

Bjørn Andersen  
Anna Hagen  
Sveinung Skule

# **Dokumentasjon av realkompetanse**

Kommunesektoren som arbeidsgiver og skoleeier



Bjørn Andersen  
Anna Hagen  
Sveinung Skule

## **Dokumentasjon av realkompetanse**

### Kommunesektoren som arbeidsgiver og skoleeier

© Forskningsstiftelsen Fafo 2000  
ISSN 0804-5135

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	6
<b>1 Innledning .....</b>	<b>13</b>
1.1 Formål .....	14
1.2 Metode og data .....	15
1.3 Kort historikk .....	17
1.4 Tidligere forskning .....	18
1.5 Begrepsavklaring .....	22
<b>2 Dokumentasjon av realkompetanse i et arbeidsgiverperspektiv .....</b>	<b>23</b>
2.1 Internt sertifiseringssystem i Kristiansand kommune .....	23
2.2 Dokumentasjon av realkompetanse i Sandefjord kommune .....	26
2.3 Fylkespersonalsjefenes perspektiv .....	30
2.4 Oppsummering .....	36
<b>3 Dokumentasjon av realkompetanse i et utdanningsperspektiv .....</b>	<b>39</b>
3.1 Dokumentasjon av realkompetanse i Nordland fylkeskommune .....	39
3.2 Dokumentasjon av realkompetanse i Nord-Trøndelag fylkeskommune .....	46
3.3 Aktiviteter og planer i øvrige fylkeskommuner .....	51
3.4 Arbeidsgivers behov og utdanningsidens tiltak .....	56
<b>4 Sammenfatning og analyse .....</b>	<b>57</b>
4.1 Aktørenes interesser i nye dokumentasjonsordninger .....	57
4.2 Dokumentasjonsgrunnlag og kompetansebegreper .....	61
4.3 Mål og innhold i dokumentasjonsordningene .....	65
4.4 Hva slags kunnskap trenger vi i det videre arbeidet? .....	69
Referanser .....	71
Vedlegg 1 Informanter i prosjektkommunene .....	73



## Forord

Dette notatet er sluttresultatet fra prosjektet «Dokumentasjon av realkompetanse», som har vært finansiert av KS Forskning og utført på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund. Formålet med notatet er å belyse behov, erfaringer og utfordringer i kommunesektoren knyttet til eksisterende og nye ordninger for dokumentasjon av realkompetanse. Bakgrunnen for prosjektet er arbeidet på nasjonalt plan med Kompetansereformen, og regjeringens beslutning om å etablere et nasjonalt system for dokumentasjon og anerkjennelse av voksnes realkompetanse, med legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet.

Våre viktigste kontaktpersoner i prosjektet har vært Hilde Klæboe og Kjell-Torgeir Skjetne. Vi takker begge for et krevende, men interessant samarbeid, og for mange innspill både til notatet og til prosjektet som helhet. Vi takker også fylkespersonalsjefer, fylkesutdanningsjefer og andre informanter i Sandefjord kommune, Kristiansand kommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune og Nordland fylkeskommune, som alle har stilt velvillig opp til intervjuer. Til slutt takker vi Leif Moland, Marit Egge, Arne Pape og Mona Bråten på Fafo for gode innspill og kommentarer underveis. Resultater og konklusjoner står selvsagt helt og holdent for forfatterens egen regning.

Rapporten er forfattet av Bjørn Andersen, Anna Hagen og Sveinung Skule. Sistnevnte har vært prosjektleder.

Oslo, februar 2000

Bjørn Andersen

Anna Hagen

Sveinung Skule

## Sammendrag

Er det mulig å lage et system for dokumentasjon av realkompetanse som er tilpasset behovene i kommuner og fylkeskommuner, både i rollen som arbeidsgivere og i rollen som skoleeiere? Hvordan bør et slikt system i så fall se ut? Hvilke formål bør tillegges vekt? Hvilket kompetansebegrep bør ligge til grunn ved utformingen av et slikt dokumentasjonssystem, og hva bør dokumentasjonsgrunnlaget være?

Disse overordnede spørsmålene danner bakgrunnen for dette notatet. For å svare på slike spørsmål er det nødvendig med mer kunnskap om behovene for, og erfaringene med, kompetansedokumentasjon og kompetansevurdering i kommunesektoren: Som arbeidsgiver, hvilke erfaringer og problemer er knyttet til vurdering av kompetanse i forbindelse med rekruttering, utvikling, organisering/utnyttelse og belønning av kompetanse? Hvilke behov har fylkeskommunen for nye dokumentasjonssystemer i forbindelse med slike prosesser, og hvordan kan nye dokumentasjonssystemer være et redskap i dette arbeidet? Som skoleeier, hvilke erfaringer har man med utprøving av nye ordninger for dokumentasjon av realkompetanse, og hvordan kan disse bidra til å dekke kommunesektorens behov for kompetanse og kompetanseutvikling? I hvilken grad samordner kommuner og fylkeskommuner sine behov som arbeidsgivere og brukere av kompetanse med rollen som skoleeiere og opplæringstilbydere?

Formålet med dette prosjektet er å belyse behov, erfaringer og utfordringer i kommunesektoren knyttet til eksisterende og nye ordninger for dokumentasjon av realkompetanse.<sup>1</sup> Notatet handler i hovedsak om fylkeskommunene, men erfaringer fra to primærkommuner blir også belyst. Datamaterialet består av telefonintervjuer med 17 fylkespersonalsjefer og 16 fylkesutdanningssjefer, samt 13 informantintervjuer med prosjektledere og andre interessenter i fire «prosjektkommuner» (Sandefjord, Kristiansand, Nordland og Nord-Trøndelag). Datagrunnlaget gir ikke rom for å trekke bastante konklusjoner når det gjelder erfaringer og behov for dokumentasjonssystemer i kommunesektoren som helhet, og notatet må ikke oppfattes som en evaluering av arbeidet med disse spørsmålene i kommunesektoren. Dataene gir likevel grunnlag for å drøfte hvilke målsetninger og målgrupper det videre arbeidet bør rette seg mot, og hvilke elementer som kan inngå i framtidige dokumentasjonssystemer.

### **Dokumentasjon av realkompetanse sett fra et arbeidsgiverperspektiv**

Erfaringene fra de to primærkommunene i undersøkelsen viser hvordan behovet for dokumentasjon av realkompetanse springer ut av konkrete personalpolitiske utfordringer.

<sup>1</sup> Med kompetanse mener vi her kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver. Med realkompetanse mener vi alt en person reelt sett kan, uavhengig av om denne kompetansen er tilegnet gjennom utdanning, arbeidserfaring eller på andre måter.



Kristiansand kommune har startet utviklingen av et *internt sertifiseringssystem* for merkantilt personell, for å kunne verdsette kompetanse tilegnet utenfor utdanningssystemet på lik linje med høgskolebasert utdanning. Sentralt i systemet er at arbeidstakers kompetanse anerkjennes og formaliseres i form av såkalte «KK-poeng» (Kristiansand kommune-poeng). Poengene skal tildeles av et partssammensatt organ, basert på en vurdering av arbeidserfaring i kombinasjon med interne kurs. KK-poengene er ekvivalent med høgskole-vektall, og kan dermed gi samme lønns- og stillingsmessige uttelling som høgskolepoeng.

Sandefjord kommune har også under utvikling et prosjekt knyttet til dokumentasjon av realkompetanse. Her er utgangspunktet mangelen på sykepleiere og annet helsepersonell, og behovet for å avlaste yrkesgrupper det er mangel på. Tanken er å skyve oppgaver som tradisjonelt har blitt utført av sykepleiere (for eksempel administrativt arbeid) over til andre grupper, og dermed utnytte sykepleiefaglige ressurser bedre. Arbeidet i Sandefjord er i første rekke rettet mot *kartlegging* og *utnyttning* av realkompetanse, men i forlengelsen av dette kan man også tenke seg at det utstedes en form for individuell dokumentasjon.

Blant fylkespersonalsjefene er erfaringene med dokumentasjon av realkompetanse i hovedsak knyttet til §20-ordningen (praksiskandidatordningen). Erfaringene med §20 er i hovedsak positive, fagbrevet bidrar til økt motivasjon hos mange arbeidstakere, og læringsmiljøet utvikles blant annet gjennom et styrket apparat for veiledning. En del personalsjefer nevner som en negativ side at mange fagbrev tas med lønn som hovedmotiv. Praksisen når det gjelder lønnstillegg for fagbrev som tas gjennom §20 varierer, og tolkningen av tariffavtalens bestemmelser på dette området er omstridt.

Selv om erfaringene med *dokumentasjon* av realkompetanse først og fremst er knyttet til §20-ordningen, foregår det en rekke prosesser i fylkeskommunene der arbeidstakernes realkompetanse *vurderes*. Hos fylkespersonalsjefene var behovet for nye dokumentasjonssystemer særlig knyttet til *stillingsvurdering*. Mangelen på klare kriterier for vurdering av realkompetanse og ansvar medvirker til at avansementsstillinger brukes i begrenset grad. Personalsjefene gir uttrykk for at det er en viktig utfordring å skape legitimitet rundt stillingsvurderinger, og at det er behov for systemer som kan skape en mer enhetlig praksis i bruken av avansementsstillinger. Samtidig peker de på at arbeidsgiver ønsker frihet til å gi lønnsmessig uttelling til de former for kompetanse og kompetanseutvikling som best tilfredsstiller virksomhetenes lokale behov. Det synes her å ligge et åpenbart paradoks. Det er neppe mulig å lage nasjonale dokumentasjonssystemer som fratrar partene lokalt ansvaret for å skape legitimitet rundt stillingsvurderinger. Uenigheten rundt lønnsmessig uttelling for fagbrev tatt gjennom §20-ordningen understreker at gode dokumentasjonsordninger i seg selv ikke løser slike problemer, selv om de kan være et hjelpemiddel.

Et annet viktig arbeidsgiverbehov er knyttet til å kunne *utnytte personalets realkompetanse mer fleksibelt og effektivt*, særlig i virksomheter der det er strenge bestemmelser eller etablerte tradisjoner for hvilken formalkompetanse som kreves for å utføre ulike oppgaver eller tre inn i bestemte stillinger. Når det gjelder *tilsettingsprosesser* inngår vurderinger av jobbsøkerens realkompetanse som et naturlig element. Vurdering av jobbsøkernes sosiale kompetanse utgjør en viktig del av denne prosessen, og det er bred enighet om at denne typen kompetanse er av stor betydning for kvaliteten i tjenesteytingen. De fleste personalsjefene er likevel av den oppfatning at slik kompetanse er vanskelig målbar. Slike vurderinger vil alltid ha et skjønnsmessig og subjektivt innslag, og formelle dokumentasjonssystemer vil neppe

kunne erstatte tradisjonelle metoder som intervjuer og referanser. Innkorporering av sosial kompetanse i et framtidig nasjonalt dokumentasjonssystem vil derfor ha begrenset verdi.

I det nasjonale arbeidet med nye dokumentasjonssystemer har det vært et sentralt formål både å oppvurdere den læringen som foregår gjennom arbeidet, og å bruke denne dokumentasjonen for å fase arbeidstakere inn på riktig nivå i utdanningssystemet. Blant fylkespersonalsjefene var det få som hadde klare planer for hvordan et nytt system for dokumentasjon av realkompetanse kan brukes til å styrke kompetanseutviklingen. Det er bred enighet om at arbeidet er en viktig kilde til læring og tilegnelse av realkompetanse. Flere pekte også på at nye dokumentasjonssystemer bør gi mulighet for ansatte til å utvikle sin kompetanse uten å måtte gå på skole. For eksempel burde hjelpepleiere i større grad kunne nærme seg sykepleierkompetanse ved å utnytte arbeidet som læringsarena. Intervjuene tyder likevel på at fylkeskommunene i liten grad har strategier for hvordan kompetanse tilegnet gjennom arbeidet kan dokumenteres eller formaliseres på nye måter. Det er heller ikke på sentralt nivå i fylkeskommunen utviklet strategier for hvordan dokumentasjonssystemer kan bidra til å styrke videreutviklingen av arbeidsplassen som læringsarena. Svært få har tenkt gjennom muligheten for å bruke et system for dokumentasjon av realkompetanse inn mot det formelle utdanningssystemet, som middel for å lage mer brukertilpassede utdannings-tilbud for egne ansatte. Vårt datamateriale indikerer dermed at *tenkningen rundt dokumentasjonssystemer som redskap i kompetanseutviklingen, eller som et ledd i å skape bedre samarbeid mellom skole og arbeidsliv, har kommet svært kort i fylkeskommunene*. Flere ga imidlertid uttrykk for at nye dokumentasjonssystemer måtte kunne innpasses i eksisterende lønns- og personaldatasystemer, og være til hjelp ved kompetansekartlegging i virksomhetene. Det var også et gjennomgående krav at nye dokumentasjonssystemer måtte være administrativt enkle å håndtere.

### **Dokumentasjon av realkompetanse i et utdanningsperspektiv**

Også på skolesiden er det gode erfaringer med §20-ordningen. Samtidig har planer og konkrete forsøk med nye dokumentasjonsordninger kommet et godt stykke lenger enn på personalsiden. Flere forsøksfylker har under utprøving nye dokumentasjonsordninger som del av KUF-prosjektene «Brukertilpasset opplæring for voksne» (Oppland, Hordaland, Sør- og Nord-Trøndelag) og «Delkompetanseprosjektet del C» (Nord-Trøndelag, Akershus). I de øvrige fylkene er det stor oppmerksomhet og interesse rettet mot disse forsøksfylkene, og flere planlegger eller er i ferd med å etablere dokumentasjonsordninger som bygger på erfaringene derfra. I vår sammenheng er det viktigste formålet med forsøkene å tilby avkortede eller komprimerte utdanningsløp i skole på basis av godskrevet realkompetanse. Løpene skal lede fram til yrkeskompetanse, studiekompetanse eller modul-/årskursbevis. Forsøkene skiller seg fra hverandre når det gjelder enkeltheter som hvordan kompetansevurderingen gjennomføres (personlig intervju, databaserte testverktøy, vurdering av attester etc) hvem som foretar kompetansevurderingen (kompetansevurderingssentraler, inntaksavdelingen i fylket, den enkelte skole), hvilke godskrivningsregler som praktiseres, og hvordan «restopplæringen» fram mot studie- eller yrkeskompetanse tilrettelegges (egne klasser for voksne, dagtid eller kveldstid etc). Vårt hovedinntrykk er at demonstrasjon av realkompetanse i betydningen *utførelsesdyktighet* i begrenset grad inngår i vurderingsgrunn-

laget i disse forsøkene. Dette har trolig sammenheng med at kompetansevurderingen foregår løst fra arbeidskonteksten, noe som gir begrenset mulighet til å vurdere utførelsesdyktighet.

Forsøkene med nye ordninger for dokumentasjon av realkompetanse i fylkeskommunal regi tar i hovedsak utgangspunkt i individuelle behov, ikke i virksomheter. Mange av tiltakene retter seg mot voksne med svak tilknytning til arbeidsmarkedet (innvandrere, enslige forsørgere, arbeidsledige). På denne måten utfyller forsøkene §20-ordningen, som i hovedsak retter seg mot bedrifter/virksomheter og mot personer som er i arbeid. I Nordland fylkeskommune arbeider man også med en annen innfallsvinkel til kompetansedokumentasjon. I samarbeid med LO og NHO er planen å utvikle og prøve ut en utvidet sluttattest eller «praksis-logg» med mer utfyllende opplysninger om praksis og arbeidsoppgaver den enkelte har hatt i bedriften.

### **Manglende samsvar mellom arbeidsgiverperspektivet og utdanningsperspektivet**

Både utdanningssjefene og personalsjefene i fylkeskommunene understreker viktigheten av gode dokumentasjonsordninger. Hovedinntrykket er likevel at arbeidet med nye dokumentasjonsordninger primært er forankret på skolesiden. Aktivitetene på utdanningssiden synes å ha som mål å senke terskelen for skolebasert opplæring fram mot studie- eller yrkeskompetanse. Arbeidsgiverne er på den annen side mest opptatt av å få utførelsesdyktighet basert på praksis og interne kurs vurdert og anerkjent i seg selv, uten at dette koples til skolebasert opplæring. Våre data tilsier altså at det er langt igjen før de nye dokumentasjonsordningene (til forskjell fra §20-ordningen) blir et instrument for å bedre samarbeidet om kompetanseutvikling mellom utdanningsinstitusjoner og virksomheter. Fylkesutdanningssjefene har også begrenset kunnskap om opplæringsbehovet i kommunal sektor. De etterlyser en mer aktiv utøvelse av bestillerrollen fra kommuner og fylkeskommuner, og bedre informasjon om kommunesektorens opplæringsbehov. Kommunikasjonen og samsvaret mellom utdanningssidens forsøk og arbeidsgiversidens behov synes å være svakt utviklet, tiltakene retter seg i hovedsak mot individuelle behov (ikke virksomhetenes), og særlig mot personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet (ikke ansatte).

### **Dokumentasjonsgrunnlag og kompetansebegreper**

De nye forsøkene med dokumentasjon av realkompetanse innebærer en utvikling der formell kompetanse kan oppnås på andre måter enn gjennom tradisjonell undervisning og eksamener. Både kompetansebegrepet – oppfatningen om hva kompetanse er – og dokumentasjonsgrunnlaget – hva som legges til grunn når kompetansen vurderes og godskrives – er utvidet i forhold til en ren skole- og undervisningsbasert modell. Vi har forsøkt å illustrere forskjellen på de ulike modellene på følgende måte (se neste side).

### Dokumentasjonsgrunnlag

		Undervisning/eksamen	Arbeidserfaring
Kompetansebegrep	Skolens	(1) Skolebasert takseringsmodell	(2) Praksisbasert takseringsmodell
	Arbeidslivets	(3) Kursbasert opsjonsmodell	(4) Praksisbasert opsjonsmodell

Første kvadrant representerer den tradisjonelle veien til formalkompetanse, der inntak og beslutninger om hvilket videre opplæringsløp den voksne eleven tilbys er basert utelukkende på karakterer fra skole. Elevenes kompetanse blir *taksert* med utgangspunkt i skolens fagplaner og kunnskapsmål. Dokumentasjonsgrunnlaget består av gjennomført undervisning og bestått eksamen. Vi har derfor kalt dette en *skolebasert takseringsmodell*. I kvadrant fire finner vi den tradisjonelle §20-ordningen. Her har dokumentasjonsgrunnlaget i utgangspunktet vært knyttet utelukkende til praksis, der det er formulert krav både til lengden og kvaliteten på praksisen. Bedømmingen av fagprøven er utført av prøvenemndsmedlemmer med erfaring fra yrket, og arbeidslivets kompetansebegrep med vekt på utførelsesdyktighet har stått sentralt. Skolens fagplaner har spilt en underordnet rolle, selv om det etter hvert er kommet økte krav til yrkteoretiske kunnskaper. Dokumentert arbeidserfaring har dermed gitt en mulighet til å veksle inn realkompetanse i formalkompetanse – en *opsjon*. Med en viss tilleggsinnsats fra §20-kandidatene, og fra virksomhetene der kandidatene arbeider, kan opsjonen innløses, og realkompetansen konverteres til formalkompetanse. Vi har derfor kalt dette en *praksisbasert opsjonsmodell*. De fleste aktivitetene i regi av fylkeskommunenes utdanningsetater plasserer seg mellom kvadrant én og to, der både tidligere eksamener og arbeidserfaring brukes som dokumentasjonsgrunnlag, men der skolens fagplaner og kunnskapsmål spiller en viktig rolle ved godskrivning. Forsøket i Kristiansand plasserer seg mellom kvadrant tre og fire, fordi kompetansebedømmelsen er helt frikoplet fra utdanningsinstitusjonenes kunnskapsmål og fagplaner, mens dokumentasjonsgrunnlaget består både av gjennomført undervisning og arbeidserfaring.

### Mål og innhold i framtidige dokumentasjonsordninger

Målsetningene for arbeidet med nye dokumentasjonsordninger kan være flere. På nasjonalt nivå har det vært et viktig mål å sørge for at voksne med realkompetanse tilegnet utenfor utdanningssystemet skal innføres på riktig nivå i utdanningssystemet, slik at de slipper unødige lange utdanningsløp utelukkende av formelle grunner. Når det gjelder *egne ansatte*, har arbeidsgivere i kommunesektoren så langt vist liten interesse for forsøk som har dette som hovedformål. Den andre viktige målsetningen på nasjonalt nivå har vært at dokumentert realkompetanse skal sikre økt mobilitet i arbeidsmarkedet. Forsøkene med en utvidet sluttattest eller praksislogg i Nordland har direkte relevans for denne målsetningen. I tillegg til å gi bedre grunnlag for inntak til utdanning, kan en slik utvidet sluttattest også være et red-

skap for arbeidsgiver og arbeidstaker til bruk ved ansettelse. Også her indikerer undersøkelsen moderat interesse fra arbeidsgiver.

Den tredje målsetningen er knyttet til å forbedre underlaget for stillingsvurdering og bruk av avansementsstillinger. Denne målsetningen er høyt prioritert av fylkespersonalsjefene, men prioriteringen må også ses i forhold til at slike oppgaver utgjør en viktig del av hverdagen for disse informantene.

En fjerde målsetning er knyttet til å styrke arbeidsplassen som læringsmiljø for egne ansatte, stimulere læring gjennom arbeid, og øke oppgavefleksibilitet i arbeidsstokken. Denne målsetningen er trolig den viktigste i forhold til å øke kvaliteten på kommunale tjenester. For å nå denne målsetningen, bør *dokumentasjonssystemet virke stimulerende og styrende for bedriften som læringsmiljø og skape bedre muligheter for langsiktig og målrettet kompetanseutvikling for den enkelte*. Dokumentasjonssystemet må da legge ønskede føringer for læringsaktivitetene internt i virksomhetene, slik at de læringsanledninger som finnes i arbeidet utnyttes mer effektivt. Det krever at en dokumentasjonsordning ikke frikoples fra læringen på arbeidsplassen, men at læring og dokumentasjon integreres gjennom det vi ovenfor har kalt praksisbaserte opsjonsmodeller.

Hvilke av disse målsetningene som skal prioriteres i arbeidet med et nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse, er en politisk avgjørelse, der arbeidstakere, arbeidsgivere, arbeidssøkende og utdanningssektoren kan ha ulike interesser. Det sentrale poenget her er at det er viktig å ha et gjennomtenkt forhold til målsetninger og målgrupper, dersom en skal kunne velge hvilke elementer som skal vektlegges i et framtidig system.

Med utgangspunkt i undersøkelsen kan vi identifisere flere ulike elementer som, hver for seg eller i kombinasjon, kan bli viktige bærebjelker i et framtidig system for dokumentasjon av realkompetanse:

- Det første elementet er en *utvidet sluttattest* (praksis-logg, attestert CV) som vil kunne danne grunnlag både for ansettelsesprosesser og for inntak til utdanningsinstitusjoner. Mjøs-utvalget har laget et forslag til hvordan en slik utvidet sluttattest kan se ut. Dette elementet blir viktig dersom de nasjonale målsetningene knyttet til innføring i utdanningssystemet, skreddersydd opplæring og utvikling av bedre hjelpemidler i ansettelsesprosesser prioriteres. Et springende spørsmål er hvordan man motiverer virksomheter og arbeidstakere til å drive en løpende oppdatering av en slik logg.
- Det andre elementet er fylkeskommunenes forsøk med det vi har kalt *praksisbaserte takseringsmodeller*, der arbeidserfaring og annen praksis kan godkjennes som grunnlag for inntak og avkorting, men der restopplæringen fram mot ønsket kompetanse primært foregår i regi av utdanningsinstitusjonene. Dette elementet kan være viktig dersom målet primært er å fase inn voksne på høyere nivå i utdanningssystemet, og dersom personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet prioriteres som målgruppe. Modellene er individrettede, og krever ikke samarbeid mellom virksomheter og skole.
- Det tredje elementet er *praksisbaserte opsjonsmodeller*, eller §20-liknende modeller. Dokumentasjonsgrunnlaget i disse modellene er knyttet til hva slags type praksis som kreves, hva slags oppgaver og utfordringer praksisen innebærer, og til hva som teller som et godkjent læringsmiljø. Det siste innebærer også krav til veiledning fra godkjent personell som del av opplæringen. Også i spesialistutdanningene for medisinerer og psyko-

loger finner vi mange av disse elementene. For andre yrkesgrupper kan man se for seg at arbeidstakerne selv, med utgangspunkt i krav til praksis-moduler innenfor en bestemt dokumentasjonsordning, har muligheten til å «samle opp» praksis som leder fram mot en bestemt formell kompetanse. Arbeidsgiver vil trolig merke dette som et press fra den enkelte for å skaffe seg den praksis det stilles krav om. Erfaringene med §20-ordningen tilsier at slike modeller vil kunne stimulere jobbrotasjon, hospiteringsordninger, veiledningsordninger m.m. som fremmer kompetanseoverføring og utvikling av lærende arbeidsformer. De vil også kunne øke fleksibiliteten i arbeidsstokken og bredden i oppgaver den enkelte kan utføre. Dersom arbeidstakere er den primære målgruppen, og hovedmålet er å utnytte arbeidslivet mer effektivt som læringsarena, bør dette elementet tillegges større vekt i det framtidige arbeidet med nye dokumentasjonssystemer. Ordningene forutsetter samarbeid mellom skole og virksomheter, og gir arbeidsgiversiden direkte innflytelse på kompetanseutviklingen. En viktig forutsetning er trolig at det utvikles tilskuddsordninger til virksomheter som legger til rette for bruken av slike ordninger. Også her kan §20-tilskuddene være et mønster.

Målt i antall deltakere representerer en videre utbygging av praksisbaserte opsjonsmodeller trolig det største potensialet i det videre arbeidet med dokumentasjon av realkompetanse. Bygges slike ordninger ut i stor skala og for mange yrker, vil det kunne medføre en forskyving av tyngdepunktet i samfunnets totale kompetanseinvesteringer, og bidra til at arbeidslivet som læringsarena utnyttes mer effektivt enn i dag.

# 1 Innledning

De senere årene har livslang læring og kompetanseutvikling for voksne i økende grad blitt fokusert som virkemiddel og forutsetning for å fremme viktige samfunnsmessige mål, som sysselsetting, omstilling, velferd, fordeling og aktiv demokratisk deltakelse. Raskere tekniske, økonomiske, sosiale og organisatoriske endringer, hardere internasjonal konkurranse, økt vekt på kompetanse som konkurransekraft og en økende gjennomsnittsalder i yrkesbefolkningen, har ført til at det både i Norge og andre vestlige land arbeides aktivt med å tilrettelegge bedre for læring og kompetanseutvikling for voksne.

Økt velstand har ført til større krav og forventninger til det offentlige tjenestetilbudet. Demografiske endringer krever økt satsning i eldreomsorgen. Konkurransen om de tradisjonelle kommunale tjenestene øker. Kommunenes økonomiske situasjon, sammen med økte forventninger i befolkningen og økt konkurranse fra private aktører, gjør det mer nødvendig enn noen gang å utvikle kostnadseffektive, brukervennlige og fleksible tjenestetilbud. Samtidig opplever kommunene en skjerpet konkurranse om arbeidskraften, blant annet på grunn av mindre ungdomskull. Kompetanseutvikling er et sentralt element, både i arbeidet for å forbedre og effektivisere tjenestetilbudet, og som ledd i å tiltrekke arbeidskraft som stiller stadig større krav til arbeidsplassen når det gjelder mulighetene for å lære og utvikle seg.

Historisk har diskusjonen om økt kompetanse nesten utelukkende handlet om utdanning i det formelle utdanningssystemet. I de senere år har imidlertid debatten om etter- og videreutdanningsreformen (kompetansereformen) bidratt til å framheve og fokusere en annen og vel så viktig læringsarena, nemlig arbeidsplassen. I økende grad er det anerkjent at en stor del av kompetanseoppbyggingen i arbeidslivet skjer i virksomhetene, i form av virksomhetsintern opplæring, jobbrotasjon, trainee-ordninger, veiledning eller rett og slett erfaringsakkumulasjon og erfaringsbearbeiding i ulike former. Hoveddelen av kompetanseutviklingen skjer i tilknytning til de løpende oppgavene, uten at dette nødvendigvis er nedfelt i for eksempel opplæringsplaner.

I arbeidet med den norske kompetansereformen (NOU 1997: 25, St. meld. 42 1997–98) har det vært et viktig tema hvordan man kan anerkjenne både den arbeidsplassbaserte kompetanseutviklingen og annen læring som skjer utenfor det offentlige utdanningssystemet, for eksempel gjennom frivillig organisasjonsarbeid eller omsorgsarbeid i hjemmet. Etter hvert er det bred enighet om at det må utvikles bedre ordninger for dokumentasjon av denne formen for kompetanse. Arbeidet har også hatt som mål at voksne må innføres på riktig nivå i utdanningssystemet, ved at den enkeltes reelle kompetanse legges til grunn ved inntak til utdanning, uavhengig av om kompetansen er tilegnet gjennom utdanning eller arbeid. På den måten kan man unngå at folk oppholder seg i utdanningssystemet unødig lenge utelukkende av formelle grunner. Stortinget har med dette som utgangspunkt bestemt at det skal etableres et system for dokumentasjon og anerkjennelse av voksnes realkompetanse, med legitimitet både i arbeidslivet og utdanningssystemet (Innst. S. nr. 78 1998–99).

I de senere årene har det vært satt i gang flere forsøk med kompetansedokumentasjon i kommunesektoren. Noen av disse forsøkene har sitt utgangspunkt i kompetansereformen, mens andre har sprunget ut av spesifikke behov og initiativ i enkelte kommuner og fylkeskommuner, uavhengig av reformen. Så langt har det imidlertid ikke vært gjort noen forsøk i regi av arbeidsgiversiden for å oppsummere eller systematisere erfaringene fra disse prosjektene. Det har heller ikke vært gjort systematiske forsøk på å kartlegge kommunesektorens behov for kompetansedokumentasjon av ulike typer. Det er derfor behov for å gjøre en slik oppsummering og systematisering, og å drøfte kommunesektorens interesser og behov i forhold til arbeidet med nye dokumentasjonsordninger. En slik drøfting er særlig viktig på grunn av kommunesektorens dobbeltrolle i gjennomføringen av kompetansereformen. Fylkeskommunene og kommunene er på den ene siden skoleeiere og tilbydere av utdanning og opplæring for voksne. På den andre siden er de sentrale arbeidsgivere, med særegne personalpolitiske og kompetansemessige behov. Kommunal sektor er derfor i en unik posisjon når det gjelder muligheten for å samordne disse to interessene og vurdere hvordan det kan utvikles ordninger som har legitimitet både i arbeidslivet og utdanningssystemet.

## 1.1 Formål

Formålet med dette prosjektet er å belyse behov, erfaringer og utfordringer i kommunesektoren knyttet til eksisterende og nye ordninger for dokumentasjon av realkompetanse. Datamaterialet er i hovedsak hentet fra fylkeskommunene. Det er derfor disse som står i sentrum for analysen, men erfaringer fra to primærkommuner som har jobbet med slike spørsmål vil også bli trukket inn. Notatet drøfter kommunesektorens arbeid med dokumentasjon av realkompetanse i to perspektiver, med hovedvekt på det første:

1. *Arbeidsgiverperspektivet*: Hvilke behov har fylkeskommunene/kommunene som arbeidsgiver for ordninger som dokumenterer realkompetanse hos sine ansatte? Hvilke erfaringer er gjort med ulike ordninger som er prøvd ut? Behovet for kompetansedokumentasjon drøftes spesielt i forbindelse med ulike personalpolitiske problemstillinger som rekruttering, belønning (avlønning) og utvikling av kompetanse, intern organisering av kompetanse og fordeling av oppgaver i virksomheten, og synliggjøring av kompetanse overfor kontrollerende instanser eller andre eksterne aktører. Vi har særlig konsentrert oss om helsepersonell og merkantilt personell, som utgjør de største yrkesgruppene i fylkeskommunen, ved siden av lærerne.
2. *Tilbyderperspektivet (fylkeskommunen som skoleeier)*: Som skoleeier, hvilke erfaringer har man med utprøving av nye ordninger for dokumentasjon av realkompetanse, og hvordan kan disse bidra til å dekke kommunesektorens behov for kompetanse og kompetanseutvikling? Hvilke utfordringer står kommunal sektor overfor som tilbyder av opplæring til voksne? Hvordan kan et system for dokumentasjon av realkompetanse bidra til å løse disse utfordringene?



Vi diskuterer også sammenhengen mellom de to perspektivene, og spør i hvilken grad kommunene har samordnet sine behov som arbeidsgivere og brukere av kompetanse med rollen som skoleeiere og opplæringstilbydere?

## 1.2 Metode og data

Datainnsamlingen i prosjektet har vært delt i to faser. I fase 1 ble det gjennomført intervjuer i to primærkommuner (Kristiansand og Sandefjord) og to fylkeskommuner (Nordland og Nord-Trøndelag). Disse kommunene ble valgt ut fordi de hadde gjennomført eller hadde under planlegging forsøk med dokumentasjon av realkompetanse. Erfaringene med disse ordningene ble også diskutert i et arbeidsseminar med deltakere fra de fire prosjektkommunene. I fase 2 ble det gjennomført en kartlegging av dokumentasjonsordninger, planer og behov i alle fylkeskommuner. Her ble problemstillingene utvidet fra i hovedsak å ta utgangspunkt i arbeidsgiverperspektivet, til også å inkludere kommunen som skoleeier.

For å undersøke fylkeskommunenes behov og erfaringer med dokumentasjonssystemer sett fra et arbeidsgiverperspektiv, ble fylkespersonalsjefene i fylkeskommunene intervjuet. Erfaringer og synspunkter hos fylkeskommunen som opplæringstilbyder ble kartlagt gjennom intervju med fylkesutdanningssjefene.

Notatet bygger dermed på to typer data:

- Informantintervjuer med prosjektledere og andre interessenter med tilknytning til forsøkene i de fire prosjektkommunene. Til sammen er det foretatt 13 intervjuer med 16 personer (se vedlegg 1).
- Telefonintervjuer med 17 fylkespersonalsjefer og 16 fylkesutdanningssjefer gjennomført i perioden oktober-desember 1999.

Telefonundersøkelsen skulle i utgangspunktet omfatte alle fylker, men personalsjef-funksjonen i Oslo ble utelatt, på grunn av den særegne organiseringen i forhold til de andre fylkene. Heller ikke på utdanningssiden i Oslo var det tilgjengelige personer i den aktuelle intervjuperioden. Oslo deltar dermed ikke i undersøkelsen. Videre ønsket fylkespersonalsjefen i Vestfold ikke å bli intervjuet. På utdanningssiden ble fylkesutdanningssjefene i Nord-Trøndelag og Nordland ikke intervjuet, da data om forsøkene her var innhentet tidligere gjennom kartleggingen i prosjektkommunene.

I begge undersøkelsene ble det benyttet intervjuguide, men intervjuene i de fire prosjektkommunene hadde en noe mer åpen form enn telefonintervjuene, som stort sett fulgte intervjuguiden. Intervjuene hadde en varighet på mellom en halv og én og en halv time.

Før telefonintervjuene ble det sendt ut en veiledende intervjuguide til informantene, med kopi til fylkesrådmannen. I veiledningen ble informantene oppfordret til å forberede seg til intervjuet ved å diskutere spørsmålene i intervjuguiden med fylkesrådmann eller andre i fylkeskommunen, der det var nødvendig.

## Noen forbehold knyttet til dataenes gyldighet

I utgangspunktet var vi usikre på hvor god kjennskap fylkespersonalsjefene ville ha til konkrete personalpolitiske problemstillinger og behov i de ulike fylkeskommunale institusjoner og yrkesgrupper, siden personalansvaret i stor grad er desentralisert til den enkelte virksomhet. For å kompensere for manglende kjennskap, ble fylkespersonalsjefene derfor oppfordret til å diskutere med fylkeshelsesjef eller andre med personalansvar for merkantilt personell og helsepersonell i forkant av intervjuet. Mange hadde fulgt denne oppfordringen. Intervjuene med fylkespersonalsjefene ble likevel preget av to forhold som gjør at det må tas forbehold om de synspunkter som kommer fram knyttet til arbeidsgiverperspektivet i notatet:

- Det ene er som nevnt at mange av informantene til dels manglet egen erfaring fra direkte arbeid med de aktuelle personalgruppene. Samtidig er det «stabsperspektivet» og ikke «linjeperspektivet» som kommer til uttrykk.
- Det andre er at begrepet «dokumentasjon av realkompetanse» er et lite brukt begrep, og at de færreste hadde erfaringer med slike dokumentasjonsordninger. Mange av spørsmålsstillingene og svarene fikk derfor et hypotetisk preg. Unntaket fra dette var spørsmålene knyttet til §20-ordningen (praksiskandidatordningen), som er meget godt kjent blant personalsjefene.

For eventuelt å få bedre grep om de konkrete personalpolitiske problemstillingene som er aktuelle i forbindelse med nye dokumentasjonsordninger, er det derfor nødvendig å gå inn på den enkelte virksomhet. Slik datainnsamling har vi ikke hatt rom for innenfor rammen av dette prosjektet.

Når det gjelder fylkesutdanningssjefene, var det naturlig nok mest relevant informasjon å hente fra de fylkene som har gjennomført forsøk med, eller startet planlegging av, nye dokumentasjonsordninger. Mange av de øvrige ga uttrykk for at de avventer sentrale retningslinjer basert på erfaringene fra forsøksfylkene. Særlig mange refererte til forsøket med brukertilpasset opplæring i Oppland. Begrepsapparatet og diskusjonen rundt dokumentasjon av realkompetanse, og de pågående forsøkene med nye dokumentasjonsordninger i regi av KUF, var imidlertid godt kjent.

Det er viktig å påpeke at vi mangler primærdata om hvordan brukerne selv og arbeidsmarkedet vurderer kompetansen og opplæringsløpet hos dem som har gjennomført tilpassede opplæringsløp på bakgrunn av godskrevet realkompetanse. Notatet må derfor ikke på noen måte ses som en evaluering av fylkeskommunenes forsøk med nye dokumentasjonsordninger, men snarere et forsøk på å diskutere dem i lys av kommunesektorens behov som arbeidsgiver. Når det gjelder primærkommunene, sier det seg selv at de to kommunene som er med ikke kan danne grunnlag for generaliseringer. På tross av disse svakhetene ved datamaterialet, gir undersøkelsen likevel grunnlag for å drøfte noen sentrale utfordringer for kommunesektoren i arbeidet med utforming av et mer enhetlig system for dokumentasjon av realkompetanse.

Prosjektet er ellers gjennomført innenfor en svært begrenset tids- og kostnadsramme, noe som har gitt lite rom for dataanalyse og -bearbeiding. Notatet må dermed anses mer som et forsøk på å starte en systematisering av feltet, enn som en grundig analyse. Hensikten med notatet er å bistå kommunesektoren med å trekke fram og drøfte sentrale problemstillinger som tilrettelegger for en videre debatt, heller enn å gi entydige svar på hvordan disse problemstillingene bør håndteres.

## 1.3 Kort historikk

Diskusjonen om ordninger for dokumentasjon av realkompetanse er ikke ny. Allerede i 1976 ble retten til å få dokumentert kompetanse som er tilegnet andre steder enn i utdannings-systemet slått fast i Voksenopplæringslovens §3, den gang med utgangspunkt i den enkeltes behov for formell anerkjennelse:

«Staten skal sørge for at voksne får adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter på alle nivåer i det offentlige utdanningsystemet, uavhengig av på hvilken måte de har skaffet seg kunnskapene. Muligheter til å dokumentere slike kunnskaper og ferdigheter som faller utenfor kompetanseområdene i utdanningsystemet skal også søkes lagt til rette.»

Bestemmelsen viste seg å bli en sovende paragraf, som fikk liten innvirkning på praksis i utdanningsystem og arbeidsliv. Ni år senere, i 1985, ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle utrede hvordan den praktiske oppfølgingen av §3 kunne settes ut i livet (NOU 1985: 26). Utvalget fokuserte særlig på ulike privatistordninger og muligheter for avkorting i studier, eller for å gå direkte opp til ulike prøver, samt utvikling av nye prøveformer som muliggjorde mer omfattende testing av kunnskaper og ferdigheter som var tilegnet utenfor utdanningsinstitusjonene. En underliggende forutsetning i hele utvalgets arbeid er at all kompetansedokumentasjon skal ekvivaleres med utdanningsinstitusjonenes tilbud, noe som fører til at det er disse institusjonenes oppfatninger som regulerer hva som regnes som kompetanse. Heller ikke dette utvalgets forslag er fulgt opp i særlig grad.

Spørsmålet har fått ny aktualitet i forbindelse med Kompetansereformen (NOU 1997: 25, St. meld. 42 1997–98), men med et noe annet perspektiv. Arbeidslivets eget behov for kompetanseutvikling, behovet for å styrke arbeidsplassen som læringsarena, og behovet for dokumentasjonsordninger som kan øke mobiliteten på arbeidsmarkedet, står nå mer sentralt. Partene i arbeidslivet legger også stor vekt på disse behovene. LO-NHOs «Handlingsplan for kompetanse» ble laget som forberedelse til inntektsoppgjøret i 1998. Ved tariffoppgjøret i kommunesektoren ble partene enige om å slutte seg til handlingsplanen for kompetanse i NHO/LO-området. Det er utarbeidet en tilsvarende handlingsplan tilpasset kommunesektoren.<sup>2</sup> Et sentralt prinsipp i handlingsplanen er at et dokumentasjonssystem skal ha overføringsverdi fra virksomhet til virksomhet og mellom virksomhetene og utdannings-systemet. Også de øvrige hovedsammenslutningene støtter opp om dette synet, senest i Arntsen-utvalgets innstilling, som ble lagt til grunn for inntektsoppgjøret 1999 (NOU 1999: 14). Her framheves det spesielt at «den viktigste funksjonen til et dokumentasjonssystem er å bidra til mer effektiv kompetanseutøvelse og økt mulighet for mobilitet hos arbeidstakerne». Arbeidslivets egne behov er med andre ord kommet enda mer i forgrunnen, noe som ikke er unaturlig, siden det er arbeidslivets parter som har utformet dokumentet.

På bakgrunn av arbeidet med reformen har Stortinget besluttet å videreføre muligheten til å gå opp til fagbrev på basis av dokumentert lang og allsidig arbeidserfaring, den såkalte

<sup>2</sup> Handlingsplan for kompetanseutvikling i kommunesektoren. Rundskriv A-4/98, vedlegg 4B.

§20-ordningen<sup>3</sup>. Partene i arbeidslivet mener videre at ordningen «må kunne benyttes som modell for tilsvarende dokumentasjonsordninger på andre nivåer og områder» (Handlingsplan for kompetanseutvikling i kommunesektoren 1998). I tillegg er det altså satt i gang forsøksvirksomhet i flere fylker med inntak til videregående skole på basis av dokumentert realkompetanse. KUF har arbeidet med spørsmålet særlig i tilknytning til prosjektene «Brukertilpasset opplæring for voksne» og «Delkompetanseprosjektet» (Skårbrevik m.fl. 1999, Olsen og Båtevik 1999). Vi kommer tilbake til erfaringene med slike forsøk i kapittel 2.

Det er også nedsatt en prosjektgruppe i regi av KUF, der representanter for hovedsammenslutningene i arbeidslivet deltar, og som skal utarbeide nye forslag til et nasjonalt dokumentasjonssystem. I kommunal sektor har et partssammensatt utvalg utarbeidet et notat om gjennomføringen av kompetansereformen.<sup>4</sup> En egen arbeidsgruppe har laget et notat om dokumentasjon av realkompetanse. Hovedkonklusjonen i notatet er at det – ideelt sett – bør utvikles ett felles dokumentasjonssystem som kan anvendes både i arbeidslivet og overfor utdanningssystemet.

Når det gjelder høyere utdanning, har det såkalte Mjøs-utvalget<sup>5</sup> foreslått lovendringer som åpner for at universiteter og høyskoler kan ta opp søkere på grunnlag av blant annet yrkeserfaring, selv om de ikke har generell studiekompetanse. Videre foreslår de at utdanningsinstitusjonene skal kunne tilby kortere og tilpassede studieløp på grunnlag av dokumentert realkompetanse (NOU 1999: 17). Det er i skrivende stund uvisst om, eventuelt i hvilken form, dette forslaget vil bli gjennomført.

## 1.4 Tidligere forskning

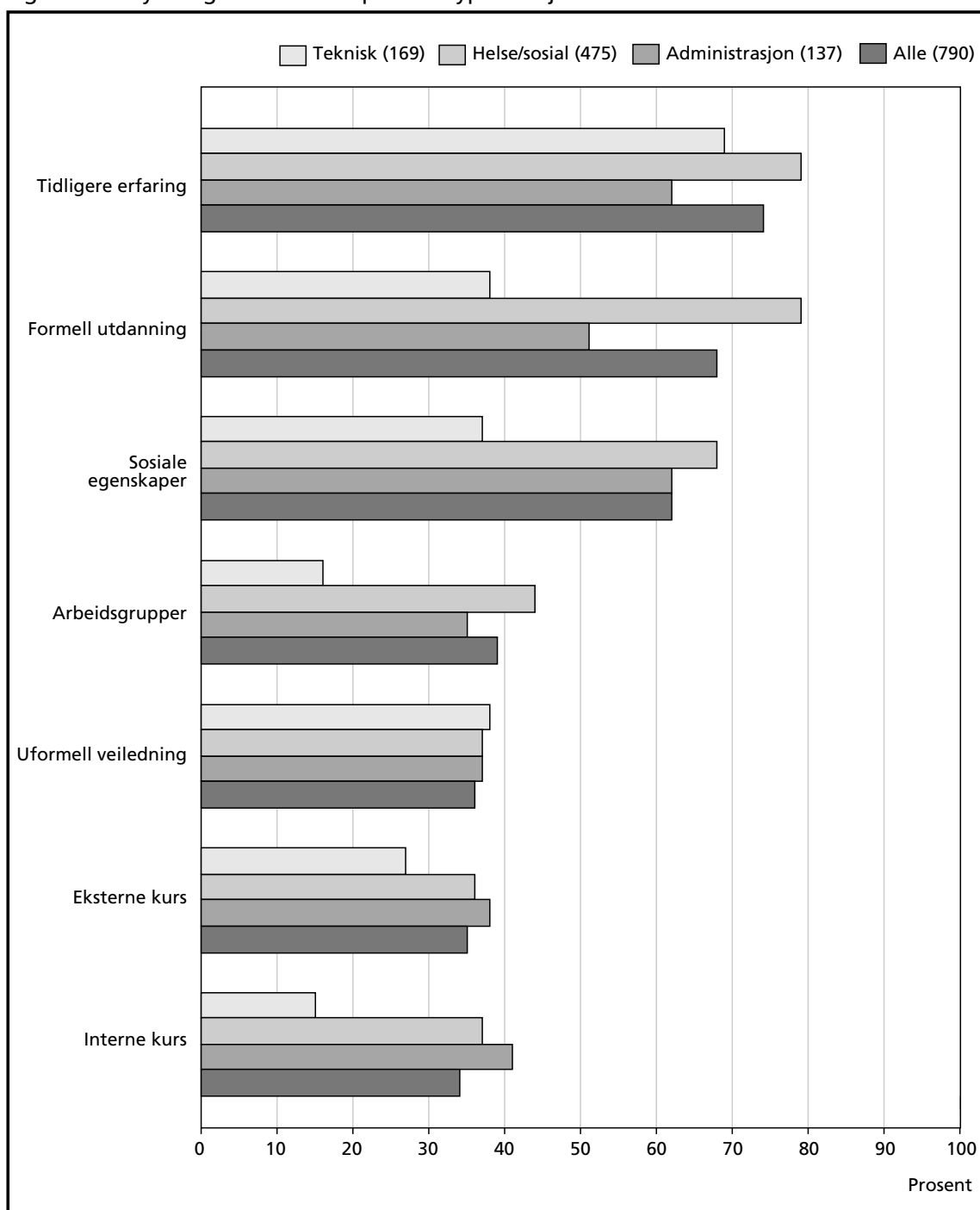
Antakelsen om at arbeidsplassen er en viktig læringsarena, kanskje den viktigste når det gjelder produktiv kompetanse, har støtte i flere undersøkelser. Figur 1.1 på neste side viser for eksempel hvordan et representativt utvalg av arbeidstakere i kommunesektoren svarte på spørsmålet om hvor stor betydning forhold som utdanning, tidligere erfaring, sosiale egenskaper og så videre har for hvor godt jobben utføres.

<sup>3</sup> Ordningen videreføres i den nye opplæringsloven som blir gjort gjeldende fra 1. August 1999, under § 3-5 Fag- og sveineprøve utan læreforhold og skole: Det er mogleg å ta fag- og sveineprøva på grunnlag av allsidig praksis i faget som er 25 prosent lengre enn den fastsette læretida. Fylkeskommunane ved yrkesopplæringsnemnda avgjer om den praksisen kandidaten viser til, kan godkjennast, og kan i særlege tilfelle godkjenne kortare praksis. I forskriftene til loven, §11-17, heter det: Før praksiskandidaten kan gjennomføre fag-/sveineprøva etter opplæringslova § 3-5, må praksisen etter ei samla vurdering dekkje dei mest vesentlege delane av innhaldet i læreplanen for vidaregåande kurs I og vidaregåande kurs II/bedrift som er relevante for faget.

<sup>4</sup> Rapport fra partssammensatt utvalg. Kompetansereformen. 26.03.99.

<sup>5</sup> Utvalget arbeider med utredning av hele systemet for høyere utdanning.

Figur 1.1 Betydning av ulike kompetansetyper for jobbutførelse. Kommunal sektor



Kilde: Larsen, Nyseth og Vrålstad 1997

Alle gruppene trekker fram tidligere jobberfaring som den nyttigste kompetanseskilden. Bare helsepersonell mener at utdanning er like viktig. Sosiale egenskaper trekkes også fram som svært viktig. Administrativt personell mener dette er viktigere enn utdanning og like viktig som erfaring. I en tilsvarende undersøkelse i ti statlige virksomheter sier 83 prosent at læring gjennom praktisk arbeid er svært viktig, 41 prosent sier det samme om etter- og videre-

utdanning, mens bare 38 prosent peker på formell utdanning som svært viktig for å kunne gjøre en god jobb (Berg m.fl. 1999).

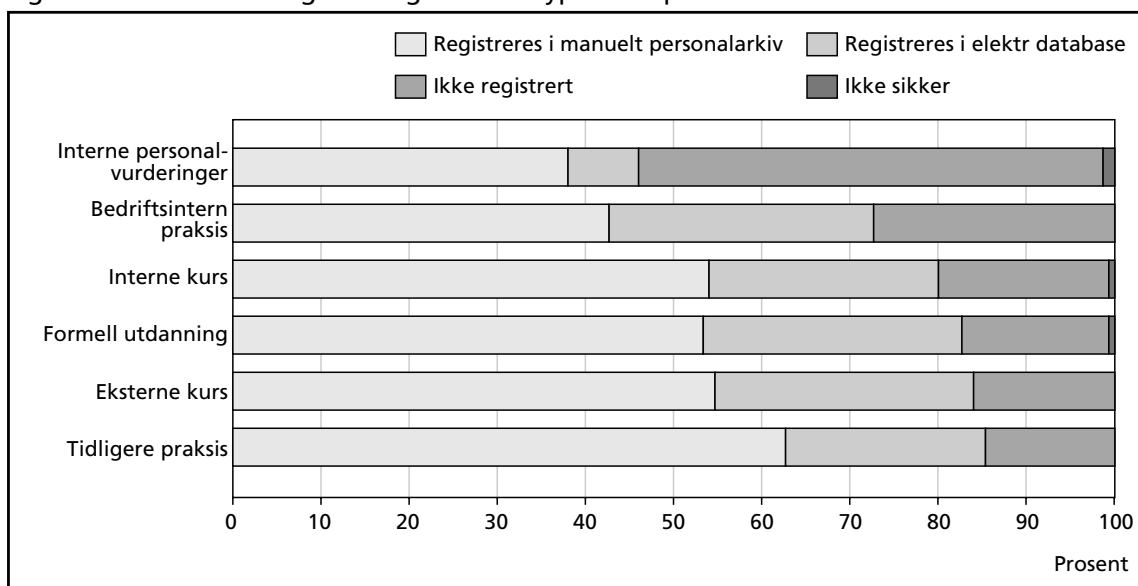
### Privat sektor

I privat sektor er tendensen til å vektlegge læring gjennom arbeid enda tydeligere. Tidligere undersøkelser viser at også arbeidsgiverne deler oppfatningen av at en svært stor del av den nyttige kompetansen tilegnes på arbeidsplassen. I en undersøkelse av 150 NHO-bedrifter om hvilken type kompetanse som betyr mest i det daglige arbeidet for vanlige produksjonsansatte, svarer over 90 prosent at daglig praksis betyr ganske mye eller svært mye, mens bare 29 prosent sier det samme om formell utdanning (Reichborn m.fl. 1998). Vi har ikke tilsvarende data for kommunale virksomheter.

Når både arbeidsgivere og arbeidstakere peker på sosial kompetanse og kompetanse tilegnet gjennom praksis som svært viktige, skulle man kanskje tro at dette også var det virksomhetene ville legge vekt på å registrere og dokumentere. Dette viser seg i liten grad å være tilfellet i privat sektor (se figur 1.2).

Figur 1.2 viser at bedriftsintern praksis og interne personalvurderinger er de to kompetanseformene som i minst grad registreres. Vi kan nesten få inntrykk av at registreringstilbøyeligheten er omvendt proporsjonal med den vekt disse kompetanseformene tillegges i bedriftene. Spesielt dersom vi ser på hva bedriftene registrerer i elektronisk form, som er den formen vi må anta brukes når informasjonen anvendes hyppig, er det slående hvor lite som registreres. Det meste ligger lagret i personalavdelingens arkiver, hvilket trolig vil si at det er lite tilgjengelig for linjeledelsen.

Figur 1.2 Bedriftenes registrering av ulike typer kompetanse. N=150.



Kilde: Reichborn, Pape og Kleven 1998

## Paragraf 20-ordningen

Når det gjelder individuelle dokumentasjonsordninger, er det i særlig grad §20-ordningen det er gjort forskning på. Dette er den dokumentasjonsordningen som har klart størst omfang. Bare i 1998 gikk mer enn 23 300 personer opp til fagprøve etter denne ordningen, noe som utgjør over 60 prosent av alle avlagte fagprøver. 12 700 av disse tok opplæring for fagprøven i regi av studieforbundene. Blant LO-medlemmer er det gjennomsnittlig 20 prosent som har avlagt fagprøve etter §20, mens 25 prosent oppgir at de vil være interessert i teoriopplæring til fagprøve etter §20. Dette er like mange som dem som oppgir at de er interessert i opplæring på universitetes- og høghskolenivå. Helse- og sosialfag (omsorgsarbeidere, barne- og ungdomsarbeidere) og servicefag er blant de fagene der flest har avlagt fagprøve etter §20 de senere årene. I kommunene er de fleste fagbrev etter §20-ordningen avlagt innenfor omsorgsarbeiderfaget, barne- og ungdomsarbeiderfaget og renholds-faget. På fylkesnivået hadde renholdsarbeiderfaget størst omfang (Bogen 1996). Blant Kommuneforbundets medlemmer er ordningen vel ansett. Blant dem som kjenner til den, og som ikke allerede har fagbrev, er det 35 prosent som oppgir at de kan tenke seg å gå opp til fagprøve på denne måten.<sup>6</sup> Kommuneforbundet har også vært en betydelig pådriver for å få medlemmene til å bruke ordningen aktivt (Pape, under utgivelse).

Evalueringer av §20-ordningen fra privat sektor viser at både arbeidsgivere og kandidater er meget godt fornøyd med denne muligheten til å få et avkortet løp mot fagbrev på basis av dokumentert arbeidserfaring (Reichborn, Pape og Kleven 1998). Ifølge en undersøkelse Fafo har utført blant fagopplæringsjefene i fylkene, er kommunesektorens holdninger til §20-ordningen mer varierende, fra entusiastisk til svært skeptisk (Pape, under utgivelse). Vi kjenner ikke fullt ut årsakene til disse variasjonene, men det ser ut som om det er de største kommunene som har satset sterkest på dette området.

En sentral faktor i vurderingen av §20-ordningen i kommunesektoren er spørsmålet om når avlagt fagbrev skal gi rett til fagarbeiderlønn. Tolkningen av tariffavtalen på dette punktet er omstridt. En undersøkelse fra 1996 viser at synet på spørsmålet også varierer i kommuneledelsen. I en femtedel av kommunene mente kommuneledelsen at lønnsopprykket bør komme automatisk, mens fire av ti mente at det ikke burde være noen slik automatikk. De øvrige hadde ikke gjort seg opp noen mening om spørsmålet. Ledelsen i fylkeskommunene var tilsynelatende noe mer restriktiv enn kommunene, med tre av 17 som mente det burde være automatikk, og ti som mente det ikke burde være det (Bogen 1996). Muligheten til lønnsopprykk er trolig en viktig motivasjonsfaktor for mange ansatte som ønsker å avlegge fagprøve. For kommunen som arbeidsgiver vil dette kunne føre til vesentlig økte lønnskostnader.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Disse tallene er basert på en undersøkelse Opinion har gjort for AOF, som omfatter et representativt utvalg av LO-medlemmer.

<sup>7</sup> Et rettsforlik fra 1996 stadfester i prinsippet at avlønningen skal følge innholdet i stillingen. Spørsmålet er imidlertid hvem som skal vurdere om en stilling forutsetter nyttiggjøring av fagbrevkompetanse. Etter KS' syn er det ikke tilstrekkelig at arbeidstaker faktisk nyttiggjør seg fagbrevkompetanse. Arbeidsgiver skal kunne vurdere behovet for en bestemt kompetanse. Om man anser at det ikke er et slikt behov knyttet til stillingen, skal arbeidsgiver ikke ha plikt til å gi høyere lønn. LO/Norsk Kommuneforbund på sin side mente at vilkåret om nyttiggjøring går på om arbeidsgiver faktisk har nytte av fagbrevet, og at arbeidsgivers forutsetning ikke skal være avgjørende. En arbeidsrettsdom fra 1998 fastslår at arbeidsgivers subjektive vurdering ikke kan være avgjørende, men at det avgjørende må være om stillingen «etter en objektiv vurdering» forutsetter nyttiggjøring av fagbrevkompetansen (Dom 30. juni 1998 i sak nr. 32/1997, lnr. 28/1998).

## 1.5 Begrepsavklaring

Et sentralt begrep i notatet er kompetanse. Tidligere ble ordet gjerne brukt om en rettighet til å fatte beslutninger innenfor et saksområde, og er dermed nært knyttet til myndighet og autorisasjon. I dag brukes kompetansebegrepet vel så mye som en generell betegnelse på produktive og skapende evner hos enkeltpersoner eller organisasjoner. Vi vil i dette notatet oppfatte kompetanse som *kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver*. Vi kan skille mellom individuell og kollektiv kompetanse eller felleskompetanse, der det siste er knyttet til en organisasjon, gruppe eller liknende og deres evner til sammen å utføre en oppgave eller løse et problem. Felleskompetanse er noe annet enn aggregert individuell kompetanse, og er knyttet til samhandling mellom flere individer. I dette notatet skal vi først og fremst konsentrere oss om individuell kompetanse.

På individnivå skiller vi også mellom formalkompetanse og realkompetanse. Formalkompetanse er den delen av kompetansen som er tilegnet i utdanningssystemet, og som kan dokumenteres med eksamener og vitnemål. Realkompetanse er det en person reelt sett kan, uavhengig av om denne kompetansen er tilegnet gjennom utdanning, arbeid, organisasjons- og fritidsaktiviteter eller på andre måter. Våre data gjør at vi først og fremst kan fokusere på kompetanse som er tilegnet gjennom arbeid.

Analytisk kan man dele opp realkompetansen i fagkompetanse, sosial kompetanse og andre kompetanseelementer. I praktisk oppgaveløsning derimot, kan det være vanskelig å skille det ene fra det andre. En resepsjonist kan vanskelig utføre den faglige kundebehandlingen uten en viss bruk av sin sosiale kompetanse. Den sosiale kompetansen er knyttet til kommunikasjons- og samarbeidsferdigheter, konfliktløsning osv., og kan vanskelig ses løsrevet fra den sosiale konteksten der kompetansen utøves.

Realkompetansen kan videre være dokumentert eller udokumentert. Med *dokumentasjon av realkompetanse* mener vi dermed en prosess der det utstedes bevis, attest, sertifikat eller annet dokument som beskriver eller verdsetter denne kompetansen. Vi skal også omtale ordninger der virksomhetene skaffer seg oversikt over de ansattes realkompetanse uten at det utstedes noen form for individuelt bevis eller sertifikat. Dette omtaler vi som *kompetansekartlegging eller kompetanseregistrering*.



## 2 Dokumentasjon av realkompetanse i et arbeidsgiverperspektiv

I dette kapitlet skal vi se nærmere på erfaringer, planer, behov og interesser knyttet til et system for dokumentasjon av realkompetanse, sett fra et arbeidsgiverperspektiv. Det er selvfølgelig ikke mulig, og sannsynligvis heller ikke ønskelig, å trekke noe absolutt skille mellom perspektivene som arbeidsgiver på den ene siden, og som skoleeier og opplæringstilbyder på den andre siden. Vellykkede strategier for rekruttering, utvikling og organisering av kompetanse må ses i sammenheng med opplærings- og dokumentasjonsordninger. Som vi skal se er kommuner og fylker som arbeidsgivere likevel opptatt av mange andre sider ved dokumentasjon av realkompetanse, enn de som står i sentrum for arbeidet på utdannings-siden.

Vi presenterer først erfaringer, planer og tiltak fra de to kommunene Kristiansand og Sandefjord. Deretter presenterer vi resultatene fra intervjuene med 17 fylkespersonalsjefer. Til slutt summerer vi opp noen aspekter ved fylkenes interesser i et nytt dokumentasjons-system sett i et arbeidsgiverperspektiv.

### 2.1 Internt sertifiseringssystem i Kristiansand kommune

Utgangspunktet for prosjektet i Kristiansand var en rapport fra Nordlandsforskning om merkantil stillings- og oppgavestruktur i Kristiansand kommune (Ingebrigtsen 1997). Målsettingen var å lage en *ny og bedre tilpasset stillingsstruktur*. I etterkant av dette ble det bestemt at man skulle forsøke å utvikle et *internt sertifiseringssystem* i kommunen. Det er dette prosjektet som står i sentrum her.

For å undersøke virkningen av dagens stillingsstruktur var det nødvendig å skaffe seg informasjon om koplingen mellom stillingsstruktur og lønn. Det ble derfor sendt ut et spørreskjema til cirka 400 ansatte for å kartlegge dette, og man fikk tilbake 293 besvarte skjemaer. Resultatet av denne undersøkelsen var at man fikk informasjon om:

- Hvordan folk var avlønnet
- Hvilke arbeidsoppgaver de ansatte hadde
- Samsvaret mellom lønn og arbeidsoppgaver
- Hvilke kurs folk hadde
- Hvilke kurs som ble ansett som viktige, og hvilke det var størst behov for

Når en sammenliknet lønn, utdanning og saksbehandlernivå, var poenget å finne åpenbare avvik for ulike stillingskategorier. En av de tingene man (ikke overraskende) fant, var at kvinner var satt inn i lavere stillingskategorier enn menn i forhold til jobbenes innhold. Problemene besto blant annet i å flytte kvinnelige arbeidstakere for eksempel fra sekretær-til konsulentstilling. Dette ble opplevd som en svært vanskelig og tungrodd prosess. Kvinnelige arbeidstakere i 50-årsalderen kan ha hatt mange kurs og har mye arbeidserfaring. Mange merkantilt ansatte (spesielt de som er litt eldre) har for eksempel det såkalte handelsbrevet, som tilsvarer ettårig handelsskole, eventuelt treårig økonomisk-administrative fag tilsvarende det som tidligere var handelsgymnasium. På tross av høy realkompetanse kan disse likevel få problemer med opprykk, fordi de mangler høyskoleutdanning. I kommunene har man ikke samme tradisjon som for eksempel i banksektoren for at interne kurs skal gi utslag på lønn og karrieremuligheter. En av utfordringene var derfor å tilpasse dagens stillingsstruktur i forhold til de endringene som har skjedd i arbeidstakernes formelle utdanning.

### **Intern sertifisering**

Sertifiseringssystemet tar utgangspunkt i, og bygger videre på, de erfaringene man gjorde i forbindelse med undersøkelsen. Formålet er å finne et system for intern sertifisering som er til hjelp for kommunen i arbeidet med karriere- og lønnsplaner, og når det gjelder belønning for innsats. For at et slikt godkjenningssystem skal fungere, ses det som en forutsetning at det er enkelt å bruke, og at det kan håndteres innen hver enkelt sektor i kommunen.

Sertifiseringssystemet er tenkt utformet slik at hvert enkelt interne kommunale kurs skal få et visst antall vekttall, som man har valgt å kalle KK-poeng (Kristiansand kommune-poeng), for ikke å blande det sammen med høgskolesystemet. Utfallet av dette skal bli et dokument som viser antall poeng som kan brukes internt i kommunen. At det var de merkantilt ansatte som ble valgt som brukergruppe, var litt tilfeldig. Drivkraften i denne prosessen var Kommuneforbundet, og utgangspunktet var et tillegg til lønnsforhandlingsprotokollen i forbindelse med utarbeiding av ny lønnsstrategiplan. Kriteriene som skal brukes for å «vekte» de ulike kursene, tar utgangspunkt i følgende faktorer:

- lønn
- karrieremuligheter
- kursets varighet
- omfanget (hvor mye man må lese osv.)

Selve kompetansebeviset er tenkt utformet slik at det blir et standardisert dokument internt i kommunen. Det skal ha en bruksanvisning for ansatte og arbeidsgiver som blant annet viser beregningen av KK-poeng, og være slik at arbeidsgiver kan føre inn nye kurs etter hvert som arbeidstakeren gjennomfører ny opplæring.

Som et eksempel vil en sekretær kunne få en ny vurdering etter gjennomføring av et nytt kurs hvis det oppstår avvik med hensyn til forholdet mellom stillingskategori og lønnsnivå. En slik vurdering skal da kunne gi grunnlag for ny lønsplassering. Arbeidet med utviklin-

gen av et internt sertifiseringssystem er her styrt av *arbeidsgivers behov for kompetanse*. Man har allerede utarbeidet forslag til organisering av kommunens interne opplæringsvirksomhet og en lønnsstrategiplan. Økt kompetanse anses som viktig, men det er den enkelte leder som avgjør om ansatte skal på kurs. Det forventes også at den enkelte ansatte selv tar initiativ til vedlikehold og oppdatering av egen kompetanse, noe som også innebærer at det ligger et ansvar på den enkelte for å få dokumentert de kurs som eventuelt blir tatt.

Målsettingen for sertifiseringssystemet er å få til bedre tilpasning mellom stillingsstruktur, avlønning og arbeidsoppgaver. Konkret tenker man seg at vekttallene tildeles på følgende måte:

- Når en arbeidstaker har tatt kurs tilsvarende 10 KK-poeng, kan dette gi grunnlag for ett lønnstrinn. Forutsetningen er da at en har minimum 5 års ansettelse i kommunen omregnet til full stilling.
- Når en arbeidstaker har tatt kurs tilsvarende 20 KK-poeng, kan dette gi grunnlag for 2 lønnstrinn. Forutsetningen er da at en har minimum 10 års ansettelse i kommunen omregnet til full stilling.

For eksempel tenker man seg at et saksbehandlerkurs skal gi 5 vekttall (KK-poeng). Dette tilsvarer cirka 60 undervisningstimer. Hensikten er at de ulike kursene skal vektet «likt» med kurs i høyskolesystemet, selv om de kommunale kursene ikke vil være direkte sammenliknbare med høyskolekurs. Man tenker seg også at en kan legge inn fagbrevmoduler i ulike kurs.

Når det gjelder tildeling av KK-poeng, ser man for seg er at det nedsettes et partsammensatt utvalg i hver sektor med en leder og representanter fra arbeidsgiver, ansatte og tillitsvalgte. I tillegg må det være ankemuligheter. Prinsippet for organiseringen er et ønske om mest mulig lokal plassering. En av grunnene til dette er ønsket om at kommunale kurs skal munne ut i konkrete karriereplaner for den enkelte ansatte. Dette er også grunnen til at man ønsker å komme fram til ett dokument som på en enkel og oversiktlig måte viser hva som er oppnådd av karriereplanen. Man tenker seg derfor at kompetansebeviset følger personalmappen til den enkelte arbeidstakeren, samtidig som den enkelte får et større ansvar for å følge opp dette selv. Vekttall eller KK-poeng oppleves som den beste måten å gjøre dette på, fordi de kan summeres på samme måte som ordinære vekttall. Sammen med aktiv bruk av medarbeidersamtaler skal systemet danne grunnlag for konkrete karriereplaner for den enkelte.

Samtidig er det et vesentlig poeng at arbeidsgiver attesterer sertifikater for oppnådde KK-poeng. Selv om vekttallssystemet i utgangspunktet bare skal gjelde internt i Kristiansand kommune, understrekes det at poengberegningen for ulike kommunale kurs også vil kunne få verdi for ansatte som søker arbeid utenfor kommunen, i den forstand at potensielle arbeidsgivere antas å legge vekt på den dokumentasjonen som KK-poengene gir.

### **Et system for dokumentasjon av realkompetanse?**

Det kan diskuteres om det planlagte sertifiseringssystemet i Kristiansand er et system for dokumentasjon av realkompetanse, eller først og fremst en måte å gi arbeidstakere uttelling for etter- og videreutdanning. Hvis det siste legges til grunn, er sertifiseringssystemet en ordning for å belønne nyanskaffet kompetanse, og ikke en dokumentasjon på og god-

kjenning av allerede ervervet realkompetanse i form av arbeidserfaring. Når dette likevel kan betegnes som et realkompetansebasert system, er det fordi *dokumentasjonsgrunnlaget* består av en *kombinasjon av arbeidserfaring og interne kurs*.

På denne måten har systemet visse fellestrekk med for eksempel §20-ordningen. Selv om den siste ikke inneholder krav til gjennomført kurs eller undervisning, har de fleste behov for kurs i yrkest teori før de går opp til yrketeoretisk fagprøve. Et visst antall år praksis utgjør dermed en mulighet for å få vekslet inn realkompetanse i formalkompetanse, men innvekslingen forutsetter at det først gjøres en ekstrainsats for å tilegne seg et minimum av yrketeoretisk grunnlag. Vi kommer tilbake til en nærmere sammenlikning av disse modellene i kapittel 4.

## **2.2 Dokumentasjon av realkompetanse i Sandefjord kommune**

Mens sertifiseringssystemet i Kristiansand kommune tok utgangspunkt i problemer knyttet til merkantilt ansatte i kommunen, er det i Sandefjord personell innen helse- og sosialsektoren i kommunen som står sentralt. Nærmere bestemt dreier det seg om faggruppene sykepleiere, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Den bærende ideen i Sandefjordsprosjektet er at mangelen på visse typer helsepersonell kan reduseres, og kanskje også elimineres, ved en annen fordeling av arbeidsoppgaver mellom merkantilt ansatte og helsepersonell.

### **Bakgrunn**

De viktigste utfordringene innen helse- og sosialsektoren i Sandefjord er at helse- og sosialpersonell ikke utnyttes godt nok, at de ikke fordeles godt nok, og at de ikke samarbeider godt nok. Dessuten er etterspørselen etter denne typen personell større enn det utdanningsinstitusjonene har klart å tilføre. Helse- og sosialsektoren er derfor den sektoren i Sandefjord kommune som har størst problemer med rekrutteringen av personell, og i noen grad har dette ført til at en har vært nødt til å kjøpe disse tjenestene i det private markedet. Denne situasjonen gjør det interessant for kommunen som arbeidsgiver å kartlegge de ansattes realkompetanse, for å se om kompetansen kan utnyttes mer effektivt. Utgangspunktet er en oppfatning om at kompetanseheving, samt det å beholde og rekruttere fagpersonell, er tre sider av samme sak. Målsettingen er at det hele skal kunne ut i en helhetlig kompetanseplan for helse- og sosialsektoren.

I 1998 ble det satt av 1,9 millioner kroner til opplæring innen helse- og sosialsektoren i Sandefjord kommune. For 1999 er det satt av 1,2 millioner. Et sentralt spørsmål for kommunen er dermed hvordan den anvender den kompetansen som er opparbeidet gjennom slike tiltak, og om denne typen opplæring fører til at kommunen beholder det faglærte personellet. Det har vært viktig å konkretisere hvilken type kompetanse, hvilke tjenester og hvilket kvalitetsnivå som etterspørres blant brukerne. Dokumentasjon og godkjenning av realkompetanse med påfølgende kompetanseheving ses som en forutsetning for tilførsel av *ny* kunnskap. Dette oppfattes av arbeidsgiver som det sentrale, og viktigere enn formalisering og konsolidering av fagtittel, lønnsøkning eller organisasjonsmessig status quo.

## Personalpolitiske utfordringer

Som en del av grunnlaget for personalpolitiske strategiske valg i omsorgsplanperioden, ble det fra arbeidsgiver utarbeidet et notat om behovet for kompetanseutvikling med særlig vekt på rollejustering for sykepleiere (Johnsen 1998). Følgende problemområder og utfordringer ble fokusert:

- *Knapp bemanning i en årrekke:* Dette har ført til et relativt tøft psykososialt miljø og problemer med å beholde fagpersonell. I tillegg har det ført til rekrutteringsproblemer.
- *Rekrutteringsvansker og lekkasje av høskoleutdannet personell:* Dette gjelder særlig rekrutteringen av sykepleiere og annet helsepersonell, samt lekkasje av de samme faggruppene til andre kommuner i fylket. Sandefjord kommune har derfor en situasjon hvor en både lekker og rekrutterer dårlig innen sjiktet av høskoleutdannet personell.
- *Uklar fagkompetanse:* Med hensyn til teoretisk kompetanse og praktisk erfaring har Sandefjord kommune en relativt sammensatt gruppe av hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og hjemmehjelpere. Dette gjør at det ikke alltid er like enkelt å vite hva den faktiske realkompetansen til den enkelte er, noe som kan være uheldig i forhold til en voksende gruppe av faglig sett omsorgskrevende brukere.
- *Stort innslag av ufaglært personell:* Dette er en viktig gruppe som gjennom kompetanseheving kan bli en viktig medspiller til de øvrige faggruppene.
- *Mangel på veiledning og veiledere:* Veiledning i og overfor ulike yrkesgrupper er tilfeldig og ofte mangelfull. Dette fører til at mye innsikt og kunnskap som kunne ført til «læring på stedet», går tapt.
- *Lederkompetanse brukes til «brannslukking» framfor utøvende ledelse:* Kombinasjonen av knapp bemanning, krav om effektiv økonomistyring og stramme budsjetter fører til at ledere på ulike nivåer må drive med kontroll og konfliktløsning framfor å motivere de ansatte.

## Kartlegging av realkompetanse

Problemstillingene ovenfor angår kompetanseheving og bruk av kompetanse innen helse- og sosialsektoren i kommunen generelt. Spørsmålet om dokumentasjon av realkompetanse ble imidlertid først satt på dagsorden i forbindelse med en forestående nedleggelse av et sykehjem (Sandarhjemmet). Totalt dreide det seg om cirka 120 personer fordelt på ulike faggrupper og ufaglærte. For å registrere hva slags kompetanse de ansatte hadde, ble det laget et spørreskjema, der følgende spørsmål ble vektlagt:

- Hva har du av kompetanse?
- Hvilke ambisjoner har du med hensyn til framtidig arbeid i kommunen?
- Ønsker du fortsatt å jobbe i helse- og sosialsektoren?
- Hvilke oppgaver vil du helst jobbe med?
- Ønsker du å begynne med noe helt annet?
- Ønsker du mer opplæring/utdanning?

Samtidig med nedleggingen hadde Sandefjord kommune mange andre stillinger innen helse- og sosialsektoren som skulle fylles. Registrering av real- og formalkompetanse med tanke på intern mobilitet ble dermed oppfattet som en nyttig innfallsvinkel. Samtidig fikk man et innblikk i hvilke typer jobber som ville bli mest etterspurt framover, og hvilke opplæringsstilbud det var behov for. Enkelte hjelpepleiere ønsket for eksempel å gå fra somatisk arbeid til arbeid med demente. Samtlige fikk konkrete tilbud om opplæring. Av de 120 var det bare 4–5 stykker som sa at de ikke hadde noen spesielle ønsker. Denne typen opplysninger kunne ha vært registrert i et sentralt databaseprogram. Ifølge prosjektleder tilsier erfaringene imidlertid at den typen verktøy ikke blir brukt, fordi det ikke blir fulgt opp og oppdatert kontinuerlig. Dersom det ikke blir gjort, har slike store registre liten eller ingen verdi.

Det som ble gjort i forhold til Sandarhjemmet var konkret og målrettet, i den forstand at behovet for registrering var klart til stede. Det var et helt lokalt prosjekt, og dermed svært begrenset. Ifølge prosjektleder tilsier tidligere arbeid med denne typen dokumentasjonsordninger at det ikke er en enkel oppgave å lage nasjonale systemer som løser de samme oppgavene, særlig ikke når det gjelder sammensatte grupper som de en står overfor innen helse- og sosialsektoren.

### **Prosjekt «Nye Roller»**

Det andre utgangspunktet for tenkningen om dokumentasjon av realkompetanse i Sandefjord er ønsket om å kunne fordele tradisjonelle sykepleieroppgaver til annen type personell, og dermed redusere mangelen på sykepleiere. Noe forenklet kan sykepleierrollen sies å bestå av følgende hovedelementer:

- Utøvende sykepleie/behandling overfor alle alders- og pasientgrupper
- Veiledning og faglig støtte til annet personell som for eksempel hjelpepleiere og omsorgsarbeidere
- Generell ledelse og administrasjon

Med utgangspunkt i de problemområdene som ble skissert innledningsvis, er ideen at det kan være fruktbart å *rasjonalisere sykepleierrollen* ved å endre på sykepleiernes vektlegging av de tre hovedelementene. Begrunnelsen er at en slik rollejustering kan bidra til en bedre utnyttelse av sykepleiefaglige ressurser i en situasjon med knapphet på denne typen fagpersonell. Dette ikke minst fordi det er hovedelementene veiledning og utøvende sykepleie som kan representere en faglig styrking av de øvrige yrkesgruppene. For eksempel tenker man seg at tid avsatt til administrasjon (arbeid med turnuslister) kunne overføres til merkantilt/administrativt personell. Dette ville også kunne gi positive bieffekter i den forstand at det ville skape nye, interessante og utfordrende stillinger for merkantilt personell innen helse- og sosialetaten. Gjennom kompetanseheving ønsker man at slike stillinger skal kunne fungere som avansementsstillinger for merkantilt ansatte og samtidig bidra til å heve kommunens samlede kompetanse innen sektoren. En annen bieffekt av en slik rendyrking av sykepleierrollen vil sannsynligvis være at sykepleiere med spesialutdanning i langt sterkere og målrettet grad kan utnytte denne.

For å se nærmere på hva som kan gjøres med denne typen problemstillinger, ble prosjektet «Nye Roller» definert. Viktige stikkord for prosjektet er rollejustering for ulike typer merkantilt- og helsepersonell, økt brukerbredde og oppgjør med fastlåste profesjonskonflikter. I utgangspunktet var det meningen at rollejustering bare var aktuelt for sykepleierne, men nå er både hjelpepleierne, omsorgsarbeiderne og merkantilt ansatte representert i prosjektgruppen.

### **Rollejustering, profesjonskonflikt og realkompetanse**

Et helt sentralt spørsmål er om sykepleierne faktisk ønsker den type rasjonalisering av sykepleierrollen som prosjektet legger opp til. Sykepleierrollen dreier seg om profilering av to ulike komponenter eller utdanningsveier; den rent sykepleiefaglige (utøvende) og ledelse. Forslag som tar sikte på justering av disse to komponentene risikerer fort å ende opp som profesjonsstrid. Det er ikke vanskelig å tenke seg at sykepleiere som gruppe (profesjon) vil argumentere for at helhetstenkningen fort blir borte ved en slik form for rasjonalisering, det vil si at faget og rollen nødvendigvis må bestå av alle de tre komponentene som det tidligere ble vist til. For kommunen som arbeidsgiver kan det imidlertid være en fornuftig bruk av sykepleiernes arbeidskraft.

Blant annet som resultat av samarbeidet i prosjekt «Nye Roller» har sykepleierne i Sandefjord kommune bestemt seg for ikke å legge mye prestisje i dette prosjektet, i den forstand at de ikke vil presse på for å få gjennomslag for sine synspunkter og interesser i enhver sammenheng. Fra Norsk Helse- og Sosialforbunds og Kommuneforbundets side blir prosjektet også oppfattet som positivt. Man fikk satt søkelys på sykepleiermangelen og på at man bør bruke sykepleiere til arbeidsoppgaver de er utdannet til og der hvor behovet er størst. Det kom blant annet fram at mange sykepleiere bruker mye tid til kontorarbeid, som med fordel kunne ha vært overlatt til andre faggrupper. Arbeidet i prosjektgruppen har også avklart en del ting, blant annet at det kanskje ikke er sykepleiermangel i Sandefjord kommune, hvis en bruker sykepleierne på rett sted og tar bort de funksjonene som ikke direkte har med deres arbeidsoppgaver å gjøre, samtidig som det finnes andre faggrupper som kan gjøre denne typen oppgaver bedre og kanskje til en lavere kostnad.

Det at man satte av tid til å kartlegge hva man hadde av kompetanse innen helse- og sosialsektoren, gjorde det klart at man også trengte en plan for hvordan kompetansen skulle utnyttes. Tidligere har man ikke hatt noen slik plan, noe som sannsynligvis har ført til at mange med tilleggsutdanning, som for eksempel omsorgsarbeider eller barne- og ungdomsarbeider, ikke har fått utnyttet denne kompetansen.

### **Fra kartlegging og registrering til dokumentasjon av realkompetanse**

De to prosjektene vi har omtalt i Sandefjord kan foreløpig ikke sies å dreie seg om dokumentasjon av realkompetanse. Prosjektene har i hovedsak dreid seg om *kartlegging* og, i en viss grad, *registrering* av realkompetanse hos enkelte yrkesgrupper, som hjelpemiddel i kompetanseutvikling og arbeidet for bedre utnyttelse av den samlede kompetansen. Så langt har det ikke vært snakk om å utstede noen form for individuelle bevis eller attester, og prosjektene kvalifiserer derfor ikke som dokumentasjonsordninger, slik vi har definert dette i

kapittel 1.5. Når vi likevel har valgt å gi prosjektet en fyldig omtale, er det fordi prosjektet klart demonstrerer en type *behov* hos arbeidsgiver, som vi også kan kjenne igjen i mange andre kommuner, og en type *problemer* som mange trolig støter på i arbeidet med kompetanse og kompetanseutvikling. Behovene dreier seg om kompetansopolitikk i videste forstand, om rekruttering, effektiv utvikling og utnyttelse av kompetanse, i en setting der profesjonsinteresser og etablerte tradisjoner for hvordan kompetanse brukes representerer viktige rammebetingelser. Prosjektene i Sandefjord illustrerer dermed både arbeidsgiverinteresser og rammebetingelser som nye dokumentasjonssystemer i kommunesektoren må forholde seg til. For kommunesektoren som arbeidsgiver springer de primære interessene for dokumentasjon av realkompetanse ut av nettopp denne typen problemkomplekser. Det er rimelig å anta at dersom dokumentasjonssystemene kan avhjelpe slike problemer, for eksempel ved å sertifisere merkantilt personell eller hjelpepleiere til å overta oppgaver fra sykepleierne på en slik måte at den faglige kvaliteten på arbeidet sikres, vil interessen for slike systemer være større fra kommunale arbeidsgivere enn dersom de ikke forholder seg til slike problemstillinger. Som vi skal se i neste delkapittel, er det tilsvarende problemstillinger som danner utgangspunkt også for fylkespersonalsjefenes interesser i nye dokumentasjonsordninger.

## 2.3 Fylkespersonalsjefenes perspektiv

I dette delkapitlet presenteres erfaringer med, og planer og behov for, dokumentasjon av realkompetanse på fylkeskommunalt nivå. Beskrivelsen bygger på telefonintervjuene med de 17 fylkespersonalsjefene, der hovedtemaene var:

- I hvilken grad gjøres det vurderinger av realkompetanse i dag som del av det løpende personaladministrative arbeidet?
- Er det planer om å utvikle nye måter å vurdere realkompetanse på?
- I hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, kan et nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse bidra til å løse personalpolitiske utfordringer?
- Hvilken betydning har arbeidsplassen som læringsarena, og hvordan kan denne arenaen stimuleres gjennom dokumentasjon av realkompetanse?
- I hvilken grad er fylkeskommunens personaladministrative behov for kompetansedokumentasjon samordnet med arbeidet på utdanningssiden med dokumentasjon av realkompetanse?

Vi minner om begrensningene ved å intervjuer på fylkespersonalsjefnivået. Det personalpolitiske ansvaret som tilsettingsmyndighet, personalarbeid og kompetanseutvikling er i stor grad delegert til den enkelte virksomhet, mens fylkespersonalsjefene har ansvar for lønnsforhandlinger, overordnet strategiarbeid og utviklingen av personalpolitiske retningslinjer for hele fylkeskommunen. Samtidig er det klart at kjennskap til virksomhetenes personalpolitiske utfordringer er en forutsetning for å kunne fungere i en mer strategisk, overordnet rolle. Fylkesadministrasjonen sentralt spiller ikke minst en viktig rolle i forhold til oppfølging, konkretisering og gjennomføring av etter- og videreutdanningsreformen i fylkene.



### **Vurdering av realkompetanse i det daglige personalarbeidet**

Som arbeidsgiver er fylkeskommunen og fylkeskommunale virksomheter avhengige av å kjenne til medarbeidernes utførelsesdyktighet i en rekke ulike sammenhenger. Realkompetansevurdering foregår derfor i praksis i en rekke ulike situasjoner og prosesser. Det gjelder ved tilsetning, men også i forbindelse med stillingsvurdering/lønns plassering og ved fordeling av arbeidsoppgaver internt. I noen tilfeller kan det også være aktuelt å foreta en vurdering og dokumentasjon av de ansattes realkompetanse med tanke på ekstern synliggjøring av kompetanse. Vi spurte fylkespersonalsjefene hvilke metoder som benyttes i dag, og hvilke erfaringer man har gjort gjennom etablerte ordninger for realkompetansevurdering. Videre tok vi utgangspunkt i informantenes forventninger til et nasjonalt dokumentasjonssystem i lys av aktuelle personalpolitiske utfordringer.

### **Behov for kompetansedokumentasjon i lokale lønnsforhandlinger**

Fylkespersonalsjefene ga gjennomgående uttrykk for et stort behov for realkompetansedokumentasjon i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger. Hovedtariffavtalen åpner i prinsippet for å gi lønsmessig uttelling for realkompetanse. Fra 1996 omfatter stillingsregulativet et gjennomgående system med avansementsstillinger. Bakgrunnen for innføringen av lokale lønnsforhandlinger og avansementsstillinger var å gi de ulike yrkesgruppene bedre muligheter til faglig karriere og lønsmessig utvikling ute i virksomhetene (Bråthen og Seip 2000). I praksis oppleves det som problematisk å måle kompetanse som ikke kan dokumenteres i form av vekttall eller fagbrev. Tidligere undersøkelser i kommunesektoren har dokumentert at man har kommet relativt kort når det gjelder å ta i bruk alle sider ved stillingsregulativet (Nyseth 1997, Bråten og Seip 2000). Personalsjefene ga uttrykk for at mangelen på klare kriterier for vurdering av realkompetanse og ansvar er viktige forklaringer på at fleksibiliteten i lønnsystemet ikke er tatt i bruk i større grad. De opplever derfor et behov for en ordning som kan skape større legitimitet rundt lønnsforhandlingene, og en mer enhetlig bruk av avansementsstillinger. Det er i denne sammenheng også relevant å vise til erfaringene med forsøk på innføring av nytt stillingsvurderingssystem i kommunene (PAI-registeret). Et sentralt mål med stillingsvurderingssystemet var at man ønsket å kunne sammenlikne alle stillinger, for å rangere dem på grunnlag av arbeid av lik verdi. Stillingsvurderingssystemet innebærer blant annet at alle stillinger skal vurderes i forhold til stillingens krav til utdanning og praktisk erfaring. Fylkespersonalsjefene ga uttrykk for at de opplevde systemet som uferdig, og at operasjonaliseringen av kompetansebegrepet i stillingsvurderingssystemet var uklar.

Samtidig som man ønsket mer enhetlig praksis og klarere kriterier for realkompetansevurdering, ga personalsjefene uttrykk for at arbeidsgiver hadde et klart behov for å kunne definere hvilken type kompetanse virksomhetene trenger, og hvilken kompetanse som skal kunne gi lønsmessig uttelling. Her ligger det en åpenbar potensiell motsetning mellom behovet for sentrale, objektive kriterier på den ene siden, og behov for fleksibilitet i forhold til lokale behov på den andre siden.

## **Kompetansedokumentasjon og kampen om kompetansen**

Flere av fylkespersonalsjefene er opptatt av at en ordning for kompetansedokumentasjon vil være viktig i forhold til å rekruttere og beholde kvalifiserte medarbeidere. En av informantene gir uttrykk for at dette blir desto viktigere som virkemiddel i offentlig sektor, der man i liten grad vil kunne være konkurransedyktig når det gjelder lønn.

Utfordringen om å sikre «Rett person på rett plass»<sup>8</sup> vil ikke fullt ut kunne løses gjennom formell kvalifisering av personell. Et argument som har vært brukt for dokumentasjon av realkompetanse, er at en slik ordning vil legge til rette for en mer fleksibel og effektiv bruk av virksomhetens samlede kompetanse. I deler av offentlig sektor, og da særlig innenfor helsevesenet, er det imidlertid en rekke formelle bestemmelser om hvilke kvalifikasjoner som kreves for å utføre ulike oppgaver. Personalsjefene gir uttrykk for at det ville være sterkt ønskelig om en dokumentasjonsordning kan bidra til å bryte ned eller myke opp profesjonsgrensene. De fleste er likevel skeptiske til hva en dokumentasjonsordning isolert sett vil kunne bidra med på dette området.

## **Tradisjonelle tilsetningsmetoder fungerer tilfredsstillende**

Ved tilsetting og opprykk skal det i henhold til Hovedtariffavtalen §2 tas hensyn til teoretisk og praktisk utdanning samt søkerens skikkethet for stillingen. Dette betyr at arbeidsgiver i prinsippet er avtalemessig forpliktet til å foreta en realkompetansevurdering av søkeren. I dag foregår dette i hovedsak ved gjennomgang av skriftlig dokumentasjon, intervjuer og referanseinnhenting. Bruk av intervjuer og referanser varierer i noen grad med stillingstype, og er mest utbredt ved tilsetting i merkantile og tekniske stillinger. Referanseinnhenting og referanser blir betraktet som særlig viktig og ofte avgjørende i forbindelse med tilsetting i lederstillinger. I noen fylker har man også begynt å bruke ulike tester og dataverktøy som hjelpemiddel ved tilsetting. Grundige stillingsanalyser og kompetansevurdering i forhold til utlysningstekster anses som svært viktig av et flertall av informantene i undersøkelsen.

Hovedinntrykket fra intervjuundersøkelsen er at tradisjonelle tilsetningsmetoder anses å gi et tilfredsstillende bilde av søkerens kvalifikasjoner. Det er bred enighet om at denne typen vurderinger alltid vil ha et visst subjektivt innslag, og at nasjonale retningslinjer ikke vil kunne fjerne innslaget av skjønn. Noen av informantene gir likevel uttrykk for at det ville være ønskelig dersom man ved hjelp av en dokumentasjonsordning kunne sikre en mer enhetlig praksis ved tilsetting, og at bedre dokumentasjonsordninger i noen tilfeller vil kunne være til hjelp ved en første gjennomgang av søknadene.

## **Registrering av realkompetanse er lite utbredt**

Realkompetanse blir i liten grad registrert ved tilsetting, utover det som nedfelles i tilsetningsdokument og i personalmappe. Flere av fylkespersonalsjefene gir uttrykk for at dette er et forbedringspunkt. Samtidig er man opptatt av at registrering av kompetanse bør kunne integreres i eksisterende lønns- og personalsystemer. Man må unngå at det utvikles et

<sup>8</sup> «Rett person på rett plass» er tittelen på Sosial- og helsedepartementets handlingsplan for helse- og sosialpersonell 1998–2001.

tungrodd dokumentasjonssystem på siden av andre personalsystemer. Et flertall av fylkeskommunene benytter i dag et personaldatasystem som også inneholder en modul for registrering av kompetanse. Det ser imidlertid ut til å være enighet om at denne modulen foreløpig er lite utviklet i forhold til behovene.

Ved tilsetting og opprykk i de fleste stillinger er det et bredt kompetansebegrep som legges til grunn. Formell utdanning, arbeidserfaring, sosial kompetanse og personlige egenskaper er elementer som inngår i vurderingen. Samtidig ble det påpekt fra arbeidsgiversiden at begreper som læringskapasitet, sosial kompetanse, holdninger til arbeidet og personlige egenskaper er vanskelige å måle. Mange var derfor skeptiske til å registrere denne typen kompetanse. Det ble påpekt at registrering av slike opplysninger også har en etisk side. Utsagn av typen «vi må unngå et system som skal dokumentere at folk skårer lavt på sosial kompetanse», forekommer i flere av intervjuene.

### **Begrenset behov for ekstern synliggjøring?**

I privat sektor kan behovet for ekstern synliggjøring av kompetanse være viktige drivkrefter i forhold til dokumentasjon av realkompetanse. Myndighetsdefinerte krav, ulike kvalitets-sikringssystemer og krav fra kunder og leverandører er eksempler på forhold i omgivelsene som krever dokumentasjon av kompetanse og kompetanseutvikling. I fylkeskommunene oppleves foreløpig behovet for ekstern synliggjøring som lite aktuelt. Forventninger om økt konkurranseutsetting og en utvikling i retning av fastleigeordning, friere skolevalg og sykehusvalg, vil kunne stille større krav til ekstern synliggjøring, og medføre at behovene på sikt vil likne mer på det vi finner i privat sektor.

### **«Ny sjanse» – for hvem, til hva, og hvem skal betale?**

Et hovedargument for realkompetansedokumentasjon har vært at grupper med lav formell utdanning og lang arbeidserfaring skal kunne få mer utdanning. Fra arbeidsgiversiden er det særlig behov for formell kvalifisering til yrker med formelle krav til utdanning kombinert med sviktende rekruttering. Her er sykepleiermangelen den største utfordringen. Mange er derfor opptatt av å få etablert ordninger som gjør det mulig å korte ned utdanningsløpet fra hjelpepleier til sykepleier. I mange fylker er det også behov for kvalifisering og videreutdanning av hjelpepleiere. Samtidig er det et flertall på personalsiden i fylkeskommunene som advarer mot en overfokusering på behovet for formell utdanning. Noen mener det legges for stor vekt på at «nå skal alle utdanne seg til det de vil og arbeidsgiver skal betale». Informantene er også skeptiske til en gjennomføring av reformen som legger alt ansvar for skjevheter i den nasjonale kompetansen på arbeidsgiver. Videre stilles det spørsmål om hvor stort behov samfunnet og arbeidsgiverne har for arbeidstakere med høyere utdanning. En fylkespersonalsjef uttrykker det på denne måten: «Det er ikke gitt at vi har behov for et samfunn der alle løper rundt med utdanning på universitets- og høyskolenivå».

Det stilles også spørsmål om realismen i målet om at alle skal ha kvalifikasjoner på videregående skoles nivå. Som eksempel nevnes at et stort antall personer i renholdsyrket mangler formell utdanning eller dokumentasjon. Til disse yrkene er det i dag vanskelig å rekruttere ungdom. Mange av arbeidstakerne er innvandrere, og mange har relativt høy alder. Det

stilles spørsmål om denne gruppens motivasjon for formell utdanning, og også om hensiktsmessigheten sett fra arbeidsgivers og samfunnets side.

### **Læring på arbeidsplassen er viktig**

Som tidligere nevnt, er fylkespersonalsjefene opptatt av å framheve arbeidsplassen som en viktig, og kanskje den viktigste, læringsarenaen etter inngang i arbeidslivet. Dette har delvis praktiske årsaker, som at voksne har behov for å lære der de er og når de har tid. Men arbeidsplassen framholdes også som en bedre læringsarena for noen typer kunnskap. Introduksjonskurs for nyansatte, innføring i bruk av ny teknologi og virksomhetsinterne rutiner og prosedyrer brukes som eksempler på kunnskap som man lettest kan tilegne seg på jobben. Læring på arbeidsplassen blir av enkelte beskrevet som mer målrettet og mer oppdatert enn læring i utdanningsinstitusjonene. På den annen side vil utdanningsinstitusjonene ofte være bedre egnet som kunnskapsleverandør ved behov for teoretisk fordypning. Også når det gjelder IT-kompetanse, er det flere som nevner at det kan være lønnsomt med noen timers undervisning framfor rene prøve- og feilemetoder ved egen PC. Flere av informantene understreker betydningen av å utvikle gode læringskulturer i virksomhetene.

### **Behov for hjelpepleier- og IT-utdanning**

I og med at fylkeskommunen er ansvarlig for opplæring på videregående skoles nivå, bør det i utgangspunktet være gode muligheter for å utforme opplæringstilbud som er tilpasset kompetansebehovet hos fylkeskommunalt ansatte. Intervjuundersøkelsen avdekket imidlertid at et fåtall av fylkeskommunene har oversikt over opplæringsbehovet på videregående skoles nivå blant egne ansatte. Det er likevel klart at fylkeskommunens ansatte har et gjennomgående høyt utdanningsnivå, og behovet for opplæring på videregående skoles nivå er derfor begrenset. Det viktigste her er trolig utdanning av hjelpepleiere og spesialhjelpepleiere. I tillegg nevner mange behovet for IT-kompetanse.

### **Kompetansereformen – noe de driver med i utdanningsavdelingen?**

Hovedinntrykket fra intervjuundersøkelsen er at planleggingen og utviklingen av ordninger for kompetansedokumentasjon i første rekke er forankret på skolesiden, og at man i mindre grad er involvert i dette arbeidet på personalsiden. I den grad man arbeider med dokumentasjonsordninger på personalsiden, er det svake eller ingen koplinger til det formelle utdanningssystemet. I flere av fylkeskommunene er man opptatt av å legge til rette for virksomhetenes arbeid med interne kompetanseutviklingsplaner. Dette er delvis motivert i behovet for å ha et bedre grunnlag for vurdering av lønnskrav, og for å sikre at kompetanseutviklingen tar utgangspunkt i virksomhetens kompetansebehov. I den sammenheng understreker et flertall av informantene på arbeidsgiversiden at arbeidsplassen er den viktigste læringsarenaen, og at man ønsker å begrense bruken av eksterne kurs og opplæringstilbud. En personalsjef gir uttrykk for et klart ønske om at arbeidsgiversiden må komme mer på banen i forhold til kompetansereformen, for å sikre at man ikke ender opp med at alle nødvendigvis må tilbake på skolebenken.

### **Gode erfaringer med praksiskandidatordningen**

Fylkeskommunenes erfaringer med praksiskandidatordningen (§20-ordningen) er gjennomgående positive. Blant egne ansatte er det flest som har avlagt fagbrev innenfor renholdsoperatørfaget, kontorfaget og institusjonskokkfaget. Muligheten til å ta fagbrev har gitt høyere status og økt motivasjon. En informant nevner dessuten en positiv bieffekt ved at også veilederne i denne ordningen får økt motivasjon og økt bevissthet om læringsprosesser i arbeidet.

Det at mange fagbrev er motivert ut fra lønns hensyn, uten forankring i reelle kompetansebehov, framholdes av noen som negativt. Andre mener det er ønskelig at så mange som mulig tar fagbrev, og anser det som viktig at arbeidsgiver signaliserer at man har tro på og støtter opp om ordningen. De delte oppfatningene om fagbrevavviklingen kommer også til uttrykk ved ulik praksis i lønnsdannelsen. I noen fylkeskommuner praktiseres automatikk eller tilnærmet automatikk i at fagbrev gir høyere lønn. Andre stiller krav til at kompetansen skal nyttiggjøres i arbeidet.

### **Begrenset bruk av egne ressursentre**

Vi stilte spørsmål om fylkeskommunenes erfaringer med bruk av ressursentre ved videregående skoler til opplæring av egne ansatte. Generelt ser det ut til at ressursentrene tas i bruk i svært begrenset grad, og at samarbeidet har en litt tilfeldig karakter. Her må vi likevel ta forbehold om dataenes gyldighet, i og med at kompetanseansvaret ligger på institusjonsnivå. Fylkesadministrasjonen sentralt vil derfor normalt ikke ha detaljoversikt over denne aktiviteten. Det finnes eksempler i materialet på at samarbeidet med ressursentrene har fungert godt. I ett fylke hadde fylkesadministrasjonen i samarbeid med et ressursenter fått utviklet og gjennomført et skreddersydd IT-kurs. I et annet ble det laget et kurs i arbeidsmiljø, basert på en kombinasjon av fjernundervisning og samlinger. I de fylkeskommunene der man hadde erfaringer med bruk av ressursentrene, ga man uttrykk for at erfaringene var gode. En informant mente imidlertid at det ofte blir rimeligere å bruke eksterne konsulenter enn å samarbeide med fylkets egne ressursentre.

### **Bestillerkompetansen må utvikles**

Flere av informantene ga uttrykk for at fylkeskommunene så langt er lite vant med å bestille skreddersydde opplegg med utgangspunkt i egne kompetansebehov. Tidligere var man i en posisjon der man i stor grad kunne gå ut i arbeidsmarkedet og «plukke» den kompetansen det var behov for. Dette er ikke lenger tilfellet. Økende spesialisering, teknologisk utvikling, konkurranse om kvalifisert personell og svak rekruttering til enkelte yrker bidrar til at man i økende grad må satse på kompetanseutvikling gjennom kvalifisering av egne ansatte framfor å hente inn kompetansen utenfra.

### **Mer brukerorientering i høgskolesystemet etterlyses**

Formalisert samarbeid mellom fylkeskommunene og universitets- og høgskolesektoren foregår i liten utstrekning. Igjen er det mulig at det foregår et større samarbeid mellom høg-

skolesystemet og den enkelte virksomhet som man ikke har kjennskap til i fylkesadministrasjonen. Flere av fylkene oppgir at de har hatt samarbeid eller forsøk på samarbeid med høgskolesektoren. Et hovedinntrykk fra intervjuundersøkelsen er at høgskolesystemet oppfattes som lite brukerorientert. Flere av informantene mener at høgskolesystemet har vært lite imøtekomende når det gjelder inntak og avkorting på grunnlag av realkompetanse. Det etterlyses også mer brukerorientering i form av modulbasert utdanning og interaktive læringsformer.

### **Krav til et nasjonalt dokumentasjonssystem**

Avslutningsvis i intervjuene ba vi informantene oppsummere hvilke hensyn som, sett fra fylkeskommunens side, er viktige å ivareta i forbindelse med utformingen av en nasjonal dokumentasjonsordning. De viktigste momentene var:

- Må være enkelt å håndtere. Viktig at det ikke blir svært ressurskrevende å oppdatere et sånt system.
- Må ivareta arbeidsgivers behov. Arbeidsgiver vil ikke være interessert i å investere i en ordning som ikke ivaretar egne behov. Da vil realkompetanseordningen lett få et B-stempel.
- Må også ha legitimitet på skolesiden. Viktig å få en god prosess. Ordningen blir verdiløs om den ikke får legitimitet hos alle parter.
- En dokumentasjonsordning kan utgjøre basis, men man vil aldri kunne fjerne innslag av subjektive vurderinger og lokale tilpasninger.
- Læringskapasitet, holdninger til arbeidet, fleksibilitet og sosial kompetanse er viktig, men vanskelig å måle (og har en etisk side).
- Kompetansebegrepet: viktig å legge vekt på utførelsesdyktighet.
- Må gi mulighet til å strekke seg/utvikle seg uten å måtte gå på skole.
- Må framstå som et enhetlig system.

## **2.4 Oppsummering**

Ser vi på prosjektene som er iverksatt av de to kommunene sammen med de behov og ønsker som kommer fram fra fylkespersonalsjefene, er det påfallende hvor lite engasjement og tanker det er både rundt spørsmålet dokumentasjon av realkompetanse og rundt fylkenes behov og interesser knyttet til kompetansereformen mer generelt. Langt på vei ser det ut til at fylkeskommunene har definert og organisert dette som en utdanningsreform. Selv om de aller fleste har en positiv holdning til dokumentasjon av realkompetanse, er det svært få som har tenkt gjennom muligheten for å bruke et slikt system inn mot det formelle utdannings-systemet, som middel for å lage mer brukertilpassede opplæringstilbud for ansatte. Det er

langt igjen for å nå én av de mest sentrale intensjonene bak et nasjonalt dokumentasjons-system, nemlig å bruke dette som et instrument for å bedre samarbeidet mellom utdanning og arbeidsliv.

I den grad kommuner og fylkeskommuner ser klare behov og interesser i et system for dokumentasjon av realkompetanse, er det som *middel til å løse konkrete personalpolitiske og personaladministrative behov*, knyttet til lønn, omfordeling av oppgaver, økt fleksibilitet i arbeidsstokken og mer effektiv kompetanseutnyttelse, intern mobilitet og karriereplanlegging.

Særlig mange gir uttrykk for behov for en dokumentasjonsordning som kan tjene som *beslutningsgrunnlag i lokale lønnsforhandlinger*. Dette er kanskje den klartest definerte interessen fylkespersonalsjefene gir uttrykk for når det gjelder et nasjonalt dokumentasjonssystem. Man ønsker en ordning som oppfattes som rettferdig og legitim på arbeidstakersiden. Samtidig ønsker man å styre medarbeidernes kompetanseutvikling ut fra virksomhetens behov. Det er også slike behov som ligger til grunn for forsøket med intern sertifisering i Kristiansand. Det er fristende å påpeke det paradoksale i at fylkeskommunene her etterlyser en løsning på lokale styringsproblemer i form av et nasjonalt system. Og det er relevant å spørre hvilken legitimitet et system vil ha på arbeidsgiversiden i den grad det ikke gir rom for og støtter opp under lokale arbeidsgiverinteresser.

Prosjektet i Sandefjord viser videre at kommunen kan ha en viktig arbeidsgiverinteresse i å bruke *realkompetansedokumentasjon som brekkstang mot profesjonskamp og lav oppgavefleksibilitet i arbeidsstokken*, og som middel for å kunne omfordele oppgaver internt i virksomheten når kravene til oppgaveutførelse tar utgangspunkt i strenge krav til formalkompetanse. Problemstillingen er særlig aktuell innenfor helseyrkene. Det gjenstår å se om denne strategien vil lykkes. For å lykkes er man avhengig av at eksterne kontrollerende instanser, som for eksempel fylkeslegen, har tillit til at realkompetansedokumentasjon kan være en fullgod erstatning for formelle kvalifikasjoner.

Når det gjelder behovet for *dokumentasjon av realkompetanse overfor eksterne brukere*, opplever fylkene liten etterspørsel etter dette i dag. I en situasjon med økt konkurranseutsetting av offentlige tjenester, er det rimelig at dette behovet vil øke, og at behovene etter hvert vil likne mer på dem vi finner i privat sektor. På sikt *kan* dette bety at ekstern synliggjøring kan bli en viktig drivkraft for å dokumentere og formalisere kompetanse også i kommunal sektor.

Når det gjelder tilsetting, gir de fleste uttrykk for at dagens ordninger fungerer tilfredsstillende. Et dokumentasjonssystem blir likevel av flere betraktet som et *mulig hjelpemiddel i tilsettingsprosessen*. Samtidig ønsker man å unngå et tungt system som er vanskelig å administrere. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved hvor stor innsats man ville være villig til å legge inn i etablering og drift av et system dersom støtte ved tilsettingsprosesser var det primære formålet. Spørsmålet aktualiseres av at registrering av realkompetanse internt i virksomhetene i dag er relativt lite utbredt.

Manglende erfaring og interesse i fylkeskommunene for å gjøre forsøk med realkompetanse som grunnlag for inntak og avkorting av utdanning, kan dels forklares med virksomhetenes selvstendige ansvar for personalarbeid og kompetanseutvikling. Erfaringene fra Kristiansand og Sandefjord tyder likevel på at det neppe er denne formen for opplæring virksomhetene er mest opptatt av. Dette understrekes av den store vekten på *utførelses-*

*dyktighet* ved vurdering av realkompetanse. En nærliggende forklaring på manglende interesse for å komme i inngrep med utdanningssystemet, er at arbeidsgiverne ser på internt organiserte kurs og læring gjennom arbeidet som langt viktigere. Heller enn å bruke realkompetansedokumentasjon for å avkorte skolebasert opplæring, ser virksomhetene ut til å være opptatt av å få interne kurs og praksis anerkjent i seg selv, uten at de ansatte dermed skal inn i skolebasert opplæring. Etterspørselen etter økt brukertilpasning og fleksibilitet både i videregående skole og i høgskolesystemet, tyder likevel på at man ser muligheter i økt samarbeid.

Man har også gode erfaringer med §20-ordningen som i høy grad vektlegger læring på arbeidsplassen. En viktig side ved denne ordningen er at den også kan bidra til å utvikle arbeidsplassen som læringsarena. Dette blir nevnt av flere fylkespersonalsjefer, men ser fortsatt ut til å bli tillagt mindre vekt her enn i privat sektor.

I neste kapittel vil vi se nærmere på fylkeskommunenes rolle som skoleeier og opplæringstilbyder. En sentral problemstilling er i hvilken grad de forsøk som er gjort og tilbud som er opprettet i utdanningssystemet er i samsvar med de forventninger, behov og interesser vi her har sett finnes på arbeidsgiversiden.



## 3 Dokumentasjon av realkompetanse i et utdanningsperspektiv

I dette kapitlet beskriver vi først relativt fylldig erfaringer og planer med nye dokumentasjonsordninger i de to «prosjektkommunene» Nordland og Nord-Trøndelag. Videre gir vi en kortfattet beskrivelse av forsøk, erfaringer og planer med dokumentasjonsordninger i de øvrige fylkene (unntatt Oslo). Denne beskrivelsen er i hovedsak basert på intervjuundersøkelsen blant fylkesutdanningsjefene. Vi avslutter med noen oppsummerende betraktninger om samsvaret (eller mangelen på samsvar) mellom fylkeskommunenes interesser som arbeidsgivere og som skoleeiere, i spørsmål om nye måter å dokumentere realkompetanse.

### 3.1 Dokumentasjon av realkompetanse i Nordland fylkeskommune

Prosjektene i Nordland ble startet i forlengelsen av arbeidet med voksenopplæringen i fylket, og som et resultat av Buerutvalget og etter- og videreutdanningsreformen. En stor del av voksenopplæringsaktiviteten har vært knyttet til §20-kurs, der det har vært en sterk økning de siste årene. Bedriftene er opptatt av kompetansekravene i læreplanene, og motivet for å bidra til fagbrev er ofte at man har et ønske om å høyne bedriftens status i forhold til eksterne aktører. Noe av økningen skyldes derfor *myndighetsbestemte krav*, som for eksempel den nye Plan- og bygningsloven, som har ført til sterk økning i antall praksiskandidater i bygg- og anleggsgagnene. Økningen må imidlertid også ses i sammenheng med nye krav til *kvalitets-sikring* og *sikkerhet* i forbindelse med opprettelsen av helt nye fag. Dette gjelder særlig fag som fiskefangst, fiskeindustri og aquakultur, hvor det har vært en eksplosiv økning i antall §20-kandidater, og hvor det på grunn av de store økonomiske konsekvensene ved eventuelle feil i utførelsen av arbeidet, har blitt et krav hos arbeidsgiverne at de ansatte skal ha fagbrev. Det er ellers verdt å merke seg at økningen i kurs knyttet til fagarbeiderstillinger i offentlig sektor har hatt sterk vekst i Nordland.<sup>9</sup>

En del voksne passer ikke inn i §20-ordningen. For disse har man tidligere hatt ordinær undervisning i egne klasser, og mange ulike, men svakt koordinerte enkelttiltak. Man følte derfor et behov for å koordinere de ulike tiltakene. De fire tiltakene som står mest sentralt i en mer koordinert satsning på nye dokumentasjonsordninger i Nordland, er:

<sup>9</sup> Selv om §20-ordningen har hatt sterk vekst, framheves det også at ordningen fortsatt favoriserer satsing på unge lærlinger. Bedriftene får 2500 kroner for unge lærlinger som er inne i ordinære utdanningsløp, mens den tilsvarende støtten for voksne lærlinger under §20-ordningen bare er 1500 kroner. Ved inntak av ordinære lærlinger mottar bedriften i tillegg en kvalitetssikringsstønad på 15 000 kroner, noe som ikke ytes ved bruk av §20-ordningen.

- Prosjekt Kompetansegodkjenning (Godkjenningssentraler)
- Dokumentasjon av realkompetanse i bedriftene
- Prosjekt AMO i Mosjøen (MRK-Senteret) og i Narvik
- Prosjekt Delkompetanse i formgivingsfag (Solhaugen Videregående Skole/Narvik)

Nedenfor omtaler vi hver av disse kort.

### **Prosjekt Kompetansegodkjenning<sup>10</sup>**

Hovedmålet med prosjektet er at alle voksne skal få tilbud om å få dokumentert sin realkompetanse. Denne dokumentasjonen skal kunne brukes som grunnlag for å få et tilpasset opplæringstilbud på videregående skoles nivå, eller som godkjenning av sluttkompetanse.

Prosjektet skal formelt være i gang fra januar 2000. Lærere i videregående skole skal få tilbud om opplæring knyttet til dokumentasjon av realkompetanse. Det skal også arrangeres et startseminar for prosjektbedrifter som deltar i delprosjektet «Dokumentasjon av realkompetanse i bedriftene». Den overordnede målsettingen med prosjektet er at de ulike ordningene kan bli sydd sammen til et helhetlig system for dokumentasjon og godkjenning av realkompetanse.

### **Godkjenningssentraler**

Godkjenningssentralene er en viktig nyskapning i «Prosjekt Kompetansegodkjenning». I første omgang skal det opprettes en godkjenningssentral som skal ligge i Mo i Rana, deretter skal det opprettes flere andre steder i fylket. Hensikten med godkjenningssentralen er at den skal koordinere arbeidet med dokumentasjonsordningene, kunne gi informasjon om ulike utdanningstilbud til voksne, gi veiledning med hensyn til hvilke typer realkompetanse som kan godkjennes inn i ulike utdanningsopplegg, yte service overfor brukere og generelt være et sted folk kan henvende seg for å få informasjon og hjelp. Det praktiske arbeidet med selve godkjenningen av realkompetanse er imidlertid tenkt å foregå ved skolene. Det legges opp til at ulike skoler skal spesialisere seg på godkjenningsbevis innen ulike fagområder. Når det gjelder utforming av dokumentasjon, vil en delvis benytte seg av det som eksisterer i det ordinære skolesystemet, samtidig som en forsøker å utvikle nye dokumentasjonsformer. I utgangspunktet dreier det seg om fritak eller avkorting, og om å få på plass tilpassede utdanningsløp for voksne, men også om å få til en ny type dokumentasjonsbevis for ulike typer arbeidserfaring (se nedenfor).

<sup>10</sup> Det er opprettet en styringsgruppe for prosjektet, med representanter fra Yrkesopplæringsnemnda, Statens Utdanningskontor, Inntaksgruppen ved Utdanningsavdelingen, Fylkesarbeidskontoret, LO, NHO og ansvarlig for voksenopplæring ved Utdanningsavdelingen. Prosjektleder ble ansatt i april 1999. I tillegg er det opprettet to referansegrupper; en med representanter fra LO, NHO, VOFO, A-etaten, Høgskolen i Nordland, KS, AMO-Prosjektet i Nordland, Solhaugen videregående skole, og to representanter fra de ansatte. Den andre referansegruppen består av representanter for arbeidsgiversiden samt ansatte som deltar i delprosjektet «Dokumentasjon av realkompetanse i arbeidslivet».

Godkjenningssentralene er i utgangspunktet rettet mot inntak i videregående skole. Praxis i Nordland fylke er liberal, i den forstand at man godkjenner avkorting i obligatoriske fag på bakgrunn av lang arbeidspraxis. Dette innebærer at man ikke må dokumentere detaljer i forhold til fagplanene. Attestene må inneholde informasjon om hvor lenge man har arbeidet, og hvor eller hva man har arbeidet med. Om man har fem års praksis innenfor faget, må man ikke dokumentere i detalj hvilke arbeidsoppgaver dette dreier seg om.

En av utfordringene ligger i å finne en god organisasjonsmodell for godkjenningssentralene. En annen utfordring blir å avklare hvilke fullmakter de faktisk skal ha i forhold til skolene. Hvis skolene fortsatt skal ha det siste ordet med hensyn til godkjenning, hva skal man da med en godkjenningssentral? Dette er foreløpig et uavklart spørsmål.

At godkjenningssentralene foreløpig vil ha en noe uklar status med hensyn til selve godkjenningsprosessen, kan også ses i sammenheng med den sterke veksten i antallet nye fag. NHO i Nordland har derfor foreslått at Yrkesopplæringsnemnda, som har lang erfaring og kompetanse på dette området, kan fungere som godkjenningssentral. Inntil videre kan godkjenningssentralene antas å fungere i hovedsak som et bindeledd mellom brukerne og selve godkjenningsmyndigheten. I tillegg kan de bidra til å markedsføre og profilere de ulike ordningene, samt å bidra til å avklare krav til inntak, for eksempel på grunnkurs og VK 1.

### **Utvidet sluttattest**

Den andre nyskapingen i prosjektet er et forsøk med å forbedre sluttattesten i bedriftene. Et stadig tilbakevendende problem, ikke minst i kommunesektoren, er at potensielle arbeidstakere mangler *skriftlig attestasjon* som også er *verifiserbar*. En av ambisjonene i «Prosjekt Kompetansedokumentasjon» er derfor at en gjennom dette arbeidet skal bidra til utviklingen av et generelt kompetansebevis som kan fungere som en standard i tråd med intensjonene bak det såkalte kompetansepasset som ble lansert av NHO. Det mest realistiske er antakelig ikke ett dokument, men et begrenset antall kompetansebevis som dekker ulike utdanninger og fag. Det er et mål at slike kompetansebevis blir akseptert som generelle, nasjonale standarder, og at den realkompetansen de dokumenterer, har nytte- og overføringsverdi for den enkelte ansatte og for virksomhetene.

Noe av ideen bak delprosjektet som knytter seg til dokumentasjon av realkompetanse i bedriftene, er å utvikle en type dokument som kan oppfattes som en *videreutvikling av den tradisjonelle sluttattesten*, altså en type utvidet sluttattest. Tanken er at arbeidsgiverne fortsatt skal ha et ansvar med hensyn til det å utarbeide et slikt dokument, men at arbeidstakerne selv i langt større grad skal ha et eget ansvar for å følge opp og bidra til oppdatering og utforming av dokumentet. Idéen er at dette skal være et dokument som arbeidstakeren har med seg underveis i ulike typer arbeidssituasjoner, og at det skal oppdateres fortløpende som en «logg».

For at dette ikke skal bli for omfattende (både for arbeidstakerne og arbeidsgiverne), kan en tenke seg at «loggen» oppdateres mer detaljert underveis, men at det endelige godkjenningssbeviset/dokumentet får en mer komprimert form i henhold til visse nasjonale standarder. Det vesentlige, og for så vidt nye, i dette, er at arbeidstakerne må ta et større ansvar for registreringen av sin egen realkompetanse. Samtidig er det selvfølgelig viktig at et slikt kompetansebevis kan verifiseres, noe som innebærer at også arbeidsgiverne må være

med i prosessen. Noe av problemet i dag er at denne typen informasjon finnes spredt på ulike steder som personalarkiv og lønnsregulativ, samtidig som den viktigste informasjonen ofte kun sitter i arbeidsgivers hode. Uansett vil det bli viktig å avklare *hva som skal kunne dokumenteres* når nye standarder eventuelt skal utarbeides.

Denne typen godkjenningbevis vil også ha stor betydning for arbeidet med å godkjenne praksis for arbeidstakere i kommunal sektor som ønsker fagbrev etter §20-ordningen. Begrenset erfaring med bruk av denne ordningen i kommunesektoren kan bidra til at arbeidet med å dokumentere praksis for de gruppene som faktisk ønsker fagbrev etter §20-ordningen, blir vanskelig. Ofte er det problematisk å dokumentere hva som har vært den enkeltes ansvarsområde, og hvilke arbeidsoppgaver som faktisk har blitt utført. Med en utvidet sluttattest av den typen som er skissert her, ville dette arbeidet blitt lettere.

### **Prosjekt AMO**

Initiativet til dette prosjektet kom opprinnelig fra Fylkesarbeidskontoret. I utgangspunktet var det komplettering av kompetanse for arbeidsledige med påbegynt utdanning eller erfaring innen et yrke som sto i sentrum. Etter hvert endret situasjonen på arbeidsmarkedet seg, og man fikk økt etterspørsel etter arbeidskraft. Målsettingen ble derfor endret til hvordan en skulle få arbeidsledige raskest mulig ut i jobb. Prosjektet omfatter to AMO-sentre; Mosjøen Ressurs og Kompetansesenter (MRK-Senteret) og AMO-senteret i Narvik. Organiseringen kom på plass med eget styre fra årsskiftet 98/99, mens prosjektleder kom inn i prosjektet sommeren 1998. Prosjektet er finansiert med midler sentralt fra Arbeidsdirektoratet.

#### **Det spesifikke med Mosjøen-modellen**

Utgangspunktet var at man ønsket en mer fleksibel AMO-modell enn de tradisjonelle AMO-kursene. Organiseringen av innholdet i modellen ble styrt av to overordnede målsettinger:

- Markedsrettet kvalifisering (ut i jobb så raskt som mulig).
- Hjelp arbeidsgivere med å dekke behovet for kvalifisert arbeidskraft.

Målgruppen er arbeidssøkere fra hele landet, og selve opplæringsmodellen er organisert rundt fire hovedpilarer:

- Modulbasert opplæring; hvor det faglige innholdet hentes fra de yrkesfaglige læreplanene for Reform 94.
- Individuell tilpasning basert på realkompetanse; som innebærer at det tas hensyn til tidligere utdanning og praksis slik at opplæringen «skreddersys» for den enkelte deltakeren.
- Kontinuerlig inntak; som betyr at nye deltakere tas inn etter hvert som det blir ledige plasser.
- Formell kompetanse; sikres ved avslutning gjennom vurderingsforskriften i Reform 94, for eksempel i form av modulbevis.

Det er faglærernes vurdering som ligger til grunn for hvor en person blir plassert i opplæringsopplegget. Vurderingen er basert på attester som dokumenterer tidligere praksis, intervjuer og direkte observasjon av den enkelte deltaker, hvor observasjonen av enkelt-deltakerne også er grunnlaget for eventuelle justeringer med hensyn til plassering. Ved plassering av den enkelte er det i hovedsak konkrete ferdigheter som vektlegges. Alle som skal delta på de ulike kursene må også gjennomgå en lese- og skrevetest.

Industrifag (sveis) samt byggfag ble valgt ut som prøvofag fordi behovet på arbeidsmarkedet var størst innen disse bransjene. Det er stor forskjell på disse to fagene, da praktisk opplæring i byggfagene må baseres på utplassering i bedrift, og dermed forutsetter samarbeid med konkrete arbeidsgivere/bedrifter. I sveisefaget er det bedre muligheter for realistisk arbeidstrening i skolens sveiseverksted.

### **Eksempel: Sveisefaget**

Fagopplæring som sveiser er basert på grunnkurs i mekaniske fag samt VK 1, som reelt består av en sveise- og en platedel. Med utgangspunkt i målsetningen om markedsrettet kvalifisering er det imidlertid selve sveisesertifikatet som vektlegges, da det først og fremst er dette, og ikke nødvendigvis en full fagutdanning, som først og fremst gir grunnlag for ansettelse i bedriftene. I stedet for en full fagopplæring tilbys derfor et modulbasert opplegg som tar utgangspunkt bare i sveisedelen av faget, og som kan gjennomføres på cirka 15 uker, avhengig av den enkeltes kompetanse ved oppstart og individuell progresjon. Sammenliknet med en ordinær fagutdanning, gir dette en innsparing på 61 uker, i tiden fra oppstart til personen kan gå ut i arbeidsmarkedet. Den store fordelen er at deltakerne får godkjent sveisemodulene. Dersom de ønsker det, kan de senere vende tilbake og ta platedelen, og dermed få en fullverdig fagutdanning. Modulbasert opplæring er den sentrale forutsetningen for at dette lar seg gjennomføre. Forutsatt ledig kapasitet, kan bedriftene der deltakerne får jobb også kjøpe plasser på MRK-senteret, for å gi de ansatte mulighet til å komplettere.

### **Resultater**

Den store utfordringen med denne modellen er å få lærerne til å takle elever med svært ulike nivåer og bakgrunn på én og samme tid. På sveisekurset hadde man et gjennomsnitt på 12 ukers deltakelse på modulkurset og et snitt på 10 uker på selve sertifiseringskurset. I 1998 gjennomførte 43 deltakere sveise- og sertifiseringskurset. Siden kurset ble startet opp høsten 1997, har totalt 80 deltakere gjennomført begge typer kurs. Kurset for byggfagene (tømrer og betongarbeider) ble satt i gang høsten 1998, og totalt har 60 deltakere gjennomført disse kursene. Samtlige av deltakerne på byggfagkursene har fått ordinært arbeid, mens det var litt større problemer på sveisekurset. De fleste av deltakerne på disse kursene fikk imidlertid også jobb.

En indikasjon på at opplegget ved MRK-senteret oppleves som bra av deltakerne, er at 80–90 prosent av nye deltakere tar kontakt etter å ha fått kjennskap til opplegget gjennom tidligere kursdeltakere, og ikke som resultat av aktiv markedsføring av modellen.

Erfaringene er altså i hovedsak gode. Ved MRK-senteret tenker man seg også at modellen kan utvides til nye fagområder, for eksempel til helse- og sosialfag som hjelpepleiere og sykepleiere. Også voksenopplæringskurs kan benytte modellen, selv om kursdeltakerne da i større grad kan antas å være utdannings- og ikke arbeidssøkere.

**Lærernes erfaringer:**

Lærerne understreket at det er fagopplæringskontoret som godkjenner de enkelte kursene. Problemet tidligere har vært at deltakere på AMO-kurs ikke har fått godkjent noe som helst, samtidig som praksis har variert fra fylke til fylke. Det ble understreket at dette var en gammel krig, og lærerne så det derfor som svært viktig at debatten om vurdering av realkompetanse var satt på dagsorden.

En viktig problemstilling som ble framhevet, er at deltakerne ofte er usikre på egen kompetanse, og derfor har et større ønske om deltakelse på AMO-kurs framfor et ordinært utdanningsløp innen videregående skole. Systemet med kontinuerlig inntak og individuell tilpasning er ikke uproblematisk, men forutsetter at lærerne er tilgjengelige i større grad enn hva som er tilfellet innen den ordinære videregående skolen. Man har diskutert å innføre en type fadderordning, og har endret undervisningsopplegget slik at man nå driver etter et «tolærer-system». Dette betyr ikke at praksisen med kontinuerlig inntak er ødeleggende for undervisningsopplegget, men at man i perioder har tatt inn for mange i forhold til lærekraftene.

Også lærerne understreket viktigheten av å ha arbeidsgiverne i ryggen, det vil si at kursdeltakerne også fikk reelle muligheter til konkrete jobber. En av fordelene med måten denne modellen blir drevet på, er nettopp at lærerne ved senteret vet hva som trengs i markedet for å få jobb, samt at man har bygd opp et relativt stort kontaktnett med arbeidsgivere i hele fylket. En av grunnene til at fraværsprobatikken har stått sentralt, er at stabilitet og punktlighet er etterspurte kvaliteter fra arbeidsgiverne. Tilbakemeldinger tyder imidlertid på at arbeidsgiverne er svært fornøyde med kursdeltakerne når det gjelder dette.

Gjennomgående har kursdeltakerne fått gode eksamenskarakterer om en sammenlikner med snittet i den ordinære videregående skolen. Lærerne mente at en av årsakene til dette er selve undervisningsmiljøet ved senteret, det vil si det særegne ved selve undervisningssituasjonen. I forbindelse med dette ble det også understreket at introduksjonsperioden på 2–3 dager med samtaler om kurset, faget og prøvene, antakelig var viktig for senere resultater både med hensyn til karakterer og gjennomløpstid. Et særtrekk ved mange av dem som kommer til senteret, er at de har vært ledige relativt lenge, og derfor har lite selvtillit. Motivasjonsarbeidet må derfor holdes oppe kontinuerlig, og man legger stor vekt på å ta vare på folk, slik at tidligere nederlag i ordinære skolesituasjoner kan snus.

### **AMO-senteret i Narvik**

Et tilsvarende opplegg finnes i Narvik. Her er AMO-senteret organisatorisk fullt integrert med videregående skole. Dette har en lang historikk, tilbake fra 1967. På samme måte som i Mosjøen har man satset på bygg- og mekaniske fag, og har utviklet systemer for godkjenning og dokumentasjon av realkompetanse. I likhet med Mosjøen praktiseres også kontinuerlig inntak (hver mandag). I tillegg har man utviklet *selvinstruerende materiell* for ulike typer faggrupper. Den videregående skolen var i utgangspunktet noe nølende, men har etter hvert sluttet helhjertet opp om prosjektet.

### **Prosjekt Delkompetanse i formgivingsfag**

Prosjektet Delkompetanse i formgivingsfag («skreddersydd opplæring») er lokalisert til Solhaugen videregående skole i Narvik, og kom i gang på en annen måte enn de to AMO-prosjektene. Bakgrunnen var at man hadde mange lærere og et godt fagmiljø innen formgivingsfag, men manglet søkere. Skolen hadde undervist i denne typen fag lenge, og det var en reell fare for at hele fagmiljøet skulle forsvinne. Man var klar over at mange voksne kvinner hadde opparbeidet seg kompetanse, blant annet gjennom å drive egen håndverksvirksomhet, uten at denne kompetansen var dokumentert eller formalisert. Problemet var hvordan en skulle få samlet og formalisert denne kompetansen. Det ble annonsert etter deltakere og man fikk relativt god respons. Opptak ble foretatt etter samtaler og ulike former for dokumentasjon av realkompetanse. Opplæringsmodellen var basert på veiledning, hjemmeoppgaver og en overordnet plan for hele utdanningsløpet. Innenfor dette fikk hver enkelt deltaker en individuell tilpasning på bakgrunn av tidligere kompetanse og uttrykt behov. Deler av realkompetansen blir godkjent uten videre, mens andre typer kompetanse må suppleres. Noen tar alt fra grunnen av. De fleste deltakerne ønsker fagbrev, ikke bare enkeltmoduler/delkompetanse.

Det er flere grunner til at denne typen kursdeltakere primært ønsker fagbrev. For det første er mange «selvstendige», i den forstand at de driver for seg selv i liten skala. De som ønsker å starte opp egen virksomhet, får også et tilbud om etablererveiledning via et eget veiledningsinstitutt (VINN), og tilbud om etablererstøtte. For det andre er det mange som ønsker å jobbe som aktivtør (dette er den største gruppen). Noen av disse går opp til §20-eksamen, mens andre fullfører ulike moduler fram til VK 1. Et av problemene er at praksis ikke blir godkjent for den gruppen som har vært «selvstendige», siden ingen kan attestere denne praksisen. Også her ser man for seg at modellen kan brukes på andre faggrupper, som for eksempel hjelpepleiere. En viktig erfaring er at mange deltakerne vil ha «alt uansett», det vil si full fagutdanning, ikke bare enkeltkurs. Av økonomiske årsaker har man her praktisert ukesamlinger på skolen. Erfaringen viser at deltakerne i større grad ønsker flere skolesamlinger og mer undervisning.

### **Økt vekt på arbeidslivets kompetansebegrep**

Arbeidet med etableringen av godkjenningssentraler i Nordland aktualiserer en rekke av de sentrale problemstillingene i tilknytning til dokumentasjon av realkompetanse. Hvilket kompetansebegrep skal legges til grunn, hvordan skal dokumentasjonen utformes, hvordan

skal godkjenningsprosessen organiseres og hvilken rolle skal godkjenningssentralene ha i forhold til andre autorisasjonsmyndigheter? Da datainnsamlingen i prosjektet ble gjennomført, hadde man ikke funnet noen endelig avklaring på noen av disse spørsmålene.

Planene om en utvidet sluttattest i fylket synliggjør behovet for en bedre og mer standardisert dokumentasjon av kompetanse som er opparbeidet i arbeidslivet. Ideen er at dette skal være et dokument som arbeidstakeren skal ha med seg underveis i ulike typer arbeidssituasjoner, og at både arbeidstaker og arbeidsgiver skal være ansvarlige for å holde dokumentet løpende oppdatert, som en «logg».

AMO-modellen, slik vi har sett den praktisert i Mosjøen og Narvik, er i realiteten en modifisert form for §20-ordning rettet inn mot brukere som primært er arbeidssøkere. Ordningen er initiert og finansiert av arbeidsmarkedsetaten, og hovedmålet er kvalifisering med utgangspunkt i arbeidsmarkedets behov. Det særegne med denne modellen er at den representerer en ny og svært fleksibel form for arbeidsmarkedsopplæring. Sluttkompetansen er arbeidsmarkedsrelevant, og det legges stor vekt på kravet til utførelsesdyktighet. Det er derfor i stor grad arbeidslivets kompetansebegrep som er lagt til grunn. Samtidig er modellen basert på et nært samarbeid mellom skole og arbeidsliv.

Erfaringene fra Prosjekt Delkompetanse i formgivingsfag viser at gruppen av voksne som ønsker å få sin kompetanse dokumentert i form av fagbrev, er svært sammensatt. I dette tilfellet utformet man et tilbud rettet mot en gruppe «selvstendige». Denne gruppen hadde, i likhet med en rekke selvstendige næringsdrivende, ingen arbeidsgiver som kunne dokumentere deres kompetanse. Gjennom dette prosjektet kunne de både dokumentere og supplere denne kompetansen.

## **3.2 Dokumentasjon av realkompetanse i Nord-Trøndelag fylkeskommune**

«Prosjekt Delkompetanse» består av tre forskjellige delprosjekter hvor fem fylker har hatt ansvaret for det konkrete utviklingsarbeidet i de ulike fylkene. De tre delprosjektene er avgrenset på følgende måte:

- Delprosjekt A: Skolebaserte modeller for delkompetanse.  
(Akershus, Møre og Romsdal, og Oppland)
- Delprosjekt B: Identifikasjon av opplæringsarenaer og utvikling av egnet pedagogikk.  
(Akershus og Sør-Trøndelag)
- Delprosjekt C: Modeller for modulstrukturert opplæring for voksne.  
(Akershus og Nord-Trøndelag)

Den direkte foranledningen til prosjektet var en nedgang i etterutdanningen for voksne etter innføringen av Reform 94. Departementet hadde derfor et ønske om å finne fram til nye løsninger. Delprosjekt C, som ble satt i gang i Akershus og i Nord-Trøndelag, har voksne som målgruppe. Nord-Trøndelag ble tatt med fordi man der hadde arbeidet aktivt med etterutdanning for voksne tidligere. En annen grunn til at prosjektet ble satt i gang, var at



den eksisterende voksenopplæringen ble ansett for å være for dårlig. Det var derfor et ønske fra departementet at det ble utviklet nye voksenopplæringstilbud som var bedre tilpasset voksnes livssituasjon.

### Målsettinger

- Utvikle modeller for organisering av modulstrukturerte opplæringsløp.
- Prøve ut modulstrukturerte opplæringsløp i kombinasjon med komprimering av timetall.
- Prøve ut egne voksenopplæringstilbud der realkompetanse inngår som grunnlag for fritak.

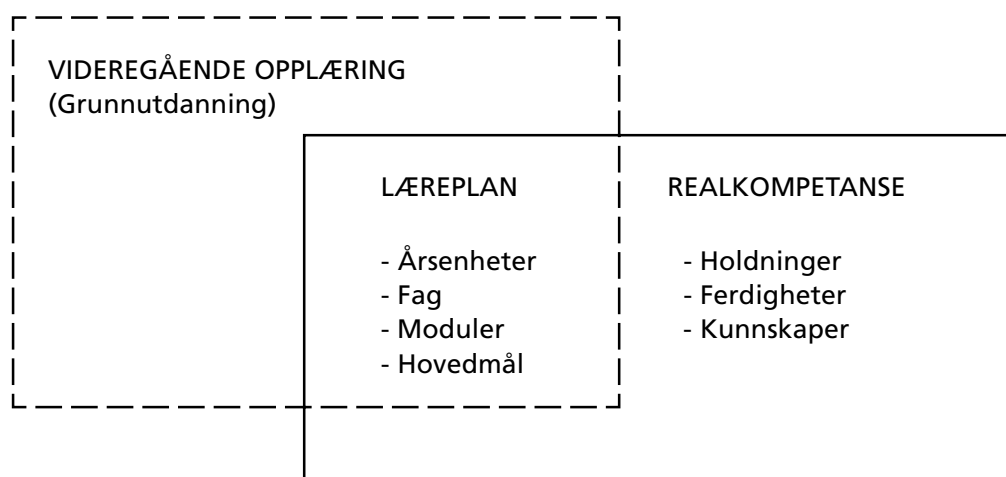
I tillegg var det en målsetting at flest mulig av deltakerne skulle oppnå full studie- og/eller yrkeskompetanse, det vil si at man skulle få en reell mulighet til å fullføre utdanningen. I de tilfeller der en ikke oppnådde dette, skulle tilbudet innrettes slik at deltakeren likevel fikk en formell dokumentasjon på det nivået hun eller han avsluttet på. Denne målsettingen er foreløpig ikke brutt i den tiden prosjektet har vært i gang.

### Dokumentasjon og godkjenning av realkompetanse

Innholdet i begrepet realkompetanse var ikke definert i utgangspunktet, men man valgte å oppfatte det som «all samlet kompetanse som den enkelte deltaker hadde med seg», det vil si både formelle og uformelle ferdigheter, kunnskaper og holdninger. Dette endret seg noe underveis, ettersom man la definisjonen i Stortingsmelding nr. 42 til grunn; her ble realkompetanse definert som «all kompetanse som ikke er grunnutdanning».

Tre sentrale problemstillinger i debatten om dokumentasjon av realkompetanse er *hva* som kan dokumenteres, *hvem* som skal stå for dokumentasjon og godkjenning, og *hvilken form* denne dokumentasjonen skal ha. I dette prosjektet har man brukt Yrkesopplæringsnemnda som rådgiver for å finne ut hva som er fagrelevant, mens selve dokumentasjonen har skjedd i form av et egenutviklet skjema. Prinsippet som er fulgt i dokumentasjons- og

Figur 3.1 Realkompetansebegrepet (Kilde: Nord-Trøndelag fylkeskommune)



godkjenningprosedyrene, er at man har sørget for bredt inntak, men samtidig sørget for kvalitetssikring av «utgangen», det vil si det som skjer underveis og ved utstedelse av selve kompetansebeviset.

### **Kvalitetssikring av realkompetanse:**

- Kriteriene for godskriving av grunnkurs og/eller VK 1.
- Standpunktkarakter og eksamen på VK 1.
- Vurderinger omkring tilstrekkelig opplæring før kandidaten framstilles for fagprøve.
- Fagprøve eller standpunkt og eksamen på VK 2.

Begrunnelsen for dette er blant annet at det er viktig å unngå at voksne elever som fullfører videregående opplæring på grunnlag av godskrevet realkompetanse skal få en type «B-status» blant arbeidsgiverne. Utdanningsløp med utgangspunkt i dokumentert realkompetanse dreier seg med andre ord ikke om fritak for faglige ferdigheter, men om godskriving av faktisk realkompetanse. Tidligere har godkjenning av realkompetanse i hovedsak vært knyttet til *yrkesfaglige studieretninger*. Det kan imidlertid argumenteres for at det vil være lettere å dokumentere og godkjenne realkompetanse for voksne elever som ønsker å ta *allmennfag*.

### **Eksempel: Realkompetanse som erstatning for grunnkurs**

Modell O:

Grunnkurs	VK 1	VK 2
Godskrives	Opplæring 2/3 år	Opplæring 2/3 år

Modell F:

Grunnkurs	VK 1	Verdiskaping	Opplæring
Godskrives	Opplæring 2/3 år	1 år	1 år

Kilde: Nord-Trøndelag fylkeskommune

### **Kriterier for godskriving av grunnkurs:**

- Bestått grunnkurs fra annen studieretning sammen med 2 års fagrelevant praksis.
- Bestått eksamen i fagene norsk, matematikk eller engelsk på grunnkursnivå sammen med 2 års fagrelevant praksis.
- Fagrelevant praksis i 4 år.

## **Brukere og frafallsproblematikk**

Cirka 20 prosent av deltakerne i prosjektet falt ut på VK 1, noe som er relativt lavt i forhold til landsgjennomsnittet for ordinær videregående utdanning. Det var imidlertid svært få i dette prosjektet som bare fullførte deler av utdanningsløpet. Delkompetanse-problematikken er derfor i en viss forstand mer relevant for delprosjektene A og B, men kommer inn også her, ved at de som ikke fullfører et fullt løp, kan få godskrevet det de faktisk har oppnådd. Dette er nettopp en av de viktigste fordelene med modulstrukturerte opplæringsløp, siden alle har mulighet for å få godkjent noe, uansett om de må bryte før full fagutdanning.

Hovedtyngden av frafallet kommer typisk i starten (de første 14 dagene). Noen faller fra ved juletider, og noen når det nærmer seg slutten (før eksamen). De viktigste grunnene til at folk slutter er etter prosjektledernes vurdering de følgende:

- Livssituasjonen
- At man skaffer seg arbeid
- At man ikke helt visste hva man gikk i gang med, det vil si at utdanningsløpet oppleves som for krevende.

Av disse grunnene er det den enkeltes livssituasjon som har størst betydning. Enkelte deltakere oppdager kanskje etter hvert at de har lagt listen litt for høyt, og reduserer ambisjonsnivået noe, uten å gi opp hele utdanningsløpet. En annen gruppe som kan få problemer med å fullføre, er arbeidsledige som ved å ta utdanning mister retten til arbeidsledighetstrygd. Dette er tatt opp med departementet, uten at man har fått noen avklaring, og regelverket framstår derfor i dag som en alvorlig hindring for vellykket etterutdanning for voksne. Det er for eksempel et paradoks at enkelte av de arbeidsledige deltakerne kunne beholdt trygden hvis de hadde tatt utdanningen på kveldstid. Dette er imidlertid ikke alltid gjennomførbart, særlig fordi flertallet er kvinner med ansvar for barn og andre omsorgsoppgaver i hjemmet.

Når det gjelder de arbeidsledige, har cirka 70 prosent ikke fullført videregående opplæring. Nord-Trøndelag har hatt lavt utdanningsnivå sammenliknet med landsgjennomsnittet (både med hensyn til videregående og høyere utdanning), men dette er nå i ferd med å snu. Dette mener man kan oppfattes som en direkte effekt av prosjektet.

Hovedtyngden av deltakerne har vært kvinner innen helse- og sosialfag (barne- og ungdomsarbeiderfaget og omsorgsarbeiderfaget). Elever som har gjennomført disse opplæringsløpene, har hatt praksisperioder hos ulike kommunale/fylkeskommunale arbeidsgivere. Når det gjelder arbeidsgivere/bedrifter i privat sektor, har man kun ett eksempel; et samarbeid med Aker Verdal om opplæring av stillasarbeidere. Dette kurset ble lagt opp etter deltakernes ønsker, og samtlige deltakere gikk opp til §20-kurs som privatister. Kurset hadde en varighet på seks måneder og ble avsluttet med praktisk fagprøve. Erfaringene fra kurset var meget gode. Deltakerne «kunne alt» i utgangspunktet, og så ikke helt vitsen med opplæring. Etter hvert endret dette synet seg. Krav til kunnskap om ulike typer beregninger førte blant annet til at deltakerne ønsket mer organisert undervisning. Aker Verdal tilrettela for dette, og samarbeidet nært med Verdal videregående skole gjennom hele kursperioden.

Ut over dette har man ikke mange konkrete eksempler på samarbeid med bedrifter.

## **Hjelpepleiere og omsorgsarbeidere**

Hjelpepleierutdanningen er i utgangspunktet treårig. I dette prosjektet har man imidlertid gjennomført komprimerte løp, hvor deltakerne har gjennomført opplæringen på to år. Dette er minimumstiden en kan bruke for å få opplæringen godkjent. Man har hatt relativt liten søknad/respons til §20-kurs i omsorgsarbeiderfaget. En av grunnene til dette, er at interessen fra arbeidsgiverne har vært svak. En annen grunn som framheves, er at forholdet mellom hjelpepleierfaget og omsorgsarbeiderfaget er preget av status- og profesjonsinteresser. Særlig det siste understrekes av prosjektlederne som en viktig grunn til at mange heller ønsker hjelpepleierutdanning framfor opplæring til omsorgsarbeider.

Arbeidsmarkedsetaten har vært en god samarbeidspartner under hele prosjektet. Det samme har trykdeetaten, som særlig har engasjert seg som pådriver i forhold til enslige forsørgere. Disse har blant annet fått ekstra inntakspoeng ved søknad om deltakelse i prosjektet. Dette har hatt stor betydning, da cirka en tredjedel av deltakerne har vært enslige forsørgere.

## **Hvordan kom man i kontakt med brukerne?**

Utdanningsseksjonen i fylkeskommunen gir ut en katalog med oversikt over alle kurstilbud, inkludert voksenopplæring. Her finner en også oversikt over søknadsprosedyrer og et eget skjema for vurdering av realkompetanse. I tillegg har man annonsert tilbudene på vanlig måte. Prosjektlederne understreker at det kan være litt tilfeldig hvem som får vite om de ulike voksenopplæringstilbudene. I tillegg er det en tendens til at man blir «overkjørt» av de private kurstilbyderne. Det typiske er at deltakerne har kommet i kontakt med prosjektet gjennom personlige nettverk. Den beste markedsføringen av prosjektet har derfor vært kursdeltakere som allerede har gjennomført ulike kurs.

Ved Verdal videregående skole startet man med 20 elever, men har nå 50 voksne elever. Denne har hatt flest voksne elever, men det har også vært en økning ved de andre skolene som har deltatt i prosjektet. En viktig erfaring man har gjort i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet, er at voksne elever som har gjennomført opplæring i barne- og ungdomsarbeider- og omsorgsarbeiderfaget det ene året, søker på opplæring i allmennfag året etter: Tidligere var studiekompetanse for mange av disse elevene ikke ansett som et realistisk mål. Etter å ha gjennomført voksenopplæring innen prosjektet, ser de at dette ikke nødvendigvis er uoverkommelig. Man har derfor eksempler på elever som starter på et utdanningsløp for å ta en bestemt fagutdanning, men som deretter går videre til allmennfag og senere høgskoleutdanning.

## **Begrensninger**

En viktig erfaring fra prosjektet er at det generelt eksisterer mye uvitenhet om hva man egentlig har av allerede oppnådd kompetanse. Mange er ikke klar over at de har kurs og tidligere praksis som kan godkjennes. En sentral strategi i prosjektet har derfor vært å modellere først, for så å markedsføre de konkrete tilbudene og ordningene. Voksne elever har i utgangspunktet mange spørsmål som går på det rent faglige, men er generelt flinke til å benytte seg av veiledningsapparatet. Dette varierer gjerne fra sted til sted. Det helt sentrale problemet i forbindelse med denne typen opplæring, er at voksne har en helt annen

livssituasjon enn den lærerne er vant til. En viktig del av gjennomføringen av prosjektet har derfor vært å få lærerne til å innse dette. Man har derfor gitt alle lærerne et tilbud om en etterutdanningsmodul i voksenopplæringspedagogikk, på 35 timer. Ikke minst med hensyn til denne delen av prosjektet har man fått mange positive ringvirkninger. Blant annet har man klart å etablere en felles holdning til fraværproblematikken, som er av en annen type enn den lærerne møter i forhold til ordinære elever. Prosjektlederne understreker at det hadde vært ønskelig med en rådgiver som folk kunne henvende seg til, ikke minst for å drøfte spørsmål knyttet til godkjenning av ulike typer realkompetanse. Dette har prosjektlederne ved de ulike skolene tatt seg av hittil, men det er et stort behov for egne kompetente folk som kan ta seg av og følge opp dette. Konkret innebærer dette at det er behov for etterutdanning av personell som kan ta ansvar for selve godkjenningsprosedyrene.

En annen viktig hindring er at lover og forskrifter fortsatt er uklare. Blant annet kan det være nødvendig å få inn egne paragrafer i Lov om videregående opplæring og i Lov om fagopplæring i arbeidslivet, om hvilke kompetansebevis som kan benyttes ved godkjenning av ulike typer realkompetanse. Inntaksforskriften (§§ 7-1, 10-2) og vurderingsforskriften (§§ 2-8, 3-2, 3-8) åpner for godskriving, men er lite presis i forhold til konkret godkjenning av realkompetanse.

### **Fra tradisjonell utdanning til læring gjennom arbeid?**

Prisnippet som ble lagt til grunn for dokumentasjons- og godkjenningsprosedyrene i Nord-Trøndelag, er illustrerende i forhold til en utvikling der dokumentasjon av realkompetanse får en mer sentral plass. Her ønsket man ikke å stille for strenge krav til formell kompetanse ved inntak, men la stor vekt på å kvalitetssikre sluttkompetansen. Med en slik tilnærming understreker man at det ikke dreier seg om fritak for faglige ferdigheter, men at også arbeidserfaring er et relevant vurderingsgrunnlag for eventuelle fritak.

## **3.3 Aktiviteter og planer i øvrige fylkeskommuner**

Intervjuundersøkelsen viste at få fylkeskommuner har gjennomført systematiske forsøk med dokumentasjon av realkompetanse. Unntakene er de fylkene som har deltatt i de KUF-organiserte prosjektene «Brukertilpasset opplæring for voksne» og «Delkompetanseprosjektet».

Blant fylkeskommunene er det generelt stor oppmerksomhet og interesse rettet mot forsøksfylkene og de erfaringer som er gjort. Et flertall av fylkeskommunene er nå i ferd med å planlegge eller etablere egne ordninger som i større eller mindre grad bygger på trekk fra prosjektene som er gjennomført sentralt. Ikke minst i forsøksfylkene er man i god gang med videreføring og utvikling av egne modeller. Noen fylker har valgt å avvente retningslinjer fra sentralt hold før man går i gang med å utvikle egne dokumentasjonsordninger. I alle fylkeskommuner er man opptatt av å få en snarlig avklaring med hensyn til finansiering av realkompetansevurdering. Nedenfor gir vi en kort beskrivelse av aktiviteter som er iverksatt eller på planleggingsstadiet.

## **Brukertilpasset opplæring for voksne i Oppland**

I Opplands-modellen bygget man opp to kompetansevurderingssentraler, der man prøvde ut modeller og metoder for vurdering og dokumentasjon av realkompetanse. Vurderingen tok utgangspunkt i læreplanen for videregående opplæring. I tillegg ble det etablert veiledningsteam som skulle arbeide med utvikling og brukerrettede tilbud som var tilpasset det definerte behovet for opplæring og veiledning.

Det som kjennetegner vurderingsmetoden i denne modellen, er at man i første rekke baserer seg på intervju og dokumentasjon i tillegg til eventuelle samtaler med tidligere arbeidsgivere. Individrettet realkompetansevurdering av denne typen vil nødvendigvis bli relativt ressurskrevende.

En viktig erfaring er at det å informere om tiltakene, komme i kontakt med brukere og motivere voksne til å oppnå formell kompetanse, krevde en større innsats enn man på forhånd hadde trodd. Det viste seg også at flere personer etter gjennomført kompetansevurdering likevel ikke var motivert til å gjennomføre et formelt utdanningsløp.

I Oppland er man opptatt av at man gjennom prosjektet har et erfaringsmateriale som er tilstrekkelig stort til at det nå må være mulig å komme over i en driftsfase. En viktig erfaring fra prosjektet er at flaskehalsen er å kunne tilby skreddersydde opplegg på bakgrunn av realkompetansevurderingen som er gjort. Økt bruk av fjernundervisning er en forutsetning for å løse disse utfordringene. På sikt ser man for seg at internettbasert undervisning som viktigste metodikk vil gjøre opplæringen bedre tilpasset voksnes behov.

Hittil har man i hovedsak jobbet med enkeltindivider i Opplands-prosjektet. På sikt vil man i større grad måtte jobbe med tilpasning i forhold til næringslivet. Dette er en stor utfordring også for bedriftene, ikke minst i et fylke der næringsstrukturen er preget av små bedrifter med begrenset strategisk kapasitet. I tiden framover tar man derfor sikte på å styrke samarbeidet med næringsavdelingen i fylkeskommunen.

## **Forsøk og planer i andre fylker**

I Akershus vil man bygge videre på erfaringene fra Delkompetanseprosjektet – del C. Også her har man opprettet fire kompetansevurderingssentraler (Ås, Jessheim, Lørenskog og Asker/Bærum), som skal gjennomføre kompetansevurdering og tilby veiledning for voksne opplæringsøkende.

I Rogaland startet man opp et eget prosjekt i 1998. Formålet med prosjektet var også her å kartlegge kompetanse og å foreslå og tilrettelegge tiltak med sikte på å nå formell kompetanse. I denne modellen benytter man intervju i kombinasjon med dataverktøy. I samarbeid med firmaet Jærtek utvikler man nå et dataprogram som voksne kan bruke for å få testet ut sine kunnskaper i forhold til aktuelle læreplanmål. På bakgrunn av egentest og intervju gjennomføres en yrkesprøving av kandidaten.

I Finnmark vil man opprette godkjenningssentraler ved to videregående skoler. Opplæringsøkere skal her få kontakt med personer med god kjennskap til faget, som realkompetansen skal vurderes opp mot. Realkompetansen vil bli vurdert i forhold til mål i læreplanen. I Hedmark har man tidligere hatt realkompetansevurderinger i forhold til enkelttilbud, men har ikke etablert noen systematisk ordning. Man har blant annet hatt et prosjekt innenfor helse- og sosialfag som har gitt studiekompetanse på 1,5 år på Hamar, i Trysil og Kongsvinger. Opplegget karakteriseres som svært vellykket. Man planlegger nå etablering av «mot-

takssentraler», der opplæringsøkende skal få kartlagt sin realkompetanse og få veiledning om tilbud.

I Troms har man vært i kontakt med de ansvarlige i Oppland og Rogaland om deres erfaring med realkompetansevurderinger. Man vil trolig velge en kombinasjon av de to modellene, det vil si intervjuer i kombinasjon med databasert kartleggingsverktøy. I første omgang tar man sikte på å utforme ordninger innenfor omsorgssektoren og fiskerisektoren.

I Buskerud vil man bygge opp regionale ressurs/kompetansesentra ved fire skoler (Drammen, Hallingdal, Kongsberg og Hønefoss). Realkompetansevurderingen er tenkt lagt til disse sentrene. I tillegg ønsker man å ha en saksbehandler med koordineringsfunksjon hos fylkesadministrasjonen sentralt. Også her vil man trolig velge en modell etter mønster fra Opplands-modellen. Om kartleggingsverktøy skal tas i bruk, ønsker man å avvente eventuelle initiativ fra departementet. Det anses som lite hensiktsmessig at hver fylkeskommune skal finne fram til og utvikle slike verktøy selv. Man tenker seg en blanding av dagkurs og kveldskurs, gjerne med fjernundervisning og samlinger i kombinasjon.

I Sør-Trøndelag vil man bygge videre på erfaringene fra Trønder-verkstedet. Man tenker seg en modell med fire regionale ressursentre med ansvaret for kompetansevurdering. Også her ønsker man å ha en koordinator sentralt i fylkeskommunen (under utdannings-etaten). Ut over dette avventer man erfaringene fra Oppland og sentrale retningslinjer.

Utdanningsjefene i Agder-fylkene, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal (opplæringsregion Syd-Vest) vil inngå et samarbeid med tanke på utbygging og videreutvikling av kartleggingsverktøyet fra Jærtek. I Vest-Agder har man fulgt Opplands-modellen nøye, og har registrert at denne modellen ser ut til å ha bred støtte og aksept. Likevel tror man at intervjuer alene ikke er nok. Det vises til at særlig kvinner vil ha en tendens til å undervurdere egne evner, og dermed komme dårligere ut i en intervjusituasjon. Bruk av dataverktøy er derfor tenkt som et supplement til modellen. Også her tenker man seg å etablere kompetansevurderingssentraler ved fire-fem ressursentre.

Ut over de prosjektene som er gjennomført i forsøksfylkene, er det gjort få systematiske forsøk på dokumentasjon av realkompetanse i fylkene. Et unntak er §20-ordningen. Her gir fylkesutdanningsjefene gjennomgående uttrykk for svært gode erfaringer. Denne ordningen er innarbeidet, og partene har et eiendomsforhold til den. At ordningen er enkel å forstå og praktisere, blir også framholdt som positivt.

### **Lite kunnskap om opplæringsbehov blant voksne**

Intervjuundersøkelsen blant fylkesutdanningsjefene viste at kompetansereformen blir betraktet som en viktig reform med store utfordringer for fylkeskommunene. Noen ga uttrykk for at kompetansereformen gir en fin mulighet til å utvikle seg som profesjonell utdanningstilbyder. Likevel var det bare et fåtall fylker som hadde gjennomført en systematisk kartlegging av opplæringsbehovet blant voksne i eget fylke. Mange forklarte dette med begrensede økonomiske rammer. Nedskjæringer i fylkeskommunenes opplæringsbudsjetter rammer i første rekke voksne søkere uten rett til utdanning. Mange er skeptiske til å lage ambisiøse voksenopplæringsplaner uten realisme i budsjettene. Men det er også mulig å snu problemstillingen, slik en av informantene gjorde: Kartlegging og dokumentasjon av behovet er en forutsetning for å få utløst midler til voksenopplæringen.

## **Målgrupper og barrierer**

I flere fylker ser man det som en viktig oppgave å tilby videregående opplæring til så mange voksne som mulig. I den grad man har pekt ut særlige målgrupper, er dette i første rekke grupper som i utgangspunktet stiller svakt på arbeidsmarkedet; enslige forsørgere, innvandrere og trygdede. Tidligere søkning til voksenopplæring viser at etterspørselen er størst blant kvinner som søker seg til allmennfag eller helse- og omsorgsfag.

Flere steder har man gjennomført kampanjer rettet mot voksne. Når oppslutningen likevel har vært lav, blir dette forklart med lav selvtillit, manglende finansiering og lite tilrettelegging i form av kveldsundervisning, modulbaserte opplegg, tilbud i nærmiljøet/fleksible læringsformer, komprimerte kurs m.v. Enkelte steder forklares lav interesse også med lite utdanningsorientert kultur i fylket.

Tilbudet til voksne i dag består i stor grad av allmennfag/allmennfaglig påbygning, kvalifisering av og påbygningskurs for hjelpepleiere, samt teorikurs til praksiskandidatordningen (§20). Hovedinntrykket er at de fleste fylkene ligger i startgropa når det gjelder utviklingen av brukerrettede opplæringstilbud.

## **Lite dialog med arbeidsgiversiden**

Et flertall av informantene oppgir at de ikke har oversikt over behovet for videregående opplæring blant ansatte i fylkeskommunen. Generelt vet man likevel at utdanningsnivået er gjennomgående høyt. Etterspørselen har hittil særlig vært knyttet til praksiskandidatordningen (§20). Omsorgsfagene dominerer, men det er også etterspørsel etter fagbrev i renholds- og kokkefag. Videre er det behov for IT-opplæring blant lærere i videregående skole.

Flere av fylkesutdanningsjefene gir uttrykk for at kommunene og fylkeskommunene generelt må utvikle sin bestillerkompetanse når det gjelder etter- og videreutdanning og kompetanseutvikling generelt for egne ansatte. Enkelte informanter på skolesiden gir uttrykk for at det har vært vanskelig å få forståelse for at kompetansereformen også angår fylkeskommunen som arbeidsgiver. På den annen side er det bred enighet om at også tilbyderrollen må bli bedre. Ikke minst ser man en utfordring i det å utvikle mer skreddersydde og brukerrettede tilbud. Økonomi er en viktig begrensning. Men mange peker også på at dagens skole på mange måter henger fast i en virkelighet der undervisningen foregår fra klokka 9 til 15, og elevene er mellom 16 og 19 år.

Innenfor eget arbeidsgiverområde ga flere av informantene uttrykk for at det ville være sterkt ønskelig dersom man kunne få aksept for lønnsfastsetting på grunnlag av realkompetanse hos lærere, og at realkompetansevurdering også kunne være aktuelt ved rekruttering av personer som kan undervise for eksempel i datafag. På den annen side forventer man sterk motstand mot slike forslag fra lærerorganisasjonenes side.

## **Uklare spilleregler på tilbudssiden?**

Forholdet mellom fylkeskommunens ressursentre og studieforbundene bærer preg av både samarbeid og konkurranse. Mange av informantene gir uttrykk for at det er fruktbart med flere aktører som tilbyr voksenopplæring. På den annen side opplever man at rammebetingelsene er svært forskjellige for henholdsvis ressursentre og studieforbund. Studieforbundene



bruker fylkeskommunens undervisningslokaler og -utstyr vederlagsfritt, og de har anledning til å kreve egenandel fra kursdeltakerne. Studieforbundene står også friere i forhold til avtaleverket. Med lavere lønnskostnader vil de derfor normalt kunne tilby rimeligere kurs enn ressursentrene. Fylkeskommunen på sin side har eneretten til eksamensavviklingen. Mange av fylkesutdanningssjefene etterlyser nå en klarere strategi for samhandlingen mellom tilbydere på videregående skoles nivå.

Noen informanter trekker fram de positive bidrag oppdragsvirksomheten gjennom ressursentrene kan tilføre de videregående skolene. Et eksempel på dette er Hordaland, der skolene har benyttet overskuddet fra oppdragsvirksomheten til å investere i utstyr, bygninger og kompetanseutvikling for egne ansatte. Gjennom denne virksomheten har man dessuten kommet i bedre inngrep med både privat og offentlig sektor, noe som har gitt gode læringseffekter.

### **Nye oppgaver – gammelt verktøy?**

Flere gir uttrykk for at reformen gir fylkeskommunen helt nye oppgaver. Disse skal imidlertid løses med en skole og en organisasjon som er beregnet på helt andre oppgaver. Tariffavtaler og arbeidstidsbestemmelser i skolen framholdes av mange som store utfordringer i forhold til gjennomføringen av reformen. Samtidig advares det mot at en konsekvens av å overlate dette til private tilbydere, er at fylkeskommunen går glipp av viktige muligheter til intern læring.

### **Krav til et nasjonalt dokumentasjonssystem**

Avslutningsvis i intervjuene ba vi informantene oppsummere hvilke hensyn som, sett fra fylkeskommunens side som skoleeier, er viktige å ivareta i forbindelse med utformingen av en nasjonal dokumentasjonsordning. De viktigste momentene var:

- En dokumentasjonsordning er viktig å få på plass
- Finansiering må avklares – skolen må tilføres ressurser
- Ordningen må være lett å bruke
- Den må ha legitimitet hos alle parter
- Den må være rettferdig
- Den må gi rom for skjønn
- Den må ikke være for byråkratisk

En slik oppsummering kan vanskelig bli noe annet enn en generell ønskeliste med til dels motstridende hensyn. Vi finner i stor grad de samme punktene på arbeidsgiversiden som på skolesiden. Det interessante er å diskutere i hvilken grad ulike hensyn blir ivaretatt eller må vike i de konkrete modellene og tiltakene som er prøvd ut, og i de som planlegges.

### 3.4 Arbeidsgivers behov og utdanningsidens tiltak

I forrige kapittel presenterte vi arbeidsgiversidens forventninger, interesser og behov slik disse kommer til uttrykk i intervjuundersøkelsen med fylkespersonalsjefene. I dette kapitlet har vi presentert skolesidens erfaringer og planer med ulike modeller for realkompetansevurdering. Kan vi på denne bakgrunn si noe om graden av samsvar mellom de dokumentasjonsordninger som er etablert eller planlagt, og arbeidsgivers behov?

Vi har sett at informantene, både på arbeidsgiversiden og på skolesiden, i all hovedsak har positive erfaringer med §20-ordningen. Mye taler derfor for at det kunne være fornuftig å videreføre viktige sider ved denne ordningen i utviklingen av en nasjonal dokumentasjonsordning. En gjennomgang av de modeller som er prøvet ut og de tiltak som planlegges i fylkene, viser imidlertid at disse skiller seg fra §20-ordningen på en rekke punkter.

§20-ordningen blir ofte holdt fram som en fleksibel ordning som stimulerer læring på arbeidsplassen (Reichborn, Pape og Kleven 1998). Den er fleksibel på den måten at det er opp til bedriften og den enkelte å vurdere hva som for dem er den fornuftige måten å skaffe seg kompetansen på. Forutsetningen er at kompetansen er tydelig. Det kan være store variasjoner i hvordan §20-kandidatene har skaffet seg kompetanse. Virksomhetene bidrar i stor grad til kompetanseutviklingen, men på svært ulike måter og med lokale og situasjonsbestemte tilpasninger. På denne måten bidrar §20-ordningen til å stimulere oppmerksomhet om kompetanse og synliggjøre læringsprosesser på arbeidsplassen.

I de ordningene som er beskrevet i dette kapitlet, er det vanskelig å se en tilsvarende læringseffekt på arbeidsplassen. Vurdering av realkompetanse og utforming av tilbud skjer i dialog mellom enkeltindividet og veiledere med tilknytning til skolen. Arbeidsgiversiden har i liten grad vært involvert i denne prosessen.

Videre ser vi at kompetansen kartlegges gjennom intervjuer, tester og prøver som er utformet med utgangspunkt i læreplanverket. Arbeidsgiverne på sin side er opptatt av et kompetansebegrep med vekt på *utførelsesdyktighet*. Dette forutsetter trolig utprøving i konkrete arbeidssituasjoner snarere enn skolebaserte utprøvningsmetoder.

En intensjon med en nasjonal dokumentasjonsordning er at den skal omfatte personer både i og utenfor arbeidslivet. Flere av de tiltakene som er gjennomført til nå har i første rekke vært rettet mot personer med en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Mange ser det som en stor utfordring å komme i inngrep med arbeidslivet. Økonomi, kultur og tradisjoner er forhold som sammen med avtaleverk vanskeliggjør dialog og samarbeid mellom utdanningssystemet og arbeidslivet.

Undersøkelsen i fylkene har bidratt til å forsterke inntrykket av to ulike perspektiver på henholdsvis skolesiden og arbeidsgiversiden. På skolesiden er man opptatt av at flest mulig skal ha mulighet til å ta formell utdanning. En mulig måte å gjennomføre dette på for en stor gruppe voksne, er gjennom godskriving av realkompetanse. På arbeidsgiversiden er ikke behovet for en dokumentasjonsordning nødvendigvis knyttet til ønsket om et formelt utdanningsløp. I like stor grad kan det være behovet for et bedre beslutningsgrunnlag ved tilsetting, opprykk og lønnsvurdering som er drivkreftene bak en dokumentasjonsordning.

I neste kapittel går vi nærmere inn på de ulike aktørenes perspektiver på og interesse i dokumentasjonsordninger. I forlengelsen av dette tar vi opp diskusjonen om reformen som en skolereform eller arbeidslivsreform.

## 4 Sammenfatning og analyse

Kapittel 2 og 3 presenterte resultatene av intervjuundersøkelsen blant fylkesutdannings- og fylkespersonalsjefene samt erfaringer fra to primærkommuner. Foreløpig har vi *beskrevet* hva de ulike ordningene går ut på, hvilket formål de hadde, og hvilke særegne problemer og behov de ga opphav til. I dette kapitlet skal vi sammenfatte kommunesektorens behov for og erfaringer med dokumentasjon av realkompetanse på en mer systematisk måte, både fra et arbeidsgiverperspektiv og fra perspektivet som skoleeier. Med utgangspunkt i erfaringer og intervjumateriale sorterer vi de ulike dokumentasjonsordningene i fire hovedmodeller. Modellene skiller seg fra hverandre når det gjelder hvilket kompetansebegrep som ligger til grunn for dokumentasjonsordningen, og hva dokumentasjonsgrunnlaget består i. Deretter drøfter vi muligheter og begrensninger i de ulike modellene, og hvilke målsetninger og målgrupper de retter seg mot. På bakgrunn av denne drøftingen summerer vi opp noen elementer som kan være bærebjelker i et framtidig system for dokumentasjon av realkompetanse.

### 4.1 Aktørenes interesser i nye dokumentasjonsordninger

Det er mange aktører og mange interesser involvert i arbeidet med dokumentasjon av realkompetanse, og nytteverdien av dokumentasjonsordningene må ses i forhold til disse. For *arbeidstakere* kan dokumentert kompetanse øke verdien på arbeidsmarkedet og gi mulighet for inntak eller avkortede og tilpassede løp i utdanningssystemet. Dokumentasjonsordningene kan også skape nye muligheter for læring gjennom arbeidet. For *arbeidsgivere* kan kompetansedokumentasjon forenkle arbeidet med å finne «rett person til rett jobb» både ved rekruttering og intern kompetanseforvaltning, og det kan øke fleksibiliteten i arbeidsstokken ved å øke bredden i oppgaver den enkelte kan utføre. Dokumentasjon av realkompetanse kan være et hjelpemiddel for å kartlegge faktiske kompetansebehov som kan understøtte kompetanseutvikling, og gode dokumentasjonsordninger kan være et middel til å kanalisere arbeidstakernes kompetanseutvikling mot det som er viktigst for virksomheten. Gode dokumentasjonsordninger kan i enkelte tilfeller være et virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidskraft, og gjøre det enklere å premiere realkompetanse lønnsmessig. For *utdanningsinstitusjonene* er dokumentasjon av realkompetanse viktig for å gjennomføre tilpassede opplæringsløp for voksne. For *samfunnet* kan dokumentasjonsordninger som gjør kompetansen gjenkjennbar på tvers av virksomheter, bransje- og landegrenser bidra til å øke mobiliteten på arbeidsmarkedet. Endelig kan slike ordninger bidra til å effektivisere og desentralisere det totale kompetanseutviklingsarbeidet ved å anerkjenne læring som foregår andre steder enn i utdanningssystemet. I det følgende skal vi i hovedsak konsentrere oss om arbeidsgivernes og utdanningsinstitusjonenes interesser.

## Interesser, behov og erfaringer hos arbeidsgiverne

Erfaringene fra de to primærkommunene i undersøkelsen viser hvordan behovet for dokumentasjon av realkompetanse springer ut av konkrete personalpolitiske utfordringer, som rekruttering, utnyttelse, utvikling og belønning av kompetanse. I Kristiansand kommune var utgangspunktet for det interne sertifiseringssystemet behovet for å verdsette kompetanse tilegnet utenfor utdanningssystemet på lik linje med høskolebasert utdanning. Arbeidstakernes kompetanse anerkjennes og formaliseres i form av såkalte «KK-poeng», som skal tildeles av et partssammensatt organ, basert på en vurdering av arbeidserfaring i kombinasjon med kurs. KK-poengene er ekvivalent med høskole-vektall, og kan dermed gi samme lønns- og stillingsmessige uttelling som høskolepoeng.

I Sandefjord kommune var utgangspunktet mangelen på sykepleiere og annet helsepersonell, behovet for å utnytte realkompetanse mer effektivt og fleksibelt for å avlaste yrkesgrupper det er mangel på, og for å skape mer utviklende jobber for andre grupper. Tanken er å skyve oppgaver som tradisjonelt har blitt utført av blant annet sykepleiere (for eksempel administrativt arbeid) over til andre grupper, og dermed utnytte sykepleiefaglige ressurser bedre. Arbeidet i Sandefjord er i første rekke rettet mot *kartlegging* og *utnytting* av realkompetanse, men i forlengelsen av dette kan man også tenke seg at det utstedes en form for individuell dokumentasjon. Både i Sandefjord og Kristiansand er prosjektene utformet i samarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Blant fylkespersonalsjefene var erfaringene med dokumentasjon av realkompetanse i hovedsak knyttet til §20-ordningen, som er den dokumentasjonsordningen som har klart størst omfang både i kommunesektoren og i norsk arbeidsliv for øvrig. Erfaringene med ordningen er i hovedsak positive, fagbrevet bidrar til økt motivasjon hos mange arbeidstakere, og læringsmiljøet utvikles blant annet gjennom et styrket apparat for veiledning. En del personalsjefer nevner som en negativ side at mange fagbrev tas med lønn som hovedmotiv. Praksisen når det gjelder lønnstillegg for fagbrev som tas gjennom §20 varierer, og tolkningen av tariffavtalens bestemmelser på dette området er omstridt.

Selv om erfaringene med *dokumentasjon* av realkompetanse først og fremst er knyttet til §20-ordningen, foregår det en rekke prosesser i fylkeskommunene der arbeidstakernes realkompetanse *vurderes*, for eksempel i tilsettingsprosesser, i forbindelse med lønnsplasing og stillingsvurdering, ved planlegging av opplærings- og utdanningstiltak og når arbeidsoppgaver fordeles i det daglige. Behovene for nye dokumentasjonssystemer springer ut av behovet for hjelp og støtte i slike prosesser. Hos fylkespersonalsjefene var behovet for nye dokumentasjonssystemer særlig knyttet til *stillingsvurdering*. Mangelen på klare kriterier for vurdering av realkompetanse og ansvar medvirker til at avansementsstillinger brukes i begrenset grad. Personalsjefene gir uttrykk for at det er en viktig utfordring å skape legitimitet rundt stillingsvurderinger, og at det er behov for systemer som kan skape en mer enhetlig praksis i bruken av avansementsstillinger. Samtidig peker de på at arbeidsgiver ønsker frihet til å gi lønnsmessig uttelling til de former for kompetanse og kompetanseutvikling som best tilfredsstiller virksomhetenes lokale behov. Det synes her å ligge et åpenbart paradoks. Det er neppe mulig å lage nasjonale dokumentasjonssystemer som fratar partene lokalt ansvaret for å skape legitimitet rundt lokal lønns- og stillingsvurdering. Uenigheten rundt lønnsmessig uttelling for fagbrev tatt gjennom §20-ordningen understreker at gode dokumentasjonsordninger i seg selv ikke løser slike problemer, selv om de kan være et hjelpe-

middel. Sett fra et arbeidsgiverperspektiv er det klart interessant å unngå lønnspress som følge av nye dokumentasjonssystemer, og det er derfor rimelig å anta at arbeidsgiverne ønsker å få størst mulig kontroll over beslutningene om lønnstillegg som følge av dokumentert realkompetanse. Behovet for å holde lønnsveksten nede vil antakelig kunne være et hinder for videre samarbeid med arbeidstakerne om nye dokumentasjonsordninger.

Et annet viktig arbeidsgiverbehov er knyttet til å kunne *utnytte personalets realkompetanse mer fleksibelt og effektivt*, særlig i virksomheter der det er strenge bestemmelser eller etablerte tradisjoner for hvilken formalkompetanse som kreves for å utføre ulike oppgaver eller tre inn i bestemte stillinger. Når det gjelder *tilsettingsprosesser*, inngår vurderinger av jobbsøkernes realkompetanse som et naturlig element. Vurdering av jobbsøkernes sosiale kompetanse utgjør en viktig del av denne prosessen, og det er bred enighet om at denne typen kompetanse er av stor betydning for kvaliteten i tjenesteytingen. De fleste personalsjefene er likevel av den oppfatning at vurdering av sosial kompetanse må skje gjennom tradisjonelle metoder som intervjuer og referanser, og at slike vurderinger alltid vil ha et skjønsmessig og subjektivt innslag. Inkorporering av sosial kompetanse i et framtidig nasjonalt dokumentasjonssystem vil derfor ha begrenset verdi. Noen få mener likevel at et enhetlig system for dokumentasjon av realkompetanse, der sosial kompetanse inngår som ett element, vil kunne være et hjelpemiddel i arbeidet med å sortere jobbsøkerbunken.

I det nasjonale arbeidet med nye dokumentasjonssystemer har det vært et sentralt formål både å oppvurdere den læringen som foregår gjennom arbeidet, og å bruke denne dokumentasjonen for å fase arbeidstakere inn på riktig nivå i utdanningssystemet. Blant fylkespersonalsjefene var det få som hadde gjennomtenkte synspunkter på hvordan et system for dokumentasjon av realkompetanse kan brukes til å styrke kompetanseutviklingen. Det var bred enighet om at arbeidet er en viktig kilde til læring og tilegnelse av realkompetanse. Flere pekte også på at nye dokumentasjonssystemer bør gi mulighet for ansatte til å utvikle sin kompetanse uten å måtte gå langvarige skoleløp. Det ble for eksempel uttrykt klar interesse fra flere for at hjelpepleiere kunne få godskrevet arbeidserfaring for å korte ned løpet fram mot sykepleierstatus, og for at større deler av sykepleieropplæringen kunne foregå gjennom praktisk arbeid og veiledning.

Intervjuene tyder likevel på at fylkeskommunene så langt ikke har strategier for hvordan kompetanse tilegnet gjennom arbeidet kan dokumenteres eller formaliseres på nye måter. Det er heller ikke på sentralt nivå i fylkeskommunen utviklet strategier for hvordan dokumentasjonssystemer kan bidra til å styrke videreutviklingen av arbeidsplassen som læringsarena. Svært få har tenkt gjennom muligheten for å bruke et system for dokumentasjon av realkompetanse inn mot det formelle utdanningssystemet, som middel for å lage mer brukertilpassede utdanningstilbud for egne ansatte. Vårt datamateriale indikerer dermed at *tenkningen rundt dokumentasjonssystemer som redskap i kompetanseutviklingen, eller som et ledd i å skape bedre samarbeid mellom skole og arbeidsliv, har kommet svært kort i fylkeskommunene.*

En del pekte på behov for regelmessig kartlegging av kompetanse og kompetansebehov, og at dette krever forbedringer i eksisterende lønns- og personaldatasystemer. Flere ga uttrykk for at nye dokumentasjonssystemer måtte kunne innpasses i disse systemene, og være til hjelp i kompetansekartleggingen. Det var også et gjennomgående krav at nye dokumentasjonssystemer måtte være administrativt enkle å håndtere.

## **Interesser, behov og erfaringer på utdanningsiden**

Når det gjelder etter- og videreutdanning, kan det argumenteres for at utdanningsinstitusjonene strengt tatt ikke har, eller bør ha, noen egne interesser knyttet til realkompetansedokumentasjon. Skolenes interesser kan da oppfattes som et speilbilde av de interessene som styrer arbeidsgivernes behov, nemlig å sikre utdanning av tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft. I virkeligheten er dette forholdet selvsagt langt mer komplisert, noe ikke minst den kroniske mangelen på kvalifisert arbeidskraft innen helsesektoren illustrerer.

Også på skolesiden er det gode erfaringer med §20-ordningen. Samtidig har planer og konkrete forsøk med nye dokumentasjonsordninger kommet et godt stykke lenger enn på personalsiden. Begrepet dokumentasjon av realkompetanse er godt innarbeidet. Flere forsøksfylker har under utprøving nye dokumentasjonsordninger som del av KUF-prosjektene «Brukertilpasset opplæring for voksne» (Oppland, Hordaland, Nord- og Sør-Trøndelag) og «Delkompetanseprosjektet - del C» (Nord-Trøndelag, Akershus). I de øvrige fylkene er det stor oppmerksomhet og interesse rettet mot forsøksfylkene, og flere planlegger eller er i ferd med å etablere dokumentasjonsordninger som i større eller mindre grad bygger på trekk fra disse. I vår sammenheng er det viktigste formålet med forsøkene å tilby avkortede eller komprimerte utdanningsløp i skole på basis av godskrevet realkompetanse. Løpene skal lede fram til yrkeskompetanse, studiekompetanse eller modul-/årskursbevis (delkompetanse). Forsøkene skiller seg fra hverandre når det gjelder enkeltheter som hvordan kompetansevurderingen gjennomføres (personlig intervju, databaserte testverktøy, vurdering av attester etc), hvem som foretar kompetansevurderingen (godkjennings-/kompetansevurderingssentraler, inntaksavdelingen i fylket, den enkelte skole), hvilke godskrivningsregler som praktiseres, og hvordan «restopplæringen» fram mot studie- eller yrkeskompetanse tilrettelegges (egne klasser for voksne, integrering i vanlige klasser, dagtid eller kveldstid etc). Vårt hovedinntrykk er at demonstrasjon av praktisk orientert realkompetanse, i betydningen *utførelsesdyktighet*, i begrenset grad inngår i vurderingsgrunnlaget i disse forsøkene. Dette har trolig sammenheng med at kompetansevurderingen foregår løsrevet fra arbeidsplassen, noe som gir begrenset mulighet til å vurdere utførelsesdyktighet.

Forsøkene med nye ordninger for dokumentasjon av realkompetanse i fylkeskommunenes utdanningsetater tar i hovedsak utgangspunkt i individuelle behov, ikke i behov hos sektorer eller virksomheter. Mange av tiltakene retter seg mot voksne med svak tilknytning til arbeidsmarkedet (innvandrere, enslige forsørgere, arbeidsledige). På denne måten utfyller forsøkene §20-ordningen, som i hovedsak retter seg mot bedrifter/virksomheter og mot personer som er i arbeid. Innretningen mot voksne med svak kompetanse må trolig også ses i lys av fylkenes opplæringspolitikk for voksne mer generelt. I den grad fylkene har klare målgrupper for sin voksenutdanningspolitikk, er det i særlig grad slike grupper som er prioritert. Unntaket fra dette er ressursentrene, der større deler av aktivitetene er rettet mot ansatte i privat og offentlig virksomhet. Fylkesutdanningssjefene har liten kunnskap om opplæringsbehovet i kommunal sektor. De etterlyser en mer aktiv utøvelse av bestillerrollen fra kommuner og fylkeskommuner, og bedre informasjon om kommunesektorens opplæringsbehov. Svært få fylkeskommuner har på eget initiativ kartlagt utdanningsbehovet hos voksne individer eller hos virksomhetene i eget fylke som grunnlag for sin voksenutdanningspolitikk.

Nordland fylkeskommune skilte seg ut med to ulike tiltak i tillegg til planene for kompetansevurderingssentraler. For det første et planlagt samarbeid med LO og NHO om utviklingen av bedre dokumentasjonsordninger innenfor arbeidslivet selv, en form for utvidet sluttattest eller «praksis-logg» med mer utfyllende opplysninger om praksis og arbeidsoppgaver den enkelte har hatt i bedriften. For det andre et opplæringstiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten, der opplæring og progresjon tilpasses individuelt på basis av deltakernes realkompetanse. AMO-modellen, slik den praktiseres i Mosjøen og i Narvik, er i realiteten en *modifisert form for §20-ordning* rettet inn mot brukere som primært er arbeidssøkere. Ordningen er initiert og finansiert av arbeidsmarkedsetaten, og hovedmålet er markedsrettet kvalifisering. Det særegne med denne modellen er at den representerer en ny og svært fleksibel form for arbeidsmarkedsopplæring. Med referanse til arbeidsmarkedsetatens skille mellom kvalifisering og formidling, kan det argumenteres for at prinsippet om modulbasert opplæring, individuell tilpasning, kontinuerlig inntak og formell sluttkompetanse, bidrar til å viske ut dette skillet, slik at modellen i virkeligheten framstår som både et formidlings- og kvalifiseringstiltak.

### **Arbeidsgiverperspektivet og utdanningsperspektivet**

Både utdanningssjefene og personalsjefene i fylkeskommunene understreker viktigheten av gode dokumentasjonsordninger. Hovedinntrykket er likevel at arbeidet med nye dokumentasjonsordninger primært er forankret på skolesiden. Aktivitetene her synes å ha som mål å senke terskelen for skolebasert opplæring fram mot studie- eller yrkeskompetanse. Arbeidsgiverne er på den annen side mest opptatt av å få utførelsesdyktighet basert på praksis og interne kurs vurdert og anerkjent i seg selv, uten at dette koples til skolebasert opplæring. Våre data tilsier altså at det er langt igjen før de nye dokumentasjonsordningene (til forskjell fra §20-ordningen) blir et instrument for å bedre samarbeidet om kompetanseutvikling mellom utdanningsinstitusjoner og virksomheter. På fylkeskommunalt nivå synes kommunikasjonen og samsvaret mellom utdanningssidens forsøk og arbeidsgiversidens behov å være svakt utviklet, tiltakene retter seg i hovedsak mot individuelle behov (ikke virksomhetenes), og særlig mot personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet (ikke ansatte).

## **4.2 Dokumentasjonsgrunnlag og kompetansebegreper**

De nye forsøkene med dokumentasjon av realkompetanse innebærer en utvikling der formell kompetanse kan oppnås på andre måter enn gjennom tradisjonell undervisning og eksamener. Både kompetansebegrepet – oppfatningen om hva kompetanse er – og dokumentasjonsgrunnlaget – hva som legges til grunn når kompetansen vurderes og godskrives – er utvidet i forhold til en ren skole- og undervisningsbasert modell. Vi har forsøkt å illustrere disse utviklingstrekkene som vist i tabell 4.1 på neste side.

Tabell 4.1 Hovedmodeller for dokumentasjon av realkompetanse

		Dokumentasjonsgrunnlag	
		Undervisning/eksamen	Arbeidserfaring
Kompetansebegrep	Skolens	(1) Skolebasert takseringsmodell	(2) Praksisbasert takseringsmodell
	Arbeidslivets	(3) Kursbasert opsjonsmodell	(4) Praksisbasert opsjonsmodell

Første kvadrant representerer den tradisjonelle veien til formalkompetanse, der inntak og beslutninger om hvilket videre opplæringsløp den voksne eleven tilbys er basert utelukkende på karakterer fra tidligere skolegang. Elevenes kompetanse blir *taksert*, av skolen og med utgangspunkt i skolens kompetansebegrep, der fagplaner og nasjonalt fastsatte kunnskapsmål står sentralt. Dokumentasjonsgrunnlaget består av gjennomført undervisning og bestått eksamen. Vi har derfor kalt dette en *skolebasert takseringsmodell*.

I kvadrant fire finner vi den tradisjonelle §20-ordningen. Her har dokumentasjonsgrunnlaget i utgangspunktet vært knyttet utelukkende til praksis, der det er formulert krav både til lengden og kvaliteten på praksisen. Bedømmelsen av fagprøven er utført av prøvenemndsmedlemmer med erfaring fra yrket, og arbeidslivets kompetansebegrep med vekt på utførelsesdyktighet, har stått sentralt. Skolens fagplaner har spilt en underordnet rolle, selv om det etter hvert er kommet økte krav til yrketeoretiske kunnskaper. Dokumentert arbeidserfaring har dermed gitt en mulighet til å veksle inn realkompetanse i formalkompetanse – en *opsjon*. Med en viss tilleggsinnsats fra §20-kandidatene, og aktiv tilrettelegging av praksis, veiledning og så videre fra virksomhetene der kandidatene arbeider, kan opsjonen innløses, og realkompetansen konverteres til formalkompetanse. I dette tilfellet er godkjenningen ikke frikoplet fra, men et direkte resultat av, arbeidserfaring i bedrifter eller virksomheter. Vi har derfor kalt dette en *praksisbasert opsjonsmodell*.

Disse to modellene representerer ytterpunkter i mer eller mindre rendyrket form. Sammenliknet med disse kan den *kursbaserte opsjonsmodellen* og den *praksisbaserte takseringsmodellen* karakteriseres som blandingsmodeller, som i større eller mindre grad bygger på og kombinerer elementer fra de to rendyrkede modellene. Mens de to førstnevnte representerer tradisjonelle og velprovde strategier for henholdsvis skolebasert kompetanse og realkompetansedokumentasjon, kan den kursbaserte opsjonsmodellen og den praksisbaserte takseringsmodellen oppfattes som resultater av arbeidet med nye dokumentasjonsordninger i fylkeskommunene. Skillet mellom den kursbaserte og den praksisbaserte opsjonsmodellen er flytende, og ikke nødvendigvis lett å trekke. Poenget er heller ikke å identifisere to klart atskilte modeller, men snarere å framheve nyanser i måten dokumentasjonsordninger kan utformes på. Begge modellene tar utgangspunkt i arbeidslivets kompetansebegrep, hvor det er utførelsesdyktighet som blir vektlagt. Begge er også kjennetegnet av at arbeidsgivers behov kan bygges inn ved styrt praksis og interne kurs. Det som derfor i hovedsak skiller de to modellene, er selve *dokumentasjonsgrunnlaget*, det vil si hva som tillegges størst vekt i forbindelse med selve dokumentasjonsprosessen. Mens den praksisbaserte opsjonsmodellen



peker mot godkjenning av allerede opparbeidet arbeidserfaring som det sentrale grunnlaget for dokumentasjon, tar den kursbaserte opsjonsmodellen i større grad utgangspunkt i ny-ervert kompetanse. Tidligere arbeidserfaring vektlegges, men først og fremst som et utgangspunkt for tilegnelse av ny kompetanse.

De fleste forsøkene vi har sett i regi av fylkeskommunene, plasserer seg mellom kvadrant én og to, der både tidligere eksamener og arbeidserfaring brukes som dokumentasjonsgrunnlag, men der skolens fagplaner og kompetansebegrep spiller en viktig rolle ved godskriving. Den enkelte utdannings søker gis anledning til å gå opp til ordinære eksamener og få den samlede kompetansen vurdert av en instans, i dette tilfellet av skolene selv. Dette trekker i retning av en form for takseringssystem som er frikoplet fra virksomhetene. Selv om det er mange nyanser i den konkrete utformingen av de ulike ordningene, har de likevel noen fellestrekk som gjør at de kan oppfattes som varianter av samme hovedmodell. Ordningene representerer også hovedtyngden av de tiltakene som er iverksatt i fylkeskommunene, noe som gir grunnlag for å si at hovedretningen i arbeidet med nye dokumentasjonsordninger er konsentrert om ulike varianter av den praksisbaserte takseringsmodellen. Dette arbeidet kan derfor beskrives som en horisontal bevegelse i den øvre delen av tabell 4.1, det vil si en utvikling fra rene undervisningsbaserte i retning praksisbaserte takseringsmodeller. Denne utviklingen representerer på mange måter en overgang fra et tradisjonelt utdanningsperspektiv til et perspektiv hvor læring generelt, og læring gjennom arbeidet spesielt, blir tatt på alvor.<sup>11</sup> Med andre ord en utvikling hvor dokumentasjon av realkompetanse får en mer sentral plass.

Prosjektene i Kristiansand og Sandefjord plasserer seg mellom kvadrant tre og fire, fordi kompetansebedømmelsen foretas av arbeidslivet selv, frikoplet fra utdanningsinstitusjonenes kunnskapsmål og fagplaner, mens dokumentasjonsgrunnlaget består både av gjennomført undervisning og arbeidserfaring.

AMO-modellen er en variant av den praksisbaserte opsjonsmodellen. Den enkelte har også her anledning til å konvertere allerede *opparbeidet arbeidslivserfaring* til formalkompetanse. AMO-modellen bygger på arbeidslivets kompetansebegrep, da det dreier seg om arbeidsmarkedsrelevant sluttkompetanse hvor kravet til utførelsesdyktighet står sentralt. Samtidig er ordningene ikke frikoplet fra, men tvert imot et direkte resultat av, samarbeid mellom skole og arbeidsliv, hvor arbeidsgivers behov kan bygges inn og gi føringer for den type opplæring som gis prioritet. Opplæringen tar utgangspunkt i fagplaner på videregående skoles nivå. Tiltaket skiller seg ut fra forsøk i de øvrige fylkeskommunene, ved at direkte observasjon av den enkelte deltakers yrkesutøvelse spiller en langt større rolle for godskriving av moduler og innfasing av deltakere, og ved at større deler av opplæringen foregår gjennom praktisk opplæring i bedrift eller i skolens verksted. Faglærerne er selv aktive innenfor yrket, noe som gir godt grunnlag for vurdering av utførelsesdyktighet som del av vurderingsgrunnlaget.

<sup>11</sup> Prinsippet som ble lagt til grunn for dokumentasjons- og godkjenningsprosedyrene i Nord-Trøndelag er illustrerende for dette. «*Bredt inntak, men kvalitetssikring av utgangen*» understreker nettopp at det ikke dreier seg om fritak for faglige ferdigheter, men at også arbeidserfaring skal telle med som grunnlag for eventuelle fritak.

## Utviklingstrekk

At arbeidet med nye dokumentasjonsordninger er noe som først og fremst er forankret på skolesiden, reflekteres også i den konkrete utformingen av de ulike ordningene. Hovedtyngden framstår som varianter av det vi har kalt praksisbaserte takseringsmodeller. Selv om arbeidet er forankret på skolesiden, kan det argumenteres for at tendensen i arbeidet med dokumentasjonsordningene i fylkeskommunene beveger seg både horisontalt og vertikalt i tabell 4.1.

For det første ser vi en tendens i utviklingen av selve dokumentasjonsgrunnlaget (hva som skal dokumenteres og verdsettes) fra undervisning og eksamener til praksis. Praksis betyr i denne sammenheng i hovedsak arbeidslivspraksis, noe som innebærer at det er et visst grunnlag for å si at den konkrete utformingen av de ulike ordningene reflekterer en økt bevissthet om at kompetansereformen også er en arbeidslivsreform. For det andre ser vi en tendens som antyder en utvikling i selve kompetansebegrepet (hva kompetanse er), fra et tradisjonelt kunnskapsideal med vekt på skolebasert utdanning, til en oppfatning hvor utførelsesdyktighet står sentralt.

I forbindelse med dette er det grunn til å understreke at det ikke dreier seg om noen motsetning mellom skolebasert læring og den læringen som foregår i arbeidslivet. Som tidligere påpekt er skolene og arbeidslivet komplementære læringsarenaer. Ordninger som stimulerer til samarbeid mellom skole og arbeidsliv synes derfor å være en viktig forutsetning for et bærekraftig dokumentasjonssystem. Som det ble understreket tidligere, er fylkeskommunene i kraft av sin doble rolle som både utdanningstilbydere og arbeidsgivere i en unik posisjon til å få dette til.

Erfaringene fra fylkeskommunene illustrerer også et annet viktig poeng, i den forstand at de viser betydningen av ordninger for å holde kompetansen intakt. En nasjonal dokumentasjonsordning bør derfor inkludere anledning til dokumentert ajourhold av kompetanse. Overgangen fra rene skolebaserte takseringsmodeller til kurs- og praksisbaserte opsjonsmodeller indikerer en utvikling hvor dette kan bli enklere å få til.

## Sosial kompetanse som dokumentasjonsgrunnlag

Et av de mer omstridte temaene i debatten om dokumentasjon av realkompetanse, er spørsmålet om sosial kompetanse bør inngå som del av dokumentasjonsgrunnlaget. Det kan være på sin plass å knytte noen kommentarer til dette spørsmålet. Samstemtheten er stor når det gjelder hvor viktig sosial kompetanse er for yrkesutøvelsen, blant annet innenfor helse og omsorg. Likevel var fylkespersonalsjefene (med noen få klare unntak) forbausende samstemte i sin vurdering av at formell dokumentasjon av slik kompetanse vil ha begrenset verdi. Argumentet deres er først og fremst av praktisk karakter: Vurdering av sosial kompetanse vil alltid ha så stort innslag av skjønn, at formelle dokumentasjonsordninger vil ha begrenset verdi.

Hvis vi med sosial kompetanse mener blant annet samarbeidsevner og evne til konfliktløsning, er det verdt å merke seg at slik kompetanse er *kontekstbundet*. De fleste av oss har opplevd at vi samarbeider godt med noen, og mindre godt med andre, fungerer godt i noen miljøer og mindre godt i andre. Å sette en objektiv karakter på for eksempel samarbeidsferdigheter løsrevet fra den sosiale sammenhengen der slike ferdigheter har vært utøvet, er dermed vanskelig. I motsetning til for eksempel økonomisk-administrativ kompetanse, der

det er enklere å bli enige om hvilke krav som skal settes på et bestemt kompetansenivå, finnes det *i liten grad allment aksepterte standarder* for å beskrive og måle sosial kompetanse, noe som ytterligere vanskeliggjør inkludering av dette i dokumentasjonen. Grensene mellom tillærte ferdigheter og personlige egenskaper kan være vanskelige å trekke. Samtidig er slik informasjon følsom og personlig, og det er et langt skritt fra å mene noe om det og snakke om det, til å gi det en objektiv karakter gjennom en dokumentasjonsordning. Karakteren «lite godt» på sosiale kompetanseelementer vil dermed virke langt mer stigmatiserende enn en tilsvarende karakter på andre kompetanseelementer. Endelig finnes det *få etablerte metoder for å utvikle sosial kompetanse*. Det blir dermed mer usikkert enn for mange andre typer kompetanse hvordan «restopplæringen» fram mot ønsket kompetansenivå skal foregå. Å se for seg at slik «restopplæring» skal kunne foregå for eksempel innenfor en utdanningsinstitusjon, er vanskelig.

Andre undersøkelser (Eldring og Skule 1999) tyder også på at arbeidstakerne vil frykte at slik informasjon kan misbrukes av ledelsen, for eksempel i nedbemanningsprosesser. Det er god grunn til å anta at *mange arbeidstakerorganisasjoner vil være skeptiske* til å la denne typen kompetanse utgjøre en sentral del av dokumentasjonsgrunnlaget. Videreutvikling av nye dokumentasjonsordninger vil dermed kunne få en vanskelig fødsel dersom slike elementer blir tillagt stor vekt.

De fleste av disse argumentene tilsier betydelig forsiktighet i forhold til å gjøre sosial kompetanse, isolert sett, til en del av en dokumentasjonsordning. I den grad sosial kompetanse bør være en del av dokumentasjonsgrunnlaget, kan det være en mer farbar vei å vurdere denne som en integrert del av den faglige oppgaveløsningen.

### 4.3 Mål og innhold i dokumentasjonsordningene

Målsetningene for arbeidet med nye dokumentasjonsordninger kan være flere. På nasjonalt nivå har det vært et viktig mål å sørge for at voksne med realkompetanse tilegnet utenfor utdanningssystemet skal innføres på riktig nivå i utdanningssystemet, slik at de slipper unødige lange utdanningsløp utelukkende av formelle grunner. Dette har også vært utgangspunktet for mesteparten av forsøkene på utdanningssiden i fylkeskommunene. Når det gjelder *egne ansatte*, har arbeidsgivere i kommunesektoren så langt vist liten interesse for disse forsøkene, og i liten grad lagt planer for at de ansatte skal få tilpassede opplæringsløp i regi av videregående skoler og høyskoler.

Den andre viktige målsetningen for dokumentasjonssystemer på nasjonalt nivå har vært at dokumentert realkompetanse skal sikre økt mobilitet i arbeidsmarkedet. Forsøkene med en utvidet sluttattest eller praksislogg i Nordland har direkte relevans for denne målsetningen. I tillegg til å gi bedre grunnlag for inntak til utdanning, kan en slik utvidet sluttattest også være et redskap for arbeidsgiver og arbeidstaker til bruk ved ansettelse. Også her indikerer undersøkelsen moderat interesse fra arbeidsgiver. Beslutninger om ansettelse skjer ofte på grunnlag av omfattende vurderinger av søkerens realkompetanse, men utvidede sluttattester vil bare i begrenset grad være et hjelpemiddel i denne prosessen. Én av årsakene er at vurdering både av sosial kompetanse og andre kompetansekomponenter alltid vil inneholde et element av skjønn, som neppe kan erstattes av formelle dokumentasjonsordninger.

Den tredje målsetningen er knyttet til å forbedre underlaget for stillingsvurdering og bruk av avansementsstillinger. Denne målsetningen er høyt prioritert av fylkespersonalsjefene, men prioriteringen må også ses i forhold til at slike oppgaver utgjør en viktig del av hverdagen for disse informantene.

En fjerde målsetning er knyttet til å styrke arbeidsplassen som læringsmiljø for egne ansatte, stimulere læring gjennom arbeid, og øke oppgavefleksibilitet i arbeidsstokken. Denne målsetningen er trolig den viktigste i forhold til å øke kvaliteten på kommunale tjenester. For å nå denne målsetningen bør dokumentasjonssystemet virke stimulerende og styrende for bedriften som læringsmiljø, og skape bedre muligheter for langsiktig og målrettet kompetanseutvikling for den enkelte. Dokumentasjonssystemet må da legge ønskede føringer for læringsaktivitetene internt i virksomhetene, slik at de læringsanledninger som finnes i arbeidet, utnyttes mer effektivt. Det krever at en dokumentasjonsordning ikke frikoples fra læringen på arbeidsplassen, men at læring og dokumentasjon integreres gjennom det vi ovenfor har kalt praksisbaserte opsjonsmodeller.

Hvilke av disse målsetningene som skal prioriteres i det videre arbeidet med et nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse, er en politisk avgjørelse, der ulike interessegrupper som arbeidstakere, arbeidsgivere, arbeidssøkende og utdanningssektoren kan ha ulike interesser. Vi har pekt på noen av disse interesseforskjellene. Det sentrale poenget er at det er viktig å ha et gjennomtenkt forhold til hvilke målsetninger og hvilke målgrupper som prioriteres, dersom en skal kunne velge hvilke elementer som skal vektlegges i et framtidig system.

### **Elementer i et framtidig dokumentasjonssystem**

Med utgangspunkt i undersøkelsen kan vi identifisere flere ulike elementer som, hver for seg eller i kombinasjon, kan bli viktige bærebjelker i et framtidig system for dokumentasjon av realkompetanse.

#### **Utvidet sluttattest**

Det første elementet er en *utvidet sluttattest* (praksis-logg, attestert CV) som vil kunne danne grunnlag både for ansettelsesprosesser og for inntak til utdanningsinstitusjoner. Som tidligere påpekt er det et sentralt problem, ikke minst i kommunesektoren, at arbeidstakere ofte mangler skriftlig dokumentasjon som også er verifiserbar. Målsettingen med en utvidet sluttattest i form av et eller flere standardiserte nasjonale kompetansebevis som kan dekke ulike fag, er nettopp å gjøre noe med dette problemet. Ideen er at dette skal være et dokument som arbeidstakeren skal ha med seg underveis i ulike typer arbeidssituasjoner, og at det skal oppdateres fortløpende som en «logg».

Et springende spørsmål er sannsynligvis hvordan man motiverer virksomheter og arbeidstakere til å drive en løpende oppdatering av en slik attest. Hvis dette skal lykkes, må trolig mye av ansvaret for oppdatering legges på den enkelte arbeidstaker. Det er trolig arbeidstaker som vil se den mest umiddelbare nytteverdi av en slik logg, både som grunnlag for inntak og avkorting av utdanning, som grunnlag for senere jobbsøking, og som grunnlag for dokumentasjonsordninger av §20-liknende karakter. Dersom arbeidsgiverne skal ha nytte av dokumentet, er det likevel rimelig å anta at også de må spille en aktiv rolle i utformingen og attesteringen av det.

Et annet dilemma kan være at en rekke målgrupper vil ha liten glede av et slikt system, blant annet arbeidsledige, innvandrere, selvstendig næringsdrivende, kvinner med realkompetanse basert på omsorgsarbeid i hjemmet og så videre, fordi ingen av disse vil ha noen arbeidsgiver som kan attestere for dem. Innføring av en slik utvidet sluttattest kan dermed komme til å innebære at grupper som allerede stiller svakt på arbeidsmarkedet, vil stille enda svakere.

Erfaringene så langt tyder også på at denne, tilsynelatende minst ambisiøse, av de ordningene vi har funnet, kan vise seg å være vanskelig å gjennomføre i praksis. NHO har for flere år tilbake tatt til orde for å utvikle et såkalt kompetansepass, basert på forutsetningen om at en eventuell dokumentasjonsordning måtte ha direkte nytte for den enkelte arbeidstaker og bedriftene. Mjøs-utvalget har laget ett forslag til hvordan en utvidet sluttattest kan se ut. Når dette arbeidet så langt ser ut til å ha gått relativt langsomt, kan én årsak være langvarige føringer fra avtaleverket som i praksis har avskåret en del muligheter for å bruke sluttattesten som aktivt redskap for store arbeidstakergrupper. En første forutsetning for systematisk utprøving av attestordninger med høyere pålitelighet og anseelse, synes derfor å være at partene i arbeidslivet gjennom drøftinger klarer å myke opp fastlåste tradisjoner.

Til forskjell fra de øvrige ordningene vi har omtalt, er dette en ordning som ikke integrerer dokumentasjon og verdsetting, men ser de to som atskilte prosesser. Verdsetting av den dokumenterte praksisen skjer først når den utvidede attesten mottas av en gitt utdanningsinstitusjon eller virksomhet, som så vil legge egne kriterier til grunn for verdsettingen. Den utvidede sluttattesten vil, dersom den ikke får en standardisert form i tilknytning til et begrenset antall yrker eller fag, bli et dokument uten klar mottaker. Når adressaten er ukjent, kan det være problematisk å finne ut hvilke elementer innenfor en mangefasettert arbeidserfaring som skal vektlegges i beskrivelsen. Standardisering i forhold til fag eller yrker kan dermed være en viktig forutsetning for videreutvikling av denne modellen. Mangel på standardisering vil også medføre høyere kostnader i form av skreddersøm for hver enkelt arbeidstaker, og redusert verdi på grunn av mangelen på sammenliknbare referansepunkter.

I forhold til målsetningene vi har omtalt ovenfor, blir arbeidet med en utvidet sluttattest trolig viktig dersom de nasjonale målsetningene knyttet til riktig innfasing i utdannings-systemet, skreddersydd opplæring og utvikling av bedre hjelpemidler i ansettelsesprosesser er de som prioriteres høyest.

### **Praksisbaserte takseringsmodeller**

Det andre elementet i et system for dokumentasjon av realkompetanse er fylkeskommunenes forsøk med det vi har kalt *praksisbaserte takseringsmodeller*, der arbeidserfaring og annen praksis kan godkjennes som grunnlag for inntak og avkorting av utdanning, men der restopplæringen fram mot ønsket kompetanse primært foregår i regi av utdanningsinstitusjonene. Dette elementet er viktig dersom målet primært er å senke terskelen for skolebasert utdanning og fase inn voksne på høyere nivå i utdanningsystemet, og dersom personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet er en viktig målgruppe. For kommunesektoren, som for samfunnet for øvrig, er det et viktig mål å få flest mulig inn i arbeidsmarkedet. Ikke minst gjelder dette i en presset arbeidsmarkedssituasjon. Dersom ordningene kan bidra til å gi for eksempel kvinner som har hatt omsorgsarbeid i hjemmet en avkortet vei mot hjelpepleierstatus, kan de komme til å være nyttige både for den enkelte og for arbeidsgiver.

Dersom målet er å stimulere arbeidsplassen som læringsarena, utvikle økt handlingskompetanse hos ansatte og økt fleksibilitet i arbeidsstokken, synes denne modellen mindre

egnet. De praksisbaserte takseringsmodellene anerkjenner riktignok arbeidserfaring som grunnlag for avkortet utdanning, men setter små krav til arbeidsorganisasjonen som læringsarena. De stimulerer i liten grad til å strukturere erfaringsoverføring gjennom arbeidet, og setter i liten grad krav til faglig veiledning, tilrettelagt praksis, oppgavetyper eller andre karakteristika ved arbeidssituasjonen som grunnlag for verdsetting. Når slike krav mangler, fjerner man seg også fra det vi har kalt arbeidslivets kompetansebegrep som grunnlag for verdsetting av kompetanse. Vurdering av realkompetanse og utforming av utdanningstilbud er i denne modellen en sak mellom enkeltindividet og skolebaserte veiledere. Arbeidsgiversiden er i liten grad involvert, og har dermed liten mulighet til å påvirke opplæringen eller få innflytelse på hva slags kompetanse som skal komme ut av prosessen.

Når restopplæringen foregår i regi av utdanningsinstitusjonene, løsevet fra arbeidskonteksten, er mulighetene også dårligere for å kople teori og begreper inn mot den enkeltes yrkespraksis. Dette kan vise seg å være en viktig svakhet særlig i forhold til grupper med lav motivasjon for etter- og videreutdanning og dårlige skoleerfaringer. Slike grupper vil ofte foretrekke mest mulig læring gjennom arbeid, og nær kopling mellom teori og praksis. I forhold til målsetninger om å sikre bedre fordeling av etter- og videreutdanningsmulighetene, og rekruttering av grupper som i utgangspunktet er svakt motivert, er trolig de praksisbaserte opsjonsmodellene bedre egnet.

#### **Kurs- og praksisbaserte opsjonsmodeller**

Det tredje elementet er *kurs- og praksisbaserte opsjonsmodeller*, som vi også kan kalle §20-liknende modeller. Også innenfor enkelte helseyrker (psykologer, medisinere) finnes det etterutdanningsopplegg som bygger på liknende prinsipper, der praksis som tilfredsstillende bestemte krav i ettertid kan godskrives som en del av spesialistutdanningen. Kravene er i begge tilfeller knyttet til hva slags type praksis som kreves, hva slags oppgaver og utfordringer man skal ha løst og hva som teller som et godkjent læringsmiljø. Det siste innebærer også krav til veiledning og godkjenning fra kompetent personell som del av opplæringen. Spesialistutdanningen for medisinere og psykologer kan være en illustrasjon på at grensen mellom dokumentasjonsordninger og praksisbaserte etterutdanningsopplegg kan være flytende, og at etterutdanning som ender i formell kompetanse gjerne kan ha praksis og veiledning som de primære komponentene.

Fører man denne tanken videre, kan man se for seg utformingen av en rekke praksisbaserte læreopplegg, på andre nivåer, og innenfor andre yrker. Innenfor de enkelte yrkesgrupper kan man se for seg at arbeidstakerne, med utgangspunkt i krav til praksis-moduler innenfor en etablert dokumentasjonsordning, har muligheten til å «samle opp» praksis som leder fram mot en bestemt formell kompetanse. I tilknytning til praksis vil det selvsagt også stilles krav om yrkesteorietiske kunnskaper, men på samme måte som i §20-ordningen, utgjør disse et mer beskjedent innslag enn i de rent skolebaserte løpene. Attestert praksis som tilfredsstillende bestemte krav kan med andre ord tjene som erstatning for undervisningsbasert og teoretisk orientert utdanning. Dermed har man utformet krav til «likeverdig kunnskap», basert på praktisk jobberfaring, slik hensikten er i det nasjonale arbeidet med nye dokumentasjonsordninger, og laget reelle alternativer til de skolebaserte løpene.

Denne typen dokumentasjonsordninger vil, i motsetning til mye av det som allerede er gjort på utdanningssiden i fylkeskommunene, i hovedsak være rettet mot personer som allerede er i arbeid. Det er naturlig at den enkelte arbeidstaker får ansvaret for å skaffe

attestasjoner som viser at vedkommende har hatt arbeid som tilfredsstillende kravene i dokumentasjonsordningene. Arbeidsgiver vil trolig merke dette som et press fra den enkelte for å skaffe seg den praksis det stilles krav om. Erfaringene med §20-ordningen tilsier at slike modeller vil kunne stimulere jobbtrotasjon, hospiteringsordninger, veiledningsordninger m.m. som fremmer kompetanseoverføring og utvikling av lærende arbeidsformer. De vil også kunne øke fleksibiliteten i arbeidsstokken og bredden i oppgaver den enkelte kan utføre (Skule 1994). Dette forutsetter at også arbeidsgiver engasjerer seg og sikrer at kravene til praksis er nært koplet til forhold som er av vesentlig betydning for å øke kvaliteten på tjenestene, og for å drive virksomheten effektivt.

Dersom arbeidstakere er den primære målgruppen, og hovedmålet er å utnytte arbeidslivet mer effektivt som læringsarena, bør dette elementet tillegges større vekt i det framtidige arbeidet med nye dokumentasjonssystemer. Flere argumenter tilsier også at denne formen for dokumentasjonsordninger vil ha et større potensial, målt i antall deltakere, enn takseringsmodellene. Ett slikt argument er det store omfanget av fagbrev tatt gjennom §20-ordningen (se kapittel 1.4). Erfaringene fra fylkene tilsier til sammenlikning at det må mye motivasjonsarbeid til for å trekke voksne inn i videregående utdanningsløp som del av de nye dokumentasjonsordningene, selv om de får deler av utdanningen godskrevet. Mjøsutvalgets undersøkelser av interessen for å ta universitets- og høyskoleutdanning blant personer uten formell studiekompetanse, indikerer også at en meget begrenset andel er interessert i dette.

Bygges kurs- og praksisbaserte opsjonsmodeller ut i stor skala og for mange yrker, vil det kunne medføre en forskyvning av tyngdepunktet i samfunnets totale kompetanseinvesteringer, og bidra til at arbeidslivet som læringsarena utnyttes mer effektivt enn i dag. En viktig forutsetning er trolig at det utvikles tilskuddsordninger til virksomheter som legger til rette for bruken av slike ordninger. Også her kan §20-tilskuddene være et mønster.

## **4.4 Hva slags kunnskap trenger vi i det videre arbeidet?**

Datagrunnlaget gir ikke rom for å trekke bastante konklusjoner når det gjelder erfaringer og behov for dokumentasjonssystemer i kommunesektoren som helhet. Når det gjelder arbeidet på utdanningssiden i fylkeskommunene, har vi ingen data om brukernes synspunkter. Vi mangler også data om hvordan de som har gått avkortede løp basert på realkompetanse er mottatt i arbeidsmarkedet. Når det gjelder arbeidsgiverperspektivet, er usikkerheten i datagrunnlaget særlig knyttet til det faktum at mesteparten av personalansvaret er delegert til virksomhetsnivået lokalt, mens vår undersøkelse i hovedsak bygger på intervjuer med personalsjefer i den sentrale fylkesadministrasjonen. Beskrivelsen av arbeidsgiverperspektivet er dermed preget av fylkespersonalsjefenes perspektiver, og av at informantene i liten grad er involvert i det daglige personalarbeidet på virksomhetsnivå. Med våre data vet vi lite om hva som foregår på dette nivået. Vi kan anta at en del av arbeidet som foregår rundt kvalitetsforbedring, tjenesteutvikling og kompetansestyring også innebærer en styrking av mulighetene for kontinuerlig læring og kompetanseutvikling gjennom arbeidet for en del ansatte. Oversikten over hvordan læringsmuligheten i arbeidet er fordelt i kommunal sektor, mangler vi likevel. Det er derfor behov for å etterprøve data og analyser på sektor- og virk-

somhetsnivå. På skolesiden mangler vi data om hvordan brukerne selv og arbeidsmarkedet vurderer kompetansen og opplæringsløpet hos dem som har gjennomført tilpassede opplæringsløp på bakgrunn av godskrevet realkompetanse. Når det gjelder primærkommunene, sier det seg selv at de to kommunene som er med, ikke kan danne grunnlag for generaliseringer.

På tross av disse svakhetene ved datamaterialet, tyder både denne og andre undersøkelser på at læring gjennom arbeidet er en viktig form for kompetanseutvikling, både sett fra arbeidstakers og arbeidsgivers synspunkt. Det er likevel lite i vår undersøkelse som tyder på at fylkeskommunene har knyttet arbeidet med dokumentasjon av realkompetanse til en målsetning om å stimulere denne læringsarenaen. Dersom det er riktig at videreutviklingen av arbeidsplassen som læringsarena ikke har stått sentralt i fylkeskommunens arbeid med nye dokumentasjonsordninger, kan én årsak være at det mangler både systematisk kunnskap og et etablert begrepsapparat omkring de forhold som faktisk skaper gode lærings-situasjoner for den enkelte. Dermed mangler også kunnskapen om hvilke krav som eventuelt bør stilles til den arenaen der læringen skjer, for at læringen skal kunne takseres eller verdsettes innenfor en dokumentasjonsordning. I motsetning til opplæring og utdanning i mer skolepregede former, der vi har et velutviklet begrepsapparat, og til dels også velutbygde rutiner for å kvalitetssikre læringsaktivitet og læringsresultat, mangler vi instrumenter for slik kvalitetssikring innenfor området læring i arbeid. Vi mangler rett og slett den grunnleggende kunnskapen som skal til for å konstruere slike instrumenter. Vi tror derfor det er behov for å utvikle slik grunnleggende kunnskap. Man kan tenke seg flere mulige tilnærminger for å oppnå dette:

- Én mulig tilnærming er å ta utgangspunkt i etablerte opplærings- eller utdanningsløp som er basert hovedsakelig på praksis, som for eksempel medisineres spesialistutdanning og praksiskandidatordningen (§20-ordningen). Begge disse består i hovedsak av et styrt praksisløp, der det settes krav både til arbeidsplassen som læringsarena, og til kandidatens ferdighetsnivå på enkeltoppgaver. I tillegg er det i varierende grad krav til tilegnelse av teori og innlevering av skriftlige arbeider som er nært knyttet til praksisen på den aktuelle avdelingen. En oversikt over ulike typer praksisbaserte utdanninger, og hvilke krav som stilles både til læringsarenaen og til organiseringen av praksisløpet, vil trolig kunne gi viktig kunnskap som kan anvendes også innenfor andre yrkesgrupper. En slik undersøkelse vil også kunne bidra til å kartlegge hvorfor bruken av §20-ordningen ikke synes å ha hatt helt de samme positive effektene på læringsmiljøet som er påvist i privat sektor. Med utgangspunkt i slik kunnskap kan det utarbeides mer generelle kriterier for gode praksisløp, som i sin tur kan inkorporeres som praksiskrav i utformingen av nye dokumentasjonsordninger.
- En annen tilnærming er å ta utgangspunkt direkte i de organisatoriske rammebetingelsene til viktige yrkesgrupper, kartlegge hvilke jobber som gir gode muligheter for læring i arbeidet og hvilke jobber som gir dårligere læringsmuligheter, samt hvorfor det er slik. En slik tilnærming gir mulighet for å utarbeide konkrete retningslinjer for gode læringsmiljøer, som på liknende måte som ovenfor kan inkorporeres som krav i nye dokumentasjonsordninger.

En kombinasjon av de to tilnærmingene, der søkelyset settes både på krav til læringsarenaen og til praksisløpet, vil sannsynligvis gi det beste kunnskapsgrunnlaget for det videre arbeidet med dokumentasjonsordninger som stimulerer lærende arbeidsformer.



## Referanser

- Berg, L., E.B. Nebben og Å.A. Seip (1999) *Etter- og videreutdanning i staten. En studie av ti statlige virksomheter*. Fafo-rapport 268. Oslo: Fafo
- Bogen, H. (1996) *Fagopplæring i kommunesektoren*. Fafo-rapport 209. Oslo: Fafo
- Bråten, M. og Å.A. Seip (2000) *Lokale lønnsforhandlinger og forhandlingsstrategier. Likelønn i kommunesektoren*. Fafo-notat 2000:2. Oslo: Fafo
- Dom 30. juni 1998 i sak nr. 32/1997, lnr. 28/1998: Kommunenes Sentralforbund mot Landsorganisasjonen i Norge og Norsk Kommuneforbund
- Eldring, L. og S. Skule (1999) *Kompetansedokumentasjon for ingeniører. Praksis, behov og utfordringer*. Fafo-notat 1999:16. Oslo: Fafo
- Handlingsplan for kompetanse. LO-NHO, 1998. <http://www.lo.no/indexfiler/Handlingsplan-evu.html>
- Handlingsplan for kompetanseutvikling i kommunesektoren. Rundskriv A-4/98, vedlegg 4B, Kommunenes Sentralforbund
- Hovedtariffavtalen. Tariffperioden 1.5.1998–30.3.2000
- Innst. S. nr. 78 (1998–99) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kompetansereformen
- Ingebrigtsen, B. (1997) *Merkantil stillings- og oppgavestruktur i Kristiansand kommune*, NF-rapport nr. 29. Bodø: Nordlandsforskning
- Johnsen, R.S. (1998) *Om kompetanseheving*. Helse- og sosialkontoret: Sandefjord kommune
- Kompetansereformen. Rapport fra partssammensatt utvalg (kommunesektoren). Oslo, 26.03.99
- Kristiansand kommune (1997) *Lønnsstrategiplan – Kristiansand kommune*. Arbeidsgiverdokument nr. 1/97
- Kristiansand kommune (1997) *Kristiansand – En lærende kommune*. Arbeidsgiverdokument nr. 2/97
- Larsen, K.A., T. Nyseth og K. Vrålstad (1997) *Kompetanseheving i kommunesektoren*. NF-rapport 10/97. Bodø: Nordlandsforskning
- Lov om voksenopplæring, av 28.05.1976 nr. 35
- NOU 1985:26 *Dokumentasjon av kunnskaper og ferdigheter – en utredning om voksnes rett til dokumentasjon i samsvar med Lov om voksenopplæring §3*

- NOU 1997:25 *Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*
- NOU 1999:14 *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*
- NOU 1999:17 *Realkompetanse i høgre utdanning – Dokumentasjon av realkompetanse og etablering av kortere og tilpassede studieløp i høgre utdanning*
- Nyseth, T. (1997) *Innføring av nytt stillingsregulativ i kommunal sektor – konsekvenser for sykepleiere*. NF-rapport nr. 18/97. Bodø: Nordlandsforskning
- Olsen, G.M. og F.O. Båtevik (1999) *Vidaregåande opplæring for vaksne. Sluttrapport i evalueringa av Prosjekt Delkompetanse – del C*. Arbeidsrapport nr. 76. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda
- Pape, A. (under utgivelse) *§20 – Fagbrev gjennom dokumentasjon av realkompetanse i Norge*. Oslo: Fafo
- Reichborn, A.N., A. Pape og K. Kleven (1998) *Papir på egen dyktighet. Dokumentasjon av realkompetanse fra arbeidslivet*. Fafo-rapport 245. Oslo: Fafo
- Skule, S. (1994) *From skills to organizational practice : a study of the relation between vocational education and organizational learning in the food-processing industry*. Doktor ingeniøravhandling, 1994:83. Trondheim: Institutt for organisasjons- og arbeidslivsfag, Universitetet i Trondheim, Norges Tekniske Høgskole
- Skårbrevik, K.J., J. Barstad og G.M. Olsen (1999) *Tilrettelegging av opplæring for vaksne. Evaluering av prosjektet Brukertilpassa opplæring for vaksne*. Forskningsrapport nr. 38. Volda: Høgskolen i Volda/Møreforskning Volda
- Sosial- og helsedepartementet. *Rett person på rett plass*. Handlingsplan for helse- og sosialpersonell 1998–2001
- St.meld. nr. 42 1997–98 *Kompetansereformen*

## **Vedlegg 1 Informanter i prosjektkommunene**

### **Kristiansand**

Anne Grete Widding, Norsk Kommuneforbund

Dorrit Svenning, organisasjonsrådgiver, Kristiansand kommune

### **Sandefjord**

Asbjørg Tåtøy, leder, Norsk Sykepleierforbund/Sandefjord

Roar Gunnufsen, Norsk Kommuneforbund

Liv Krossøy, Norsk Helse- og Sosialforbund

Roy Johnsen, organisasjonsrådgiver, Sandefjord kommune

### **Nordland**

Inger Lise Pettersen, prosjektleder for «Prosjekt kompetansedokumentasjon», Nordland fylkeskommune

Per Inge Dalheim, prosjektleder, Arbeidskontoret i Mosjøen

Tone Sundfjord, Sekretariatet for yrkesopplæringsnemnda, Nordland fylkeskommune

Kirsten Hasvoll, leder av styringsgruppen, Utdanningsavdelingen i Nordland fylkeskommune

Ole Hjartøy, leder av Yrkesopplæringsnemnda (NHO), Nordland

Liv Hov, NHO, Nordland

### **Nord-Trøndelag**

Bodil Vekseth, FOU-formidler, Kommunenes Sentralforbund, Nord-Trøndelag

Marit Skjønberg, personalsjef, Nord-Trøndelag fylkeskommune

Tore Bruem, Utdanningsetaten, Nord-Trøndelag fylkeskommune

Solveig Lund, kurskoordinator, Verdal videregående skole





# Dokumentasjon av realkompetanse



Forskningstiftelsen Fafo  
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
<http://www.fafo.no>

Fafo-notat 2000:8  
Bestillingsnummer 641