

SNF rapport nr. 20/2008

Realkompetansevurdering i kommuner

Sluttrapport

Særtrykk av sammendrag

Anita E. Tobiassen

Erik Døving

Karen M. Olsen

SNF-prosjekt nr.: 6235

” Realkompetansevurdering i kommuner”

Prosjektet er finansiert av KS



www.snf.no

SAMFUNNS- OG

NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

Institute for Research in Economics and Business

Administration

BERGEN, September 2008

SAMMENDRAG

Denne rapporten redegjør for resultater fra FoU-prosjektet Realkompetansevurdering i kommuner. Prosjektet dokumenterer hvordan kommunene som arbeidsgivere tilrettelegger for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling for ufaglærte medarbeidere, og utreder hvilke muligheter disse medarbeiderne har til å formalisere sin realkompetanse. Fagutdanning av egne medarbeidere er et av flere tiltak kommunene kan iverksette for å møte de betydelige arbeidskraftutfordringer kommunene står overfor i årene som kommer. Resultatene i denne rapporten bygger på kvalitative (hovedsakelig intervjuer) og kvantitative data (spørreundersøkelse) fra syv kommuner som deltar i prosjektet. Kommunene representerer ulike deler av landet (fire fylkeskommuner) og er forskjellige med hensyn til størrelse og utfordringer. I tillegg har vi gjort statistiske analyser av landsrepresentative data for arbeidstakere i kommunesektoren.

Realkompetanse omfatter all kompetanse en arbeidstaker innehar, uavhengig av om denne er opparbeidet gjennom formell utdanning, lønnet og ulønnet arbeid, organisasjonsmessig virksomhet og familie-/samfunnsliv. Realkompetansevurdering innebærer at også den uformelle kompetansen opparbeidet gjennom erfaring blir dokumentert og anerkjent på linje med dokumentert kompetanse i form av vitnemål fra utdanningsinstitusjoner. Dokumentasjon av realkompetanse er spesielt viktig for de personene som mangler formell kompetanse i form av fagutdanning eller akademisk utdanning. Alle voksne har rett til å få dokumentert og verdsatt sin realkompetanse i forhold til læreplan i et fag innenfor videregående opplæring. Dette kan gi mer tilpassede opplæringsløp og arbeidstakere kan få godskrevet realkompetanse som likeverdig med deler av kravene til fagbrev og dermed kan veien til fagbrev bli kortere.

Våre resultater viser at realkompetansevurdering for arbeidstakere med lite utdanning synes i seg selv i liten grad å være relevant fra kommunenes synspunkt. Tilrettelegging for realkompetansevurdering er noe som skjer i tilknytning til videreutdanning, og da spesielt i forbindelse med å gi ansatte muligheten til å ta et fagbrev, slik at realkompetansevurdering vil være et ledd i dette arbeidet. Tilrettelegging for realkompetansevurdering må derfor sees i sammenheng med kommunens samlede tilrettelegging for opplæring av ufaglærte fram til fagbrev. Dette tilsier at kommunen som arbeidsgiver bør ha en plan med hva realkompetansevurdering skal brukes til og at medarbeidere bør være godt informert om hva som er formålet, hvis ikke kan det verste fall resultere i mindre motiverte ansatte.

Tidligere undersøkelser viser at tre fjerdedeler av alle norske arbeidstakere ikke kjenner til ordningen med realkompetansevurdering, og personer med minst utdanning har minst kjennskap til ordningen og retten til opplæring på videregående skoles nivå. Vår undersøkelse ga omtrent samme resultat. Vår undersøkelse avdekket også at målgruppen for realkompetansevurdering i kommunesektoren kan være noe mindre enn antatt og at det er behov for bedre anslag. For ansatte kan arbeidsgiver være en viktig kilde til informasjon om mulighet og rett til å få vurdert i hvilken grad ens realkompetanse oppfyller kravene i læreplanen innenfor et fag. Selv om det varierer noe fra kommune til kommune om hvordan de informerer om muligheten og det benyttes ulike kanaler, viser våre resultater at kollegaer samt ledere på arbeidsplassen er viktigste informasjonskilder. Fagforeninger og lokalt tillitsvalg bidrar overraskende lite med både informasjon og initiativ.

Selv om kompetansearbeidet bør forankres hos enhetsleder, er det ikke nødvendigvis slik at alle enhetsledere har full oversikt over alle aktuelle medarbeidere for realkompetansevurdering og heller ikke slik at de i en travel og oppstykket hverdag har tid til å prioritere denne oppgaven. Derfor er det viktig at potensielle kandidater får informasjon via andre kanaler enn bare enhetsleder. Det ser ut til at mange medarbeidere er interesserte i realkompetansevurdering og kompetanseutvikling når de får informasjon og tilbud, bare et lite mindretall i vår undersøkelse er helt uinteressert. Vår undersøkelse viser at det oftest er arbeidstakeren selv som tar initiativet til realkompetansevurdering, enhetsleder er også viktig (i en av de syv kommunene var den sentrale kommuneadministrasjonen pådriver). Dermed kan et viktig tiltak faktisk være å gi arbeidstakere et tilbud, dette gjelder særlig minoritetsspråklige og eldre arbeidstakere (og dels arbeidstakere med minst utdanning) fordi disse i minst grad tar initiativ selv. Minoritetsspråklige skiller seg ut også når det gjelder hvordan realkompetansevurderingen oppleves og hvilken nytte de har av fagopplæring. Våre funn tilsier at tiltak og tilrettelegging til en viss grad bør målrettes mot kategorier av arbeidstakere.

Realkompetansevurdering og mulighetene for fagutdanning kan være en viktig kilde for kommuner til å skaffe seg kompetent arbeidskraft. De kommunene som deltok i prosjektet ønsker å jobbe med kompetanseutvikling, og dette er nedfelt i strategi- eller kompetanseplaner. Det er vanskelig for kommunene å rekruttere tilstrekkelig mange med fagbrev, dermed blir det en god løsning å gi opplæring til nåværende medarbeidere. Videre

anser kommunene at muligheter for kompetanseutvikling er viktig for å fremstå som en god og offensiv arbeidsgiver, og kanskje spesielt i kampen om å tiltrekke seg arbeidskraft.

For arbeidsgiveren kan det påløpe en del kostnader, for eksempel i form av vikarutgifter, ved å sende ansatte på opplæring, samtidig vil mange arbeidstakere med lite utdanning ha rett til fri opplæring på videregående skoles nivå. Et annet fortrinn er at arbeidsgiver allerede kjenner de ansatte godt, og vet om dette er kandidater som er interessert og motivert for jobben sin. Dette kan dermed være en relativt billig måte for kommunen å skaffe seg stabil arbeidskraft. Likevel kan dette være lettest å få til dersom kommunen sentralt og ikke den enkelte enhet bærer kostnadene.

Videreutdanning av assistenter kan være positivt for arbeidsmiljøet fordi det avlaster andre medarbeidere når det generelle kompetansenivået heves. Kompetanseutvikling, og mer interessante oppgaver og økt tilfredshet som følge av dette, kan gjøre jobben mer attraktiv, og det er tegn som tyder på at mulighet for faglig utvikling i jobben kan være viktig for rekruttering til yrket. For norske kommuner generelt finner vi ingen sammenheng mellom den enkeltes muligheter for kompetanseutvikling og sykefravær. Det er imidlertid en tendens til at ansatte som har gode muligheter for kompetanseutvikling er mer tilfredse med jobben, det er en spesielt tydelig sammenheng mellom muligheten til å utnytte ferdigheter og jobbtilfredshet. Det er også en positiv sammenheng mellom faglig utvikling og jobbtilfredshet.

Utsikter til økt lønn, mer ansvar, større trygghet, større stillingsprosent og nye arbeidsoppgaver kan motivere arbeidstakere til å ta en videreutdanning i form av fagbrev. Samtidig er det en del arbeidstakere som vegrer seg mot å delta fordi de for eksempel synes de er for gamle og tror ikke de har tid. Undersøkelser viser at noen vegrer seg mot å delta på grunn av liten selvtilit og mestringsstro. Kostnader og finansiering kan også være utslagsgivende. Generelt vil det derfor være en fordel med lavest mulig egenandeler, altså minst mulig direkte utlegg for deltakeren. Vår undersøkelse viser at i tillegg til dette er omsorgsansvar og tilgang til relevant praksis vesentlige hindringer. Våre respondenter peker på tilrettelegging for nok/relevant praksis og støtte/oppmuntring som viktige tiltak fra arbeidsgivers side.

Tidligere undersøkelser viser at fylkeskommunene har forskjellige praksiser for realkompetansevurdering. Dette skyldes etter alt å dømme at det ikke er utarbeidet enhetlige rutiner, noe som kan forsterkes av at fylkeskommunene ikke har fått tilstrekkelig klare retningslinjer fra sentrale myndigheter om kravene til det nye helsearbeiderfaget. Kandidater som skal få realkompetansevurdering vet ikke alltid hva de faktisk kan fordi de mangler de teoretiske begrepene til å sette ord på sin kompetanse. Denne utfordringen bør Fylkeskommunen ta høyde for ved vurdering av voksne arbeidstakere.

Opplegg for gjennomføring av selve opplæringen er også en viktig ingrediens i et helhetlig løp fra realkompetansevurdering til fagbrev, og dette opplegget må tilpasses den aktuelle utdanningsgruppen samt deltakernes private situasjon. Et fleksibelt opplegg (for eksempel med mulighet for å hoppe av og på etter ønsker, tiden det tar å gjennomføre) kan gjøre det lettere for voksne arbeidstakere å gjennomføre et opplæringsløp. Arbeidstakere med lite utdanning har ofte særlig behov for støtte og oppmuntring underveis i et opplæringsløp. Dette kan skje ved at nærmeste leder tar seg tid eller ved at vedkommende formelt får tildelt en mentor eller veileder på arbeidsplassen. Ved at flere deltar fra samme arbeidsplass kan også kollegaene støtte og hjelpe hverandre.

Kommunene stiller varierende krav til praksis og/eller stillingsstørrelse til ansatte som de tilbyr en opplæring i form av fagbrev. Jo mer en person mangler av praksis før vedkommende begynner på opplæringen, desto mer må tilrettelegges for å tilfredsstille praksiskravene. Våre resultater viser også at ulike grupper arbeidstakere opplever ulike typer av hindringer, med andre ord at tiltak fra arbeidsgiver bør være målrettet mot ulike grupper. For eksempel fant vi at arbeidstakere med omsorgsansvar også opplevde tid og reiseavstand som hindringer

Resultatene viser at det kan være nyttig for kommunene å etablere rutiner for arbeidet med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling, slik at man ikke må begynne på nytt hver gang selv om kommunen driver slike tiltak mer på prosjektbasis (ikke som et løpende opplegg). Videre ser det ut til at det i mange tilfeller er både ønskelig og nødvendig at noen har et overordnet ansvar for å koordinere arbeidet med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling i kommunen, og at dette arbeidet ikke er delegert ut til den enkelte resultatenhet. Fagutdanning stiller krav om relevant praksis og det er derfor vesentlig at kommunen legger til rette for at arbeidstakeren kan flytte mellom jobber eller tjenestesteder for å sikre tilstrekkelig og relevant praksis.

Sammenfattet tyder våre funn på at systematisk tilrettelegging for realkompetansevurdering fra arbeidsgivers side fører til at flere benytter seg av muligheten. Vi vil videre fremheve følgende resultater fra våre undersøkelser:

- Målgruppen for realkompetansevurdering innenfor pleie- og omsorgssektoren i kommunene kan være noe mindre enn anslått ut fra totaltall.
- Den uformelle praten blant kollegaer, samt informasjon fra arbeidsgiver er den viktigste kilden til informasjon, men kjennskapen til ordningen er fortsatt mangelfull. Fagforeningene er lite aktive med informasjon og initiativ overfor sine medlemmer.
- Arbeidstakerne tar selv oftest initiativ til realkompetansevurdering. Dette kan tyde på at informasjon om ordningen samt noe tilrettelegging fra arbeidsgiver utløser et initiativ fra arbeidstaker.
- Flertallet av de spurte legger vekt på at viktigste gevinst av realkompetansevurdering er at det blir lettere å ta fagbrev. Svært få tenker på muligheten for å søke seg til andre jobber. Deltidsansatte og minoritetsspråklige er minst fornøyde med realkompetansevurderingen de har gjennomgått.
- Realkompetansevurdering ser ut til å øke interessen for fagbrev. De eldste arbeidstakerne er minst interessert i å ta videre opplæring for å oppnå fagbrev.
- Fylkeskommunene har noe ulik praksis for realkompetansevurdering, og det kan føre til at ulike kriterier legges til grunn for vurdering av realkompetansen.
- Arbeidstakerne opplever mangeartede hindringer mot å ta fagopplæring. Tid, kostnader og alder går igjen. Deltidsansatte samt de yngste nevner særlig mulighet for nok og relevant praksis. Arbeidstakerne mener derfor at arbeidsgiver bør tilrettelegge for nok praksis og bør gi støtte/oppmuntring/veiledning underveis. Tilrettelegging for fri fra jobb og tilpasset arbeidstid nevnes av mange og særlig de midterste aldersgruppene. Ansatte som har gjennomgått eller har god kjennskap til realkompetansevurdering er mer fornøyd med arbeidsgivers tilrettelegging.
- Minoritetsspråklige skiller seg ut på flere måter. De er mindre fornøyd med realkompetansevurderingen, de opplever mindre nytte av opplæring, og de er mer avhengig av informasjon og initiativ fra leder/personalkontor.
- Arbeidstakere ser resultater av å ta en fagutdanning, høyere lønn, nye arbeidsoppgaver og gjør jobben bedre blir hyppigst rapportert. En stor andel rapporterer også om at det gir økt lyst til å ta flere kurs/mer utdanning og større tro på seg selv.

- Muligheter for kompetanseutvikling i jobben påvirker ikke sykefravær i kommunal sektor. Jobbtilfredshet påvirkes imidlertid positivt av faglig utvikling og muligheter for å bruke kompetanse i jobben.