader for opplæringsleverandørene og mer krevende implementering enn skolemodellen, fordi det skal utvikles flere parallelle løp. Relativt ressurskrevende for utøverne i form av tidsbruk., men mindre enn i skolemodellen, fordi spesialiserte utøvere med høy realkompetanse på sine områder vil kunne få godkjent mer. Fordelaktig for innovasjonsevnen, siden det bidrar til mer spisset kompetanse, men innebærer samtidig mindre overførbarhet av kompetansen enn skolemodellen. Vil kunne heve statusen til næringen, siden den bidrar til formalisering

og videreutvikling av spisskompetanse. Må også forventes å skape en del motstand på grunn av omfanget.

Ulike krav til ulike målgrupper

Utredningsgruppen mener utfordringene næringen står overfor gir gode argumenter for at skolemodellen bør velges for nye utøvere i næringen. Modellen vil ligge nært opp til dagens studieretning naturbruk, med de ulike forgreninger på VKI-/VKII-nivå, og gi nye utøvere en bred plattform for sitt virke.

Både varemottakere og faglag, som kanskje er de blant våre informanter som har tette kontakt med utøvernes virkelighet, advarer mot at en stor felles basisdel med mye generell kunnskap vil skape motstand blant utøverne. For etablerte utøvere vil skolemodellen trolig utgjøre et for omfattende krav, og kostnadene blir så store for den enkelte utøver, at kombinasjonsmodellen utgjør et bedre alternativ.

Nivå, tilbydere og organisering av opplæring og godkjenning

Det er relativt bred enighet blant informantene om at det faglige nivået i et eventuelt kompetansekrav bør tilsvare VKI-/VKII-nivå i videregående skole. Et avgjørende argument for å knytte et kompetansekrav til læreplanen på videregående skoles nivå, er at dette vil utløse en rett for mange voksne utøvere *både* til realkompetansevurdering (i regi av fylkeskommunen) *og* til gratis utdanning fram til yrkes- eller studiekompetanse. Opplæringen skal være tilpasset den enkeltes realkompetanse. Retten er hjemlet i opplæringsloven og gjelder voksne som ikke tidligere har fullført videregående utdanning. Det finnes ikke et eksakt tall for hvor mange utøvere i landbruket som har en slik rett, men utredningsgruppen anslår at det gjelder godt over halvparten av utøverne. Dersom kompetansekravet knyttes til læreplanen på videregående nivå, vil næringen med andre ord kunne overlate en stor del av kostnadene ved selve opplæringstilbudet til fylkeskommunene. En annen fordel ved å knytte kravet til læreplanene på videregående nivå, er at dette også vil utløse rett til lån og stipend i Lånekassen.

Hvem som bør stå for opplæring, og for akkreditering av tilbyderne, er avhengig av hvilken modell som velges. Dersom skolemodellen legges til grunn, vil det være mest naturlig å legge opplæringen til videregående skoler. Dagens studieretning for naturbruk kan tas som utgangspunkt. Læreplanene bør revideres med bred medvirkning fra næringens aktører. Arbeidet med nye kompetanseplattformer og læreplaner i kjølvannet av Utdanningsdepartementets stortingsmelding om grunnopplæringen, gjør at tidspunktet er godt for å revidere læreplanene med tanke på å gjøre utdanning på videregående nivå til et obligatorisk kompetansekrav for nye brukere.

Dersom markedsmodellen legges til grunn, vil opplæring for å tilfredsstille minimumskrav innenfor ulike typer produksjon trolig best kunne gis av ulike spesialiserte institusjoner, for eksempel faglag, forsøksringer og andre private opplærings-tilbydere med spesialisert kompetanse. For den delen av opplæringen som er knyttet til offentlige krav (for eksempel de foreslåtte kravene innenfor husdyrhold), bør landbruksmyndighetene, for eksempel ved Mattilsynet, kunne stå for akkreditering av opplæringstilbydere.

Dersom kombinasjonsmodellen velges, bør videregående skoler kunne stå for den felles allmenne delen. Dokumentert kompetanse fra ulike spesialiserte opplæringsleverandører som nevnt under markedsmodellen bør kunne godkjennes som moduler i opplæringen, mens supplerende opplæring tilpasset denne realkompetansen bør kunne gis av videregående skoler. Kombinasjonsmodellen vil med andre ord stimulere til økt samvirke mellom private spesialiserte tilbydere og landbrukskolene, noe som tidligere er etterlyst av landbruksmyndighetene.

Også for de tre øvrige modellene vil det være en økonomisk fordel for brukerne dersom læreplanene i studieretning naturbruk utformes slik at kompetansekravene kan utgjøre moduler i disse. Skolemodellen og kombinasjonsmodellen bør resultere i fagbrev eller studiekompetanse tilsvarende dagens landbruksutdanninger, mens markedsmodellen og praksismodellen bør kunne resultere i delkompetanse som senere kan bygges videre ut til fagbrev eller annen videregående utdanning.

Mange utøvere i landbruket har vanskelig for å komme fra i lengre perioder for å ta opplæring. Det er derfor svært viktig at opplæringstilbudene for voksne er organisert fleksibelt, og slik at det er mulig å kombinere arbeid og utdanning. Gjennom Kompetanseutviklingsprogrammene er det utviklet en rekke opplæringstilbud som ved hjelp av e-læring og desentralisert opplæring er godt tilpasset utøverne i næringen. Mange av tilbyderne er private aktører. I forbindelse med eventuell innføring av et kompetansekrav bør disse erfaringene oppsummeres og samordnes.

Dokumentasjon av realkompetanse

Uavhengig av hvilken modell som velges, er det en vesentlig forutsetning for å kunne innføre et kompetansekrav at det finnes gode ordninger for dokumentasjon av realkompetanse. Når det gjelder fagbrevene innenfor skogbruket har praksiskandidatordningen lenge vært veletablert. Praksiskandidatordningen er en vel-fungerende modell for realkompetansevurdering som passer svært godt med kombinasjonsmodellen.

Alle fylker har i dag ordninger for vurdering og godkjenning av realkompetanse også i fag som ikke er lærefag, og vurdering er gratis for alle som har voksenrett til videregående utdanning. Fylkeskommunenes godkjenningssentre bør der-

for ha en sentral rolle i å godkjenne realkompetanse og avkorte opplæringskravet. Innenfor fag som fører fram til studiekompetanse er realkompetansevurdering generelt mindre etablert, og praktiseringen varierer fra fylke til fylke. Det er gjort gode erfaringer med dokumentasjon av realkompetanse i landbruket, blant annet i Nordland fylkeskommune, der studiering er tatt i bruk som et verktøy i dokumentasjonsprosessen. Ved eventuell innføring av et kompetansekrav bør en bygge videre på disse erfaringene. For å bidra til reell kompetanseheving og statusheving for næringen, er det vesentlig at realkompetansen godkjennes av andre enn utøverne selv.

Diskusjonen om et kompetansekrav i landbruket reiser også diskusjonen om et fagbrevsløp eller et skoleløp er det riktige for yrkesutdanningen i landbruket. Et viktig argument mot fagbrevsmodellen i landbruket har vært problemene med å skaffe nok læreplasser på de mange små jordbrukene. I tillegg vil mange ungdommer studere og jobbe innenfor andre fag før de tar over bruket. Utredningsgruppen vil likevel peke på at en fagbrevsmodell vil representere en mykere overgang fra den nåværende erfaringsbaserte kunnskapstradisjonen i landbruket, at andre bransjer tar i bruk opplæringsringer og -kontorer for å overkomme problemene med lærlingeplasser, og at ordningene for dokumentasjon av realkompetanse er bedre utbygget innenfor yrkesfagene enn innenfor studieforberedende fag.

Hvem bør kravet gjelde?

Enkelte informanter peker på at den enkleste modellen for innføring av et kompetansekrav vil være å rette kravet kun til nye brukere ved overtakelse. Utskiftningstakten i landbruket er imidlertid lav, og et kompetansekrav som retter seg bare mot nye utøvere, vil ha en svært lang implementeringsperiode. Utredningsgruppen mener derfor at et eventuelt kompetansekrav bør rettes både mot eksisterende og nye utøvere – men der det som nevnt bør være gode ordninger for verdsetting av realkompetanse for erfarne utøvere. Bruksstørrelse og produksjonsomfang kan vanskelig legges til grunn som kriterier, siden mat fra mindre produsenter oftest går inn i samme produksjonskjede som mat fra større produsenter.

Informantintervjuene tyder på at et kompetansekrav vil ha høyere legitimitet for de som produserer mat enn for andre grupper i landbruket. En mulighet er at kravet i første omgang omfatter alle matprodusenter, og at erfaringene med dette danner grunnlag for eventuelt å gå videre med andre grupper i landbruket. Innføring av et kompetansekrav bør ha en relativt lang overgangstid for å sikre utøverne rimelig planleggingshorisont.

Virkemidler for å innføre et kompetansekrav

Generelt kan en skille mellom tre hovedstrategier for implementering av offentlig politikk: Informasjon og holdningskampanjer, økonomiske insentiver (straff eller belønning) og lover og forskrifter (påbud/forbud). Når det gjelder innføring av et kompetansekrav i landbruket er det de to siste som er mest aktuelle. Et kompetansebevis som er helt frivillig og kun understøttet av informasjon og holdningskampanjer anses ikke som særlig effektivt alene.

I Danmark og Finland er kompetansekravene knyttet både til konsesjon og til støtteordninger (tilskudd og gunstige lån), mens de i Frankrike er knyttet hovedsakelig til støtteordninger. Utredningsgruppen mener imidlertid at et eventuelt offentlig kompetansekrav mest effektivt kan innføres hvis det knyttes til offentlige støtte- og tilskuddsordninger. Påbud gjennom lov og forskrifter er en «av-eller-på-ordning». Økonomiske insentiver er en mer fleksibel og mindre firkantet ordning. Økonomiske insentivordninger gir muligheter for å regulere «styrken» på kravet, gjennom at forskjellene på de som oppfyller og de som ikke oppfyller kompetansekravet kan gjøres stor eller liten. Erfaringene fra insentivordningene i KSL viser at utøverne benytter en slik fleksibilitet til å velge ulikt.

1 Innledning

1.1 Formål og bakgrunn

Formålet med denne utredningen er å etablere et kunnskapsgrunnlag for beslutningen om hvorvidt det skal innføres et kompetansekrav for primærprodusenter i landbruket. Utredningen omfatter primærprodusentene i jordbruks- og skogbruksnæringen, men hovedvekten er lagt på jordbruket.

Bakgrunnen for prosjektet er at partene under jordbruksforhandlingene våren 2003 ble enige om at utredning av behovet for et kompetansekrav i landbruket skulle være en prioritert oppgave for Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket (KIL). Dette ble senere fulgt opp i brev fra Landbruksdepartementet, der departementet ber om at styret for Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket forestår en slik utredning. Oppgaven er også tatt inn i St.prp. nr. 1 (2003–2004), der det heter at «Innafor Kompetanseutviklingsprogrammet i Landbruket (KIL) skal behovet for eit kompetansekrav i landbruket utgreiast.» I prosjektmandatet (Vedlegg 1) som ble utarbeidet for KIL-styret, heter det:

«Det skal utredes behovet for et kompetansekrav i landbruket. (..) Offentlige dokumenter og innspill fra myndighetsorganer og aktuelle interessentgrupper skal danne utgangspunktet for utredningen. Relevante problemstillinger behandles særlig i St.meld. nr. 12 (2002–2003) *Dyrehold og dyrevelferd* og St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Øvrige relevante offentlige dokumenter herunder også lover og forskrifter som bonden må forholde seg til, inngår i grunnlaget for oppdraget.»

En viktig del av bakgrunnen for å utrede et kompetansekrav er et økende behov for å sikre forsvarlig yrkesutøvelse i næringen, i forhold til dyrevern og matvaresikkerhet, i forhold til helse, miljø og sikkerhet for landbrukerne, og i forhold til ytre miljø. I tillegg til dette «næringsspesifikke» utgangspunktet har utredningsgruppen også valgt å se behovet for et kompetansekrav i lys av bredere utviklingstrekk i næringen, i samfunnet generelt, i utdanningssystemet og i arbeidslivet. Videre vil et nytt kompetansekrav vurderes i lys av eksisterende kompetanse i

næringen, erfaringer med kompetansekrav fra landbruksnæringen i andre land og andre næringer i Norge.

De viktigste problemstillingene som diskuteres er:

- om det bør innføres et individuelt kompetansekrav i landbruket,
- hva et eventuelt kompetansekrav bør innholde,
- hvilke målgrupper et slikt krav bør omfatte,
- hvordan opplæring i tilknytning til et slikt kompetansekrav bør organiseres,
- hvordan verdsetting av realkompetanse kan inngå som grunnlag for godkjenning,
- hvilke krav som bør stilles til tilbyderne av opplæringen og til tilgjengelighet og fleksibiliteten i opplæringstilbudet,
- hvilke virkemidler som kan brukes for å innføre et slikt kompetansekrav, og
- hvilke tilsiktede og hvilke utilsiktede effekter innføringen av et slikt krav vil kunne få i næringen.

Innledende samtaler med oppdragsgiver gjorde det klart at innhenting av synspunkter fra ulike aktører med tilknytning til landbruket skulle utgjøre den vesentligste delen av prosjektet, og det var et ønske at svært mange aktører skulle intervjues. Utredningsgruppens oppgave har derfor et stykke på vei vært å ordne, systematisere og drøfte de synspunktene på kompetansekrav som er kommet fram i disse intervjuene.

1.2 Datagrunnlag

Utredninger bygger på flere datakilder:

- Personlige intervjuer med en lang rekke aktører med tilknytning til norsk landbruksnæring. Det er også gjort intervjuer med informanter for landbruksnæringen i Finland og Frankrike, samt norsk byggenæring.
- Kvantitative data om utdanningsnivå, kompetansebehov og deltakelse i etter- og videreutdanning i landbruksnæringen. Data er hentet fra Lærevilkårsmonitoren, en omfattende spørreundersøkelse om læring og kompetanseutvikling i norsk arbeidsliv. Undersøkelsen ble gjennomført i 2. kvartal 2003, og omfatter et landsrepresentativt utvalg på 17 000 respondenter, hvorav 399 sysselsatte i landbruket, fordelt på følgende yrkesgrupper:¹

¹ Blant de 399 er det flest melke- og husdyrprodusenter (189), kombinerte husdyr- og planteprodusenter (139), og disse vil dominere totalresultatene.

- Korn-, grønnsaks-, frukt- og bærprodusenter
- Gartnerarbeidere
- Melke- og husdyrprodusenter
- Egg- og fjørfeprodusenter
- Andre dyreoppdrettere og røktere
- Plante- og husdyrprodusenter (kombinasjonsbruk)
- Skogsarbeidere
- Utdanningsstatistikk og publiserte data fra SSBs landbrukstelling.
- Dokumenter; relevante lover og forskrifter, utredninger, årsmeldinger, rapporter og fagtidsskrifter.

De personlige intervjuene av nøkkelinformanter

Målsettingen med intervjuene har vært å kartlegge eksisterende oppfatninger av kompetansekrav i landbruket fra myndighetsorganer og ulike berørte interessenter. Utvelgelse av nøkkelinformanter har skjedd i samarbeid med styringsgruppen for prosjektet. På myndighetsnivå har vi intervjuet informanter i ulike avdelinger i Landbruksdepartementets avdeling for matpolitikk, avdeling for skog og ressurspolitikk og administrasjons- og økonomiavdelingen (som har sektoransvar for utdannings- og kompetansespørsmål i landbruket). Av tilsynene har vi intervjuet informanter i Mattilsynet og Arbeidstilsynet. Fra Fylkemennenes Landbruksavdeling har vi intervjuet landbruksdirektørene i Rogaland og Oppland, og assisterende landbruksdirektør i Hordaland. Fra primærkommunene har vi intervjuet landbrukssjefene i to kommuner (Klepp og Kvam). Blant faglagene har vi intervjuet informanter i Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag og Skog-eierforbundet. På varemottakersiden er det gjort intervjuer hos Gilde, Tine, Bama og Næringsmiddelbedriftenes Landsforening.

Fra utdanningssiden er det gjort intervjuer med to landbruksskoler, én i Nord-Trøndelag og én i Telemark, samt telefonintervju med ansatte på ulike avdelinger på Norges Landbrukshøgskole.

Fra virkemiddelapparatet er det gjennomført intervju med to informanter i Innovasjon Norge. Vi har også intervjuet representanter for Fellesgruppa for Kompetansebevis, Landbrukets HMS-tjeneste og Norske Landbrukstjenester.

Endelig har vi deltatt på et åpent møte ved en av landbruksskolene, der kompetansekrav i landbruksnæringen var hovedtema.

I alt er det gjennomført 27 intervjuer med 33 personer, seks av disse er gjort over telefon.

Det har vært lagt vekt på å få med et bredt spekter av synspunkter, både fra motstandere og tilhengere av et kompetansekrav.

Hva informantene er spurt om

De ulike interessentene har blitt stilt spørsmål om behovet for et eventuelt kompetansekrav, hva det bør inneholde, hvem det bør gjelde, hvordan opplæring og godkjenning bør organiseres og hvordan et slikt krav kan innføres, samt hvilke eventuelle sanksjonsformer som kan knyttes til et slikt krav. Det er også stilt spørsmål om negative effekter av et eventuelt kompetansekrav.

Hvilken status har informantenes synspunkter?

Informantenes synspunkter må ikke oppfattes som uttrykk for offisiell politikk hos de ulike organer og organisasjoner de representerer, men som synspunkter og refleksjoner fra informerte aktører med god innsikt i næringen. I særdeleshet gjelder dette informantene fra ulike offentlige organer, som naturlig nok ikke har noen politikk på området før denne eventuelt er vedtatt av en politisk eller administrativ ledelse. Vi tror likevel at synspunktene fra nøkkelinformantene gir et godt bilde av de perspektiver og argumenter som er naturlig å trekke inn i en diskusjon om innføring av et kompetansekrav i Landbruket.

Begrensninger i datagrunnlaget

Innenfor hver aktørgruppe er det relativt få informanter. Det vil alltid være ønskelig med synspunkter fra flere interessenter, men innenfor rammene til prosjektet har vi forsøkt å fordele intervjuene på ulike nivå og instanser, slik at vi fikk et bredt spekter av synspunkter. Datagrunnlaget er spinklere på skogbrukssiden enn på jordbrukssiden. Når det gjelder utenlandske erfaringer og erfaringer fra andre næringer, er materialet også begrenset, spesielt når det gjelder effektene av kompetansekrav er vi henvist til å stole på få kilder.

Intervjuene er ikke tatt opp på bånd, men skrevet ut med grunnlag i notater tatt under intervjuene. Vi har ikke hatt ressurser i dette prosjektet til å sende intervjuene tilbake til informantene for å kontrollere eventuelle feil og misforståelser.

Til tross for disse svakhetene, tror vi datagrunnlaget er godt nok til å gi grunnlag for en bred diskusjon av innføringen av et kompetansekrav.

1.3 Begrepsavklaring

Kompetanse er i denne utredningen definert som kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver. Kompetanse er altså noe langt mer enn utdanning. Kompetansen kan være dokumentert eller udokumentert. Med formell kompetanse mener vi kompetanse som er dokumentert med vitnemål eller annen dokumentasjon fra skole eller utdanningsinstitusjon. Realkompetanse omfatter all kompetanse den enkelte har, uavhengig av om den er tilegnet gjennom arbeid, utdanning eller på annen måte. I denne rapporten er vi opptatt av individuell kompetanse.

Med kompetansekrav mener vi myndighetsbestemte krav til dokumentert kompetanse hos den enkelte jord- eller skogbruker, basert enten på godkjent opplæring eller dokumentert og godkjent realkompetanse. Kompetansekrav er altså knyttet til individet, til forskjell fra for eksempel kvalitetskrav som stilles til produktet eller til produksjonsprosessen.

Kompetanseutvikling handler om å tilegne seg ny kompetanse. Dette kan innebære både formell utdanning, kurs og annen opplæring utenfor utdanningssystemet og uformell læring gjennom arbeidet.

Formell utdanning omfatter all offentlig godkjent utdanning som gir formell kompetanse.

I presentasjonen av data fra Lærevilkårsmonitoren (kapittel 2.2) bruker vi også følgende begreper:

Videreutdanning er definert som all formell utdanning foretatt av følgende grupper: 1) sysselsatte, arbeidssøkende og studenter i alderen 35–59 år, 2) sysselsatte 22–35 år som definerer sin hovedaktivitet som arbeid (ikke studier) og som har arbeidet sammenhengende i minst ett år, 3) studenter 22–35 år som har hatt et opphold i utdanningsløpet i minst to år forut for den pågående utdanningen og som har vært sysselsatt eller registrert arbeidsledige i denne perioden, og 4) arbeidsledige som hovedsakelig har jobbet eller søkt arbeid de siste to årene før de påbegynte utdanningen. Hensikten med definisjonen er å skille videreutdanning fra grunnutdanning.

Kurs og annen opplæring brukes synonymt med etterutdanning, og omfatter alle former for opplæringsaktivitet som ikke gir formell kompetanse. Seminarer og andre aktiviteter med læring som hovedformål er dermed også omfattet.

Læringsintensivt arbeid er et subjektivt mål på omfanget av uformell læring i det daglige arbeidet. Målet er sammensatt av to egenrapporterte indikatorer. Arbeidet defineres som læringsintensivt dersom jobben i stor grad krever at man stadig må lære seg noe nytt eller sette seg inn i nye ting, og samtidig at det daglige arbeidet gir gode muligheter til å skaffe de kunnskaper og ferdigheter man trenger. Sammenliknet med videreutdanning og opplæring, er denne indikatoren mer

sårbar for variasjoner i respondentenes subjektive vurderinger av læringsmiljøet på arbeidsplassen.

1.4 Gangen i utredningen

I kapittel 2 beskriver vi ulike forhold som danner bakteppe for beslutningen om innføring av et kompetansekrav. Vi peker på en del generelle utviklingstrekk i næring og i utdanning og arbeidsmarked for øvrig, og vi ser nærmere på utdanningsnivå og deltakelse i etter- og videreutdanning i norsk landbruk sammenliknet med andre næringer. Deretter diskuterer vi hvilke krav til kompetanse som foreligger i landbruksnæringen i dag, før vi avslutter med å se på erfaringene med ulike kompetansekrav i landbruket i andre land, og i norsk byggenæring.

I kapittel 3 beskriver vi de ulike informantenes synspunkter på behovet for et kompetansekrav i næringen, og hvem et slikt krav bør gjelde. I kapittel 4 diskuterer vi hva et kompetansekrav bør inneholde, og i kapittel 5 hvordan opplæringen bør organiseres. I kapittel 6 summerer vi opp synspunktene på et kompetansekrav i form av fire ulike modeller for et slikt krav. Deretter diskuterer vi mulige effekter av de ulike modellene, som grunnlag for en anbefaling fra utredningsgruppen.

2 Bakgrunn for et kompetansekrav

I dette kapittelet drøfter vi ulike forhold som danner bakteppe for beslutningen om innføring av et kompetansekrav. Vi peker på en del generelle utviklingstrekk i næringen og i utdanningssystemet og arbeidsmarkedet forøvrig, og vi ser nærmere på utdanningsnivå og kompetanseutvikling i norsk landbruk. Deretter diskuterer vi hvilke krav til kompetanse som foreligger i landbruksnæringen i dag, før vi avslutter med å se på erfaringene med ulike kompetansekrav i landbruket i andre land, og i norsk byggenæring.

2.1 Utviklingstrekk med betydning for et nytt kompetansekrav

De vestlige samfunn preges av raske samfunnsendringer, økt internasjonalisering og endringer på arbeidsmarkedet. Kunnskap som grunnlag for verdiskaping, yrkesdeltakelse og mobilitet gjør seg gjeldende i større grad på de fleste områder. Utdanningsnivået øker i de fleste land. Med Lisboa-strategien og målsetningen om å gjøre Europa til den mest konkurransedyktige, dynamiske og kunnskapsbaserte regionen i verden, ventes denne utviklingen ytterligere forsterket.

I tråd med økende vekt på et kunnskapsbasert arbeidsliv arbeides det i de fleste land med å utvikle strategier for å realisere livslang læring også blant voksne. Her i Norge kommer denne utviklingen særlig til uttrykk gjennom arbeidet med Kompetansereformen². Perspektivet på læring er utvidet, og det er i økende grad akseptert at læring er en kontinuerlig prosess som foregår på mange arenaer – i utdanningssystemet, på arbeidsplassen og i organisasjonslivet. Det innebærer også at det er økende aksept for at realkompetanse kan inngå som del av grunnlaget for formell utdanning og sertifikater. Nye og fleksible læringsformer, som e-læring, søkes tatt i bruk i økende grad. Med økt fokusering på livslang læring og arbeidsplassen som læringsarena er det også økende behov for bedre tilrettelegging, brukertilpasning og muligheter til å kombinere utdanning og arbeid.

² St.meld. 42 1997–98 Kompetansereformen

Framveksten av globaliserte verdikjeder med større avstand mellom kunde og underleverandør, sammen med økt vekt på kvalitetssikring i alle ledd av verdikjedene, bidrar videre til at stadig større deler av privat og offentlig sektor sikrer sin arbeidskraft gjennom å stille kompetansekrav i form av formell utdanning, opplæring eller sertifisering. Utviklingen drives fram av mange ulike krefter: dels av internasjonale konvensjoner og standarder som tar sikte på å redusere handelshindringer, dels av nasjonale myndigheter med oppmerksomhet på helse, miljø og sikkerhet, dels av kunder og forbrukere som er opptatt av kvalitet, og dels av leverandører av maskiner og utstyr som stiller krav til brukerne av disse.³

Økt mobilitet innen og mellom yrker innebærer at utdanningstilbudene også i økende grad preges av modulbaserte opplæringstilbud som en del av et lengre (livslangt) opplæringsløp. Generelt er det et økende ønske om at de enkelte moduler kan godkjennes også innenfor andre utdanninger (transparency) og i andre land, som grunnlag for fleksible utdanningsløp og mobilitet på arbeidsmarkedet.

Norsk landbruk er ikke noe unntak fra denne brede utviklingen. Verdiskapingen i næringen er helt avhengig av velutdannet og høyt kvalifisert personell som har kunnskap og kreativitet til å finne nye løsninger og utvikle nye produkter. Landbruket preges av økte krav til differensiering og lønnsomhet. På tross av at norske forbrukere har stor kjøpekraft, er det norske matvaremarkedet preget av mindre mangfold og produkt differensiering enn det som er tilfellet internasjonalt. Norsk matvareproduksjon og dagligvarehandel er i større grad enn i andre europeiske land fokusert på standardvarer og et smalt sortiment med tilsvarende grunnlag for hard priskonkurranse. Økt produkt differensiering, økt markedsorientering og utvikling av nye forretningsområder (tilleggsnæringer) er viktige nye ingredienser i norsk landbrukspolitik. Differensiering er en krevende konkurransestrategi, og det er flere forutsetninger for vellykket iverksetting av differensieringsstrategier innen norsk landbruk.⁴ En differensieringsstrategi flytter oppmerksomheten fra standardprodukter og lave kostnader i produksjon og logistikk, til kontinuerlig produktutvikling, kvalitet, effektiv distribusjon, markedsføring og merkevarebygging.

³ Jordfald, B. (2000): Sertifikater og kompetansebevis i norsk næringsliv. (Upublisert). Fafo.

⁴ Borch, O.J. og S. Bø (1996): *Nye markedsutfordringer i matvaresystemet. Kunnskapsstatus og aktuelle forskningstema*. NF-rapport nr 3/96. Bodø: Nordlandsforskning.

Borch, O.J., S. Bø og M. Iveland (1997): *Markeds- og distribusjonsutfordringer i nisjebasert matvareproduksjon – et småskalaperspektiv*. NF-arbeidsnotat nr 1025/97. Bodø: Nordlandsforskning.

Borch, O.J. og M. Iveland (1998): Critical resources and competence in small scale food producing firms in Norway, Sweden and Finland. I O.J. Borch (ed.): *Small Scale Food Production in Nordic Context – Proceedings of the First Nordic Workshop on Regional Small Scale Food Production, Bodø, Norway, May 25-26, 1998*. NF-rapport no. 19/98. Bodø: Nordlandsforskning.

Utvikling av ny virksomhet med basis i gårdsbruket vil stille krav til kompetanse i tilknytning til produkter som kan være til dels svært ulike tradisjonelle jordbruksprodukter. Erfaringer fra SNF/Nord-Trøndelagforsknings evaluering av Verdiskapingsprogrammet for mat, indikerer også at markedskompetanse og til dels generell forretningsmessig kompetanse er den viktigste flaskehalsen for omstilling og nyskaping i næringen. Det å bygge opp en virksomhet fra grunnen av, inkludert primærproduksjon, foredling, distribusjon og markedsføring, krever kompetanse innen mange områder.

Næringsutøvere innen produksjon av mat- og skogbruksprodukter har dermed et bredt kompetansebehov. I tillegg til nye former for teknisk og landbruksfaglig kompetanse, er det behov for bedre kunnskap om landbruksforvaltning, om økonomi, ledelse, planlegging og marked.

Mobilitet mellom yrker er ikke minst aktuelt i landbruksnæringen, der antall bruk reduseres, og mange yrkesutøvere går ut av næringen, kombinerer gårdsdrift med andre yrker, eller overtar bruk i voksen alder. Et aktuelt spørsmål er derfor om og hvordan opplæring i forbindelse med et kompetansekrav i landbruket kan utformes på en slik måte at opplæringen er overførbar, slik at brukeren kan ha nytte av dette ved et eventuelt skifte av yrke eller utvikling av tilleggsnæring.

Kartleggingen av bondens kompetansebehov som Landbrukets Utredningskontor har gjennomført,⁵ peker også på noen andre utfordringer som tilbyderne av kompetanse står overfor. Heltidsbønder vil ha andre kompetansebehov enn selsatte i den delen av landbruket som kjennetegnes av stagnasjon i produksjonen, og der kompetansebehov knyttes til utøvelse av annen virksomhet enn landbruk. Dette stiller store utfordringer til organisering av et kompetansekrav i landbruket.

Et kompetansekrav i landbruket bør derfor ses i lys av hvordan og hvorvidt det støtter opp under at også landbruksnæringen tar del i en bred utvikling mot et kunnskapsbasert samfunns- og arbeidsliv – med ulike og skiftende behov hos utøverne, og mobilitet mellom yrker.

⁵ Kvendseth, Mosen og Elby (2001): Etterutdanning i landbruket. En kartlegging av bondens ønske om økt kompetanse. Rapport 2-2001. Landbrukets Utredningskontor.

2.2 Utdanningsnivå og kompetanseutvikling i norsk landbruk

Behovet for et kompetansekrav i landbruket må ses på bakgrunn av eksisterende landbruksfaglig kompetanse, i hvilken grad utøverne allerede er aktive med hensyn til å delta i kompetanseutvikling, hvilke kompetansebehov de har og hvilke læringsformer de foretrekker.

Utdanningsnivå i landbruket

Ett uttrykk for kompetansen i landbruket er nivået på utøvernes formelle landbruksfaglige utdanning. Tabell 2.1 viser landbruksfaglig utdanningsnivå hos de som søker produksjonstilskudd, fordelt på mannlige og kvinnelige brukere og fylke.

Tabellen viser at det formelle utdanningsnivået i landbruksfag er lavt. Blant mannlige brukere er det 60 prosent som ikke har noen form for landbruksfaglig

Tabell 2.1 Menns og kvinners landbruksutdanning i fylkene. Referansebrukere. Kilde: SSBs jordbrukstelling 1999/NILF-notat 2002-19. N=60914 menn og 9045 kvinner.

Fylke	Menn			Kvinner		
	Ingen	Grunnkurs mv	Agronom og høyere utdanning	Ingen	Grunnkurs mv	Agronom og høyere utdanning
Østfold	49,5	5,1	45,4	72,7	4,0	23,2
Akershus og Oslo	53,0	5,8	41,2	73,3	6,0	20,7
Hedmark	58,1	6,5	35,5	75,8	4,7	19,5
Oppland	60,5	+8	32,7	78,4	4,6	17,0
Buskerud	55,1	8,3	36,6	75,1	3,7	21,2
Vestfold	51,7	7,4	40,9	68,5	5,8	25,7
Telemark	67,9	7,2	24,9	85,6	4,1	10,3
Aust-Agder	56,9	7,4	35,7	76,2	5,2	18,6
Vest-Agder	72,9	4,7	22,4	86,9	3,3	9,8
Rogaland	57,2	8,6	34,1	80,9	5,2	14,0
Hordaland	68,3	5,7	26,1	86,2	3,4	10,4
Sogn og Fjordane	69,8	5,1	25,0	84,1	2,5	13,4
Møre og Romsdal	65,0	5,8	29,2	86,1	2,6	11,3
Sør-Trøndelag	53,5	12,2	34,3	75,8	4,8	19,3
Nord-Trøndelag	47,6	9,2	43,2	71,0	6,1	22,9
Nordland	65,2	6,2	28,6	81,2	3,2	15,6
Troms	72,5	6,6	20,9	83,1	5,0	11,9
Finmark	71,6	4,7	23,7	84,2	4,3	11,5
Sum	59,9	7,1	33,1	79,5	4,2	16,3

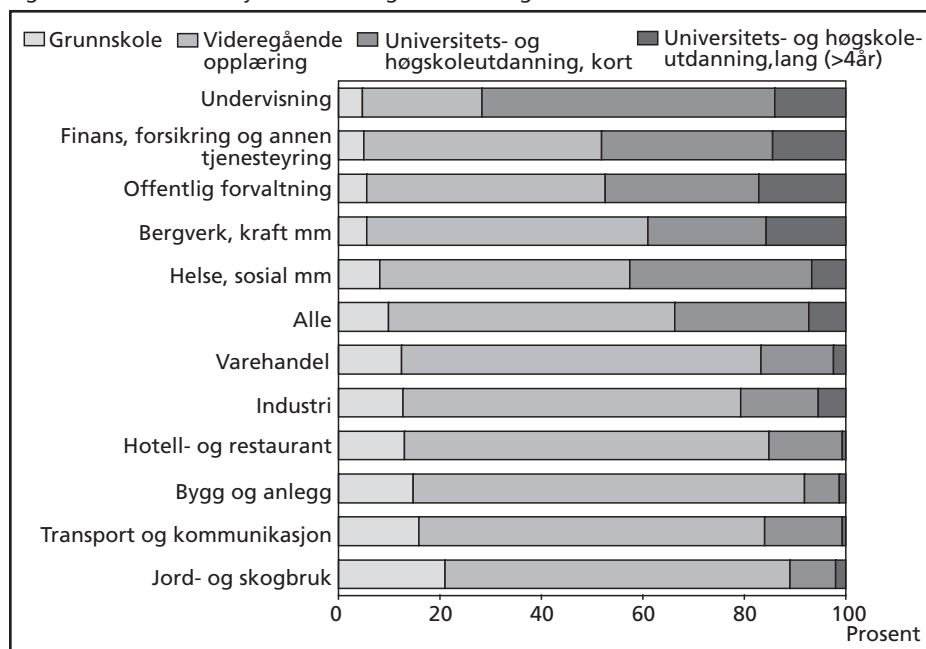
utdanning, mens det blant kvinnelige brukere er hele 80 prosent som ikke har slik utdanning. Gjennomsnittsalderen blant brukerne er 48 år for menn og 47 år for kvinner.

Data fra Lærevilkårsmonitoren viser at det generelle utdanningsnivået er betydelig høyere enn det landbruksfaglige.

Sammenliknet med andre næringer er imidlertid også det generelle utdanningsnivået i landbruket lavt. Tjuen prosent av de som jobber innenfor jordbruk og skogbruk har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, 68 prosent har utdanning på videregående nivå, mens elleve prosent har høyere utdanning. Det er færre som har høyere utdanning enn i de fleste andre næringer. Det lave utdanningsnivået betyr også at mange voksne utøvere har rett til gratis og tilpasset videregående utdanning, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5.

Det generelle utdanningsnivået i næringen vil øke etter hvert som eldre med lav utdanning går ut av næringen og unge kommer inn. I dag tar nesten alle ungdommer videregående utdanning. Når unge rekrutteres til næringen i framtiden, er det derfor ikke et spørsmål *om* de har videregående utdanning, men *hva slags* videregående utdanning de har. At flest mulig har en landbruksfaglig videregående utdanning burde i lys av dette være en målsetting for næringen. Ungdommens valg av videregående utdanning avhenger blant annet av at det er gode utviklings-

Figur 2.1 Andel med høyere utdanning etter næring. Kilde: Fafo/SSB Lærevilkårsmonitoren



muligheter i yrket og gode videreutdanningsmuligheter.⁶ Rekrutteringsmulighetene for næringen tilsier derfor at slike muligheter tilrettelegges.

Kompetanseutvikling, læringsbehov og hindringer for opplæring

Selv om det landbruksfaglige utdanningsnivået er lavt, foregår det en kontinuerlig oppgradering av kompetansen i landbruket både ved at utøverne deltar i etter- og videreutdanning av ulike slag, og ved at de lærer gjennom praktisk erfaring i det daglige arbeidet. Tallene fra Lærevilkårsmonitoren viser imidlertid at arbeidstakere i primærnæringene deltar sjeldnere i videreutdanning og opplæring enn arbeidstakere i arbeidslivet som helhet, og hver arbeidstaker deltar også færre timer i opplæring.

- Mens 6 prosent av de sysselsatte deltar i formell videreutdanning hvert år, er det bare 3 prosent av de som er sysselsatt i landbruk (jord- og skogbruk) som deltar.
- Mens 57 prosent av de sysselsatte deltar i opplæring utenfor utdanningssystemet, er det bare 43 prosent av de som er sysselsatt i landbruk (jord- og skogbruk) som deltar i slik opplæring.
- Mens norske arbeidstakere i alderen 22–66 år i gjennomsnitt bruker 26 timer i året på jobbetrett opplæring, bruker sysselsatte i landbruk (jord- og skogbruk) bare 9 timer per år.
- Selv om få deltar i etter- og videreutdanning sammenliknet med andre næringer, er det likevel færre i landbruket som oppgir at de har behov for nye kunnskaper og ferdigheter. Blant de sysselsatte i land/skogbruk oppgir 69 prosent at de har læringsbehov. Tilsvarende andel for arbeidslivet som helhet er 76 prosent.
- Av de sysselsatte i land/skogbruk oppgir 32 prosent at de deltar for lite i opplæring. Tilsvarende andel for arbeidslivet som helhet er 34 prosent.

Selv om deltakelsen i etter- og videreutdanning er lav, kunne man tenke seg at et variert arbeid i landbruket stiller så høye krav og gir så gode muligheter for læring i det daglige, at slik uformell læring ville kompensere for lav deltakelse. Heller ikke dette er det belegg for i Lærevilkårsmonitoren:

⁶ Se for eksempel Berg L (1998) Utdanningsсуget. Ungdoms utdannings- og yrkesvalg sett fra skipsindustrien i Ulsteinvik. Fafo-rapport 258.

- 65 prosent av de sysselsatte i landbruk/skogbruk oppgir at de opplever store krav til læring i arbeidet, og 79 prosent oppgir at de har gode læringsmuligheter i det daglige arbeidet. Tilsvarende tall for arbeidslivet som helhet er 68 og 80 prosent. Landbruk og skogbruk ligger dermed på linje med arbeidslivet ellers når det gjelder indikatorer for læring gjennom arbeid.

Heller ikke når det gjelder hvilke læringsformer som foretrekkes, skiller sysselsatte i landbruket seg fra andre sysselsatte. Trettiseks prosent av de som har et læringsbehov foretrekker å lære gjennom praktisk erfaring, mens de øvrige foretrekker kurs eller formell videreutdanning. Det er altså ikke grunnlag for å si at det eksisterer noen spesiell «kursvegning» i landbruket. I noe mindre grad enn i andre næringer foretrekker imidlertid ansatte i landbruket å dekke sine kompetansebehov gjennom formell utdanning.

Når det gjelder hindringer for å delta i etter- og videreutdanning skiller imidlertid landbruket seg klart fra andre sysselsatte. Av de sysselsatte i land-/skogbruk som også mener at de deltar for lite i opplæring, oppgir 66 prosent at de ikke har tid som et av to viktigste hinder for deltakelse i opplæring, mens dette bare gjelder 40 prosent av alle sysselsatte. Dette blir en særlig utfordring innen landbruket, fordi yrkesutøverne/bøndene sjelden har fast arbeidstid og fordi de ofte er sin egen arbeidsgiver. Evalueringen av KIL,⁷ pekte på en rekke hindringer for deltakelse i etter- og videreutdanning utøverne i næringen møter, og som vil være viktige å kjenne til når det gjelder organisering av opplæringstilbud. Mange av disse hindringene kan knyttes til trekk ved næringen som gjør at det kan være problematisk for utøverne å delta. Eksempel på slike hindringer er ulike arbeidsintensive perioder, dårlige avløserordninger og en presset økonomi som bidrar til at bonden, som selvstendig næringsdrivende, ikke prioriterer å bruke midler til etter- og videreutdanning. Tilbudssiden synes imidlertid like utviklet som i andre næringer. Sytten prosent av sysselsatte i land-/skogbruk mener de deltar for lite fordi det ikke finnes passende tilbud, dette er helt som gjennomsnittet i norsk arbeidsliv.

Også når det gjelder overføringsverdien av den kompetansen som tilegnes, skiller landbruket seg fra andre næringer. En tredel av de sysselsatte i land-/skogbruk opplever at opplæringstiltakene har overføringsverdi, mot 64 prosent av sysselsatte i arbeidslivet for øvrig. Sett på bakgrunn av økende mobilitet mellom næringer, som vi diskuterte ovenfor, er dette bildet lite oppmuntrende.

⁷ Døving Erik, Kari Folkenborg, Stig-Erik Jakobsen, Sveinung Skule (2003): Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket. SNF-rapport nr. 7/2003.

2.3 Hvilke kompetansekrav foreligger allerede?

Det er i dag ikke knyttet noen formelle krav til utdanning for de som ønsker å drive gårdsbruk. De som ønsker det og har mulighet til det, kan bli bonde. Bondeyrket er ofte et yrke som går i arv fra én generasjon til den neste. Formell utdanning har dermed ikke vært avgjørende for de som har ønsket å drive gård, det kunne like gjerne være et resultat av tradisjon og sosialisering.

Konsesjonsloven stiller krav om at den som overtar landbrukseiendom skal være skikket, men dagens praksis tilsier at det skal svært mye til før noen anses uskikket. En av informantene refererte til en tidligere fylkeslandbrukssjef som hadde prøvd å nekte noen slik konsesjon, men ikke vunnet fram: «Hvis nordmenn klarer å hoppe i høyet, så var de i utgangspunktet skikket til å drive gård».

Det er likevel en rekke krav i lover og forskrifter som både direkte og indirekte krever kompetanse hos utøverne. I jordbruket stiller Kvalitetssystemet i landbruket krav til dokumentasjon av en rekke sider ved driften, blant annet at offentlige krav tilfredsstilles. I tillegg omfatter KSL krav fra varemottakerne. KSL inneholder dermed produkt- og produksjonskrav som indirekte påvirker kravet til kompetanse hos primærprodusenten. Bønder som tilfredsstiller KSL-kravene får høyere pris hos varemottakerne.

Det foreligger også krav knyttet til Helse-, miljø og sikkerhet og til ytre miljø og ivaretagelse av natur og kulturlandskap.⁸ I tillegg til internasjonale krav er kravene hjemlet i matloven, arbeidsmiljøloven, forurensingsloven, produktkontrollloven og en rekke andre lover, og i ulike brukerforskrifter knyttet til installasjon og bruk av utstyr, for eksempel heis- og løfteutstyr. En oversikt over aktuelle lover og forskrifter finnes i vedlegg 3. Kontrollinstansene er Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Statens Forurensingstilsyn og en rekke andre tilsyn, i tillegg til leverandører av ulike typer utstyr. Forsikringselskapene stiller også krav til kvalifikasjoner, hjemlet i selskapenes egne forskrifter eller i andre forskrifter som omhandler sikkerhet.

Enkelte lover og forskrifter innebærer også krav til sertifisert kompetanse hos den enkelte utøver. Dette gjelder for eksempel autorisasjonsbevis ved bruk av kjemiske sprøytemidler (sprøytesertifikat), som også må fornyes etter ti år, og som er hjemlet i forskrift om plantevern.

I Stortingsmelding nr 12:2003 om dyrehold og dyrevelferd i Norge og Inst. S nr. 26 er det vedtatt å innføre kompetansekrav til de som holder dyr i næringsøyemed. Det skisseres et opplegg der myndighetene i samarbeid med de enkelte nærings- og bransjeorganisasjoner utarbeider et utdanningsopplegg som skal gi nødvendige holdninger, kunnskaper og ferdigheter hos de som gjennomfører opp-

⁸ Et eksempel kan være Gøteborg-protokollen, som binder Norge opp til å lage en norsk Code of Good Agricultural Practice.

læringen. Etter gjennomført opplæring skal det utstedes kompetansebevis. Opp- læringen skal utarbeides og iverksettes senest innen 2008. «Fellesgruppa for Kom- petansebevis» arbeider med å utarbeide slike utdanningstilbud for utøvere innen fjørfe, svin, sau og geit og storfenæringen. Opplæringen skal godkjennes av Mat- tilsynet. Hvordan dette i praksis skal gjennomføres og organiseres, er ennå ikke helt klart, men på disse feltene foreligger det dermed i praksis kompetansekrav til alle utøvere etter 2008. Ny forskrift for hold av storfe har allerede i dag et slikt krav. I forskriftens §5 Kompetanse heter det:

«Dyreeier og annet personell som steller og håndterer storfe, skal ha nødven- dig kompetanse til å gjøre dette på en tilfredsstillende måte. Dyreeier har ansvar for at slik kompetanse foreligger.

Dyreeier og annet personell som steller og håndterer storfe, skal gjennomføre et utdanningsopplegg godkjent av Mattilsynet.»

I et notat fra arbeidsgruppa for kompetansebevis for storfe vises det også til at en bør vurdere mulighetene for å bruke det samme registeret for alle næringer, for å holde oversikt over de med godkjent kompetanse. Det foreslås at dette offentlige individregisteret skal følge internasjonal overenskomst (EU/EØS – Food chain production) og være virksomt for alle dyreslag fra 2006.⁹

Det er grunn til å forvente at denne typen kompetansekrav, knyttet til bestemte typer produksjon eller utstysbruk, kommer til å øke. En målsetting med et kom- petansekrav eller kompetansebevis i landbruket kunne være at dette kan brukes for å samordne de ulike kompetansekravene som foreligger.

2.4 Kvalitetssystemet i Landbruket (KSL)

De fleste av våre informanter ser en nær sammenheng mellom et individuelt kom- petansekrav og det foreliggende Kvalitetssystemet i Landbruket (KSL). KSL skal være bondens verktøy for styring og dokumentasjon av gårdsdriften. Som et kvali- tetssikringssystem skal KSL sikre at produktene og produksjonsprosessen tilfreds- stiller gitte spesifikasjoner. KSL har to hovedmål. Det ene er å dokumentere for- hold rundt produksjonen overfor forbrukere og varemottakere, og det andre er å bidra til forbedring av produksjonen på gården.

Alle landbrukets organisasjoner står bak denne ordningen, som finansieres over Jordbruksavtalen. Systemet stiller krav til dokumentasjon av driften, HMS-arbeid

⁹ Kompetansebevis for storfebønderopplegg.

på gården, planteproduksjon og miljø, husdyrproduksjon og dyrevelferd, og er et system som blant annet omfatter dokumentasjon av at sertifiseringskrav er oppfylt. KSL innebærer en samordning gjennom å være et felles system som omfatter hele gården og alle produksjonene. KSL representerer et samarbeid i hele landbruket på tvers av produksjoner og, i form av en konsensusmodell, mellom ulike aktører (samvirke, private, det offentlige).

Målene for KSL-arbeidet er at norske matvarer skal produseres

- smittefrie og uten skadelige fremmedstoffer,
- etter forbrukerens ønsker med hensyn til utseende og smak,
- med god dyrevelferd,
- på en miljøvennlig måte, og
- i et trygt arbeidsmiljø som sikrer god helse for yrkesutøverne.

Opprinnelig var målet at alle bønder skulle ha innført ordningen med KSL innen 2000, men i 2003 har kun 65 prosent rapportert om utført egenrevisjon til KSL-sekretariatet. Ifølge foreløpige resultater fra en evaluering av KSL¹⁰ har manglende måloppnåelse å gjøre til dels med lite engasjement hos en del varemottakere, og til dels med motstand blant bønder som kritiserer misforholdet mellom ressursbruk til dokumentasjon og formål (nytte). KSL oppfattes også lite egnet som styringsverktøy for produsentene, og innføringen har ikke ført til en forbedring av driften (med unntak av grøntsektoren). HMS-kravet i KSL har spesielt vært gjenstand for kritikk. Argumentet går på at HMS ikke har noe å si for matkvaliteten. KSL-sekretariatet legger stor vekt på oppfølging av HMS-krav, men varemottakerne ønsker å fokusere på de sidene av regelverket som er relevant for produktkvaliteten og produksjonsprosessen, og nekter sjelden bonden KSL-tillegget ved brudd på HMS-regler. Rapporten påpeker også at dokumentasjon av produksjon overfor forbrukere og offentlige myndigheter i liten grad blir møtt gjennom KSL. KSL gjelder hovedsakelig forholdet mellom bonde og varemottaker, og det er «Godt norsk» som frontes overfor forbrukere og dagligvarekjedene. Revisjonsrapporter fra de eksterne KSL-revisjonene er ikke tilgjengelige for myndighetene, og bøndene må forholde seg til statlige tilsyn i tillegg til egenrevisjon og ekstern KSL-revisjon (7–9 prosent av alle bruk per år). For KSL selv er det på lengre sikt et mål å få til en viss samordning av ulike offentlige tilsyn og KSLs revisjonsordning, men uten at KSL skal overta tilsynsoppgaver eller myndighet fra det offentlige.

Dette viser også forskjellen mellom KSL og et kompetansekrav. KSL har søke-lys på en del områder som vil være viktige i vurderingen av kompetansekravet,

¹⁰ Groven, Kyrre 2004: Evaluering av Kvalitetssystem i landbruket (KSL). Delrapport til SLE, upublisert

men KSL er først og fremst et redskap for varemottakere og næringsmiddelindustrien for dokumentasjon av produksjonen. KSL inneholder produktkrav som indirekte påvirker kompetansen blant norske bønder når det gjelder miljø, dyrevelferd og hygiene, men det er ikke et kompetansekrav. HMS-delen gjør forskjellen tydelig fordi den er mindre viktig for produktkvaliteten

Prisdifferensiering på KSL-godkjente og ikke-godkjente produkter har vært benyttet som insentiv overfor bøndene. Prisdifferensiering er enten lagt opp som tillegg (3 prosent mer per liter melk hos Tine) eller som trekk. Argumentet for trekk er at det er ulogisk å gi en ekstra påskjønnning for noe som er ment å være et krav for alle. Tillegg brukes som et mer positivt virkemiddel for å øke oppslutningen.

På tross av de klare forskjellene mellom kvalitetskrav som representert i KSL og de individuelle kompetansekrav vi er opptatt av her, er KSL-erfaringene med prisdifferensiering som virkemiddel for å sikre at produksjonen tilfredsstillende ulike krav interessante også når man skal vurdere hvilke virkemidler som kan benyttes for å innføre et offentlig kompetansekrav. Erfaringene med relativt stor, men langt fra full oppslutning om KSL, synes å peke i retning av at økonomiske insentiver er et virkemiddel med noe fleksibilitet, som tillater brukeren en viss valgfrihet med hensyn til om han/hun vil følge opp ulike typer krav.

2.5 Kompetansekrav i landbruket i andre land

Flere land har allerede innført ulike krav til individuell kompetanse hos den som skal eie eller drive gård. Blant disse er Danmark, Finland og Frankrike.

Finland

Finland har ikke et kompetansekrav av generell karakter rettet mot næringsdrivende i landbruket, men krav til skikkethet ved overtakelse av landbrukseiendom. Det finnes også reguleringer på produktsiden og med hensyn til bevaring av miljøet. Jord- og skogbruk i Finland bidrar med 3,4 prosent til BNP, og har i likhet med Norge lav befolkningsdensitet (15 personer/km²). Agrarsubsidier, både nasjonale og fra EU-systemet, bidrar til opprettholdelsen av jordbruket i den nåværende utstrekningen. I 2003 utgjorde økonomiske tilskudd fra staten og EU 44 prosent av inntektsgrunnlaget i jordbruket. Reformeringen av CAP (common agricultural policy) i EU innebærer at økonomisk støtte til landbruket blir gjort uavhengig av produksjonen. Det vil si at det er mulig å opprettholde støttenivået uavhengig av forandringer i volum og pris. I Finland blir reformen (single farm payment scheme) iverksatt i 2006 (Landbruksdepartementet, årsrapport 2003).

Topografien tilsier at brukene i gjennomsnitt er større i Finland (27,7 hektar) enn i Norge (15,9 hektar). Til tross for subsidier har en tredel av gårdbrukerne andre former for inntekt ved siden av den tradisjonelle virksomheten. Den finske næringsmiddelindustrien har i samarbeid med landbruksministeriet utviklet en kvalitetsstrategi for matvarer basert på åpenhet og sporbarhet. Fire kvalitetsmerker er i omløp, med «Svanen» og EUs *PDO* (protected designation of origin) som de viktigste, som omfatter 9300 produkter (2003) og 273 produsenter. Kvalitetsstrategien bygger på tre nivåer: lovverket og relaterte kontrollsystemer, forbrukerbaserte kvalitetsmerker og anvendt forskning. Det forutsettes at denne nasjonale kvalitetsstrategien skal være implementert i 2006 og omfatter alle gårder, «input»-produksjonen, næringsmiddelindustrien og handel og transport gjennom et sertifiseringssystem.¹¹ Kontrakter med næringsmiddelindustrien framheves blant annet, og det er mye som minner om det norske KSL-systemet. I 1999 deltok 4000 bønder i kvalitetssystemøving og undervisning. Mer enn 90 prosent av alle bønder har til nå implementert miljøplanen.

Finland har lagt svært stor vekt på å redusere de miljømessige skadevirkninger av jordbruket. Miljøplanen (The agri-environmental scheme) er implementert på 1,6 mill. ha., og EU og Finland utbetaler kompensasjon til bønder som deltar i planen. Miljøplanen inngår i GAP (Good Agricultural Practices), som blant annet omhandler dyrevelferd og gjødselsplan. For den enkelte gård er kompensasjonen mellom 22 og 82 prosent av den totale inntekten, avhengig av lokalisering og type bruk. Det gjennomføres driftskontroller og ved overtredelser reduseres støtten mellom 20 og 100 prosent. Myndighetene så vel som produksjonsorganisasjoner tilbyr veiledning og kurser. En del krav til produksjonen er dermed etablert på frivillig basis, men opprettholdes gjennom økonomiske virkemidler. Deltakelsen er omfattende blant finske bønder fordi den økonomiske støtten er av stor betydning for den enkeltes inntektsgrunnlag.

For håndtering av plantevernmidler forutsettes en sertifisering av både brukeren og utstyret for sprøyting i kommersiell skala. Sertifikatet for brukeren er basert på kursdeltakelse av om lag åtte timers varighet, og må fornyes hver tredje år gjennom at kurset tas på nytt. På kurset går man gjennom anvendingen av ulike preparater og det gis praktiske råd for sprøyteteknikk, rengjøring, testing etc.

Ved overtakelse av gård stilles krav til både økonomisk forsvarlig drift og faglig skikkethet for å kunne benytte seg av offentlige støtteordninger. Skikkethet må dokumenteres enten gjennom en yrkesutdanning som tilsvarer VKI-nivå (minst 20 studieuker), eller gjennom en kombinasjon av minst tre års relevant arbeids erfaring og ti studieuker i en relevant utdanning. En studieuke tilsvarer cirka 40 timer undervisning eller selvstudier. De som rekrutteres til jordbruksyrket,

¹¹ http://www.mmm.fi/english/agriculture/food_quality.htm

uavhengig av alder, må vise til 20 studieuker for å få konsesjon og for å være berettiget til støtteordninger. En ny bonde har likevel en overgangsordning på to år etter etableringen til å framskaffe dokumentasjon på utdanning. Utdanning for etablerte bønder foregår ved «naturbruksinstitutter» og omfatter basiskunnskaper i praktisk jordbruk, miljøkunnskap, dyrevelferd og hygiene, samt utdanning innenfor foretaksøkonomi og jordbrukspolitik. Unntaksvis er tre års arbeidserfaring tilstrekkelig hvis produksjonen ikke er støtteberettiget. Når det dreier seg om nyetableringer bør halvparten av undervisningen, det vil si ti studieuker, tas innen økonomi. Det er jord- og skogsbruksministeriet som godkjenner utdanningen og/eller yrkesskikketheten.

Myndighetene i Finland fokuserer på produktene og på miljøet, men det er større krav til faglig skikkethet for å få konsesjon enn det er i Norge. Skillet går mellom etablerte bønder og de som skal overta gård. Etablerte bønder må ha minimum tre års praksis og halvparten av den undervisning som kreves av de nye som vil inn i yrket. Vi legger også merke til at utdanningen omfatter basiskunnskaper og at den i mindre grad er avhengig av hva slags type produksjon som drives. Et særtrekk ved yrkesutdanningen i Finland er den sterke fokuseringen på økonomi og politikk. Det å drive gård blir sett som et foretak på linje med i andre bransjer.

Frankrike

I Frankrike stiller myndighetene store krav til de som ønsker å overta gård. I hovedsak er det to veier franske bønder kan gå for å kvalifisere seg til å drive gårdsbruk. «Formalveien», som er mest relevant for de unge, innebærer studier på en jordbrukshøgskole i minimum tre år etter grunntidning på gymnasnivå, og gir et diplom i «gårdsdrift».¹² Utdanningen omhandler tema som markedsanalyse, økonomi og landbrukspolitik, dyrevelferd, landskapsforvaltning og andre generelle tema i *alle skoler som tilbyr landbruksutdanning*. I tillegg til videregående skoler som tilbyr landbruksutdanning, finnes andre muligheter ved skoler som tilbyr utdanning i differensiert produksjon. Ifølge CNASEA (som tilsvare Statens Landbruksforvaltning i Frankrike) er det mange valgmuligheter. Frankrike har delvis regionalisert utdanningen, på den måten at hver region tilbyr spesialiserte kompetansebevis, relatert til hovedproduksjonen i regionen. Det anses å være særdeles viktig å ha økonomiske kunnskaper, både for å kunne analysere egen økonomi, skrive subsidiesøknader og håndtere bankforbindelser. Her skiller det ikke

¹² I samtalen med en representant fra CNASEA i Frankrike, som tilsvare Statens Landbruksforvaltning, brukes «farm management» som betegnning på sertifikatet. Dette begrepet inneholder et sterkere ledelselement enn den norske oversettelsen.

mellom heltids- eller deltidbønder, eller mellom gårdenes størrelse. Inntekten sier ikke nødvendigvis noe om størrelsen, en liten gård (f.eks. en vingård i Bourdeaux-distriktet) kan ha stor inntekt.

For å få lån, finansiert av staten og EU, til å overta eller opprette landbruks-eiendom, må kandidaten ha relevant landbruksfaglig utdanning og erfaring eller gjennomført kurs fra landbruk i andre regioner i Frankrike eller EU. Dette er obligatoriske krav, i tillegg til et minimum 40-timers kurs som skal forberede kandidater på overtakelse.

Det er også mulig å få et diplom gjennom yrkestrening, noe som tillater eldre bønder eller andre uten jordbruksutdanning å få sertifikat på sin kompetanse. De som har bakgrunn fra gårdsdrift eller fra foredlingsindustrien, må gå gjennom et kursopplegg over cirka to år. Dette er et annet system enn formalveien, og det omfatter både praktiske og teoretiske kurs. Etablerte bønder kan få anerkjent sin realkompetanse, men de må likevel delta i noen kurs (unité de validité), for eksempel i ledelse. Systemet med å anerkjenne realkompetanse er i løpet av de siste tre årene blitt reformert for alle yrker. Nå må alle fylle ut et søknadsskjema og dokumentere den kompetansen eller erfaringen de besitter, og levere det til en jordbrukshøgskole som vurderer hvor mange studieenheter som kan godkjennes og hvilke opplæringsmoduler den enkelte må gjennomføre.

Det er mulig å drive som bonde i Frankrike selv uten diplom, men da har man ikke krav på nasjonale støtteordninger og kan tape økonomisk. Diplom er ikke påkrevd for å motta EU-subsidier. Uten diplom kan ikke yngre bønder søke om etablererstipend eller gunstige lån (for utvidelser etc). Insentivene for å fullføre utdanningen og skaffe seg et kompetansebevis er dermed større for yngre enn for etablerte bønder. Likevel må etablerte bønder ha særlig godkjenning dersom de ønsker å utvikle tilleggsnæringer for eksempel gårdsturisme, eller dersom de ønsker å lage egne produkter. Dette krever deltakelse i kurs som legger vekt på kunnskaper i økonomi og markedsanalyse (uavhengig av produksjon), og eventuelt hygiene (avhengig av produksjon). Alle bønder er forpliktet å etterleve EUs regler for dyrehold, HMS, miljø etc., omtalt som GAP (good agricultural practices). Frankrike utsteder ikke sprøytesertifikater, men satser istedenfor på driftskontroller. GAP, som er forutsetningen for EU-subsidier, innebærer at bonden skriver en kontrakt, loggfører bruken av kjemikalier og godtar kontroll på gården med måling av bruk.

I Frankrike finnes et «Bondelag for yngre landbrukere», som tradisjonelt er positivt til at det stilles høye krav og til at bønder har en god utdanning. De utgjør en viktig drivkraft i utviklingen av fransk jordbruk. Unge bønder tillegges et spesielt ansvar av myndighetene og deltar aktivt i forhandlinger med dem. Informanten framhever dessuten at statlige myndigheter gjerne kontakter de ulike bondelag før de iverksetter tiltak, for å forsikre seg om at de ikke blir motarbeidet. Selv om bøndene ikke aksepterer alle endringer, er konsensusprinsippet gjen-

nom ulike «workshops» et viktig element i den statlige politikken. Det er i følge informanten nødvendig å stille høye kvalifikasjonskrav fordi yrket krever både landbruksfaglige, ledelsesfaglige og økonomifaglige kunnskaper. Mange må utvide inntektsgrunnlaget (gjennom gårdsturisme etc.), og da trenger de utdanning. Også eldre bønder aksepterer dette, og anerkjenner at yrket har gjennomgått store forandringer. Det er nødvendig med opplæring for å klare de økonomiske utfordringene en ny tid stiller. Kompetansekrav er vel akseptert i Frankrike og har, ifølge undersøkelser referert av informanten, bidratt til økt forbrukertillit og økt matsikkerhet.

Danmark

I Danmark brukes både konsesjonsbestemmelser og økonomiske insentiver for å fremme kompetansekrav. Normalt stilles det krav til driftslederutdanning (grønt bevis) for å erverve landbrukseiendom over 30 dekar, men dette gjelder ikke ved familieoverdragelse. Driftslederutdanningen er imidlertid også en forutsetning for å oppnå begunstiget lån til yngre jordbruger, og for å oppnå støtte under EU-programmene, som for eksempel forbedrings- og investeringsstøtte.

Utdanningen til driftsleder er et seks måneders heltids skoleopphold på en landbruksskole, med hovedvekt på økonomi, planlegging og ledelse av en landbruksbedrift. Utdanningen avsluttes med en hovedoppgave/eksamen i eiendomsovertakelse, omlegging/modernisering, finansiering og ledelse.

Utdanningen er påbygning på utdanning som faglært landmand, som er 3,5 år på videregående nivå, hvorav man skal kunne dokumentere 30 måneders praksis, traktorførerkort og sprøytebevis. Innenfor praksisperioden skal man ha erfaring med minst to ulike typer produksjon, minst seks måneder med planteavl og minst seks måneder med husdyr.

På toppen av driftslederutdanningen kan man også ta utvidet driftslederutdanning (grønt diplom), en tremånedersutdanning på full tid som gir ytterligere fordypning i økonomi, planlegging og ledelse, samfunnskunnskap og landbrukspolitikk. Med grønnt diplom kan man oppnå lån til yngre jordbruger på enda mer gunstige betingelser enn med grønnt bevis.

Grønnt bevis kan erstattes av andre jordbruksutdanninger som agrarøkonom, gartnerfagets grønne bevis, jordbrukstekniker, landbrukstekniker, gartneritekniker, skogbrukstekniker, agronom, jordbruksøkonom, hortonom, forstkandidat eller en bachelor-utdanning innenfor jordbruk.

Utdanningskravet kan også erstattes av fire års praksis fra landbruksbedrift med minst 30 hektar, eller tre års praksis supplert med et fem måneders kurs.

Fellestrekk

I alle landene vi har omtalt her legges det altså stor vekt på både landbruksfaglige og ledelsesfaglige tema, og både teori og variert praksis fra ulike typer produksjon. I tillegg har alle landene både en formalkompetansevei og en realkompetansevei fram til godkjent utdanning. Både økonomiske insentiver og krav for den som overtar gård brukes som virkemidler for å stimulere til oppbygging av en bred basiskompetanse som gjør utøverne faglig rustet til å drive et bruk.

2.6 Kompetansekrav i byggenæringen

Selv om landbruket har mange særtrekk, er det også interessant å sammenlikne med andre næringer der kompetansekrav forekommer. Bygg og anlegg har visse fellestrekk med primærnæringene, med en relativt høy andel selvstendige og mange små bedrifter. Byggenæringen har også relativt høy ulykkesfrekvens, og det er dessuten en næring mange oppfatter som gjennomregulert, med spesifikke kompetansekrav knyttet til utøvelse av yrket. Fra Lærevilkårsmonitoren ser vi at primærnæringene, bygg og anlegg og selvstendige næringsdrivende innen andre næringer deltar lite i opplæring. Den lave opplæringsdeltakelsen har trolig sammenheng med at det er vanskelig å organisere arbeidet slik at en kan ta fri fra produksjonen.

En viktig forskjell er likevel at mange myndighetsbestemte krav i byggenæringen stilles til virksomheten heller enn til individet (for eksempel sentral godkjenning i ulike tiltaksklasser etter plan- og bygningsloven). Mange i byggebransjen unngår dermed slike krav, fordi de jobber for noen som har det faglige ansvaret. Det er for eksempel tilstrekkelig at innehaveren av en bedrift har mesterbrev for at bedriften kan kalles en mesterbedrift. I det følgende vil vi likevel presentere noen erfaringer slik de formidles gjennom en informant i Byggenæringens Landsforening (BNL). BNL er organisert i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og representerer 15 bransjeforeninger, 4000 medlemsbedrifter og 64 000 ansatte. I tillegg gjør vi bruk av erfaringer fra en tidligere kartlegging av sertifiseringsordninger og kompetansekrav.¹³

¹³ Jordfald, B. (2000): Sertifikater og kompetansebevis i norsk næringsliv. (Upublisert). Fafo.

Bakgrunn for kompetansekrav i byggenæringen

I byggenæringen skilles det gjerne mellom sertifikater og kompetansebevis. Forskjellen ligger i at et sertifikat er en nødvendig og tilstrekkelig betingelse for at man har tillatelse til å utføre en oppgave. Dersom man ikke er sertifisert, vil man kunne utsettes for en sanksjon selv om man utfører oppgaven på en tilfredsstillende måte. Et kompetansebevis er en dokumentasjon på at vedkommende innehar en ferdighet som strengt tatt ikke er påkrevd for å kunne utføre oppgaven. Drivkreftene bak ulike kompetansekrav er gjerne hensyn til sikkerhet, ønske om økt tillit mellom produsent, kunde og leverandør, kvalitet og lønnsomhet. Internasjonale standarder, næringsspesifikke normer, definering av ansvarsforhold og insentiver for kollektiv kompetanseheving er også viktige drivkrefter. Det understrekes imidlertid fra BNL sin side at en annen drivkraft bak kompetansekrav innen byggfag er interessegrupper og organisasjoner som lever av å kjøre kurs. «Dette kan være enkeltpersoner og bedrifter, de som lever av å sertifisere og som dermed bidrar til å innføre rigorøse system rundt driften», ifølge BNL.

Når det gjelder byggenæringen er kompetansekravene stort sett satt av myndighetene og bransjen selv, samt av brukerne og deres samarbeidspartnere. Forsikringsselskapene stiller også krav til kompetanse hjemlet i forsikringsvilkårene.

Myndighetskravene er i stor grad hjemlet i plan- og bygningsloven (PBL) og arbeidsmiljøloven (AML). Plan- og bygningsloven setter kvalifikasjonskriterier i form av formell utdanning og praksis, med hensyn til utføring av arbeid. Andre sikkerhetsbehov er knyttet til krav om opplæring for den enkelte fagarbeider og helse, miljø og sikkerhetsarbeid (HMS). (For en nærmere beskrivelse av ulike kvalifikasjonskrav knyttet til ulike fagarbeidere i næringen, se vedlegg 3)

Fagutdanningen innen byggfag oppfattes som en basis for videre opplæring i yrkeslivet. Etter fagutdanning må bransjen selv gjennomføre tilleggskontroll knyttet til utøvelse av ulike oppgaver, for eksempel når det gjelder stillasbygging, selv om dette er en del av utdanningen.

I byggenæringen var innføring av våtromsnormen et viktig kompetanseløft. Bransjens rykte sto på spill, og alle var enige om at kvaliteten på arbeidet måtte forbedres. Normen ble innført etter at aktører i byggebransjen tok initiativ til å lage retningslinjer for hvordan våtromsarbeid skulle utføres på best mulig måte. Hensikten var å heve kvaliteten. Kravene er strengere enn det som var hjemlet i PBL, ifølge vår informant. Håndverkere som skal lede våtromsarbeider må ha gjennomført grunnkurs og lederkurs, og kan dermed kalle seg godkjent bedrift.

Det er likevel slik at det er kunden som tar initiativ til om arbeidene skal utføres i henhold til våtromsnormen. Utøveren må kunne dokumentere denne kunnskapen ved å legge fram godkjenningsbevis. Kunden må være villig til å betale for dette.

Oppslutning og sanksjoner

Sanksjoner som tas i bruk dersom yrkesutøverne ikke tilfredsstillers de ulike kravene, vil naturlig nok avhenge av på hvilken måte kvalifikasjonskravene er hjemlet eller forankret. På hvilke måter utøverne tilegner seg den nødvendige kompetansen, om det skjer i regi av det offentlige skoleverket, næringens eller bransjens egne organer, private tilbydere eller andre, vil også ha betydning. Hvordan det blir kontrollert at utøverne innehar den nødvendige kompetansen, er videre viktig for legitimeringen av kravene.

Innføring av kvalifikasjonskrav og målsettingen om at dette skal være likt for alle, tilsier et omfattende kontrollapparat, noe som BNL mener ikke finnes i tilstrekkelig grad i dag. Særlig gjelder dette sikkerhetskrav. «Alle bedrifter er pålagt å ha tilsyn med egen sikkerhet og å kunne dokumentere dette. Vi ønsker derfor en styrking av Arbeidstilsynet. Det er et stort antall bedrifter der ute – og de useriøse kutter gjerne litt i svingene når det gjelder sikkerhet», forteller vår informant. En forutsetning er at kravet må gjelde alle. «HMS kravene var det nødvendig å hjemle gjennom lovgivning. Her er det vanskelig for oss å si hvor grensa skal gå».

Hvordan kravet til kompetanse er forankret, er viktig for legitimeringen eller oppslutningen. Ifølge informanten i BNL har byggebransjen stort sett stått samlet bak faglige begrunnede krav.

«Dersom begrunnelsen for kravet er godt nok, vil også kostnadene i neste ledd betale seg. Dermed legitimeres også kompetansekravet. En viktig forutsetning for oppslutning, i tillegg til at bransjen i hovedsak står samlet bak kravene, er dermed at kompetansekrav skal lønne seg, i hvert fall på litt lengre sikt. Kostnadene ved økt kompetanse skal kunne tas igjen i form av økte priser. Aksepten er knyttet til at kravet må gjelde alle, og at det ikke leder til en konkurransevridning.

Kravene skal også oppfattes som hensiktsmessige. Krav fra forsikringsbransjen, som for eksempel kompetansekrav knyttet til varmearbeider, ble møtt med motstand. Dette er fordi vi mener kravene ikke er begrenset til det som er eller oppfattes som riktig. Kravene er dratt for langt. Vi mener den type opplæring som kreves blir gitt gjennom ordinære fagopplæring. Realismen er ikke til stede», ifølge BNL.

For å få støtte til innføring av kompetansekrav, må en kunne vise til kvalitetsforbedringer, som igjen må lede til større lønnsomhet.

Organisering

Når det gjelder krav til resertifisering er det noen godkjenningsordninger som har evigvarende karakter, mens andre må fornyes med jevne mellomrom. Sprengnings-

baser har fem år mellom hver gang de må fornye sertifikater. Det er også ordninger for å inndra sertifikatene dersom det oppstår uhell. Sertifikatet inndras også så lenge en ulykke etterforskes. Også når det gjelder våtromsnormen praktiseres inndragning og en konsekvensvurdering.

Ved innføring av kompetansekrav er det viktig med overgangsordninger, gjerne på 2–3 år. Samtidig er det viktig at kravene er klare. Det vanlige er en kontroll i form av en eksamen. Dette krever effektive kontrollmekanismer.

Ifølge BNL er det viktig at alle autorisasjonsordninger har en klausul som følges opp. Myndighetskontroll foretas i dag av hver enkelt byggesøknad. BNL arbeider med å lage et register over alle sertifikater de sysselsatte har. Bedriftene da ansvarlige for å kontrollere de ansattes sertifisering. Dette registeret er en langsiktig målsetting.

Det er ifølge BNL klart at kompetansekravene, som har opplutning i bransjen, har resultert i økt kvalitet på det arbeidet som utføres. Dette har igjen ført til økt sikkerhet for kunden. Økt vekt på HMS-arbeid har ført til bedre miljø og sikkerhet, men det er ennå langt igjen for byggebransjen. Det er viktig at den typen krav er myndighetskrav.

Et viktig skille mellom byggebransjen og landbruksnæringen er lønnsomhetsaspektet. Kostnadene ved økt opplæring og innføring av kvalifikasjonskrav reguleres gjennom utfakturert pris, og denne mekanismen fungerer ikke på samme måte i landbruket.

2.7 Oppsummering og drøfting

Ovenfor har vi trukket fram en del utviklingstrekk, data og erfaringer som er relevante for å diskutere et kompetansekrav i landbruket:

- Framtidens arbeidsliv blir mer kunnskapsbasert, det blir viktigere å tilrettelegge for livslang læring.
- Utdanningsnivået øker, og ved rekruttering blir det etter hvert ikke et spørsmål *om*, men *hva slags* videregående utdanning ungdom vil ha.
- Det forventes økt mobilitet mellom ulike yrker og utdanninger, og økt overførbarhet av kompetanse blir derfor mer etterspurt.
- Norsk landbruksnæring står overfor store utfordringer, som krever stor kompetanse hos utøverne i næringen. Noen stikkord er strukturendringer, innovasjon og næringsutvikling, matsikkerhet, dyrevern, helse, miljø og sikkerhet.

- Samtidig er det landbruksfaglige utdanningsnivået i næringen lavt. Sammenliknet med andre næringer er det få som deltar i etter- og videreutdanning. Utøverne har heller ikke et arbeid som i større grad enn andre næringer innebærer læring i det daglige.
- Det opplevde kompetansebehovet i næringen er lavere enn i mange andre bransjer, og tid er en særlig viktig hindring for å delta i opplæring og videreutdanning. Mangel på passende opplæringstilbud er en langt mindre hindring.
- Eksisterende krav til individuell kompetanse er beskjedne, men flere krav til godkjent opplæring vil bli forskriftsfestet framover, særlig innenfor husdyrhold.
- Kvalitetssystemet i landbruket har fått en viss utbredelse og kan tenkes å stimulere etterspørselen etter kompetanseutvikling noe. Systemet omfatter langt fra alle, og har mottatt blandede reaksjoner. KSL er først og fremst et system for varemottakerne, for å sikre kvaliteten på produktet og produksjonsprosessen, og er trolig et mindre egnet redskap for å følge opp myndighetsbestemte krav som ikke direkte påvirker produktkvaliteten. Kravene er differensierte i forhold til ulike typer produksjon, og bidrar i liten grad til å skape en felles kunnskapsplattform for utøverne. Erfaringene med økonomiske insentiver er at mange utøvere benytter seg av den valgfriheten dette gir til ikke å følge opp kravene til å bli godkjent.

Sett i lys av dette er det liten grunn til å anta at et kompetanseløft som også stimulerer innovasjon og næringsutvikling, sikrer helse, miljø og sikkerhet, fører til overførbarhet av kompetanse og gjør næringen attraktiv for ungdom vil komme av seg selv, uten at det settes i verk tiltak som øker etterspørselen etter kompetanseutvikling.

Erfaring fra andre land viser at det er mulig å etablere kompetansekrav til den som driver landbruk. Andre land har krav som omfatter både teori og variert praksis fra ulike typer produksjon, som vektlegger både landbruksfaglige og ledelsesfaglige tema, og samtidig kan konkrete sertifikater være en del av utdanningen. Alle landene har både en formalkompetansevei (for ungdom) og en realkompetansevei (for erfarne utøvere) fram til godkjent kompetanse, men også realkompetanseveien forutsetter betydelig opplæring av mer organisert karakter. Både økonomiske insentiver og krav til den om overtar en gård brukes som virkemidler for å gjøre utøverne faglig rustet til å drive og utvikle bruket.

Erfaringer fra byggenæringen viser at kompetansekrav kan være virkemidler for å øke kvaliteten og kundenes tillit, men at legitimiteten forutsetter at det er en nær kopling mellom kompetansekravets innhold og det arbeidet som utføres. Kravene bør gjelde alle, for å unngå konkurransevridning, og det bør være relativt lange overgangsperioder.

3 Behovet for et kompetansekrav i landbruket

Det er bred enighet blant interessentene vi har snakket med om nødvendigheten av å heve kompetansenivået i landbruksnæringen. Det er imidlertid ulike synspunkter på hvorvidt en slik kompetanseheving bør fremmes gjennom et myndighetsbestemt kompetansekrav, og hvem et eventuelt kompetansekrav bør gjelde. Vi vil i det følgende presentere de ulike synspunktene på behovet for et kompetansekrav, målene med et slikt krav, og hvem det eventuelt bør gjelde for.

3.1 Hva mener interessentene?

Statlige myndigheter

Spørsmålet om kompetansekrav i landbruket er ikke nytt, og allerede på femtitallet var det diskusjoner om utdanningskrav i denne sektoren. Det ble ikke etablert noen kompetansekrav fra myndighetene på det tidspunktet, men over tid har det, som vi har vært inne på, vokst fram en rekke krav til produksjonen som utøverne i næringen må innfri. Blant våre informanter i departementet og i Mattilsynet er det i dag ulike syn på spørsmålet om myndighetene skal sette krav til kompetanse blant utøverne i næringen. På skogbrukssiden ser man ikke behovet for et kompetansekrav, mens de som har med matproduksjon å gjøre er positive.

Skogbrukssiden

Vi har intervjuet to informanter fra skogsiden, én fra Landbruksdepartementet og én fra Skogeierforeningen¹⁴. Informantene mener at et myndighetssatt kompetansekrav ikke er nødvendig, og én av årsakene er at det allerede foreligger en rekke kvalitetskrav. Ifølge informantene fra skogbrukssiden har de også et noe annet utgangspunkt enn landbruket, fordi det allerede har vært en prosess over flere år

¹⁴ Skogeierforeningen hører egentlig ikke hjemme under overskriften statlige myndigheter, men vi har tatt dem med her fordi det er naturlig å diskutere skogsiden samlet

med generell opplæring i skogbruket. En annen begrunnelse er at markedsmekanismene vil sørge for å skyve de inkompetente ut av næringen. Flere sertifiseringsordninger er innført, eksempelvis er det krav innenfor skoghold som skogeier er ansvarlig for å oppfylle for å få solgt tømmeret. Det handler egentlig ikke så mye om sertifisering eller dokumentasjon av individuell kompetanse, men om at driften og produktet tilfredsstillende bestemte kvalitetskrav, ifølge informanten fra Landbruksdepartementet.

Fra skogsbrukssiden hevdes det at myndighetene heller bør legge til rette for og utforme utdanningstilbud, og her er det lagt trykk på tilbud.

Bakgrunnen for kvalitetskravene innen skogbruk er ifølge Skogeierforeningen krav fra markedet som gjør at hele produksjonsprosessen må kunne dokumenteres. Det kan by på problemer å få oppslutning om et individuelt kompetansekrav i tillegg til dette, og en kan ikke innføre krav som oppfattes som urimelige.

«I begynnelsen var vi ikke flinke nok til å fortelle at kravene settes av markedet. Det var en stor omveltning for mange (...) Ser at et kompetansekrav kan være ok i mange situasjoner, men ser også at det kan være vanskelig å motivere. For vår del synes jeg det er bedre å utvikle det systemet vi har videre, basert på frivillighet», mener informanten fra Skogeierforeningen.

Matprodusentsiden

Informantene fra myndighetsorganer som har med matproduksjon å gjøre,¹⁵ er positive til et kompetansekrav. Begrunnelsen er i hovedsak at det må kunne stilles krav til de som produserer mat. Kompetansekravet kan også betraktes som en kvalitetssikring av produkter og som et kvalitetsstempel på norske matprodusenter. «Jo mer kompetanse i primærproduksjonen, desto bedre», synes å være gjennomgangstonen. Med kompetansekrav mener informantene et formelt krav som skal gjelde alle som produserer matvarer for salg. Siden det ikke er noe krav om formell kompetanse i KSL, er det ifølge de informantene vi har snakket med, viktig å innføre dette i tillegg til KSL. De mener likevel at slike krav må samordnes med KSL-arbeidet for å unngå dobbeltarbeid og dobbeltkontroll.

Økt status til næringen er også et argument som brukes for å begrunne et kompetansekrav i landbruket. En vil vekk fra forestillingen om «dumme bønder».

Utdannings- og opplæringsinstitusjoner

Våre informanter fra utdanningssiden er fra Norges landbrukshøgskole (NLH) og to landbruksskoler, der den ene er lokalisert i et fylke med mange utøvere som har

¹⁵ Mattilsynet, representanter for Landbruksdepartementet.

annet arbeid i tillegg til landbruk, mens den andre ligger i et fylke med flere storbønder. Dette kan være noe av årsaken til at de to skolene har litt ulik vinkling på hvordan et kompetansekrav bør organiseres og hva det bør inneholde.

Landbrukets HMS-tjeneste og informanter fra Fellesgruppa for Kompetansebevis (FK) er også tatt med her. Selv om de ikke er utdanningsinstitusjoner, arbeider de med å utarbeide og tilby opplæringsopplegg. Denne gruppen interessenter er positive til et kompetansekrav i landbruket, og har i stor grad den samme oppfatningen av behovet for kompetansekravet. Å lage mat er kunnskapskrevende, og med et kompetansekrav vil en i større grad kunne sikre kvaliteten på det som blir levert, er i hovedsak synspunktet til de som driver med utdanning og opplæring. Kompetansekravet vil dermed fungere som en kvalitetssikring, er deres synspunkt.

«Landbruket kan ikke bli en oppsamlingsnæring som det ikke stilles krav til (...) Det er ikke riktig at en så viktig næring ikke har et kompetansekrav, når andre næringer har dette. Det vil være vanskelig og ubehagelig i starten, men uheldig i lengden å ikke ha dette», mener en av informantene fra en landbrukskole.

Utviklingen og moderniseringen i landbruket den siste tiden, samt økt kunnskapsnivå i næringen og i samfunnet generelt er argumenter for å innføre et kompetansekrav.

«Vi sitter etter hvert igjen med renskårede produsenter. Det er blitt en større grad av profesjonalitet over dette de siste årene. Det er også en større forståelse for behovet», forteller informanten fra FK.

Informantene vi snakket med fra Norges landbrukshøgskole trakk fram behovet for å styrke kompetansen når det gjaldt miljøkunnskaper innen landbruksnæringen. De framhever at det er viktig å styrke den tekniske delen, og at en ved å øke kompetansenivået vil spare bonden for penger og miljøet for belastninger. Å skape forståelse for felles standarder på et internasjonalt plan, trekkes fram som viktig.¹⁶ At det kommer et kompetansekrav som omfatter slike problemstillinger er, ifølge en informant fra Institutt for tekniske fag ved NLH, i tråd med utviklingen i Europa. Det innføres stadig reguleringer, men det vil være bedre å ha dette som en integrert del i et kompetansekrav.

Også blant utdanningsinstitusjonene er økt prestisje for utøverne i næringen et viktig argument for å innføre kompetansekrav. «Kompetansekrav skaper en sjøl-

¹⁶ For eksempel gjelder dette bruk av plantevernmidler. Minimumsavstanden mellom det stedet der det kan sprøytes og drikkevannskilde varierer fra 0,6 meter i Finland til 1500 meter i Australia, ifølge en representant for Institutt for tekniske fag.

bevissthet som er viktig», mente en lærer som arbeidet med landbruksopplæring for voksne.

«Det skal oppleves som en motivasjonsfaktor å tilføre bonden yrkesstolthet gjennom mer kunnskap om produksjonen», mener informanten for FK.

Også fra landbruksutdanningene sin side trekkes det fram at KSL indirekte stiller krav til den enkeltes kompetanse, men at KSL ikke er nok. Landbruket trenger en basisutdanning i bunnen for en videre produksjonstilpasset spesialisering.

Faglagene

Vi har snakket med informanter i to sentrale organisasjoner i landbruket, Norsk Bonde- og Småbrukarlag (Småbrukarlaget) og Norges Bondelag (Bondelaget). Informantene fra begge organisasjoner er skeptiske til et kompetansekrav. Etter deres oppfatning foreligger det i dag en rekke krav til utøverne i landbruket, og en innføring av ytterligere krav vil oppfattes negativt av utøverne:

«Det er et unødvendig apparat å sette i gang. Bonden har dyrlegen som kontrollerer dyrevelferden, kvaliteten på melka kontrolleres av varemottaker, og forsøksringene er også en viktig kontrollinstans.»

Etter deres mening bør kompetansetilbudet i næringen være mest mulig styrt av behov, slik at utøverne i næringen kan tilegne seg den kompetansen de trenger ut fra den produksjonen de driver med. Det blir også feil å snakke om ett felles basiskrav for alle, mener informanten fra Bondelaget, fordi behovene vil være så ulike.

«Utviklingen innen kompetanseområdet tilsier at den kompetansen du tilegner deg gjør du ut fra behov, det er behovet som legger føringer for dette», ifølge Bondelaget.

Forutsatt at tilbudet er basert på interesse og behov hos utøveren, *bør* det være et tilbud om opplæring til de som overtar en gård, og en oppfølging av dette.

«Heller enn test vil vi ha muligheter og tilgang til kompetanse», mener faglagene. En bør heller fokusere på tilbud og basere seg på frivillighet når det gjelder kompetanseheving i landbruket. De er videre skeptiske til et kompetansekrav som stempler noen som egnet og andre som uegnet innen landbruk. «En fanger ikke opp de som er uegna ved å innføre et krav», mener Småbrukarlaget.

Faglagene ser også behov for bedre kompetanse hos utøvere på flere felt, men tviler på om innføring av et kompetansekrav vil representere noen løsning på disse problemene. Å innføre et kompetansekrav kan føre til en heving av terskelen inn i næringen, og etter deres mening bør en heller satse på å motivere de som

har behov for å øke sin kompetanse, i stedet for å ilegge disse et krav. Det viktigste er å få noen til å bosette seg og drive gårdsbrukene, «heller ei jordmor som nabo, enn ingen nabo». De frykter at et kompetansekrav vil støte folk ut av næringen og hindre rekrutteringen.

«Et mål for myndighetene er profesjonelle bønder på de få gårdene som er igjen. Vi ønsker å opprettholde mangfoldet», sier en av informantene.

Etter Bondelaget sin oppfatning er det heller ingen grunn til å legge skjul på at mange i næringen kan være engstelige for innføring av et slikt krav.

«Utøverne i næringa er ofte ikke blitt der fordi de er noen bokormer, det blir mer en livsstil. De fleste i næringa har arvet gården og er sosialisert inn i yrket».

Varemottakere

«Kompetansekrav kan være til glede og nytte, men det er ikke særlig hensiktsmessig dersom du legger alvorlige begrensninger på folks mulighet til å drive med næringsskapende virksomhet.»

Varemottakere vi har vært i kontakt med er generelt positive til innføring av et kompetansekrav i landbruket på bakgrunn av at endringene i landbruket når det gjelder teknologi, mathygiene og dyrevelferd skjer svært raskt. Det er ulike oppfatninger om hvor stor andel av dagens bønder som har landbruksfaglig bakgrunn. Tine mener for eksempel at de fleste bønder har landbrukskole eller agronomutdanning som bakgrunn, mens Næringsbedriftenes landsforening synes det er overraskende at så mange ikke har landbruksfaglig utdanning.

Et kompetansekrav mener de må ha sin basis i forbrukerkrav til ren mat. Kompetansekravet må bidra til å skape tillit mellom forbruker og produsent. Ordningen med sprøytesertifikat trekkes fram som eksempel på krav som kan bidra til trygghet for forbrukeren. Dette forutsetter imidlertid at kompetansekravet inneholder det som er viktig for forbrukeren. Dersom kompetansekravet ikke oppfattes som viktig eller relevant, vil ingen legge merke til det, og dermed vil det ikke ha særlig betydning, ifølge varemottakerne.

Kompetanse er viktig og riktig, mener varemottakerne, men de er også opp-tatt av de store forskjellene som finnes i norsk landbruk med hensyn til produksjonsform, størrelse på gården osv. Stor grad av differensiering i norsk landbruk gjør at informantene hos varemottakerne er nyanserte i sine holdninger til et kompetansekrav. De mener en forutsetning er at kravet må omfatte momenter som er viktige eller kritisk for produksjonen som foregår på det enkelte bruk. Behovet for et kompetansekrav koples med andre ord opp mot innholdet i kravet, og hvor-

vidt dette har relevans for den enkelte utøver. De mener det er problematisk å legge generelle betraktninger til grunn for hva bønder trenger å vite for å utøve yrket.

Gjennom KSL og egne regler stiller varemottaker krav til bonden hva gjelder kvalitet på produktene som leveres og måten de er produsert på. Tine sier helt klart at hvis du får lov å levere til Tine, så er det å regne som et kompetansebevis. Dette styrer bonden, og Tine forbeholder seg muligheten til å stoppe leveranser av melk hvis ikke forholdene er slik som det kreves. Det samme gjelder for Gilde, som inngår avtaler med individuelle bønder om spesifikke produksjoner. For eksempel skal edelgris baseres på en bestemt rasekombinasjon og en bestemt type fôr. For gourmetkalv gjelder særskilte transportkriterier. Det er mottakskriterier som styrer produksjonen, og bøndene som har tegnet en avtale, kan bli erstatningspliktige hvis disse kriteriene ikke oppfylles, det vil si at varemottakere opererer med økonomiske sanksjoner. Varemottakerne er overbevist om at de fleste bønder er kompetente, men at det finnes en del, betegnet som eldre bønder på mindre gårder, som ikke har noen interesse i å henge med i utviklingen. De blir gjerne beskrevet som avviklingsbønder.

Næringsmiddelbedriftene har ofte langsiktige produksjonsavtaler med bønder. Det eksisterer således et tett samarbeid mellom bønder og varemottakere. Kvalitetskrav settes av bedriftene, disse kommer i tillegg til offentlige krav angående dyrehold, sprøyting, miljøplan etc. De er samlet i KSL, og innebærer en viss samkjøring av krav og dokumentasjon. Bøndene skal kunne dokumentere hvordan varen er produsert. Selv om en god del elementer er ivaretatt, spesielt de som går på produktens kvalitet, gjenstår det en del elementer i produksjonen som mottakskriteriene ikke tar tilstrekkelig hensyn til. HMS er et opplagt eksempel, mener en informant.

Det er en utbredt oppfatning, ifølge varemottakerne vi har snakket med, at bønder ikke er så glade i krav fordi de vil bestemme selv og, ikke minst, fordi de allerede må ta hensyn til en rekke krav, både fra myndighetene og varemottakerne:

«Det (kompetansekravet) måtte være valgfritt og ut ifra behov. Det at noe kan være kjekt å ha og til fordel for de fleste, betyr ikke nødvendigvis at det er et behov som forstås og aksepteres for den situasjonen den enkelte sitter i, sårn type kompetansekrav som umyndiggjør folk ved å fortelle dem at de har behov for det».

Samtidig modifiseres argumentet ved at det pekes på behov for konkrete krav på en del områder, som dyrevelferd og arbeidsgiveransvar. Det må med andre ord finnes en viss frihet i hvordan bønder etterlever krav, så lenge de gjør det. Her trekkes det inn at mange bønder er dyktige og har lært seg mye gjennom praktisk arbeid, uten å ha gått «all verdens tid på skole».

Økt prestisje til næringen nevnes også som et formål med et kompetansekrav. For produsentene kan et kompetansekrav bety økt yrkesstolthet hvis det hersker en forståelse for at det blir innført. «Jeg tror at hvis du møter krav vil du få økt yrkesstolthet, og vår erfaring er at krav til produsentene blir vanligvis godt mottatt, bortsett fra hos de som er imot alt uansett», forteller en av informantene.

Hardangerskolen (frukt dyrking) blir framhevet av Bama som et godt eksempel. De stilte krav til alle bønder som ville være med på opplegget. Produsentene innfridde kravene fordi det var penger å spare ved å fullføre kurset. Økonomiske insentiver synes å ha stor betydning når det gjelder å etterleve krav. En viss grad av frivillighet i større eller mindre grad er likevel det varemottakere argumenterer for når det gjelder kompetansekrav.

Virkemiddelapparatet

Innovasjon Norge (heretter IN) er involvert i landbruket blant annet ved at de har en del finansieringsordninger når det gjelder anlegg, og i tillegg myke finansieringer, etablererstipend, bedriftsutvikling og en programsatsing på produktutvikling på alternative virksomheter som også går på mat. Dette utgjør bakteppet til IN når det gjelder å forstå med hvilket perspektiv de tilnærmer seg kompetansekrav i landbruket. I matsektoren er det et verdiskapingsprogram som innebærer en målbevisst satsing på mat, på mangfold og kvalitet i forhold til nye forbrukerkrav i en verdikjedetankegang som følger råvaren, og ikke gården eller bygda, i motsetning til de mer tradisjonelle bygdeutviklingsmidlene.

Informantene i IN peker på bredden i kompetansebehovene. Det kan være knyttet til samfunnets krav om ren mat så vel som til bevaring av kulturlandskapet og det å være bedriftsleder. De peker på at det finnes allerede en rekke godkjenninger som bekrefter at kompetanse, definert som kunnskap tatt i bruk, er påkrevd for å utøve yrket. Videre trekker de fram at gjødselplan eller fôrplan ikke alltid er et tegn på at kompetansen finnes, fordi det kan være forsøksringen eller andre aktører som tar seg av det. Noe annet er opplegg for dokumentert produksjon, som KSL, som er en sterkere indikator på at kompetansen eksisterer. I likhet med varemottakere trekker IN fram KSL-sertifisering som en pådriver for kompetanseutvikling. Det argumenteres for at det ville være vanskelig å tenke ut noe mer enn det som allerede finnes, og at det kan være problematisk å argumentere for at det bør komme noe i tillegg. Matvaresikkerheten er den mest relevante basisen for et kompetansekrav.

Mer generelt er IN av den oppfatning at et kompetansekrav må støtte opp under en mer riktig produksjon, både miljømessig og økonomisk. Samtidig må det være et tilbud som oppleves som relevant for bonden. Det vil videre være viktig å få

formalisert den kompetansen en har ved å være bonde gjennom gode ordninger for realkompetansevurdering.

Informantene i IN har ulike oppfatninger om det bør formuleres som krav eller tilbud. Formulert som et generelt krav vil det være mindre verdt, ifølge noen. Attraktivt vil det først bli hvis man kan velge det. Da blir det den enkelte bondens interesse som blir det styrende element og som vil føre til økt anerkjennelse. Dette vil igjen kunne føre til en differensiering i A- og B-bønder, på samme måte som at noen er med i forsøksringer og andre ikke. De som ønsker økt kompetanse og påfyll av kunnskap, er interessert i et kompetansebevis, mens andre er det ikke. Dette kan være i tråd med dagens landbrukspolitikk, som åpner for større differensiering, ifølge informantene fra IN. Som et krav kan det føre til en avskalling i jordbruket, noe som ikke burde være hensikten. På den andre siden må et krav knyttes til størrelsen på bedriften og til generasjonsskifte. Det stiller andre bedriftsmessige krav å produsere 30 sau enn å ha 60 kyr, og da ville det være for rigid å stille samme krav til alle. Men i matproduksjon må alle oppfylle krav til hygiene, dyrevelferd etc., uavhengig av størrelsen på bedriften, og alle må sånn sett ha samme kompetanse på det. Kompetansekravet må dermed tilpasses bedriften, men det må være visse deler som er lik for alle, med andre ord et basiskrav, og en påbyggingsdel som er spesifikk for driften. Det innebærer også at det for eksempel kan stilles krav til driftslederkompetanse ved større bedrifter, slik som i Danmark. Det er også viktig å skille mellom eierskap og drift, i tråd med eksisterende landbrukspolitikk.

Fylkesmannens landbruksavdeling

Det er intervjuet tre informanter fra Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA). De tre fylkesmannsavdelingene representerer fylker med ulik struktur i landbruket, noe som gjenspeiler seg i ulike perspektiver på hvilke utfordringer landbruket står overfor. I Hordaland er det for eksempel mange som driver gårdsbruk med andre jobber i tillegg. Bøndene er dessuten forholdsvis gamle, det vil si det er flere over 60 år enn under 35 år. FM i Hordaland arbeider for at bønder over 62 år bør førtidspensjonere seg og overlate gården til yngre krefter. Innføring av et kompetansekrav kan føre til en tidligere avklaring i forbindelse med overdragelse av eiendom, det vil si at de eldre overlater gården til de yngre før de egentlig hadde tenkt å gjøre det, ifølge informanten fra Hordaland. De jobber også med å få de bøndene som har annet arbeid i tillegg, til å inngå et samarbeid for bedre å kunne opprettholde produksjonen og bevare kulturlandskapet ut fra den kompetansen de besitter.

Et kompetansekrav i landbruket knyttes til individet og ønskes velkommen, blant annet fordi alle yrkesgrupper har en eller annen form for kvalitetssikring i

form av utdanningen og dermed av selve personen. Også i landbruket er alt kvalitetssikret med unntak av produsentene. Det er bare i landbruket at «man kan komme seilende inn og drive med dette som på en måte er det mest basale vi har, altså matproduksjon uten at det blir stilt noen kompetansekrav til dem», hevder en av informantene. En annen grunn til å innføre kompetansekrav har å gjøre med den generelle samfunnsutviklingen, hvor det legges vekt på at kvalifikasjoner og kompetanse skal dokumenteres. Et argument, slik de ser det, er dermed at et kompetansebevis vil gjøre landbruket til en mer integrert del av det norske samfunnet. Det pekes på at alle yrker og fag er opptatt av å vise hva de kan, til og med rengjøringspersonalet har sitt eget fagbrev. I et så gjennomregulert samfunn virker det ulogisk at de som produserer den aller viktigste varen ikke har et bevis på sin kompetanse. Samtidig overfører staten store beløp til landbruket, og det offentlige kan derfor med rette forvente et minimumsnivå når det gjelder kompetanse. En premiering av formalisert kompetanse kan være en måte å forenkle et system hvor man opererer med ulike satser for produksjonstillegg og andre støtteordninger, ifølge informantene for FMLA.

Bøndene selv burde være interessert å tilegne seg ny kunnskap basert på forskning for å drive mer miljømessig eller mer økonomisk. Men det framheves at det må være romslige overgangsordninger og en anerkjennelse av realkompetanse for de som har vært i næringen en stund. De som har jobbet med spesifikke produksjoner over et antall år «er på en måte redda med den realkompetansen de har skapt seg». Det er uten tvil mange bønder som er flinke i det praktiske, men samtidig er det ønskelig at de får et mer bevisst forhold for eksempel til stell av kulturlandskapet. Derimot er det enighet om at søkelys og kvalitetssikring må rettes mot de som skal inn i næringen framover. Det argumenteres for at det er behov for både bredde- og spisskompetanse i landbruket, og at landbruket ikke kan være plassen for å «dumpe folk» som ikke holder mål.

Kommunene

«Kompetansekrav er for meg ikke et ja- eller nei-spørsmål. Det vil tvinga seg frem.»

Vi intervjuet to landbrukssjefer i to ulike kommuner. Landbrukssjefene i kommunene jobber tett på lokale forhold og har utstrakt kontakt med bønder. Informantene peker på at det kan være ulike mål med et kompetansekrav. Gjelder dette gårdbrukeren i form av en styrking av selvtiliten, gjelder det det økonomiske grunnlaget eller er det med tanke på forbrukeren og det offentlige, for å oppnå bedre matvaresikkerhet eller ivareta miljøet? Innføringen av et kompetansekrav må baseres på en klar målsetting. Rettet mot bonden blir det et betinget ja til kom-

petansekrav. Ifølge landbrukssjefene har bonden behov for å innfri kompetansekrav, fordi det ikke er nok å lære av tidligere generasjoner når en skal drive landbruk i dag. Kunnskap er utgangspunktet for å treffe egne beslutninger, spesielt i en tid med store endringer. «En innovativ tanke forutsetter en viss kompetanse», hevder en av landbrukssjefene. Idealformen i for eksempel melkeproduksjonen har forandret seg fra 15 melkekyr til 100, og det betinger en helt annen måte å tenke på. Kompetanse blir derfor en styrke til å henge med i utviklingen. For næringen som helhet kan kompetansekravet være en måte å oppnå troverdighet på. Utdanningssamfunnet omfatter alle yrker og fag, og det er ingen grunn til at landbruket, som er et yrke hvor det stilles store krav både hva gjelder bredde- og spisskompetanse, skulle være unntatt.

Sett fra samfunnets side er det et ubetinget ja til et kompetansekrav med tanke på matsikkerhet, miljø og forebygging av ulykker, ifølge landbrukssjefene. De som driver med matproduksjon bør ha et minstemål av kunnskap og praktiske ferdigheter. Holdninger er det tredje punktet som er viktig, men de er vanskelige å sertifisere. Det må finnes et system som måler kunnskap og ferdigheter, men det må også finnes et system på driftssiden som sjekker at denne kunnskapen og disse ferdighetene blir omsatt i den daglige driften, i henhold til samfunnets krav til dyrevelferd, miljø og sikkerhet.

Kravene som stilles til «skikkethet» når det gjelder tildeling av konsesjon, er i dag lagt så lave at man kan si at nesten alle i utgangspunktet er skikket, ifølge landbrukssjefene. Dette kan ha sammenheng med at det er et politisk ønske å opprettholde bosettingen i distriktene. De formelle kravene for å være skikket er minimale, og ikke klart definerte. Det blir opp til eierens egen interesse å drive på en økonomisk forsvarlig måte og å tilfredsstille offentlige krav. Innføringen av et kompetansebevis kan definere skikkethet på en mye bedre måte, og hvis dette trekkes inn i konsesjonsloven, vil det være enklere å vurdere; enten så har en beviset og får konsesjon, eller så har man det ikke, mener landbrukssjefene. Dette gjelder likevel bare noen få prosent, fordi de aller fleste overtar eiendommer konsesjonsfritt gjennom odelsretten. Siden det ikke er politisk vilje til å forandre odelsretten, vil det dermed oppstå en forskjell på de som må ha kompetansebeviset og de som ikke trenger det, og denne forskjellen er vanskelig å rettferdiggjøre. Kompetansebeviset må derfor etter informantenes mening knyttes til andre virkemidler. Autorisasjonsordningen og andre offentlige krav er knyttet opp til økonomiske virkemidler, slik som produksjonstillegget. De frambringer ønskete virkninger.

Det går en administrativ grense på inntekt, det vil si at en må ha minimum 30 000 kroner i inntekt fra landbruket for å regnes som bonde og for å ha krav på støtte. Kompetansekravet må gjelde de som kommer over dette beløpet, det er overfor dem man kan sette inn virkemidler. «Den som er født som bonde er ikke

nødvendigvis den fødte bonde. Den fødte bonde er ikke den sertifiserte bonde.» I tillegg til egeninteresse er det markedsprinsippet som opprettholder kompetansen på nåværende tidspunkt, i form av sanksjoner fra mottaksapparatet og offentlige krav til drift. For bonden vil det være viktigere med realkompetanse enn med et kompetansebevis, men tar man utgangspunkt i realkompetanse, vil den fødte bonde med genuin interesse for å gjøre det bra i sin virksomhet, ikke ha noen problemer med å oppnå kompetansekravet, ifølge representant fra kommunen.

3.2 Hvem skal kompetansekravet gjelde?

Synspunktene til interessentene varierte en del når det gjaldt målgruppen for et eventuelt kompetansekrav. Uenigheten gikk på tvers av nivåer og institusjoner. Vi vil presentere og drøfte momenter og spørsmål som meldte seg i diskusjonen vedrørende målgruppe for et kompetansekrav. I utgangspunktet var alle interessentene enige om at alle som driver med dyrehold eller matvareproduksjon burde være i målgruppen.

Et spørsmål som tidlig melder seg i diskusjonen om en eventuell innføring av et kompetansekrav, er hvorvidt det skal gjelde de som er på vei inn i næringen i dag, eller om det skal omfatte alle i næringen, uavhengig av tidligere erfaring. Skal et kompetansekrav ha tilbakevirkende kraft? Informanter fra faglagene, utdanningsinstitusjonene, kommunenivå og fylkesmannen er av den oppfatning at dersom en skal innføre noe kompetansekrav i landbruket, bør dette eventuelt knyttes til overtakelse uten tilbakevirkende kraft. For de som allerede er i næringen vil dette oppleves som «nok et krav», og det kan by på problemer og rettferdiggjøre at disse må gjennom opplæring for å kunne fortsette i næringen. Det framheves at det vil være en enklere prosess å stille krav til de som er på vei inn i næringen.

Det går også et skille her mellom de som har vært i yrket lenge og som har bevist gjennom produksjon og tilfredsstillende av KSL-krav at den faglige kompetansen er til stede, og de som rekrutteres til næringen. Når det gjelder eldre bønder blir det framhevet at man må utvise litt skjønn. I forhold til alder og erfaring vil en ordning med realkompetansevurdering i mange tilfeller veie opp for manglende teoretisk kunnskap, hevder noen.

Fra kommunene framholdes det som viktig at det stilles andre krav enn økonomisk evne til å overta en eiendom som vilkår for tildeling av konsesjon. De understreker at de som begynner i yrket bør tilfredsstillende nødvendige faglige kvalifikasjoner. Dette betrakter de som en styrke for landbruket.

Et annet spørsmål er hvorvidt et slikt krav skal gjelde alle, også de som jobber med småskalaproduksjon. De som har andre jobber i tillegg til å drive med land-

bruk, har ofte en annen utdanning fra før, og spørsmålet som melder seg er om de må gjennomføre enda et utdanningsløp for å kunne drive gård i tillegg. En dominerende oppfatning blant de som er positive til å innføre et kompetansekrav er at dette må gjelde alle som driver med matproduksjon i næringsøyemed, uavhengig av skala. Forbrukerkrav trekkes inn i argumentasjonen. Innføres det et skille her, vil det gi et uheldig signal overfor forbrukeren om at kompetansekravet ikke betraktes som viktig. «All melken blir til slutt blandet i den samme tanken», sies det, og med det menes at kvalitet på produktet er like viktig selv om du produserer i et mindre omfang. Melkeproduksjon betraktes som relativt krevende, og hvorvidt en skal tilfredsstille ulike kvalifikasjonskrav, er da uavhengig av størrelsen på bedriften. Krav om kunnskaper innen dyrevelferd er like viktige om bonden har fem eller fem hundre dyr.

I den forbindelse trekkes også paralleller til kvalifikasjonskrav i andre næringer: «Skal du kjøre lastebil, må du ha et fullverdig sertifikat uansett om du skal kjøre heltid eller deltid.» Dette synet blir likevel noe nyansert fra varemottakerne, som er delt i synet på hvorvidt det bør differensieres. Noen understreker at kvalifikasjonskravene må differensieres etter hvilken produksjon som drives, og at kravene må nyanseres fordi noen produksjoner er enklere enn andre. Det de likevel er enige om, er at de som er på vei inn i næringen i dag burde ha et kompetansebevis, og at de som allerede er i næringen burde få et tilbud på en mer frivillig basis. Hvorvidt kompetansekravet skal omfatte alle i næringen, knyttes også til spørsmål om hvilket nivå et kompetansekrav tar sikte på å legge seg på. Skal det legges på et høyt nivå, må en differensiere noe. Legger en seg på et basiskunnskapsnivå, må dette kunne kreves av alle som driver med matproduksjon. På fylkesmannivå framheves det at dersom en mottar støtte fra staten for å være bonde, må kravet til kompetanse ligge der, uten noen form for differensiering. Skillet for å ha krav på tilskudd fra staten går ved 30 000 kroner i inntekt fra gården. Det gjelder allerede i forhold til miljøplan eller andre offentlige krav, og det gjelder også tildelingen av etterutdanningsmidler.

Et siste moment som trekkes inn er at bonden som arbeidsgiver må tilfredsstille visse krav som stilles til arbeidsgivere. Dette gjelder i de fleste bransjer, og burde gjelde i samme grad for bønder. Innføring av et kompetansekrav i forbindelse med arbeidsgiveransvar er til dels relatert til sesongvariasjoner, som for eksempel jordbær dyrking, eller til størrelsen på bedriften og antall årsverk.

Frivillighet og virkemidler

En viktig vurdering er hvor obligatorisk et kompetansekrav i landbruket skal være. De fleste interessentene vi har snakket med, utenom fagorganisasjonene i land-

bruket, er av den oppfatning at et kompetansekrav må være et obligatorisk myndighetskrav, ellers vil ordningen være bortkastet.

Landbrukets HMS-tjeneste mener at HMS-arbeidet må inn som et obligatorisk krav og en del av et eventuelt kompetansekrav:

«Det må være et kompetansekrav. Skal en lykkes, kan en ikke basere seg bare på hyggelig frivillighet. Behovet er stort. Vi har drevet med HMS-arbeid i ti år, og tilstrømningen av medlemmer går tregt (...) HMS i landbruket dreier seg om liv og død, det som kommer på tv er reportasjer om kjøttprisene. Det er et paradoks, synes vi».

Deres mål er å bidra til færre ulykker og yrkeslidelser i landbruket, og gjennom dette sikre trivsel og lønnsomhet i næringen. «Det har vært for mye unntakspolitikk for landbruket, for eksempel brannforskrifter, dette må vi bort fra. Det påfører til syvende og sist næringa dårlig økonomi», mener Landbrukets HMS-tjeneste.

Informanter blant myndighetene er også av den oppfatning at kompetansekravet bør være et obligatorisk krav. Selv om det snakkes om krav, er en i utgangspunktet ikke innstilt på å ta i bruk sanksjoner for å få det gjennomført. Også informanter hos myndighetene er større tilhengere av «gulrot» enn «pisk» når det gjelder kompetansekrav. «For å få oppslutning, må en lokke. Det må være interessant og det må kunne åpne opp for større muligheter. Det må gi økonomiske fordeler», mener for eksempel informanten fra Mattilsynet.

Også blant faglagene er det informanter som er enige i at straff ikke er en god måte å innføre kravet på: «En kan ikke innføre noe nytt med trussel om sanksjoner. Da starter en med minus på kontoen (...) Bøndene må få følelsen av at dette er noe positivt, at dette vil hjelpe dem», mener informanten fra Småbrukerlaget.

Andre som er tilhengere av å innføre et kompetansekrav i landbruket, er også av den oppfatning at en ikke vil komme i mål uten virkemidler som fører til iverksettelse. Hvilke sanksjonsmuligheter en har vil avgjøre hvor obligatorisk et kompetansebevis i landbruket vil være. En rådende oppfatning er at sanksjoner bør knyttes til de samme som for KSL-systemet, nemlig prisdifferensiering og tilskuddsordninger.

«Dette tok av når varemottaker tok tillegg for de som ikke er med i KSL. Dette må gjøres fordi det er nødvendig med økonomiske virkemidler.», mener representanten fra Mattilsynet.

Produksjonstilleggene betraktes som et effektivt maktapparat i landbruket. Dette er imidlertid strenge krav som fort kan bli konfliktskapende. Samtidig er det viktig at tilskuddsordninger fra samfunnet brukes aktivt for at kravene kommer på plass. Det blir også argumentert med at det kan forventes en omlegging av tilskuddene i forbindelse med WTO-forhandlinger. Det er ønskelig at denne omleggin-

gen, i tillegg til krav fra KSL, miljøplanen etc., inkluderes i kompetansekravet. Legitimering av kompetansekravet og sanksjonsmuligheter i forhold til det, går således hand i hand, begge er av økonomisk art.

Andre virkemidler diskuteres også. En oppfatning er å knytte kompetansekravet til overtakelse. Landbrukets HMS-tjeneste viser for eksempel til Irland, der en ved overdragelse av eiendom fra en generasjon til en annen, slipper arveavgift dersom de som overtar tilfredsstillende visse kvalifikasjonskrav.

En utfordring knyttet til det å stille myndighetskrav ligger i å behandle alle likt. Ifølge Mattilsynet kan dette ivaretas ved at kravene er standardiserte og objektive. Det kan tenkes at kravet om lik behandling og standardiserte objektive krav kan komme i konflikt med ønsket om fleksible og brukertilpassede læringsopplegg.

Overgangsordninger

De interessentene vi har snakket med som stiller seg positive til innføring av et kompetansekrav, er av den oppfatning at det må gjøres med en relativt lang overgangsordning. Noen snakker om ti år, mens andre mener fem år. Det vil avhenge av innhold og organisering av et slikt kompetansekrav.

Fleksibilitet og sjenerøse overgangsordninger blir nøkkelord i denne sammenhengen. Varemottakerne er av den oppfatning at overgangsordninger burde gjelde for etablerte bønder, mens den nye generasjonen som rekrutteres til matproduksjon burde ha et kompetansebevis tilpasset den produksjonen de skal drive for å få konsesjon.

3.3 Oppsummering og drøfting

Blant aktørene i næringen er det som det framgår ovenfor ulike syn på om det bør innføres et kompetansekrav, og hvem det bør gjelde. På skogsiden synes det både blant myndigheter og næringen selv å være mindre ønske om et slikt krav. De fleste informantene i landbruket for øvrig er positive til et kompetansekrav, med ett viktig unntak: Informantene i faglagene (Bondelaget og Småbrukarlaget) er i hovedsak skeptiske. Også informantene i faglagene ser behovet for kompetanseutvikling, men mener det beste vil være å satse på gode frivillige kompetansetilbud. De fleste informantene peker på at en positiv holdning til et kompetansekrav er avhengig av hva slags innhold kravet får. Offentlige myndigheter (ulike tilsyn, departement, fylkesmenn, kommuner) er mest positive til innføring av et kompetansekrav.

De viktigste argumentene for innføring av et kompetansekrav er:

- Utviklingen med hensyn til dyrevelferd, teknologi og mathygiene tilsier at nedarvet kunnskap ikke er tilstrekkelig. En del utøvere har ikke tilstrekkelige kunnskaper i dag.
- Kompetansekrav kan skape økt trygghet hos forbrukeren for at maten er produsert på en riktig og forsvarlig måte, forbrukerne etterspør dette i økende grad.
- Kompetansekrav kan styrke arbeidet med ytre miljø, og helse, arbeidsmiljø og sikkerhet for utøverne.
- Kvalitetssystemet i landbruket (KSL) har ikke noe krav om individuell kompetanse, et kompetansekrav vil derfor supplere KSL når det gjelder å styrke arbeidet med kvalitetsforbedring og HMS.
- Matproduksjon er for viktig til at en ikke kan stille krav til utøvernes kompetanse. Et kompetansekrav vil øke yrkes stoltheten blant utøverne, gi økt status og prestisje til næringen, og hindre at den blir en oppsamlingsplass for de som ikke har noen utdanning. Økt status vil styrke rekrutteringen av ungdom.
- Et kompetansekrav vil virke positivt når det gjelder å framskynde ønskede generasjonsskifter i deler av næringen.
- Kunnskap om bedriftsledelse, marked og entreprenørskap kan styrke utviklingen av et mer differensiert landbruk.

De viktigste argumentene mot et kompetansekrav er:

- Kompetanseutvikling må være styrt av opplevde behov blant utøverne heller enn av pålegg. Det bør heller satses på å utvikle et godt frivillig tilbud, særlig til de som skal overta gård.
- Mange bønder har høy realkompetanse som er tilegnet gjennom praksis, sosialisering, kurs og deltakelse i forsøksringer, selv om de ikke har formell landbruksfaglig utdanning.
- Kvalitet, matsikkerhet og HMS sikres allerede gjennom KSL-ordningen og andre kvalitetskrav fra varemottakerne, krav og kontroller fra myndighetene, og eksisterende krav til sertifisering.
- Kompetansekrav vil medføre tid og kostnader for utøverne til opplæring, dokumentasjon og sertifisering.
- Behovene er ulike i ulike typer produksjon, og det er vanskelig å se hva som skal være felles innhold i et kompetansekrav.

- Et kompetansekrav vil heve terskelen for å bli landbruker, og kan bidra til utstøting av de som ikke klarer eller har råd til å delta. Kompetansekravet vil heve terskelen for de som ønsker å gå inn i næringen.
- En del utøvere er lite interessert i utdanning og vil være engstelige for et slikt krav.

Som det framgår av argumentene for et kompetansekrav, er det ulike mål med en slik ordning. Mens produsentene og varemottakerne er opptatt av mattrygghet og produktkvalitet, er myndighetene også opptatt av HMS, ytre miljø og dyrevelferd. Det er først og fremst virkemiddelapparatet som synes å være opptatt av å bruke et kompetansekrav for å støtte opp under næringsutvikling, innovasjon og produktutvikling og utvikling av tilleggsnæringer.

Selv om målsetningene er ulike, er det bred enighet om behovet for å heve kompetansen i næringen, også blant motstanderne av et kompetansekrav. Informantene peker på store og økende utfordringer blant annet når det gjelder å øke mattryggheten, bedre dyrevernet, redusere ulykkesfrekvensen, forbedre arbeidsmiljøet og det ytre miljø, effektivisere og rasjonalisere driften, håndtere ny teknologi, øke rekrutteringen av kompetent og motivert ungdom, samt utvikle et mer differensiert, kunnskapsbasert og markedsorientert landbruk. Alt dette er utfordringer som peker i retning av et betydelig behov for å øke satsingen på kompetanseutvikling. I forrige kapittel pekte vi på at et kompetanseløft i næringen er lite sannsynlig dersom ikke det iverksettes tiltak på etterspørselssiden i kompetansemarkedet. Utvikling av bedre opplæringstilbud i seg selv vil neppe føre til et kompetanseløft. Et kompetansekrav vil kunne være et kraftfullt virkemiddel for å påvirke etterspørselen etter kompetanseutvikling.

Når det gjelder hvem kravet skal gjelde for, kan bruksstørrelse, heltid/deltid eller produksjonsomfang vanskelig legges til grunn som kriterier for å skille ulike utøvere, siden mat fra mindre produsenter ofte går inn i samme produksjonskjede som mat fra større produsenter, og siden mange forhold, som for eksempel dyrevern, er like viktige, uavhengig av bruksstørrelse.

Informantintervjuene tyder på at det vil være klart lettere å innføre et omfattende krav for dem som skal inn i næringen enn for etablerte utøvere. Både varemottakere og faglag, som kanskje er de blant våre informanter som har tette kontakt med utøvernes virkelighet, advarer mot at en stor felles basisdel med mye generell kunnskap vil skape motstand blant etablerte utøvere. Dersom målet er å heve kompetansen i næringen på bred front, vil det imidlertid ha en svært langsom effekt hvis kravet bare omfatter nye utøvere. En mulighet er da å skille mellom disse gruppene, ved at kravet er mer omfattende for nye utøvere, eller at det er relativt romslige ordninger for dokumentasjon av realkompetanse for etablerte utøvere. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Informantintervjuene tyder vider på at et kompetansekrav vil ha høyere legitimitet for de som produserer mat enn for andre grupper i landbruket. En mulighet er at kravet i første omgang omfatter alle matprodusenter, og at erfaringene med dette danner grunnlag for eventuelt å gå videre med andre grupper i landbruket. Innføring av et kompetansekrav bør ha en relativt lang overgangstid for å sikre utøverne rimelig planleggingshorisont. Det er bred enighet om at hvis kravet først innføres, må det gjelde alle som driver samme type produksjon.

Virkemidler for å innføre et kompetansekrav

Generelt kan en skille mellom tre hovedstrategier for implementering av offentlig politikk: Informasjon og holdningskampanjer, økonomiske insentiver (straff eller belønning) og lover og forskrifter (påbud/forbud). Når det gjelder innføring av et kompetansekrav i landbruket er det de to siste som er mest aktuelle – et kompetansebevis som er helt frivillig og kun understøttet av informasjon og holdningskampanjer, anses av informantene ikke som særlig effektivt alene.

I Danmark og Finland er kompetansekravene knyttet både til konsesjon og til støtteordninger (tilskudd og gunstige lån), mens de i Frankrike er knyttet hovedsakelig til støtteordninger. De fleste informantene mener imidlertid at et eventuelt offentlig kompetansekrav mest effektivt kan innføres hvis det knyttes til offentlige støtte- og tilskuddsordninger. Påbud gjennom lover og forskrifter er en «av-eller-på-ordning». Økonomiske insentiver er mer fleksibelt og mindre firkantet. Økonomiske insentivordninger gir muligheter for å regulere «styrken» på kravet gjennom at forskjellene på de som oppfyller og de som ikke oppfyller kompetansekravet, kan gjøres stor eller liten. Erfaringene fra insentivordningene i KSL viser at utøverne benytter en slik fleksibilitet til å velge ulikt.

Mange informanter vektlegger også gode overgangsordninger, for eksempel 5–10 år.

4 Innhold og nivå i kompetansekravet

Drøftingen i dette kapittelet fokuserer på skillet mellom breddekompetanse og produksjonsspesifikk kompetanse i landbruket. Økende spesialisering og differensiering vil gjøre det naturlig å vurdere om det bør stilles ulike krav til kompetanse i ulike deler av næringen. Mangfoldet i næringen kan gjøre det vanskelig å begrense innholdet i et generelt kompetansekrav til tema som har relevans for alle. På den andre siden vil det økende kravet til omstillingsevne, miljøhensyn etc. i næringen tilsi at innholdet i et kompetansekrav er allment og skal favne bredt. Skal kompetansekravet være allment, må det kunne inneholde basiskrav til kunnskap som alle ser seg tjent med. Første del av kapittelet beskriver synspunktene fra de ulike informantene om innholdet i et kompetansekrav, som avsluttes med en kort drøfting.

4.1 Informantperspektivene

Myndighetsnivå

Informantene hos myndighetene ønsker ikke å være spesifikke når det gjelder innholdet i et eventuelt kompetansekrav. Den rådende oppfatningen er at næringens egne organisasjoner, særlig faglagene, må være med på å bestemme innholdet i et kompetansekrav. Unntaket er informantene fra tilsynene. Mattilsynet er opptatt av at kompetansen er tilpasset produksjonen. Målet er at bøndene gjennom et kompetansekrav skal lære seg litt om alt, og ha en spesialisering i tillegg, som er produksjonstilpasset. Administrativ økonomisk kunnskap er det også viktig at bøndene har, ifølge myndighetene. Det foreligger krav om regnskapsplikt til utøverne i landbruket. Dette settes ofte bort til regnskapsførere, men det understrekes likevel at det er viktig at utøverne har en basiskunnskap når det gjelder økonomistyring. Arbeidstilsynet er opptatt av at sikkerhet blir en sentral del av et kompetansekrav.

Det er viktig at kompetansekravet inneholder moduler innen følgende tema: Helse, miljø og sikkerhet, biologi, dyrevelferd, matvaresikkerhet, miljø, teknolo-

gi, økonomi og enkel regnskapsforståelse. Det er en gjennomgående oppfatning at et eventuelt kompetansekrav må ligge på videregående skole-nivå.

Utdanningsinstitusjoner

Det er grunn til å tro at de to landbruksskolene vi har snakket med henvender seg til ulike grupper av utøvere i næringen. Den ene skolen ligger i et fylke med mange deltidsbønder, og har utarbeidet opplegg tilpasset denne gruppen. Den andre skolen ligger i et fylke med flere heltidsbønder, og ser for seg et langsiktig løp med fagutdanning innen landbruk.

Informantene fra utdanningsinstitusjonene mener i likhet med myndighetene at økonomi kan være en del av innholdet i et kompetansekrav, men mener dette ikke kan gå på bekostning av viktigere tema som HMS, og mer landbruksrelaterte fag. «Den kunnskapen som det ligger økonomi i, bør det være opp til hver enkelt å skaffe seg. Det vil ikke være rimelig å stille et kompetansekrav i forhold til dette», mener en av informantene for landbruksskolene. Tema som kvalitet på produktene må være det viktigste i et kompetansekrav. Miljøkunnskaper som forurensing, arealforvaltning og kulturlandskap er viktige tema, samt tema relatert til måten produktene framstilles eller produseres på. Noe av dette dekkes delvis av KSL, men i et kompetansekrav må en kunne stille kunnskapskrav som går ut over dette, fordi kravene der blir for enkle og dekker ikke det som bør være nødvendig basiskunnskap, mener informantene fra landbruksskolen. Innen tema som HMS, miljø og produksjon må en sikre et basisnivå på kunnskapen til matprodusenter. Noen tema må bønder kunne noe om, som husdyr, planter, sikkerhet og teknikk. De må skjønne hva som skjer i prosessen med å dyrke mat, hvordan ting henger sammen. En del basiskunnskaper er det viktig at bøndene har før de kan spesialisere seg og bruke rådgivningsapparatet, ifølge en av landbruksskolene.

«Du må kunne stammespråket til bøndene og inneha en del annen kunnskap før de spesialisere seg, og du må ha et visst nivå på kunnskapen for å vite hvilken kunnskap du skal etterspørre og hvordan du skal kunne dra nytte av det. Basiskunnskapen må være der før de spesialisere seg. Kompetansekravet må legge seg på et slikt basiskunnskapsnivå», mener han.

Når det gjelder gjennomføring er det etter deres mening viktig at dette tilrettelegges individuelt for etablerte bønder, og at undervisningen tilpasses den enkeltes produksjon.

Den andre landbruksskolen snakket hovedsakelig om fagbrev. Fagbrev er den tradisjonelle yrkesutdanningen i Norge, men de peker på at landbruket mangler en tilsvarende utdanning og at det er et fagområde som ikke ligger under lov om fagopplæring. Dette burde det etter deres oppfatning endres på. I tillegg bør det

stilles krav til bedriftslederrollen. Når det gjelder spørsmålet om kompetanse innenfor næringen, bør vi også skille mellom formelle krav og de behovene som er mest relevante for å drive i henhold til krav til drift, produktutvikling og markedsorientering. Etablerertenkning er dermed også viktig å få inn i landbruksutdanningen.

Det var enighet om at et kompetansekrav må brukes til å gjøre utdanningstilbudet innen landbruksfag bedre.

Helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid blir nevnt av utdanningsinstitusjonene, og spesielt av andre opplæringsorganer når innhold i et eventuelt kompetansekrav er tema. Landbruket er en næring med relativt høy ulykkesfrekvens. Tall fra Arbeidstilsynets årsrapporter viser at i løpet av perioden 2001 – 2003 var det til sammen 28 dødsulykker i land- og skogbruksnæringen. Til sammen var det 125 dødsulykker totalt i arbeidslivet i samme periode. Sysselsatte i land- og skogbruk utgjør knapt fire prosent av arbeidsstokken, men står for 22 prosent av dødsulykkene i arbeidslivet. «Dette er for høyt og viser at HMS-arbeidet vil være en viktig del av et kompetansekrav», ifølge Landbrukets HMS-tjeneste. Også Arbeidstilsynet er mest opptatt av at et kompetansekrav må inneholde HMS-arbeid ut over det som i dag ligger i KSL.

Landbrukets HMS-tjeneste er en forebyggende helse-, miljø- og sikkerhetstjeneste for landbruket, som eies av Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukerlag. De har i dag 7500 medlemmer i 43 regioner med hovedkontor i Kongsberg. Medlemskap er åpent for alle som arbeider i landbruket. Det er særlig HMS-delen i et eventuelt kompetansekrav Landbrukets HMS-tjeneste er opptatt av. «Vår vinkling er faglig og vårt mål er å senke nivået på yrkeslidelser ved å endre holdninger, tradisjoner og vilje og ved å tilføre kompetanse», forteller informanter fra Landbrukets HMS-tjeneste.

Innholdet til et kompetansekrav bør etter utdanningsinstitusjonene sin mening være: Helse, miljø og sikkerhet, dyrevelferd, matvaresikkerhet, miljø, teknologi, økonomi og enkel regnskapsforståelse, og biologi. Når det gjelder nivå på kunnskapene mener landbruksskolene at dette må ligge på fagutdanningsnivå, det vil si på VKII-nivå. Ifølge landbruksskolene ligger de aller fleste sertifikater på fagarbeidernivå.

Faglagene

Selv om informantene i faglagene i utgangspunktet ikke er positive til innføring av et kompetansekrav, har de tanker om innhold og gjennomføring av opplegg for kompetansevekst i landbruket. Norsk Bonde- og Småbrukerlag kan for eksempel tenke seg et opplæringstilbud til bønder knyttet til en prosess ved overtakelse av gård, som alle må igjennom. Dette må være knyttet til konsesjon. «En enkel form

for startpakke, individuelt basert i forbindelse med eiendomsovertakelse, går an», mener Småbrukerlaget. Et opplæringstilbud må imidlertid kunne gjenspeile differensieringen i næringen. Småbrukerlaget frykter at det som blir lagt til grunn for et kompetansekrav er at folk skal inn i et A4-system, som ikke tar inn over seg det vide spennet i landbruket. Etter deres oppfatning må en fokusere på den praktisk kunnskapen som skal til for å drive med dyr, en bør unngå det de definerer som firkantet opplegg.

Basiskunnskaper bør alle være interessert i å tilegne seg, og alle som skal drive med dyr, bør ha basiskunnskap om dyrevelferd, mener fagorganisasjonene. Et krav vil likevel ikke bli oppfattet som noe positivt, etter deres mening.

På hvilket nivå et eventuelt kompetansekrav bør ligge, er det diskusjon om. «Ikke rett å si at VKII-nivå skal danne basis. Det vil fortsatt være en masse som har andre behov. Det er stor forskjell på de som overtar. Behovet vil være variert, og det må være rom for det spennet», mener Småbrukerlaget.

Etter Bondelagets mening må et eventuelt kompetansekrav vurderes opp mot læreplaner for å ha overføringsverdi. Dette må imidlertid ikke kalles fagbrev.

«Det er en fagutdanning, men en kan ikke begynne å snakke om fagbrev i landbruksutdanningen slik noen har gjort. VKII innen allsidig og økologisk landbruk kan være relevant for å måle et kompetansekrav opp mot, hvis en først skal ha et kompetansekrav», mener Bondelaget som legger til at en løsning på spørsmålet om kompetansekrav kan være å kreve en slags minimumskompetanse. «Vårt syn er vel at dette bør tilsvare VKI og VKII på naturbrukslinjene. Dette må være et modulbasert opplegg der du kan velge spesialiseringsfag som er relevant for deg», mener Bondelaget.

Dersom kompetansekravet blir på VKII-nivå, er det etter Bondelagets mening nødvendig at næringen får være med på å utforme læreplanene.

«Det får vi ikke i dag. Dette reguleres av arbeidslivets parter, om fagutdanning, så de som bestemmer endringer i naturbruk er skogsarbeiderfaget, fiske og fangst, Fellesforbundet på arbeidstakersida og Landbrukets arbeidsgiverorganisasjon på arbeidsgiversida. Det store antall sjølstendige bønder, 60 000, representeres jo ikke i noen av disse gruppene. Vi har ikke vært inne i dette siden 1994 (reformen)», forteller informantene fra Bondelaget.

Dermed vil også opplæringen bli mer relevant, mener Bondelaget. Å finne fram til hva som skal være innholdet i et basiskrav er verre. «Det blir bare vanskeligere å se det som er relevant for alle», ifølge Bondelaget. Nivået bør ikke ligge over videregående skoles nivå på VKII.

Varemottakere

Informantene hos varemottakerne kopler gjerne behovet for et kompetansekrav med innholdet. Det legges vekt på at kompetansekravet må treffe bondens behov. Mens man forventer at de nye som rekrutteres til yrket har en landbruksfaglig utdanning i bunnen, kan ikke samme krav stilles til eldre bønder. Men det argumenteres også for at fordelene med å ha en grunnkompetanse er at det er lettere å se nytten av faglig oppdatering og kompetanseheving. Forutsetningen er at den enkelte har vilje til endring og oppdatering. Heltidsbonden sies å være kontinuerlig på jakt etter kompetanse. Begrunnelsen er både av faglig og sosial karakter. Potetdyrking skjer for eksempel mer og mer på basis av forskning. Bønder drar på studieturer og er organisert i forsøksringer. Det kan være ensomt å drive som bonde, og det å møte likesinnete har et sosialt element, samtidig som det blir mulig å utveksle erfaringer og dermed forhåpentlig forbedre lønnsomheten i bedriften. Varemottakerne har ikke tenkt på hvilket nivå et eventuelt kompetansekrav skulle ligge på, de har ingen klar formening om dette. Det antydes VKII-nivå, men det som er viktigere for denne gruppen er at det fokuseres på driftsspesifikk kunnskap og kompetanse. «Jeg er ikke enig i at det skal finnes et basiskrav, det driftsspesifikke er det eneste som man kan på en måte argumentere for at folk må ha. Da er man nødt å dokumentere kunnskap. Du er ikke nødt til å dokumentere spesielle kunnskaper om generelle ting». Dette har å gjøre med å få aksept for et kompetansekrav blant produsentene. Det er bare gjennom driftsspesifikk kompetanse at produsentene kan se en interessemessig eller økonomisk nytteeffekt.

Likevel argumenteres det for at hygiene burde være et basiskrav ikke minst med tanke på at det introduseres nye hygieneforskrifter fra 2006. I forhold til kompetanse i ledelse, økonomistyring og regnskap aksepteres viktigheten av det – avhengig av størrelsen på bedriften – men også på disse områdene legges det vekt på frivillighet. Bonden vil selv finne ut at det er lønnsomt å ha oversikt over økonomien. Varemottakerne er av den oppfatningen at det allerede finnes krav til ledelse for store bruk, og at arbeidsgivere har en rekke forskrifter og regler å forholde seg til. Arbeidsgiveren er ansvarlig hvis det skjer noe, og skal allerede med dagens system gi skikkelig opplæring. Det er Arbeidstilsynets oppgave å se til at reglene etterleves. Det er i hvert fall noe som burde være en del av agronomutdanningen. I dagens landbruk er det mange som setter bort de delene som har med økonomi, regnskap og miljøplan å gjøre, og det argumenteres for at det er en fordel å ha basiskunnskap om dette, men at det ikke kan stilles som bastante krav. HMS anses som svært viktig for bonden selv. Grunnholdningen blant varemottakerne er derimot at alt dette allerede er en del av KSL, og da er det strengt tatt ikke nødvendig med enda et krav. Fordi produsentene må forholde seg til et mylder av krav, framheves KSL som et krav som innebærer et høyt faglig nivå og som danner en minste felles basis av offentlige krav og et godt utgangspunkt for hva som forlan-

ges av norske bønder per i dag. HMS er etter varemottakernes mening en integrert del av KSL og stiller i tillegg krav til bonden som arbeidsgiver. En kjensgjerning er at mange bønder ikke er seg bevisst det ansvaret de har som arbeidsgivere, til tross for KSL-godkjenning. Dette tyder på at et kompetansekrav kan være veien å gå i hvert fall for de som vil være arbeidsgivere.

Samordning av ulike krav og behov for dokumentasjon kan være et aspekt av kompetansekravet. For varemottakerne er også i den forbindelse KSL et primært anliggende. Hvis kompetansekravet skal dokumentere forutsetninger som er kritiske for matproduksjon, så burde det koordineres inn i KSL på en hensiktsmessig måte. Uten å ta hensyn til KSL, fortøner kompetansekravet seg som håpløst. Det må derfor vurderes om KSL er en fullgod erstatning for et kompetansebevis.

Varemottakerne er opptatt av at det å være bonde er et praktisk yrke, og at de som er dyktige bønder har lært gjennom erfaring og praktisk arbeid. Det må tas hensyn til realkompetansen som de fleste bønder med lang erfaring sitter inne med. Dette gjøres i andre sammenhenger og for andre yrker i henhold til voksenopplæring. Et fagbrev ville etter næringsmiddelindustriens argumenter være mer verdsett enn den mer teoretisk orienterte undervisningen fra landbruksskolene. I fall landbruksskolene skal overta rollen for godkjenning av realkompetanse og undervisning i de moduler som det er behov for, er det viktig at de inkluderer alle de krav bøndene må forholde seg til. KSL burde da inngå som fag.

Ingen av varemottakerne oppfordrer direkte til produkt differensiering eller nisjeproduksjon. Differensieringen er det næringsmiddelindustrien selv som tar seg av, ikke minst på grunn av økte forbrukerkrav. Det brukes en verdikjedetankegang uten at råvareprodusentene er involvert. Et unntak er Gilde, som også står for utviklingen av nye produkter, men som er mer avhengig av et samarbeid med bøndene (for eksempel edelgris, gourmetkalv, Hallingskarvelam). Konseptutviklingen drives av varemottakere. Det er mer en floskel at bøndene med fordel kan ha kunnskap om markedet uten at det får betydning, så lenge de er kontraktsbundet eller leverer til foredlingsindustrien, mener en informant. For produkter som er underlagt raske svingninger, så som grønt og frukt, er det mer nødvendig med denne kunnskapen, og Bama sier da også rett ut at markedskunnskap med fordel kan integreres i et kompetansekrav.

Virkemiddelapparatet

Systemet slik det er i dag indikerer at det fokuseres på produktene mer enn på produsenten. Å skille produktene fra produsenten kan virke noe søkt, fordi det er en direkte sammenheng, men representanter fra virkemiddelapparatet understreker at de er forskjellige. Kompetansekravet er personrettet, og bøndene selv vil oppfatte det svært personlig. Produktorienteringen som er uttrykt i KSL sier noe

indirekte om produsentenes kompetanse, men er primært opptatt av kvaliteten på produktene. I tillegg tar KSL hensyn til en del andre samfunnskrav, som for eksempel dyrevelferd. Spørsmålet IN stiller er hvilke elementer som ikke er ivare tatt gjennom KSL og andre sertifiseringsordninger. Diskusjonen om innholdet i et kompetansekrav er også sterkt knyttet opp til målgrupper. IN synes det er naturlig at det stilles krav til de som produserer mat, men mange har allerede den kompetansen som vil komme til å bli stilt, og det er derfor viktig at de få sertifisert den realkompetansen de besitter. Det kan bli en «gulrot» for å få gjennomført kompetansekravet. Konvertibiliteten av beviset har IN mindre tro på, selv om det kan være interessant for enkelte. De som har vært praktiserende bønder er uansett ettertraktet på arbeidsmarkedet.

IN framhever at det er nødvendig å fjerne det kunstige skillet mellom det å være bonde og det å være næringsdrivende. Framtidens jordbruk må ses i et større perspektiv, det vil si at entreprenørskap og markedskunnskap vil bli viktigere. I motsetning til varemottakere som ser dette mer som sitt eget område, mener IN at det burde forankres innholdsmessig i et kompetansekrav. I framtiden vil det ikke være tilstrekkelig med volumproduksjon, men det vil kreve noe mer. Omstillings evnen går også på at stadig flere bønder får et arbeidsgiveransvar.

Basiskunnskapen kan defineres som hygiene og miljø og HMS. Til dels er dette ivare tatt gjennom KSL, som IN mener burde bli en integrert del av kompetansekravet. En mye større andel av kunnskapen er spesialisert og må derfor tilbys i form av moduler, avhengig av driftsform og behov.

Formaliseringen gjennom et kompetansebevis har fordeler hvis det skjer en samordning av de ulike sertifiseringsordninger som eksisterer i dag. Et bevis må kunne brukes som en lisens som kan fjerne en del av det som i dag ligger i bestemte ordninger, det vil si at hvis man innehar et kompetansebevis, vil det automatisk inkludere KSL eller andre sertifikater. Etter vår mening kan dette være problematisk med hensyn til sertifiseringsordninger som må fornyes, så som sprøytesertifikatet.

Fylkesmannsnivå

Det finnes basiskunnskap som er allmenn for hele jordbruket, og som går på jordbunnslære, den biologiske delen, gjødsling og økologi. FM argumenterer med at hvis man har den grunnleggende forståelsen, vil det være lettere å tilegne seg resten og kunne sette det i sammenheng. Dette tilsvarer på en måte grunnkurset på videregående. Det henvises til det gamle agronomnivået, som tilsvarer en treårig utdanning etter ungdomsskolen, altså nåværende videregående opplæring, som et fornuftig nivå for kompetansekravet. Problemet anses å være at naturbrukslinjen har orientert seg etter nye kundegrupper som er opptatt av grønne verdier, natur-

vern, hest osv., og som har lite å gjøre med landbruk og matproduksjon. Dette har mest betydning for de som skal rekrutteres til landbruket i framtiden, selv om det antydes at også etablerte gårdbrukere som er flinke i det praktiske kan ha godt av å ta noen moduler i forhold til nye elementære trekk i landbruket. Stell av kulturlandskapet hvor det overføres store summer fra staten, er nevnt som eksempel. Man kan komme langt ved å drive med godt bondevett, men det er absolutt et pluss at man i tillegg får kunnskap om prinsippene i lovverket og forskriftene.

Kunnskap om regnskap er en annen del som burde inngå i basisopplæringen. Grunnen til dette er at landbruket blir mer profesjonalisert, og en selvstendig næringsdrivende som bonden er, med til dels stor omsetning, burde ha en grunnleggende forståelse av det. Men selv bønder med mindre omsetning, også de som fortsatt vil levere regnskapet til et regnskapskontor, burde kunne lese et regnskap. Erfaringen tilsier at de da vil drive økonomisk riktigere og eventuelt få bedre resultater. Hvorvidt det skal være en del av basiskunnskapen, er det delte meninger om, men det er gode argumenter for å legge elementær økonomikunnskap i basisutdanningen.

Til en viss grad gjelder det også markedskunnskap og ledelse. «Landbruket blir mer og mer profesjonelt. Skal man henge med i det spillet nå, så må en være bedriftsleder og være opptatt av markedet i tillegg til å være flink i praksis». Her kan det være forskjeller mellom ulike regioner i Norge som slår inn, men FM er mer opptatt av at basiskunnskap med hensyn til biologi og kulturlandskap og økologi framsettes som krav, og at det i tillegg kommer spesialkrav avhengig av hvilken produksjon det dreier seg om. Differensiering av krav må da også gjelde i forhold til størrelsen på bedriften. Ledelse inklusive entreprenørskap er aktuelt for større bruk, men det kan også være påkrevd for de som har arbeidsgiveransvar for avløserne og praktikanter. Når de er arbeidsledere, bør de prøve å få litt mer innsikt i arbeidsledelse, men det vil likevel ikke være naturlig å framsette krav om kunnskap i ledelse for en deltidsbonde. Det burde derfor være et spesialiseringskrav og ikke et basiskrav. I en modulbasert spesialisering som først og fremst er tilpasset den enkeltes produksjon, er det også mulig å inkludere kurs som tilsvarende det spesialiseringssønske den enkelte bonde legger opp til. Dette kan gå på produktforedling, gårdsturisme etc., og det innebærer at kompetansebeviset omtaler de spesialfelt den enkelte har deltatt i.

For å definere innholdet i kompetansekravet mer konkret er det nødvendig å komme i dialog med ulike aktører i landbruket. En god del kriterier er allerede på plass i de ulike produksjonene, gjennom for eksempel KSL. I utgangspunktet burde det ligge på samme nivå som andre yrkesfag.

Kommunalt nivå

«Det må finnes et differensiert og relevant opplegg.»

Landbruket omfatter et vidt spekter av kompetanse og landbruksutdanningen har tradisjonelt vært svært bred. Det er mulig å tenke seg ulike løp for å oppnå en relevant landbruksutdanning, og her nevnes det videregående skole med et påbyggingsår for å få generell studiekompetanse, eller en grunnutdanning med påfølgende praksis for å ta et fagbrev. Naturfaglinjen gir en teoretisk basis, men lite spesifikt. Dette er argumenter for å inkludere flere aktører i opplæringen. For de som starter sin yrkeskarriere, som den yngre generasjon, vil det være mest hensiktsmessig å ta den grunnutdanningen som fagskolene i landbruk tilbyr. For etablerte brukere burde det finnes andre muligheter. Her nevnes for eksempel Vinterlandbrukskolen, som er ambulerende, og som tilbyr kurs som trekker en blanding av de som tar førstegangs utdanning og eldre som har en annen yrkesbakgrunn. Utdanningen er mer av praktisk art og rettet mot de som skal bli utøvere i landbruket. For de som skal bli praktiserende bønder er det viktig med et praktisk opplegg. Internett kan derimot brukes for mindre kursing, og det er mange bønder som har tilgang til det.

«Det bør være moduler som består av både praktisk og teoretisk art, eller så har det begrenset verdi.» Samtidig er det en kjensgjerning for mange at både mottakerapparatet og myndigheter krever en god del dokumentasjon. Derfor er det nødvendig å opprettholde noe av den teoretiske delen, men kursene burde bli mer innrettet på å lage en miljøplan, grunnlaget for autorisasjonsbevis, forebygging av forurensing og ulykker, med andre ord mer innrettet på de utfordringer som er relevant for en praktiserende bonde.

Når det gjelder forholdet mellom basisutdanning og spesialisert opplæring argumenteres det for at det vil være deler som er like for alle som omhandler noe generelt om planter og dyr, hygiene, miljø, sikkerhet, landskapsforvaltning, elementær økonomistyring og kanskje noe juss relatert til landbruket. Denne faglige ballasten kan gjøre det enklere for bonden å beholde oversikt, og gjøre han bedre i stand til å utvikle bedriften. God innsikt i økonomistyring kan være en nøkkel for å oppnå bedre økonomisk resultat. Dette burde heller være et tilbud enn et krav, fordi en bonde med en storbedrift kan ha behov for å sette vekk dette til regnskapslag, forsøksringen, landbrukskontoret eller private firmaer som har mer inngående kjennskap til mulighetene for fratrekk etc.

Spesifikke krav er i hovedsak produksjonsbetinget. Her ligger det også muligheter for regionale differensieringer og et mer desentralisert opplegg. Reindrifts-linjen som for eksempel valgfag har betydning i Finnmark, men ikke i Rogaland. Melkeproduksjon er så viktig og stort at det må finnes et eget opplegg. Kompetansekravet gjelder mange som driver landbruk som næring, og da er de relativt

spesialiserte allerede. For disse er et spesialisert opplegg mer relevant, og det kan bli lettere å få dem til å akseptere det. Hvordan innholdet blir konkret, bør diskuteres med de tilbyderne. Det ligger en viss differensiering i Reform '94, og moduleringen av undervisningen gjør det mulig å tilpasse opplæringen til den enkeltes behov og interesser.

Begge de kommunale landbrukssjefene legger vekt på at realkompetansen anerkjennes. Det er nærliggende at realkompetansen godkjennes ved en fagskole i landbruk, og nivået bør ligge på videregående nivå. Videregående skoler har kompetanse på godkjenning av realkompetanse. En bonde som har vært i yrket i lengre tid, som har KSL-godkjenning, og ellers ikke har i anmerkninger fra veterinærer eller andre driftssjekker burde få realkompetansen nærmest godkjent automatisk, er oppfatningen blant representantene fra kommunenivå. I hvert fall bør realkompetansen kvalifisere til store fratrekk, det gjelder for øvrig også annen kursdeltakelse, for å unngå at bønder settes på skolebenken uten at det er reelt behov for det.

4.2 Sammenfatning og drøfting

Informantene hos *statlige myndigheter* ønsker at innholdet i et kompetansekrav defineres i samarbeid med aktørene i næringen. Den rådende oppfatningen er at næringens egne organisasjoner, særlig faglagene, må være sentrale når det gjelder å bestemme innholdet i et kompetansekrav. Statlige myndigheter skisserer flere tema som bør kunne inngå i et kompetansekrav: biologi, helse, miljø og sikkerhet, dyrevelferd, matvaresikkerhet, miljø, teknologi, økonomi og enkel regnskapsforståelse.

Informantene fra *utdanningsinstitusjonene* ønsker et omfattende kompetansekrav. KSL stiller for små krav, og det er nødvendig med en mer omfattende basiskunnskap. HMS og landbruksrelaterte fag med vekt på kvalitet på produktene og miljøkunnskap må være sentrale i et kompetansekrav. Noe økonomi og budsjettstyring bør også kunne inngå i kravet. Kompetansekravet kan knyttes opp mot fagbrev. Kompetansekravet kan brukes til å gjøre utdanningstilbudet innen landbruksfag bedre.

Informantene hos *faglagene* vil ha et opplæringstilbud som gjenspeiler differensieringen i næringen dersom det innføres et kompetansekrav. Omfattende krav vil ikke bli oppfattet positivt blant bøndene. Næringen må være aktiv når innholdet i kompetansekravet skal defineres. Et eventuelt kompetanseopplegg må være praktisk rettet. En mulig løsning er et felles minimumskrav for alle og en frivillig påbyggingsdel i forhold til den enkeltes drift.

Informantene blant *varemottakerne* vil ha et tilbud tilpasset den enkelte utøver og stiller seg kritisk til en felles basisdel. Vekten må legges på den enkeltes behov for driftspesifikk kompetanse. Bare gjennom driftspesifikk kompetanse vil bonden se nytten av et kompetansekrav. Det finnes allerede betydelige kompetansekrav til bøndene (blant annet KSL, som inkluderer HMS, og mottakernes egne krav). De vil derfor ha stor grad av frivillighet i forhold til eventuelt nye krav. Et kompetansekrav bør kunne implementeres i KSL, som allerede fanger opp mesteparten av innholdet.

Informantene fra *virkemiddelapparatet* (Innovasjon Norge) ønsker at et kompetansekrav skal gjøre bøndene mer innovative. Det kunstige skillet mellom det å være bonde og det å være næringsdrivende må fjernes, og det må fokuseres på entreprenørskap og markeds kunnskap. Kompetansekravet må også inneholde en del basiskunnskap knyttet til miljø og HMS, som til dels er ivaretatt gjennom KSL. Det må utvikles et kompetansebevis som innebærer en samordning av alle de sertifiseringsordningene man allerede har.

Informantene på *fylkesmannsnivå* vil både ha basiskrav og mer differensierte krav. Basiskrav bør knyttes både til biologi, økologi, kulturlandskap og delvis også regnskap/økonomi. Stadig flere bruk har en betydelig omsetning. I tillegg til basiskrav bør det være flere spesialkrav knyttet til type virksomhet, blant annet størrelse. De som har større bruk med arbeidsgiveransvar, bør blant annet ha kunnskaper om ledelse. Det må gjennomføres en dialog med aktørene i næringen for å konkretisere innholdet i et kompetansekrav.

På *kommunalt nivå* mener informantene at kompetansekravet må være praktisk og brukerorientert utformet. Det er likevel nødvendig med en basisdel som bør være felles for alle. Aktuelle tema for en slik basisdel vil kunne være kunnskap om planter og dyr, hygiene, miljøforhold, HMS, landskapsforvaltning og eventuelt elementær økonomistyring. Realkompetansen må inngå som en viktig del av kompetansebeviset, supplert med noe teori.

Det er en gjennomgående oppfatning at et eventuelt kompetansekrav må ligge på videregående skole-nivå/fagutdanningsnivå (VKII-nivå). Dette er hensiktsmessig fra et integreringsperspektiv som framheves av myndighetene på fylkes- og lokalnivå, fordi andre yrkesutdanninger ligger på samme nivå. Internasjonalt sett plasserer det seg mellom krav i Finland (VKI-nivå) og de omfattende kravene i Frankrike. Det er også stor enighet om hvilke tema som er relevante. Det er HMS, biologi, dyrevelferd, matsikkerhet, miljø som er gjengangere blant informantene, med unntak av faglagene. Andre relevante tema er teknologi, økonomi og regnskapsforståelse, entreprenørskap og markedsforståelse, som framheves av noen. Her er det interessant hvem som lanserer disse temaene. Virkemiddelapparatet, fylkesmannen og statlige myndigheter og til dels også de kommunale landbruksjefene er opptatt av at bønder får en oppgradering av økonomi- og markeds kunnskaper,

for å stå bedre rustet til de utfordringer landbruket står overfor. Undervisningsinstitusjonene er enige i at disse fagområdene bør inngå i utdanningen, men dette er fag som har en beskjeden plass ved landbruksskolene, og det er derfor ikke et tema de framhever. Varemottakerne er hovedsakelig interessert i kvalitet og hygiene og går derfor ikke inn for andre kompetanseområder. Vårt inntrykk er at markedsforståelse er noe de selv ønsker å ta hand om. Faglagene virker å være mest opptatt av å begrense felles tema til et minimum. Dette er en klar motsetning til situasjonen i Frankrike, hvor «Unge bønders faglag» spiller på lag med myndighetene om å stille høye krav til utdanning, også på økonomi- og markedssiden. Finland dedikerer en stor del av utdanningen til økonomi og politikk. Bakgrunnen for høye utdanningskrav og den innretningen de har i andre land, er at det skal fremme innovasjonsevnen i landbruket. Det er først og fremst virkemiddelapparatet som fremmer entreprenørskap, markedsføring og produktutvikling som viktige tema for å få utviklet et mer differensiert landbruk.

Det er uenighet omkring spørsmålet hvorvidt kompetansekravet skal baseres på basiskrav eller om kravene skal være spesifikke og innrettet på produksjonen. Varemottakere skiller seg ut ved at de synes at basiskrav er unødvendige og at bare driftsspesifikk kompetanse vil være meningsfullt. Det forventes likevel at de som rekrutteres til yrket har en basisutdanning. Faglagene kan godta en minimums basisdel, men mener at hoveddelen bør være spesifikk. Alle andre aktører forsvarer en basisdel med den begrunnelsen at det vil gjøre bønder i bedre stand til å sette det spesifikke i en større sammenheng. I tillegg til et basiskrav burde det finnes ulike spesialiseringstilbud avhengig av produksjonen. Her er det stor enighet blant informantene. Denne differensieringen vil stille store utfordringer til organiseringen av tilbudet.

5 Hvordan bør opplæringen organiseres?

Som vist i forrige kapittel er det relativt bred enighet om at et eventuelt kompetansekrav bør ligge på videregående nivå – tilsvarende VK I/VK II i videregående skole eller fagopplæring. I dette kapittelet diskuterer vi hvem som bør stå for opplæringen og hvordan realkompetansevurdering kan foregå.

5.1 Hvem skal stå for opplæring?

Informantperspektivene

Det er bred enighet om at opplæringen i forbindelse med et kompetansekrav må være tilgjengelig for alle, uavhengig av hvor de bor i landet, og også der hvor en ikke har landbruksskoler. Det er dessuten bred enighet om at opplæringen bør organiseres fleksibelt i moduler, og slik at opplæringen ikke trenger å være så intensiv, og at det må være gode ordninger for dokumentasjon av realkompetanse.

Det er imidlertid ulike synspunkter på hvem som bør stå for opplæringen sett i lys av et kompetansekrav som ligger på videregående skole-nivå, og hvorvidt det bør være en praktisk orientert fagbrevsmodell eller en skolebasert modell. Det er særlig informantene i faglagene og landbruksutdanningene som har sterke synspunkter på dette. I landbruksutdanningene er man opptatt av at fagmiljøene beholdes, til tross for reduksjon av oppgaver og søkere i de senere årene. At faglagene ikke ser faren ved å spre utdanningsoppgavene for mye, betrakter landbruksutdanningene som et problem. Oppfatningen fra landbruksutdanningene er at de må ta seg av det å tilby basisopplæring med realkompetansevurdering. Når utøverne har tilegnet seg grunnkunnskaper, bør forsøksringer, samvirkeorganisasjoner etc overta, og tilby driftsspesifikk opplæring tilpasset brukernes behov.

Informantene hos faglagene på sin side gir uttrykk for at landbruksutdanningene har vist liten fleksibilitet; ikke er de de rette til å gi påfyll av kunnskap til voksne, og de mangler nærhet til utøverne i næringen. Landbruksutdanningene oppfatter det slik at landbrukets opplæringsorganisasjoner i noen tilfeller kopierer skolens læreplaner, og dermed bidrar til å svekke fagmiljøene i landbruksskolene. «Læreplanen er blitt et “fy-ord” i organisasjonene, men alternativene de kommer opp

med likner ofte på læreplaner». De mener videre at vitnemål fra landbruksskolen har tillit i næringen.

Hos fylkesmannen pekes det på viktigheten av at et kompetansekrav ikke må lede til at teorifrykt eller en skolegang som oppfattes som lite relevant tar knekken på flinke bønder. Det framheves at landbruksskoler kan ta seg av basisutdanningen, men at andre tilbydere, så som BI med hensyn til markedskompetanse, burde trekkes inn. Internett kan åpne mange muligheter for bønder i å tilpasse sitt behov, både faglig og når det gjelder tilgjengelighet.

Informantene blant enkelte varemottakere peker på at det er mange opplæringsaktører i landbruket, og det argumenteres for at mange private aktører har det beste tilbudet når det gjelder faglig relevans og formidling. Dette i motsetning til kurs organisert av myndighetspersoner innenfor tilsynapparatet, som sies å være for akademiske. Et offentlig ansvar gir likevel større prestisje enn om det er organisert av private aktører, blir det framhevet. Det er en viss bekymring for at videregående skoler eller agronomutdanning er for teoretisk og lite tilpasset det faktiske behovet produsentene har. Fagbrev nevnes som en mulig utvei, fordi det kan organiseres slik at eksamen er mer praktisk innrettet.

Faglagene er heller ikke positive til at utøverne i næringen skal gjennomføre eventuelle tester for å vise at de tilfredsstillt kravene i et kompetansekrav.

«Skal dette kravet være en test? Hvordan skal det formuleres? Der kommer problemene. Skal du forutsette at alle skal igjennom en slik test, som for eksempel på sprøytesertifikat? Det er en teoretisk og praktisk prøve, noen har slitt litt med den og har bestemt seg for å ikke ta det og la andre sprøyte for seg. Hva blir konsekvenser dersom du ikke får tatt den testen en eventuelt snakker om her? At du ikke får levere mat? Det er alvorlig for ei næring», mener informantene fra Bondelaget.

Innovasjon Norge (IN) har ingen klar formening om hvordan opplæringen kan organiseres, men anfører at den innovative kraften landbruksskolene en gang var, er borte. Tidligere gikk 90 prosent av bøndene på en landbruksskole, hvor de fikk den grunnballasten som var nødvendig. Landbruksskolene var den nyskapende kraften som formidlet nye impulser og nye metoder, og som introduserte nye maskiner i landbruket. Så skjedde det en gradvis nedbygging i kompetansen gjennom nedleggelse av landbruksskolene, som gjorde at tilgjengeligheten ble svekket. I tillegg er landbrukslinjen i bynære områder for lite opptatt av matproduksjon, mener IN.

5.2 Drøfting av ansvaret for opplæring og realkompetansevurdering

Selv om det er ulike synspunkter på hvem som bør stå for opplæring og realkompetansevurdering, er det sterke argumenter for at kompetansekravet bør knyttes til læreplanene på videregående skole, studieretning for naturbruk. (utdanningsprogram for naturbruk etter de nye betegnelsene). Et avgjørende argument for å knytte et kompetansekrav til læreplanen på videregående skoles nivå, er at dette vil utløse en rett for mange voksne utøvere *både* til realkompetansevurdering (i regi av fylkeskommunen) *og* til gratis utdanning fram til yrkes- eller studiekompetanse. Opplæringen skal være tilpasset den enkeltes realkompetanse. Retten er hjemlet i opplæringsloven og gjelder de som ikke tidligere har fullført videregående utdanning.

Som vist i kapittel 2 er det over 20 prosent av de sysselsatte i næringen som bare har utdanning på grunnskolenivå. I tillegg har 68 prosent av utøverne innen jord- og skogbruk utdanning på videregående nivå, men svært mange har antakelig ikke fullført slik utdanning. Ifølge SSBs statistikk over høyeste fullførte utdanning, er det bare 17 000 personer over 16 år som har avsluttet videregående utdanning innenfor primærnæringsfag som sin høyeste utdanning. Dette tallet inkluderer også fiskerifag. Selv om mange utøvere har annen fullført videregående utdanning, kan vi anta at kanskje så mye som halvparten av de som har utdanning på videregående nivå, ikke har fullført. Det betyr samlet sett at rundt halvparten av utøverne i næringen ikke har fullført videregående utdanning, og dermed har voksenrett. Dersom kompetansekravet knyttes til læreplanen på videregående nivå, vil næringen med andre ord kunne overlate en stor del av kostnadene ved selve opplæringstilbudet til fylkeskommunene.

En annen fordel ved å knytte kravet til læreplanene på videregående nivå, er at dette også vil utløse rett til lån og stipend i Lånekassen. Det er altså liten tvil om at landbruksnæringen vil stå betydelig sterkere når det gjelder å utløse ressurser i det offentlige utdanningssystemet dersom kompetansekravet knyttes til opplæring på videregående skoles nivå, enn dersom kravet ligger utenfor denne.

Et tredje argument er at Utdanningsprogram for naturbruk i alle tilfeller kommer til å bestå som offentlig utdanningstilbud for landbruket. Det ville medføre store kostnader å bygge opp et parallelt tilbud i regi av private aktører. Utredningsgruppen kan derfor vanskelig se annet enn at et eventuelt kompetansekrav bør knyttes til læreplanene i naturbruksutdanningen, dersom kravet skal ligge på videregående skoles nivå.

Et fjerde argument er at overføringsverdien mellom landbruksutdanningen og andre utdanninger, for eksempel når det gjelder moduler innenfor ledelse og

entreprenørskap, vil være enklere å få til dersom kravet er knyttet til offentlige læreplaner.

Tidspunktet er også riktig for å tenke gjennom denne problemstillingen nå. Arbeidet med nye kompetanseplattformer og læreplaner i kjølvannet av Utdanningsdepartementets stortingsmelding om grunnopplæringen vil foregå våren 2005. Det gjør at tidspunktet er godt for å revidere læreplanene med tanke på å gjøre utdanning på videregående nivå til et obligatorisk kompetansekrav for nye brukere. Dette burde utløse stort engasjement i næringen rundt de nye læreplanene.

At kravet knyttes til læreplanene betyr ikke nødvendigvis at kravet bør være en full yrkesutdanning på videregående, men at kravet bør knyttes til moduler eller årskurs i læreplanene.

Private eller offentlige tilbydere?

Utøvere med voksenrett har altså krav på gratis realkompetansevurdering og et tilpasset opplæringstilbud finansiert av fylkeskommunen. En svakhet ved disse rettighetene er at det ikke er regulert i lov eller forskrifter *hvor lang tid* fylkeskommunene kan bruke før de gir voksne den opplæringen de har rett til, eller hva tilpasset utdanning innebærer.

Mange utøvere i landbruket har vanskelig for å komme fra i lengre perioder for å ta opplæring. Det er derfor svært viktig at opplæringstilbudene for voksne er organisert fleksibelt, og slik at det er mulig å kombinere arbeid og utdanning. Gjennom kompetanseutviklingsprogrammene (KUP og KIL) er det utviklet en rekke opplæringstilbud som ved hjelp av e-læring og desentralisert opplæring er godt tilpasset utøverne i næringen. Mange av tilbyderne er private aktører. I forbindelse med eventuell innføring av et kompetansekrav bør disse erfaringene oppsummeres og samordnes.

Også i andre næringer har det vært påpekt at private leverandører, studieforbund, private skoler og andre tidvis er mer fleksible og flinke til å tilpasse sin opplæring til voksne. Fylkeskommunen har likevel et økonomisk insentiv til å organisere opplæringen selv, fordi det er billigere enn å kjøpe. Forskning indikerer da også at en del fylkeskommuner er lite flinke til å kjøpe opplæring fra andre tilbydere enn de videregående skolene (for eksempel studieforbund), selv om slike tilbydere kan være flinkere til å tilrettelegge opplæringen for voksne som er i arbeid.¹⁷ Det er likevel ikke noe prinsipielt i veien for at private opplæringstilbydere står for store deler av opplæringen. Den beste løsningen ville trolig være dersom man fikk til et godt samvirke mellom naturbruksskolene og ulike private leverandører (faglag, forsøksringer, studieforbund m.v.) med spesialisert kompetanse som er

¹⁷ Engesbak m.fl. (2003) ...men hvor skal vi henvende oss? Voksnes rett til grunnskole og videregående skole. VOX-rapport 2003.

ønskelig å legge inn i kompetansekravet. Leveranser fra disse kunne da utgjøre moduler som ble godkjent i det videregående løpet. Enkelte av disse kunne være sertifiseringer som er akkreditert av landbruksmyndighetene, for eksempel vil sprøytesertifikat kunne inngå som en modul i opplæringen.

Realkompetansevurdering

Uavhengig av hvilken opplæringsmodell som velges, er det en vesentlig forutsetning for å kunne innføre et kompetansekrav at det finnes gode ordninger for dokumentasjon av realkompetanse. Når det gjelder fagbrevene innenfor skogbruket har praksiskandidatordningen lenge vært veletablert.¹⁸ Praksiskandidatordningen er en velfungerende modell for realkompetansevurdering som passer svært godt med kombinasjonsmodellen (se kapittel 6).

Alle fylker har i dag ordninger for vurdering og godkjenning av realkompetanse også i fag som ikke er lærefag, og vurdering er gratis for alle som har voksenrett til videregående utdanning. Disse bør derfor ha en sentral rolle i å godkjenne realkompetanse og avkorte opplæringskravet. Innenfor fag som fører fram til studiekompetanse er realkompetansevurdering generelt mindre etablert, og praktiseringen varierer fra fylke til fylke. Det er gjort gode erfaringer med dokumentasjon av realkompetanse i landbruket blant annet i Nordland fylkeskommune, der studiering er tatt i bruk som et verktøy i dokumentasjonsprosessen. Ved eventuell innføring av et kompetansekrav bør en bygge videre på disse erfaringene. For å bidra til reell kompetanseheving og statusheving for næringen er det vesentlig at realkompetansen godkjennes av andre enn utøverne selv.

Også dersom et kompetansekrav knyttes til fagplan på en høyskole eller et universitet kan voksne over 25 år få adgang til studiet på grunnlag av realkompetanse. På dette nivået vil realkompetanse imidlertid først og fremst fungere som inntaksgrunnlag. I motsetning til på videregående skole-nivå vil høyskoler og universiteter i liten grad avkorte studier på grunnlag av realkompetanse.¹⁹ Ingen av våre informanter har imidlertid foreslått å legge kompetansekravet på høyskole-nivå.

¹⁸ St meld nr 17 (1998–99) Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren (skogmeldingen)

¹⁹ Helleand, H og Opheim V (2004): Kartlegging av realkompetansereformen. NIFU Skriftserie 6/2004

Fagbrev eller skolemodell?

Som vist i informantintervjuene reiser diskusjonen om et kompetansekrav i landbruket også diskusjonen om hvorvidt et fagbrevsløp eller et skoleløp er det riktige for yrkesutdanning i landbruket. Et viktig argument mot fagbrevsmodellen i landbruket er problemene med å skaffe nok læreplasser på de mange små jordbrukene. I tillegg vil mange ungdommer studere og jobbe innenfor andre fag før de tar over bruket. Det kan være viktig for disse å få studiekompetanse.

Utredningsgruppen vil likevel peke på at en fagbrevsmodell for voksne utøvere vil representere en mykere overgang fra den tradisjonsbårne kunnskapstradisjonen i landbruket, at andre bransjer tar i bruk opplæringsringer og -kontorer for å overkomme problemene med lærlingeplasser, og at ordningene for dokumentasjon av realkompetanse er bedre utbygget innenfor yrkesfagene enn innenfor studieforberedende fag.

Det er også verdt å merke seg at bred og variert praksis er et vesentlig element i landbruksutdanningen i andre land som har innført kompetansekrav.

6 Modeller for et kompetansekrav

I dette avslutningskapittelet vil vi diskutere ulike modeller for innføring av et kompetansekrav i landbruket med utgangspunkt i mandatet for utredningen. Mandatet legger føringer på hvilke vurderingskriterier som benyttes for å analysere mulige effekter av disse modellene. De ulike modellene som presenteres er i stor grad utformet på grunnlag av informantenes perspektiver på behov, innhold og organisering av et kompetansekrav. Innledningsvis diskuterer vi situasjonen uten innføring av kompetansekrav. Vi understreker at diskusjonen av effektene må ha et visst spekulativt tilsnitt. Effektene kan vanskelig etterprøves empirisk, siden bare en utprøving vil kunne vise hva som blir de faktiske effektene.

6.1 Ingen kompetansekrav

Ikke alle informantene ser behovet for et nytt kompetansekrav. Som vist i kapittel 3.3 er det en rekke gode argumenter både for og imot et slikt krav. Vi skal ikke gjenta dem her, men kort diskutere noen mulige effekter. En innlysende effekt er at færre utøvere vil delta i opplæring. Det er naturlig å anta at det blir større press på eksisterende ordninger for å sikre forsvarlig yrkesutøvelse, som offentlige tilsyn og KSL uten et slikt krav. Særlig de kravene som det offentlige står som hovedinteressent for og som er vanskelige å sikre gjennom produkt- og kvalitetskrav fra varemottakerne (HMS, miljø, landskapsforvaltning m.v), vil kreve tettere oppfølging enn dersom det innføres et kompetansekrav. Selv om KSL-ordningen når relativt bredt ut, må det også forventes at færre krav mot den enkelte utøver gjør at det lettere vil kunne oppstå «lavkompetanselommer» i næringen. Mange utøvere vil fortsatt utvikle sin kompetanse på frivillig basis, og sikkert oppnå like høy og spesialisert kompetanse som dersom et slikt krav innføres. Det er likevel rimelig å anta at forskjellene innen næringen vil bli større uten et slikt krav, og at muligheten for å få til et taktskifte i utviklingen av en kunnskapsbasert næring «fra jord til bord» blir mindre, fordi mottakerkompetansen og evnen til å etterspørre ny kunnskap blir dårligere i disse lavkompetanselommene.

Den viktigste fordelen med ikke å innføre noe kompetansekrav er lavere kostnader forbundet med å utvikle, gjennomføre og følge opp et kompetansekrav, både

for den enkelte utøver og for tilbydersiden. De som ikke ville klare et kompetansekrav – økonomisk eller læringsmessig – kan fortsatt forbli i næringen, og færre generasjonsskifter vil bli presset fram med kompetansekrav som bakgrunn. Etter hvert som kompetansekravene og utdanningsnivået øker i andre næringer, kan det bli større tilsig av arbeidskraft som ikke ønsker å ta utdanning. Det vil også bli enklere å rekruttere og holde på utøvere som ønsker å drive mindre bruk på deltidsbasis mens de har et annet hovedyrke. Statusen for næringen vil kunne reduseres i forhold til andre næringer, og det vil kunne bli vanskeligere å rekruttere ungdom med høye ambisjoner. En situasjon uten kompetansekrav vil samlet trekke i retning av en lavkostnadsstrategi med redusert restrukturering heller enn en høykompetansestrategi med høyere kostnader og økt restruktureringstakt. Derksom det innføres flere kompetansekrav i landbruksnæringen i andre land, vil Norge kunne ha kostnadsfordeler i en økende konkurranse, selv om dette neppe vil kunne oppveie et generelt høyt kostnadsnivå.

6.2 Fire ulike modeller for et kompetansekrav i landbruket

I kapittel fire så vi at informantene hadde ulike synspunkter på utformingen av et kompetansekrav. To sentrale dimensjoner er kompetansekravets omfang og dets innretning. Omfang handler om hvor omfattende og teoretisk orientert kompetansekravet skal være. Ytterpunktene her vil på den ene siden være en variant med svært begrensede krav og hvor hovedvekten legges på å dokumentere at bonden har de nødvendige praktiske ferdigheter. Den alternative varianten er et kompetansekrav hvor det i vesentlig grad inkluderes krav om omfattende formell eller teoretisk kompetanse. Når det gjelder innretningen av kompetansekravet kan en på den ene siden tenke seg et kompetansekrav utformet som et enhetlig standardkrav som skal innfris av alle som ønsker å drive som bonde. Dette blir på samme måten som at alle må ha et sertifikat for å kunne kjøre personbil. Det alternative ytterpunktet er at kravet «skreddersys» for den enkelte gårdbruker etter type produksjon og hvor omfattende virksomheten er for den enkelte (størrelse på bruket osv).

Ved å kombinere disse to dimensjonene kan vi skissere fire ulike kompetansemodeller (figur 6.1). I den praktiske utformingen av disse vil det ikke dreie seg om å plassere seg ytterst på et kontinuum. I de forslagene til modell som vi skisserer under handler det imidlertid om å vektlegge noen av «sidene» i kontinuumet i større grad enn den andre.

a) «Skolemodellen». I denne varianten legges hovedvekten på en bred, felles kunnskapsbasis som er enhetlig for bonden uavhengig av type driftsform og omfanget på driften. Kompetansekravet vil kunne inneholde moduler knyttet til HMS, biologi, dyrevelferd, matvaresikkerhet, miljøforhold, teknologi og økonomi og ledelse. Utdanningen vil gi bonden en bred kunnskapsbasis for å ivareta og utvikle bruket. Modellen vil passe best for de som skal rekrutteres inn i næringen, og sikre disse en faglig solid basis. Samtidig vil den være svært krevende å implementere i forhold til eksisterende bønder.

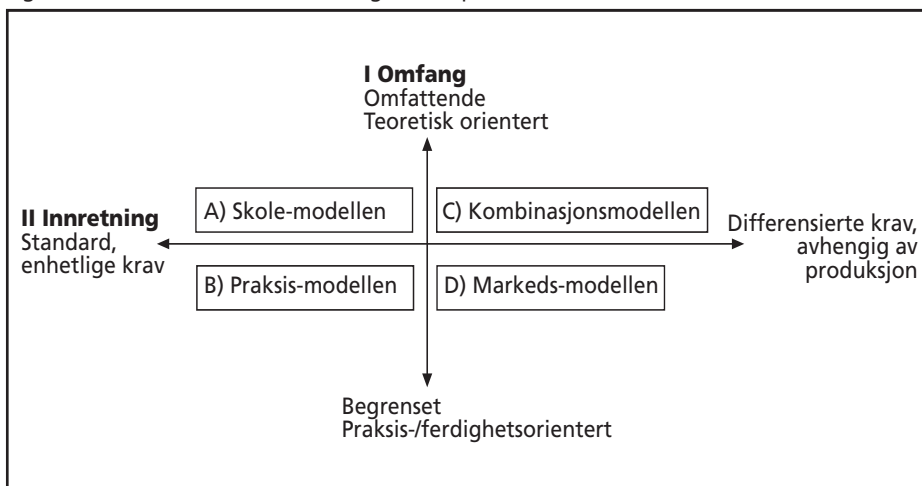
b) «Praksismodellen». I denne varianten vil kravene til teoretisk kompetanse være mindre, og bondens praktiske ferdigheter vektlegges i større grad. Eksempelvis kan hovedvekten legges på HMS og en del basisferdigheter knyttet til arealforvaltning, dyrevelferd og matvaresikkerhet. Denne modellen vil sikre at alle som utøver bondeyrket i Norge innfrir noen minimumskrav med hensyn til kompetanse.

c) «Kombinasjonsmodellen». Denne modellen tar utgangspunkt i at norsk landbruk er svært differensiert både når det gjelder produkt og type yrkesutøvere. Kompetansekravet bør inneholde noen basiselementer knyttet til for eksempel HMS, biologi, dyrevelferd og matvaresikkerhet. I tillegg bør det suppleres med ytterligere krav alt etter hvilken type virksomhet bonden driver, eksempelvis produksjon og virksomhetens størrelse. Dette gir et vesentlig innslag av skreddersøm. Blant annet vil krav til økonomistyring og ledelse være mest aktuelt for bønder som skal lede bruk av en viss størrelse. Når det gjelder markedskompetanse vil det være mest aktuelt å besitte slik om en opererer i nisjemarkeder eller innenfor produktområder med vesentlige fluktuasjoner i prisene, eksempelvis frukt og grønnsaker. Kompetansekravet bør både inneholde krav om teoretisk kompetanse og krav om praktiske ferdigheter, men det vil være naturlig at kravet til teoretisk kompetanse vil være størst for de som skal rekrutteres inn i næringen. Modellen vil sikre at norske bønder både har en felles basiskompetanse og en mer spesifikk kompetanse knyttet til den delen av landbruket som bonden er aktiv i og hvor omfattende virksomheten er.

d) «Markedsmodellen». Denne varianten vil i stor grad basere seg på frivillighet, og det vil være opp til den enkelte bonden å avgjøre i hvor stor grad vedkommende ser behovet for å dokumentere egen kompetanse i form av et kompetansebevis. Et slikt bevis vil da kunne være en oppsummering av den varierte kompetansen bonden besitter eksempelvis knyttet til biologi, produkter, økonomi og produksjonsprosesser. Hovedvekten vil bli lagt på å dokumentere realkompetanse, men til en viss utstrekning og når bonden ser behov for det, kan dette kombineres med supplerende praktisk eller teoretisk opplæring. Det vil i hovedsak være markedsaktørene, det vil si varemottakere eller kunder, som vil kunne stille krav til bonden om å dokumentere egen kompetanse. Ønsker bonden å

oppretholde egen markedsposisjon, vil det være i bondens interesse å innfri de aktuelle kravene.

Figur 6.1 Ulike modeller for innføring av kompetansekrav



6.3 Nærmere drøfting av de aktuelle modellene

Det vil være både fordeler og ulemper ved de ulike modellene. Vi vil drøfte hver enkelt modell i forhold til effektene på rekruttering/yrkesstolthet, mattrygghet/kvalitet, HMS/miljø, kostnader/byråkratisering og innovasjonsevne/differensiering. I tillegg vil vi ta for oss tema knyttet til organiseringen av innføringen av et kompetansekrav og overførbarhet av kompetansen.

Markedsmodellen

Tanken bak markedsmodellen er altså et kompetansebevis som baserer seg på frivillighet, og hvor det er opp til den enkelte bonde å avgjøre behovet for å bygge opp og dokumentere egen kompetanse. Den differensierte opplæringen det legges opp til i denne modellen for å tilfredsstille minimumskrav innenfor ulike typer produksjon, vil trolig best kunne gis av ulike spesialiserte institusjoner, for eksempel faglag, forsøksringer og andre private opplæringstilbydere med spesialisert kompetanse. For den delen av opplæringen som er knyttet til offentlige krav (for eksempel de foreslåtte kravene innenfor husdyrhold) bør landbruksmyndighetene, for eksempel ved Mattilsynet, kunne stå for akkreditering av opplæringstilbydere.

Modellen vil kunne gi et mer uoversiktlig kompetansemarked enn de andre modellene, med flere mindre og spesialiserte tilbydere.

En viktig effekt av en slik modell er at den ivaretar utøvernes mulighet for selv å bestemme og velge fritt. At næringen selv, kunder og varemottakere ser nødvendigheten av et slikt opplegg, vil være en viktig forutsetning for innføring av et kompetansekrav. KIL-evalueringen pekte også på betydningen av at den enkelte utøver ser verdien og egennytten av å delta i opplæring. Det er derfor viktig at kravet utformes på en slik måte at det oppleves som relevant for utøverne i næringen. Selv om en forutsetning for å innføre et slikt krav er at det må oppleves som relevant for utøverne og andre, er det ikke gitt at dette gjøres over natten. At kompetanse skal lønne seg, er et langsiktig mål. Noen vil ønske et slikt krav velkommen, andre vil føle det som en påkjenning. Bøndernes egne organisasjoner understreker at legitimitet forutsetter frivillighet.

Mange av interessentene peker på at det å møte motstanden mot et kompetansekrav må dreie seg om å endre holdninger. Dette henger igjen sammen med relevans. En av våre informanter uttaler: «Holdninger vil endres over tid. En innføring av krav må resultere i at vi faktisk får et bedre kunnskapsnivå. Viktig at næringa opplever dette som relevant.» Markedsmodellen vil kunne bygges på holdningskampanjer, et relevant undervisningstilbud og økonomiske insentiver, det vil si at kvalitet belønnes med pris. Her må det forventes at forbrukerkrav og markedet vil sørge for prisdifferensiering mellom produkter fra bønder som har et kompetansebevis og produkter fra de som ikke har det. Det i seg selv kan være vanskelig å gjennomføre.

Det er viktig at bøndernes egne organisasjoner støtter oppunder kompetanseheving. Markedsmodellen er den modellen som vil være enklest å implementere, det vil si at det vil være mindre motstand fra bønderne og deres organisasjoner mot slike frivillige løsninger enn hva tilfellet vil være ved obligatoriske løsninger.

I første omgang vil markedsmodellen kunne føre til en forsterket differensiering i et A- og B-lag blant bønderne, det vil si de som velger å skaffe seg et kompetansebevis og de som lar være. Det kan derimot tenkes at A-laget etter hvert trekker flere med seg, hvis fordelene ved et kompetansebevis blir markedsført. Generelt var det relativt stor enighet blant de ulike informantgruppene om at et kompetansebevis kan føre til økt yrkesstolthet og større forbrukertillit til næringen. Med anerkjennelse av realkompetansen, vil bønderne få et synlig bevis på kompetansen, noe som kan styrke selvilliten. Strategisk sett er det viktig at beviset bygger opp under yrkesstoltheten. Men argumentet at kompetansekrav vil føre til økt forbrukertillit og dermed økt prestisje for bonden, vil i markedsmodellen være avhengig av bevisst markedsføring overfor forbrukere (f.eks. Godt Norsk). Et frivillig kompetansebevis kan også støttes ved hjelp av økonomiske insentiver fra varemottakerne eller myndighetene.

Vi antar at markedsmodellen vil ha lite å si for rekrutteringen til yrket, og at virkningen på avskallingen fra yrket vil være minimal og avhengig av andre faktorer.

Det er vanskelig å fastslå effekten av markedsmodellen på innovasjonsevne og produkt differensiering i næringen. Dersom en får en mer konkurranseutsatt næring, kan en forvente at utøverne i større grad vil se nytten av et kompetansebevis, noe som igjen vil kunne ha positiv effekt i forhold til innovasjonsevne blant produsentene. En kan anta at markedsmodellen fremmer produktspesifikk kompetanse, som er et godt utgangspunkt for innovasjon.

Det er også problematisk å fastslå effekter av Markedsmodellen på byråkratisering og andre kostnader knyttet til ordningen. Frivilligheten i modellen kan føre til at det blir en lang overgangstid før et flertall av bønder ser seg tjent med å imøtekomme kompetansekravet. Det vil derfor ikke føre til et økende press på utdanningsinstitusjonene. I forhold til de øvrige modellene er markedsmodellen det minst kostnadskrevenende alternativet.

Det som kan være vanskelig å implementere i tilstrekkelig grad gjennom markedsmodellen, er HMS og ivaretagelse av det ytre miljø. FMLA påpeker at det er behov for en større bevissthet omkring landskapsforvaltning og kulturminneforvaltning. I forhold til miljøaspektet, dyrevelferd mv tilsier bindingen til internasjonale forpliktelser opprettholdelsen av obligatoriske krav iverksatt gjennom sanksjoner. Eventuelt å innføre ulik pris på matvarer for produsenter som ikke oppfyller HMS kravene og de som gjør det for å få større oppslutning rundt ordningen, kan møte motstand, fordi en del vil mene at HMS ikke har noe med kvaliteten på produktene å gjøre. HMS-krav er viktig for å øke kunnskapen omkring arbeidsmiljø og å redusere ulykker. Fordi HMS er bare delvis ivaretatt gjennom KSL, og det finnes motstand mot koplingen av HMS og produktkvalitet, vil et kompetansekrav basert på frivillighet ikke nødvendigvis føre til en forbedring på dette området.

Spesielt med tanke på de som rekrutteres inn i næringen er det bred enighet blant alle informanter om at rekruttene bør ha et solid faglig fundament som er både bredt og teoretisk. Dette lar seg i liten grad fange opp med markedsmodellen. Markedsmodellen bygger på realkompetanse, men påbyggingen er behovstyrt. Det må likevel fra det offentlige defineres hvor listen for å utstede et kompetansebevis skal ligge. Det gjelder for øvrig for alle modeller. Markedsmodellen innebærer mindre standardisering av krav, fordi den fokuserer på spesialisering og er behovstyrt. Dette gir mindre overførbarhet til andre yrker og næringer enn hva som vil være tilfellet for de øvrige modellene.

Skolemodellen

I skolemodellen legges hovedvekten på teoretisk kompetanse som utøveren må innfri, og i tillegg skal kravene være enhetlige uavhengig av type driftsform og omfanget på driften. En slik modell vil særlig være gunstig i forhold til overføringsverdi. Skolemodellen kan koples til læreplanen, fordi kravene er mer standardiserte. Skolemodellen gir mulighet å formidle den basiskunnskapen som de fleste aktørene er enige om: HMS, biologi og miljø, dyrevelferd, mathygiene, teknologi og elementære økonomikunnskaper. Derimot er det stor enighet blant informantene at omfattende teoretiske krav, slik skolemodellen skisserer, ikke bør anvendes på eksisterende yrkesutøvere. Skolemodellen er dermed bedre egnet for de som skal inn i yrket.

Dersom skolemodellen legges til grunn, vil det være mest naturlig å legge opplæringen til videregående skoler. Dagens studieretning for naturbruk kan tas som utgangspunkt. Læreplanene bør revideres med bred medvirkning fra næringens aktører. Arbeidet med nye kompetanseplattformer og læreplaner i kjølvannet av Utdanningsdepartementets stortingsmelding om grunnopplæringen, gjør at tidspunktet er godt for å revidere læreplanene med tanke på å gjøre utdanning på videregående skoles nivå til et obligatorisk kompetansekrav for nye brukere.

I tillegg til lover og forskrifter kan det brukes økonomiske insentiver for å få innført et kompetansekrav som er i tråd med skolemodellen. Slike insentiver kan eksempelvis knyttes til overtakelse av et bruk. Landbrukets HMS-tjeneste viser for eksempel til Irland, der en ved overdragelse av eiendom fra én generasjon til en annen, slipper arveavgift, dersom de som overtar tilfredsstillende visse kvalifikasjonskrav. I både Danmark, Finland og Frankrike er nasjonale støtteordninger knyttet opp til denne typen modell.

Skolemodellen sikrer at de som skal inn i næringen har bred kompetanse innenfor for eksempel hygiene, dyrevelferd, HMS og det ytre miljø, matsikkerhet og kvalitet. Modellen er også den som gir best rom for ledelsesfaglige emner som økonomi, planlegging og entreprenørskap, samt samfunnsfag og landbrukspolitikk. Omfattende opplæring vil imidlertid bli kostnadskreven både for den enkelte bruker og potensielt også for det offentlige utdanningssystemet. På grunn av bredden og den allmenndannende innretningen vil det være vanskeligere å få mye avkorting på grunnlag av erfaringsbasert realkompetanse. Modellen vil skape motstand blant faglagene og trolig blant mange utøvere, som vil føle at de blir pålagt urimelige krav.

Omfattende opplæringskostnader vil kunne slå negativt ut for brukenes økonomi. Konsekvensen kan bli økt nedlegging og fraflytting. Dersom utdanningen legges til videregående skoler, vil det innebære økte kostnader også for fylkeskommunene.

Praksismodellen

Praksismodellen har relativt begrensede krav til teoretisk kompetanse, og vektlegger dokumentasjon av bondens realkompetanse. Praksismodellen beskriver langt på vei en minimumsstandard, men med mer vekt på HMS, dyrevelferd, miljø og landskapsforvaltning enn markedsmodellen. De felles minstekravene bør kunne godkjennes som moduler i læreplanen på videregående nivå, og resultere i delkompetanse. Et bredt spekter av tilbydere kan brukes for å gi opplæring.

Varemottakerne argumenterer med at kompetansebeviset blir et sertifikat uten reell betydning verken for gårdbrukeren eller forbrukeren. Det er ikke så svært mye mer enn en formalisering av eksisterende kunnskap, og innebærer ikke en vesentlig heving av kompetansen i næringen. Modellen gir begrenset rom for emner som økonomi, ledelse og entreprenørskap.

Likevel representerer praksismodellen en kvalitetssikring av landbruket på minstenivå, og med basismoduler eventuelt knyttet til HMS, miljø mv, også til en viss grad et økt utdanningsnivå. Dersom kravet innføres for alle, kan det også ha positiv effekt på matsikkerheten. Siden faglagene er skeptiske til obligatoriske krav, vil det være behov for holdningsskapende arbeid og dialog for å få oppslutning.

Et spørsmål er om minimumskravet i praksismodellen vil føre til økt status for næringen i samfunnet og til større yrkesstolthet internt. Flere informanter argumenterer med at en anerkjennelse av realkompetansen som dokumenterer bondens skikkethet, kunnskaper og ferdigheter, vil styrke samfunnets og forbrukernes tillit til næringen, og også bidra til økt selvtilit. Kompetansebeviset må etter alles mening være konvertibelt og kan dermed være positivt for de som skal ut av yrket. Effektene på yrkesstolthet og overførbar kompetanse vil imidlertid være mindre enn i skolemodellen og kombinasjonsmodellen.

Dersom listen legges såpass lavt at de fleste får godkjent mye på grunnlag av realkompetanse, vil brukerne få en lav belastning med opplæring og sertifisering. Bare de som har store mangler i forhold til et minimumskrav vil bli pålagt omfattende opplæringskostnader. Kostnadene for fylkeskommunene blir tilsvarende lave, selv om det vil bli noen kostnader til vurdering av realkompetanse for voksne med rett. I forhold til ungdom kan man risikere at flere «hopper av» naturbruksutdanning etter å ha nådd minimumskompetansen, slik at man bidrar til å etablere en slags yrkesutdanning på delkompetansenivå.

Det er vanskelig å se hvilken betydning praksismodellen vil ha for innovasjonsevnen. Her er det ulike argumenter i det empiriske materialet. På den ene siden mener man at basiskunnskap er fordelaktig for innovasjon, på den andre siden hevdes det at differensiering og det spesifikke er viktigere for å få opp innovasjonsevnene. Det vil sannsynligvis være viktig med begge deler, noe som er bedre

ivaretatt i kombinasjonsmodellen. Praksismodellen så vel som kombinasjonsmodellen (som drøftes nærmere i neste avsnitt) passer godt for etablerte bønder.

Også denne modellen kan fremmes gjennom økonomiske insentiver, først og fremst fra myndighetene gjennom tilskuddsordninger, siden varemottakerne vil ha mindre interesse av de temaene som vektlegges her enn i markedsmodellen.

Legitimering av kompetansekravet kan også knyttes til relevans. De lokale landbrukssjefene argumenterer med at det burde være i bøndenes egen interesse å støtte opp om kompetansekravet, ikke minst at de kan dokumentere overfor forbrukere og i forhandlinger med staten at kompetanse må gi uttelling. Overfor forbrukere er det en måte å oppnå troverdighet på.

Kombinasjonsmodellen

Kombinasjonsmodellen impliserer et opplegg som inneholder noen basiselementer, samtidig som det suppleres med ytterligere krav alt etter hvilken type virksomhet bonden driver. På samme måte som praksismodellen inneholder også kombinasjonsmodellen basiskrav til eksisterende bønder, og innebærer dermed en viss standardisering. I tillegg kan man tenke seg en rekke ulike spesialiseringer innenfor både landbruksfaglige, ledelsesfaglige eller landbrukspolitiske/-forvaltningsmessige emner, som vil sørge for dyp og spiss kompetanse på avgrensede områder med høy relevans for utøveren.

Forskjellen er at praksismodellen stopper opp ved et minimumskrav, mens kombinasjonsmodellen er mer opptatt av produksjonsdifferensiering, og inneholder dermed flere moduler som er tilpasset spesifikke kompetansebehov. Kombinasjonsmodellen er mer krevende å implementere enn praksismodellen og stiller større krav til organisering av undervisningen. En omfattende kompetansemodell vil kunne lede til en betydelig byråkratisering i forbindelse med kontroll av mange ulike opplæringsmoduler og være forbundet med vesentlige kostnader, både med hensyn til det å utvikle og å drifte et utdannings- og akkrediteringsopplegg. I tillegg vil det også være ressurskrevende for utøverne både i form av rene økonomiske kostnader og i form av tidsbruk. Elementene i et kompetansekrav bør derfor så langt som mulig videreføre og videreutvikle nåværende opplegg ved landbrukskolene for å minimalisere byråkratiseringen og kostnadene.

Implementeringen av kombinasjonsmodellen vil by på betydelige utfordringer. Det blir flere parallelle løp som må organiseres. Det vil også innebære at ulike spesialiserte tilbydere av kurs må trekkes inn i planleggingen og gjennomføringen, og at det kan oppstå kapasitetsproblemer med hensyn til det å få alle igjen ordningen innen rimelig tid. Kapasitetsproblemer er noe avhengig av hvor sjenerøse overgangsordningene er, og kan til dels også motvirkes av bruken av internett som formidlingsmedium.

Samvirkningen mellom videregående skoler og spesialiserte leverandører kan imidlertid virke positivt for begge parter. Dokumentert kompetanse fra ulike spesialiserte opplæringsleverandører som nevnt under markedsmodellen bør kunne godkjennes som moduler i opplæringen.

Kombinasjonsmodellen kan ideelt sett føre til bedre konkurranse- og innovasjonsevne blant norske bønder. Den individuelle tilpasningen i kombinasjonsmodellen kan være fordelaktig for innovasjonsevnen, siden det bidrar til mer spisset kompetanse, men innebærer samtidig mindre overførbarhet.

I forhold til økt legitimering og økt yrkes stolthet kan vi anta at kombinasjonsmodellen har stort potensial, siden den bidrar til økt formalisering og bedre dokumentasjon av kompetansen i næringen.

Den differensieringen som ligger i modellen er i tråd med det som etterlyses fra de fleste interessentene vi har snakket med, og denne modellen er således særlig rettet mot de som er etablert i næringen. Men som et obligatorisk krav må det forventes noe motstand, fordi det kan også føre til en større utstøting enn med de andre modellene. Kombinasjonsmodellen stiller krav til både bredde- og spisskompetanse, og selv om realkompetansen kan erstatte teoretiske krav i noen grad, er terskelen høyere enn i praksismodellen og markedsmodellen. Forutsetter en imidlertid at kombinasjonsmodellen innføres på VK II-nivå og at mange etablerte bønder har realkompetanse som kan godkjennes, må ikke frykten for utstøting overdrives.

Ifølge informantene hos varemottakere, statlige og kommunale myndigheter, IN og faglagene bør et kompetansebevis være driftsspesifikt og resultere i bedre lønnsomhet og konkurransevne. Kombinasjonsmodellen vil i denne sammenhengen være mest relevant for de etablerte bøndene. Samtidig vil imidlertid overgangen fra en praksismodell til en kombinasjonsmodell være glidende. Ved innføring av en kombinasjonsmodell er det viktig at dokumentert realkompetanse erstatter noe av kravet om formell kompetanse, samtidig som man må supplere med ny teoretisk kunnskap. Kravet må imidlertid ikke bli så omfattende at det oppstår betydelig motstand blant yrkesutøverne. Det at kombinasjonsmodellen er driftsspesifikk, impliserer at kompetansekravene skal være tilpasset den enkeltes behov.

Ulike krav til ulike målgrupper

Samlet sett gir utfordringene næringen står overfor gode argumenter for at skolemodellen bør velges for nye utøvere i næringen. Modellen vil ligge nært opp til dagens studieretning naturbruk, med de ulike forgreninger på VK I/VK II-nivå, og gi nye utøvere en bred plattform for sitt virke.

Både varemottakere og faglag, som kanskje er de blant våre informanter som har tette kontakt med utøvernes virkelighet, advarer mot at en stor felles basis-

del med mye generell kunnskap vil skape motstand blant utøverne. For etablerte utøvere vil skolemodellen trolig utgjøre et for omfattende krav, og kostnadene blir så store for den enkelte utøver, at kombinasjonsmodellen eller praksismodellen utgjør et bedre alternativ.

Vedlegg 1 Utredningsmandat Kompetansekrav i landbruket

Bakgrunn

Landbruksdepartementet har i brev til Statens landbruksforvaltning (SLF) bedt om at styret for Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket (KIL) forestår utredning av behovet for et kompetansekrav i landbruket:

"I St.prp.nr 70 (2002-2003) "Om jordbruksoppjøret 2003 – endringer i statsbudsjettet for 2003 m.m" framgår det at innenfor Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket (KIL) prioriteres å utrede behovet for et kompetansekrav i landbruket. Landbruksdepartementet vurderer det slik at det vil være mest hensiktsmessig å få et FoU-miljø til å foreta utredningen.

Landbruksdepartementet ber om at styret for KIL får ansvaret for at utredningen blir foretatt, og at sekretariatet for KIL forbereder saken for KIL – styret på vanlig måte....."

Oppgaven er også tatt inn i St.prp.nr. 1 (2003-2004) under omtale av det aktuelle resultatområdet i SLF, som bl.a er KIL-styrets sekretariat.

Offentlige dokumenter og innspill fra myndighetsorganer og aktuelle interessentgrupper skal danne utgangspunktet for utredningen. Relevante problemstillinger behandles særlig i St.meld. nr. 12 (2002 – 2003), *Dyrehold og dyrevelferd* og St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Øvrige relevante offentlige dokumenter herunder også lover og forskrifter som bonden må forholde seg til, inngår i grunnlaget for oppdraget.

MÅL OG RESULTATER

Mål: Utrede/avklare behov for et kompetansekrav i landbruket.

Resultat: Rapport med evt anbefaling av kompetansekrav i landbruket.

Oppgavebeskrivelse, avgrensninger og rammebetingelser

Oppgavebeskrivelse

Det skal utredes behovet for et kompetansekrav i landbruket..

Hovedområder for utredningen

- Kompetansekrav i andre næringer i Norge og i landbruket i andre land
- Det skal gjøres en kort kartlegging av hvordan de aktuelle spørsmål er behandlet i land det er naturlig å sammenligne med, og hvilke erfaringer som er høstet.
- Interessentenes oppfatning av behov for kompetansekrav og dets innhold
- Både myndighetsorganer og grupper av interessenter (bønder, forbrukere, utdanningstilbydere, fagorganisasjoner i landbruket, varemottakere m.fl) vil være berettiget til å ha oppfatninger om og hvordan ytterligere kompetansekrav innen landbruket skal formuleres. Innspill skal innhentes og vurderes.
- Kompetansekravets innhold – krav i forhold til hva
- Krav om kompetanse må stilles i forhold til noe. Det kan f.eks være i forhold til dyrehold eller biologisk produksjon og ressursforvaltning som utløser offentlig tilskudd. Forslag til kriterier og avgrensning må utredes nærmere.
- Hvorfor kompetansekrav / Effekter av innføring av et kompetansekrav
- Det forventes en konsekvensvurdering av nye tiltak som foreslås. Kriteriene kan være sikkerhet, kvalitet, rekruttering til landbruket m.m. Det skal også vurderes om det bør stilles ulike krav til næringsutøvere med ulik alder og ulik praksistid innen landbruket. M.a.o. må det legges vekt på realkompetansen hos den som kravene skal gjelde for. Et aktuelt spørsmål er også om det skal stilles ulike krav avhengig av produksjonsgreiner.
- Kompetansetilbudets innhold og tilgjengelighet / Tiltak for å kunne etablere et kompetansekrav
- Det må vurderes om framtidige utdanningstilbud (f.eks naturbruk VKI/VKII) kan møte innholdet i nye kompetansekrav, hvordan de foreslåtte kompetansekrav kan inarbeides i aktuelle studietilbud og om foreliggende tilbud vil være tilgjengelig på hensiktsmessig vis for de som kravene skal gjelde for. Alternative kompetansebyggende tiltak bør drøftes.
- En kort og prinsipiell vurdering av sanksjonsformer når kompetansekrav ikke oppfylles.

Prosjektdirektiv

Hovedrammen for oppdraget legges i mandatet. Etter at oppdragstaker er valgt, skal det utarbeides et prosjektdirektiv med en mer detaljert tilnærming til mandatets innhold og med framdriftsplan/milepæler for selve oppdragsperioden.

Oppdragstilbudet må inneholde

- Problemstillinger som utrederen mener bør belyses
- Metodisk tilnærming
- Gjennomføringsplan
- Budsjett (Spesifikasjon av tidsforbruk på deloppgaver og timepris)
- Presentasjon av foretaket og evt erfaring fra liknende oppdrag
- Presentasjon av konsulenter som skal utføre oppdraget og evt referanser fra tidligere oppdrag
- Attest ikke eldre enn 6 mnd fra kemner/kommunekasserer der det bekreftes at tilbyder har oppfylt sine forpliktelser med hensyn til betaling av skatt og avgifter.

Avgrensninger

Oppdraget gjelder formelle krav til primærprodusenten i landbruket. Med primærprodusent menes i denne sammenheng den som forvalter landbrukseiendom og er produsent av mat, fiber, tjenester eller fellesgoder, jfr St.meld. nr. 19 (1999 – 2000).

Rammebetingelser

Alle relevante offentlige dokumenter skal danne ramme for oppdraget.

St.meld. nr. 19 (1999 – 2000), Om norsk landbruk og matproduksjon, gir i avsnitt 6.5.2 konkrete tilnærming til den aktuelle problemstilling. Det framkommer bl.a at ” Myndighetene skal legge til rette for at næringsaktørene får et godt opplæringstilbud gjennom dokumentasjon av realkompetanse, grunnutdanning, etter- og videreutdanning, veiledning og muligheter til å ta produksjonstilpassede, selvstendige kurs med tilhørende sertifikater” og ”Dokumentasjon av kompetanse kan også legges inn som et element i miljøplanen, og det bør vurderes om brukeren ved et gitt dokumentert kompetansenivå skal gis et «grønt bevis». Dette kan også inngå i grunnlaget for enkelte tilskuddsordninger.” Videre har St.meld. nr. 12 (2002 – 2003), Dyrehold og dyrevelferd, særlig i avsnittene *6.1.5.1 og 9.4.1.2 aktuelle innspill*.

Det er stilt krav til gardbrukeren i en rekke lover og forskrifter fra flere departementer og underliggende forvaltningsorgan. Enkelte av disse stiller krav til kompetanse, andre stiller krav om tilrettelegging og utførelse. Gjennomgang av aktuelle lover og forskrifter inngår i utredningsoppgaven.

Næringens egne krav til produksjon og produktene er tatt inn i Kvalitetssystem i landbruket (KSL) En ekstern evaluering av KSL vil bli gjennomført parallelt med utredningen om kompetansekrav. Enkelte varemottakere har kravspesifikasjoner som går lenger enn minimumskravene i KSL.

Ressursbruk

Det er lagt opp til en kostnadsramme på inntil kr. 600 000.- pluss m.v.a. til oppdraget, som skal være et fastprisoppdrag.

Start- og sluttdatoer, Milepæler

27. februar 04	Frist for innsending av tilbud
Mars 04	Valg av oppdragstaker
Mars 04	Fastlegging av prosjektdirektiv
1. november 04	Utredningsrapport framlegges
Desember 04	Godkjenning av rapporten

ORGANISERING

Styret for KIL er ansvarlig for mandat, økonomi, organisering av oppdraget og godkjenning av utredningsrapporten. Styret velger utreder etter anbefaling fra SLF.

Oppdragstakeren skal rapportere til SLF, som har det administrative ansvar for gjennomføring av oppgaven.

Kontaktperson i SLF:

Rådgiver Ingar Mellem, dir.tlf.: 24 13 11 19, e-post: Ingar.Mellem@slf.dep.no .

Vedlegg 2 Lærevilkår i landbruket

Vedlegg 1 Tabell: Lærevilkår i landbruk og skogbruk i forhold til alle sysselsatte (22-66 år)

Lærevilkår	Land/skogbruk	Alle sysselsatte
deltakelse i videreutdanning	3	6
deltakelse i opplæring	43	57
timer opplæring per person	9	26
ekstern tilbyder (% av opplæringstiltak)	84	57
store læringskrav	65	68
gode læringsmuligheter i daglig arbeid	79	80
læringsstøtte fra overordnede (% av ansatte)	49	54
læringsbehov	69	76
deltar for lite i opplæring (subjektivt)	32	34
opplæring i arbeidstiden (% av tiltak)	67	77
lønn under opplæring (% av tiltak)	25	79
overføringsverdi (% av tiltak)	33	64
lønnssystemet stimulerer til læring	12	22
kompetansesamtaler (% av ansatte)	45	56
hindring: arbeidsgiver har ikke råd (% av de som deltar for lite)	1	35
hindring: ikke tid (% av de som deltar for lite)	66	40
hindring: ikke tilpasset tilbud (% av de som deltar for lite)	17	17
foretrukket læringsform: praktisk opplæring og yrkeserfaring	36	36

Vedlegg 3 Lover og forskrifter som ligger inne i KSL kravene.

1) [Lov om vern mot brann, eksplosjoner og ulykker med farlig stoff, og om brannvesenets oppgaver](#) (Brann- og eksplosjonsvernloven)

[Lov om vern mot forurensing og om avfall](#)

[Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr](#)

[Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester](#)

[Forskrift om arbeidsplasser og arbeidslokaler](#)

[Forskrift om graving og avstiving av grøfter](#)

[Forskrift om trykkluftanlegg](#)

[Forskrift om traktorer](#)

[Forskrift om førervern på gamle traktorer](#)

[Forskrift om høytrykksspyling m.m.](#)

[Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser \(Byggherreforskriften\)](#)

[Vern av arbeidstakere mot farer ved biologiske faktorer](#)

[Forskrift om arbeid av barn og ungdom](#)

[Forskrift om bruk av arbeidsutstyr \(Bruksforskriften\)](#)

[Forskrift om vern mot eksponering for kjemikalier på arbeidsplassen \(Kjemikalieforskriften\)](#)

[Forskrift om brannforebyggende tiltak og brannsyn](#)

[Forskrift om brannfarlig vare](#)

[Forskrift om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff](#)

[Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter \(Internkontrollforskriften\)](#)

[Oppbygging og bruk av stoffkartotek for helsefarlige stoffer i virksomheter \(Stoffkartotekforskriften\)](#)

[Forskrift om forplantningsskader og arbeidsmiljø](#)

[Forskrift om skadedyrbekjempelse](#)

[Forskrift om sveising, termisk skjæring, termisk sprøyting, kullbuemeisling, lodding og sliping \(varmt arbeid\)](#)

[Forskrift om tungt og ensformig arbeid](#)

2) 1. januar 2004 trådte den nye Matloven i kraft (Lov om matproduksjon og mattrygghet m.v.). Den opphever følgende lover: Husdyrloven og Fôrvareloven. Fullstendig tittel på disse lovene finner du i § 34 i Matloven.

[Lov om matproduksjon og mattrygghet m.v.](#)

[Lov om dyrevern](#)

[Lov om endring i lova av 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern](#)

[Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell](#)

[Lov om legemidler m.v. \(legemiddeloven\)](#)

[Forskrift om fortegnelse over sjukdommer som omfattes av lov 8. juni 1962 nr. 4 om dyrehelse \(husdyrloven\)](#)

[Forskrift om bekjempelse av dyresjukdommer](#)

[Forskrift om hold av storfe og svin, gjelder også HMS](#)

[Forskrift om hold av svin](#)

[Forskrift om hold av strutsefugl](#)

[Forskrift om hold av høns og kalkun](#)

[Forskrift om merking, registrering og rapportering av dyr \(Merkeforskriften\)](#)

[Forskrift om produksjon og frambud av rå melk, varmebehandlet melk og melkebaserte produkter m.v. \(Melkeforskriften\)](#)

[Forskrift om overvåking og kontroll med forekomsten av salmonella hos levende dyr](#)

[Forskrift om tilskott til organisert beitebruk](#)

[Forskrift om rekvirering og utlevering av legemidler fra apotek](#)

[Forskrift om transport av levende dyr](#)

[Forskrift om fôrvarer](#)

[Forskrift om vannforsyning og drikkevann \(drikkevannsforskriften\)](#)

[Forskrift for kompensasjon og erstatning i forbindelse med nedføring pga. radioaktivitet 2003/2004.](#)

3) [Lov om kulturminner](#)

[Lov om jord \(jordlova\)](#)

[Lov om friluftslivet \(friluftsloven\)](#)

[Lov om vern mot forurensinger og om avfall \(forurensingsloven\)](#)

[Lov om matproduksjon og mattrygghet](#)

[Forskrift om gjødslingsplanlegging, gjelder også Miljøtiltak](#)

[Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket](#)

[Forskrift om plantevernmidler](#)

[Forskrift om settepoteter](#)

[Forskrift om begrensninger for bruk av gjødsel, jordforbedringsmidler, dyrkingsmedier mv. som inneholder kompostert animalsk avfall eller foredlede animalske proteiner](#)

[Forskrift om gjødselvarer med organisk opphav](#)

[Forskrift om handel med gjødsel, kalkingsmidler mv.](#)

[Forskrift og tekniske retningslinjer for anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt](#)

[Forskrift om farlig avfall](#)

[Forskrift om tiltak for å motvirke fare for forurensing fra nedgravde oljetanker](#)

[Forskrift om varsling av akutt forurensing eller fare for akutt forurensing](#)

[Forskrift om utslipp av skyllevann og svartlut fra halmlutingsanlegg](#)

[Forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveier til landbruksformål](#)

(Kilde: www.ksl.no og Norsk Lovdata)

Vedlegg 4 Kvalifikasjonskrav i byggenæringen

Eksempler på ulike kvalifikasjonskrav i form av etterspurte godkjenninger, sertifikater og annet som kreves for å lede/drive i faget for ulike yrkesgrupper inne byggenæringen er følgende:

Våtromsnormen, hjemlet i byggeforskriftene

Dykking – AML

Kranfører – AML

Sikkerhet i bruk av arbeidsutstyr – AML

ADK – Kompetanse – hjemlet i forskrift

Asbesthåndtering – AML

Grøftesikring – AML

Truckførerbevis

Støpelederbevis

HMS 40 timerskurs

Arbeidsvarsling (Trafikksikring)

Spregnings sertifikat

Stillasbygging – AML

Føregodkjenning ADR – Vegtrafikkloven

Varmearbeider

Betong autorisasjon (fagkurs)

Kompetansekrav i norsk landbruk

Formålet med denne rapporten er å etablere et kunnskapsgrunnlag for beslutningen om hvorvidt det skal innføres et kompetansekrav for primærprodusenter i landbruket. De viktigste problemstillingene i utredningen er om et slikt krav skal innføres, hva det i så fall skal inneholde, hvem det bør omfatte og hvordan opplæring og godkjenning bør organiseres. Rapporten drøfter også ulike modeller for omfanget og innretningen av et mulig kompetansekrav, og hvilke virkemidler som eventuelt bør tas i bruk for å innføre et slikt krav.



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



Fafo-rapport 463
ISBN 82-7422-464-7
ISSN 0801-6143

SNF-rapport nr. 18/04
ISBN 82-491-0330-0