

SNF rapport nr. 20/2008

Realkompetansevurdering i kommuner
Sluttrappport

Anita E. Tobiassen

Erik Døving

Karen M. Olsen

SNF-prosjekt nr.: 6235

” Realkompetansevurdering i kommuner”

Prosjektet er finansiert av KS

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, SEPTEMBER 2008
ISSN 0803-4036

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

INNHOLD

SAMMENDRAG	iii
Forord	ix
1. INNLEDNING.....	1
1.1 Utfordringer i kommunesektoren	2
2. REALKOMPETANSE OG REALKOMPETANSEVURDERING.....	4
2.1 Individets rett til realkompetansevurdering	4
2.2 Hva skiller realkompetanse fra formell kompetanse?	6
2.3 Realkompetansevurdering	7
2.4 Arbeidsgivers tilrettelegging for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling	10
2.5 Barrierer mot deltakelse i kompetanseutvikling	11
3. METODE OG DATAGRUNNLAG.....	13
3.1 Kommuner som deltar	13
3.2 Datagrunnlag	19
4. RESULTATER	24
4.1 Systematisk tilrettelegging for realkompetansevurdering	24
4.2 Identifisering av medarbeidere for realkompetansevurdering.....	28
4.3 Arbeidsgivers tilrettelegging	42
4.4 Fylkeskommunens tilrettelegging.....	48
4.5 Kompetansepolitikk for å møte fremtidig arbeidskraftbehov.....	54
4.6 Resultater av kompetanseutvikling.....	58
4.7 Kompetanseutvikling, sykefravær og jobbtilfredshet i kommunal sektor.....	61
4.8 Sammenfatning	66
5. VIRKEMIDLER FOR KOMMUNENES KOMPETANSEPOLITIKK	68
5.1 Anbefalinger til KS.....	68
5.2 Anbefalinger til kommunene	70
Referanser.....	79

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 avkorting i studietiden slik at hver enkelt slipper å ta opplæring i noe vedkommende allerede kan.

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 avlastet 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 resultatenheter. 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.

FORORD

Dette er sluttrapporten fra FoU-prosjektet Realkompetansevurdering i kommuner. Prosjektet utføres av SNF på oppdrag fra KS. Anita E. Tobiassen har vært prosjektleder, for øvrig har Karen M. Olsen gjennomført analyser av sykefravær og jobbtilfredshet, mens Erik Døving har bidratt til rapporten som helhet. Takk til Anne Heggveit, Liv Overaae, Anna Charlotte Larsen, Hege Mygland og Inger Oddrun Sverkmo i KS for konstruktive kommentarer. En stor takk til de deltakende kommuner (Bergen, Bærum, Bø, Hadsel, Kongsvinger, Kvam og Ringsaker) og representanter for fylkeskommuner (Akershus, Hedmark, Hordaland og Nordland) som er avgjørende for at prosjektet har latt seg gjennomføre, og til alle dem som velvillig har stilt opp til intervju. En særlig takk til Synnøve Skaga og Rolf Gerhard Richardsen Pilestrand for faglig bidrag på workshop. En takk også til rådmannsutvalget i Buskerud som fungerte som referansegruppe for prosjektet, og til Torild Nilsen Mohn (Vox) for gode bidrag.

Anita E. Tobiassen

Bergen, september 2008

1. INNLEDNING

Dette er sluttrapport fra FoU-prosjektet Realkompetansevurdering i kommuner. Gjennom prosjektet vil vi dokumentere hvordan kommunene som arbeidsgivere tilrettelegger for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling og utrede hvilke muligheter medarbeiderne har til å formalisere sin realkompetanse. Vi fokuserer på medarbeidere som har lite utdanning fra før (ufaglærte). Prosjektet utføres av SNF på oppdrag fra KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon). Foreløpige resultater ble rapportert i et arbeidsnotat våren 2008.

Hensikten med prosjektet er som følger:

- A. Undersøke om systematisk tilrettelegging for realkompetansevurdering fra arbeidsgivers side fører til at flere arbeidstakere benytter seg av mulighetene en slik ordning gir.
- B. Dokumentere mulige ”beste praksiser” for tilrettelegging for realkompetansevurdering, herunder,
 - 1) hvordan medarbeidere identifiseres for realkompetansevurdering,
 - 2) hvordan medarbeidere oppmuntres til realkompetansevurdering og opplæring, avdekke begrensninger hos medarbeidere, og hvordan overkomme eventuelle begrensninger i samarbeid med arbeidsgiver
 - 3) hvordan tilrettelegger arbeidsgiver for opplæring og kompetanseutvikling, og
 - 4) hvordan tilrettelegger fylkeskommunen som utdanningsaktør for realkompetansevurdering
- C. Undersøke om realkompetansevurderingen påvirker arbeidsgivers muligheter til å drive en aktiv kompetanseutviklingspolitikk for å møte fremtidig arbeidskraftbehov og fremstå som en offensiv og god arbeidsgiver
- D. Se på mulige positive effekter av kompetanseutvikling, relatert til arbeidsmiljø, sykefravær, turnover og kvalitetsutvikling.

- E. På bakgrunn av undersøkelser i A-D, komme med forslag til utviklings- og forbedringstiltak når det gjelder realkompetansearbeid i kommuner.

Bakgrunnen for prosjektet finner vi i tariffoppgjøret for 2006 hvor det ble satt fokus på kompetanseutvikling. I den forbindelse ønsker kommunesektoren å bidra til at medarbeidernes realkompetanse verdsettes og det utvikles en arbeidsgiverpolitikk lokalt i den enkelte kommune som støtter opp under målsettingene om verdsetting av voksnes realkompetanse i arbeidslivet. KS ønsket på bakgrunn av dette at det ble gjennomført et FoU-prosjekt for å dokumentere ufaglærte medarbeideres (assistenter) realkompetanse og utrede muligheten for formalisering av realkompetanse.

Resultater og konklusjoner i rapporten bygger på intervjuer med en rekke ledere samt tillitsvalgte i utvalgte kommuner, og på data fra en spørreundersøkelse blant medarbeidere i disse kommunene. Videre trekker vi på resultater fra andre undersøkelser og vi gjør egne analyser av Levekårsdataene. Før vi går inn på resultatene, vil vi i kapittel 2 gjøre rede for det faglige grunnlaget for prosjektet. I kapittel 3 redegjør vi for metode og datagrunnlag, før vi i kapittel 4 presenter resultatene. Til slutt, i kapittel 5 drøfter vi aktuelle virkemidler kommunene kan benytte i sin kompetansepolitikk.

1.1 utfordringer i kommunesektoren

Kommunesektoren står overfor flere utfordringer i tiden som kommer. Ifølge KS må kommunene konsentrere seg om to store arbeidsgiverutfordringer fram mot 2020, for det første, evnen til utvikling og nyskaping, og for det andre, tilgangen på og forvaltningen av egen arbeidskraft. Demografiske endringer i befolkningen og "eldrebølgen" som kommer for fullt fra 2020 forsterker behovet for at kommunesektoren forbereder seg til bemanningsvekst. For eksempel vokste sysselsettingen innenfor pleie- og omsorg i primærkommunene med 6,9 prosent fra 2004 til 2007. Samtidig blir gjennomsnittsalderen for ansatte i kommunene litt høyere, innenfor helse og omsorg er den nå om lag 44 år noe som betyr at omkring halvparten av de ansatte er eldre enn dette. På den bakgrunn står kommunesektoren overfor mange utfordringer (basert på KS' arbeidsgiverstrategi mot 2020):

- Kompetanse - økt behov for spesialistkompetanse og dyktige generalister innenfor flere fagfelt.

- Strammere arbeidsmarked – demografiutfordringen tilsier at flere er på vei ut av enn inn i arbeidsmarkedet. Høy gjennomsnittsalder blant ansatte gjør at kommunene må erstatte mange medarbeidere om kort tid.
- Stor avgang fra sektoren – lav avgangsalder, høyt antall uføre.
- Lav arbeidskraftutnyttelse – høyt sykefravær, stor andel deltidsansatte, liten rekruttering av medarbeidere med innvandrerbakgrunn til høyere fag- og lederstillinger, liten rekruttering av medarbeidere med redusert funksjonsevne
- Dårlig omdømme påvirker unges utdanningsvalg og kommunenes generell rekrutteringsevne.

Disse utfordringene tilsier personalpolitiske tiltak både fra den enkelte kommunes og fra KS' side. Kommunene har også en relativt stor andel ufaglærte medarbeidere innenfor flere tjenestesektorer. Utfordringene ovenfor kan dermed et stykke på vei møtes gjennom oppgradering til fagarbeider av arbeidstakere som allerede er på kommunens lønnsliste. Dette kan for det første bøte på knappheten på faglært og spesialisert arbeidskraft ved at ufaglærte bringes fram til fagbrev. Videre kan det tenkes at en mer aktiv personalpolitikk kan gjøre kommunen mer attraktiv som arbeidsplass for ungdom som vurderer utdanning og karrierevalg. Styrket fagkompetanse kan gi arbeidstakerne mer ansvar og interessante arbeidsoppgaver, noe som i sin tur kan øke tilfredsheten og kanskje også redusere sykefraværet – dermed kan avgangsalderen øke og sykefraværet reduseres. På disse måtene kan altså kompetanseutvikling av egne medarbeidere bidra til å løse noen av kommunenes arbeidskraftutfordringer. For arbeidstakere med lang erfaring, men uten fagutdanning er realkompetansevurdering et naturlig første steg mot fagbrev.

2. REALKOMPETANSE OG REALKOMPETANSEVURDERING

2.1 Individets rett til realkompetansevurdering

Individets rett til å få dokumentert og verdsatt sin realkompetanse er sikret gjennom lov- og avtaleverk. Realkompetansevurdering innebærer at også den uformelle kompetansen opparbeidet gjennom erfaring blir dokumentert og anerkjent på linje med formell kompetanse i form av for eksempel vitnemål fra utdanningsinstitusjoner. Et bærende prinsipp er frivillighet for individet til å delta i ordningene. Dokumentasjonen skal være individets eiendom.

Lovfestet rett til grunnskoleopplæring for voksne ble innført fra 1. august 2002 (jfr Opplæringsloven § 4A-1 og § 4A-2). Retten omfatter alle over opplæringspliktig alder som trenger grunnskoleopplæring. Voksnes rett til opplæring ble innført 1. august 2000. Loven omfatter personer som har fullført grunnskoleutdanningen, men som ikke tidligere har fullført videregående opplæring. I Opplæringsloven heter det i § 4A-3 (utdrag):

Vaksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring (gjelder voksne født før 1978). Opplæringa for voksne skal tilpassast behovet for den enkelte.

Vaksne som er tekne inn til videregående opplæring, har rett til å fullføre opplæringsløpet (uavhengig av om vedkommande oppfyller punktet ovanfor).

Opplæringa er gratis. Fylkeskommunen kan påleggje voksne som får videregående opplæring, å holde seg med undervisningsmateriell og utstyr som opplæringa til vanleg gjer det nødvendig å ha, til eige bruk.

Voksne med rett til videregående opplæring har rett til å få sin kompetanse realkompetansevurdert. Denne retten gjelder både for de som ønsker videregående opplæring, og for de som kun ønsker å få dokumentert sin kompetanse. Voksne med denne retten skal vurderes opp mot en læreplan i videregående skole. Etter gjennomført vurdering har de rett til å få utstedt kompetansebevis eller vitnemål. Av kompetansebeviset skal det fremgå hvilke deler av læreplanen som er godkjent på bakgrunn av realkompetansevurderingen.

Voksne *uten rett* til videregående opplæring og som ikke er henvist av annen offentlig instans (som for eksempel NAV), kan etter *søknad* til fylkeskommunen få sin realkompetanse vurdert.

Voksne uten generell studiekompetanse kan søke om opptak til høyere utdanning på bakgrunn av sin realkompetanse. Vurdering av realkompetanse foretas da av den enkelte høyskole eller universitet. Vurderingen skjer i forhold til det faget eller studieretningen det er søkt om opptak til.

I *arbeidslivet* er det *ingen* rett til realkompetansevurdering. Viktigheten av kompetanseutvikling er imidlertid nedfelt i § 7 Kompetanseutvikling i Hovedavtalen for tariffperioden 1.1.06-31.12.09 i KS' tariffområde:

Partene erkjenner den store betydning øket kompetanse har for den enkelte, kommunen/fylkeskommunen og samfunnet. Dette gjelder både allmennutdanning, yrkesutdanning, voksenopplæring, etterutdanning, kompetansegivende oppgaver og omskolering.

Partene vil derfor understreke det verdifulle i at arbeidstakerne stimuleres til å øke sine kunnskaper og styrke sin kompetanse samt at kommunene/fylkeskommunene legger stor vekt på planmessig opplæring og utvikling av sine arbeidstakere med eksterne eller interne tilbud.

Partene er enig om at det er viktig med kontinuerlig etterutdanning i forhold til tempoet i den teknologiske utviklingen.

Den enkelte kommune/fylkeskommune har et ansvar for å kartlegge og analysere kommunens/fylkeskommunens kompetansebehov.

På bakgrunn av kartleggingen utarbeides det en plan for gjennomføring av kompetansehevede tiltak. Kommunen/fylkeskommunen og den enkelte arbeidstaker har hver for seg og i fellesskap et ansvar for å ivareta kompetanseutviklingen.

Hvor partene er enige lokalt an det i kommunen/fylkeskommunen defineres nærmere omfang av opplæring, under henvisning til den enkelte kommune/fylkeskommunes forhold.

Realkompetansevurdering knyttet til rettigheter foregår ved bruk av ulike typer av metoder. Anbefalingene fra Realkompetanseprosjektet er at realkompetansevurderingen skal skje etter

den metoden som er best egnet for den enkelte. De tre anbefalte metodene for realkompetansevurdering er (Vox, 2006b):

- *Dialogbasert* metode som er en samtale mellom kandidaten og en fagperson. Fagpersonen skal ta utgangspunkt i de kunnskaper og erfaringer den voksne arbeidstakeren har, og skal tilpasse problemstillinger og spørsmål. Denne metoden krever individuell tilrettelegging og et personlig møte. Metoden kan fange opp voksne med lese-, skrive- og matematikkvansker og avdekke taus kunnskap.
- *Vurdering* på bakgrunn av innsendt dokumentasjon foregår ved utfylling av et kartleggingsskjema, som sammen med vitnemål og attester sendes fylkeskommunen. Metoden forutsetter ikke personlig oppmøte. Metoden er effektiv for arbeidstakere med god skriftlig dokumentasjon, men med denne metoden er udokumentert og taus kunnskap vanskelig å avdekke før etter inntak til opplæring.
- *Yrkesprøving* er en vurderingsmetode tilpasset voksne arbeidstakere som mangler dokumentasjon av utdanning og/eller arbeidserfaring. Yrkesprøving består av et intervju der den voksnes bakgrunn, utdanning, arbeidserfaring, språkferdigheter og målsetting blir kartlagt. Deretter blir det gjennomført et fagintervju og en praktisk yrkestest, slik at både den teoretiske og den praktiske delen av faget blir prøvd. Yrkesprøving innebærer en vurdering av kompetanse på VK2-bedriftsnivå. På dette området er det avdekket en rekke ulike oppfatninger om hvordan lovverket skal forstås og praktiseres i fylkeskommunene (Søgaard, 2003).

2.2 Hva skiller realkompetanse fra formell kompetanse?

En persons kompetanse er summen av personens kunnskaper og ferdigheter (Nordhaug, 1993). Arbeidstakerne kan opparbeide realkompetanse gjennom organiserte opplæringstiltak og på en uformell måte i de daglige aktivitetene (Larsen mfl 1997; Nordhaug 1991; NOU 1997: 25). Kompetanseutvikling organisert av utdanningsinstitusjoner utgjør bare én av flere alternative måter å utvikle kompetanse på. De ulike arenaene og formene for læring er skissert i tabell 1, innholdet i rutene viser typiske eksempler.

Tabell 1: Ulike former og arenaer for læring^a

	Utenfor arbeidsforhold	Innenfor arbeidsforhold
Formelle opplæringstiltak	Skoleverket, EVU for egen regning, fagforbund, studieforbund	Trainees, kurs, videreutdanning, innføringskurs, lærlinger
Uformelle læringsprosesser - læring som formål (tilsiktet)	Klubber, lag	Jobbrotasjon, kvalitetssirkler, team med erfarne
Utilsiktet læring - læring som biprodukt	Frivillig arbeid Omsorg, arbeid i hjemmet	Erfaringslæring ("learning by doing"), feil og tilfeldigheter

^aFra Døving mfl (2001)

Et grunnleggende skille, basert på hvordan kompetansen tilegnes, går mellom formell kompetanse på den ene siden og realkompetanse på den andre siden (Lai, 2004). Med formell kompetanse menes vanligvis den kompetansen som kan dokumenteres gjennom utdanningssystemet eller godkjente sertifiseringsordninger. Realkompetanse derimot omfatter all formell, ikke-formell og uformell kompetanse som voksne innehar. I praksis vil dette si summen av all kompetanse en person har tilegnet seg gjennom utdanningssystemet, lønnet og ulønnet arbeid, organisasjonsmessig virksomhet og familie-/samfunnsliv. Realkompetansen vil dermed omfatte både formell kompetanse og uformell kompetanse, det vil si kompetanse man har utviklet gjennom fortløpende og ustandardisert erfaringslæring både i arbeidslivet og på andre arenaer.

2.3 Realkompetansevurdering

Dokumentasjon av realkompetanse er spesielt viktig for personer som mangler formell kompetanse i form av fagutdanning eller akademisk utdanning. Verdien av erfaring og opplæring for arbeidstakeren avhenger av i hvilken grad kompetanse blir anerkjent og verdsatt av både nåværende og fremtidige arbeidsgivere (Døving, Ure, Tobiassen og Lund, 2005). Ved å dokumentere kompetanseelementer som også er anvendelig i andre jobber og eventuelt i andre virksomheter, styrkes arbeidstakerens stilling både i det interne og eksterne arbeidsmarkedet. Mens arbeidstakere med lang utdanning har omfattende dokumentasjon på formell kompetanse, må arbeidstakere med lite utdanning i større grad basere seg på uformell kompetanse.

Verdsetting av realkompetanse er en prosess der individet får sin kompetanse vurdert og anerkjent i relasjon til ulike anvendelsesområder, og er relevant med tanke på den samfunnsmessige målsettingen om livslang læring for alle. Personer har gjennom lov- og avtaleverket fått rett til å få dokumentert og verdsatt sin realkompetanse, og få denne vurdert i forhold til læreplaner i videregående opplæring, noe som kan gi en mulighet til å skaffe seg fagbrev. Realkompetansevurdering kan gi mer tilpassede opplæringsløp, og avkorting i studietiden slik at hver enkelt slipper å ta opplæring i noe vedkommende allerede kan, noe som kan være vesentlig for arbeidstakere som kanskje er lite motiverte i utgangspunktet. Dette kan gjøre det mer attraktivt å begynne på en opplæring til fagarbeider. En del arbeidstakere synes at det er krevende å sette seg på skolebenken igjen, ikke minst i startfasen (Døving og Tobiassen, 2006). Realkompetansevurdering kan også gi mulighet til å søke høyere utdanning uten studiekompetanse basert på fullført videregående skole allmennfag. Det er opp til det enkelte studiested å avgjøre om en søker oppfyller kravene til studiet.

Et bærende prinsipp er at det er frivillig for den enkelte om han eller hun ønsker å gjennomgå realkompetansevurdering eller ikke. Dokumentasjonen av realkompetansen er dermed den enkeltes eiendom. Mer enn 50.000 voksne har fått sin realkompetanse vurdert i henhold til kravene i videregående opplæring, mens om lag 6.000 voksne har begynt på høyere utdanning uten formell studiekompetanse (www.vox.no). Engesbakk mfl. (2003), finner på bakgrunn av en undersøkelse av et representativt utvalg av befolkningen at nær halvparten ikke er interessert i å få sin kompetanse realkompetansevurdert. Interessen synker med alder, og dette gjelder spesielt for menn. Interessen hos kvinner synker med økende utdanningsnivå. Ifølge Engesbakk mfl. (2003) tyder resultatene på at kvinner som er lavt utdannet er en gruppe som vil være motivert for realkompetansevurdering og eventuelt kompetanseheving. Dette er i samsvar med resultater som viser at mellom 70 % og 80 % av de som tar videregående opplæring og som tar universitets- og høgskoleutdanning i voksen alder er kvinner (Engesbak og Rolfsen, 2000; Engesbak mfl, 2003). Det er også langt flere kvinner enn menn som søker opptak i høyere utdanning basert på realkompetansevurdering (Helland og Opheim, 2004).

I 2006 er det registrert 36.832 voksne i videregående opplæring, og av disse er 10.625 definert som nye deltakere i Vox-speilet 2007¹. 61 % av deltakerne var under 40 år, og de fleste befant seg i aldersgruppen 30-39 år. Vox-speilet 2007 viser at det er to studieretninger som utmerker

¹ ”nye deltakere” er personer som for første gang er rapportert inn fra fylkeskommunene til RealDok i perioden 01.10.05 til 30.09.06 og som har startet opplæring. For nærmere redegjørelse, se Vox-speilet, s. 28.

seg som spesielt populære blant voksne som deltar i videregående opplæring. Helse- og sosialfag er den mest populære studieretningen med 44 % av kursdeltakerne. Den nest mest populære er studieretninger som gir studiekompetanse (37 %). Denne kategorien består av studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag. Ser vi bort fra helse- og sosialfag, var fordelingen mellom kjønnene nokså likt fordelt. Imidlertid er det forskjeller med hensyn til hvilke studieretninger menn og kvinner deltok på. Et flertall av mennene deltok på studieretninger som gir yrkeskompetanse, men kvinnene deltok på studieretninger som gir studiekompetanse (Vox-speilet 2007).

På bakgrunn av en realkompetansevurdering kan kandidater få avkortet deler av opplæringen. Ifølge Vox-speilet 2007 går altså nær halvparten av alle voksne som deltar i videregående opplæring på helse- og sosialfag. 62 % av disse er realkompetansevurdert, og 84 % av disse igjen har grunnlag for avkortet opplæring.

I Norge er det utviklet et nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse. Dette ble iverksatt gjennom Realkompetanseprosjektet (1999-2002) og ble gjennomført i nært samarbeid med partene i arbeidslivet, utdanningssystemet, studieforbund og private tilbydere av opplæring. Dette prosjektet var ett av flere tiltak under Kompetansereformen (Stortingsmelding nr. 42, 1997-98). Haugerud mfl. (2004:3) påpeker i sin gjennomgang at utover å være et *redskap* for å avdekke kompetanse, kan målet og hensikten uttrykkes som: ”at den enkelte voksne skal få dokumentere sin samlede kompetanse og eventuelt supplere denne med sikte på å kunne bidra i arbeids- og samfunnslivet med den kompetansen som er etterspurt.”

Ifølge Vox (2006b) kjenner 26 % av arbeidstakerne til ordningen med vurdering av realkompetanse, mens hele 74 % av arbeidstakerne *ikke* kjenner til ordningen. Personer med lite utdanning har minst kjennskap til rett til opplæring på grunnskole- eller videregående nivå (Engesbak mfl., 2005). Paradoksalt nok er det personer med denne retten som har minst kjennskap til ordningen, og få vet hvor de kan henvende seg for å få sin realkompetanse vurdert. 56 % er interessert i å få dokumentert sin realkompetanse når de får informasjon om ordningen (referert i Vox-barometeret, våren 2004).

Erfaringer fra evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) (Døving mfl, 2006) viser på samme måte at det er arbeidstakere med høyere utdanning som i størst grad er

interessert i og som etterspør videreopplæring, samtidig som arbeidsgiver ofte prioriterer å gi opplæring nettopp til denne gruppen. Det betyr at forskjellen på arbeidstakere med lite og mye utdanning kan bli enda større. Av de fire fylkene som er representert i dette prosjektet, er det en større andel av befolkningen i Akershus og Hordaland som sier de har god/meget god kjennskap til retten til grunnskole- og videregående opplæring (henholdsvis 27,7 % og 26,8 %), sammenlignet med Nordland og Hedmark (henholdsvis 20 % og 23,3 %).

2.4 Arbeidsgivers tilrettelegging for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling

Selv om realkompetansevurdering er basert på et prinsipp om frivillighet for den enkelte, kan vi anta at informasjon er viktig for å spre kunnskap om hvilke rettigheter individer har med hensyn til realkompetansevurdering og derigjennom skape interesse for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse. Arbeidsgiver kan, ved å informere sine ansatte om de mulighetene de har til å få vurdert sin totale kompetansebeholdning, være en viktig kilde til slik informasjon.

Også for arbeidsgiver kan det ut fra et *strategisk synspunkt* være interessant å få dokumentert all den kompetansen de ansatte besitter. Arbeidstakernes kompetanse er en av de viktigste kildene til verdiskaping og omstilling i arbeidslivet (Nordhaug, Døving og Nordhaug, 2004). Dette vil også gjelde i kommunesektoren: Økte krav til omstilling, effektivitet, kvalitet og ivaretaking av innbyggernes behov stiller krav til kompetanse. Kartlegging av medarbeidernes kompetanse kan være et aktuelt tiltak i denne forbindelse.

Det er langt mer krevende for en arbeidsgiver å kartlegge den realkompetansen medarbeiderne besitter enn bare å kartlegge formell kompetanse (Lai, 2004). Uformell kompetanse er mer sammensatt og mindre tilgjengelig for kartlegging. Dette skyldes blant annet at formell kompetanse kan beskrives i form av klart definerte utdanninger, fag og grader. For å fange opp hele realkompetansen kan det være nødvendig å ta utgangspunkt i de kompetansekrav, eller definere hvilke kompetanseområder som er potensielt relevant. Ifølge Lai (2004) er det spesielt tre grupper av indikatorer på realkompetanse som er viktige: utdanning, erfaring og utviklingspotensial (se tabell 2).

Tabell 2: Sentrale indikatorer på realkompetanse^a

Utdanning	- Utdanningsnivå
	- Fagfelt
Erfaring	- funksjoner, oppgaver og ansvarsområder
	- faglig nivå og omfang
	- hierarkisk nivå
	- kompleksitet
	- varighet
	- vurdering av ytelse
Utviklingspotensial	- oppgaver medarbeideren lett kan læres opp i
	- nye oppgaver og utfordringer medarbeideren ønsker

^aLai (2004)

Utdanningsbakgrunnen tilsvarer medarbeiderens formelle kompetanse. Erfaringsbakgrunnen representerer den uformelle kompetansen, og her bør man kartlegge både hvilke funksjoner og oppgaver en medarbeider har ivaretatt tidligere og utfører i dag. Utviklingspotensialet kommer til uttrykk gjennom de utviklingsmuligheter og utviklingsønsker den enkelte medarbeider har. Manglende tiltak for å tilrettelegge for mobilisering av verdifull kompetanse kan ha negative konsekvenser for både enkeltmedarbeidere og organisasjon (Lai, 2004). En medarbeider som ikke får brukt relevant kompetanse, kan oppleve et demotiverende misforhold mellom egen kompetanse og de anvendelsesmuligheter jobben innebærer.

Mens vurdering av realkompetanse gjerne har utgangspunkt i enkeltpersoners behov og ønsker, henger arbeidsgiverens tilrettelegging også sammen med virksomhetens behov og personalpolitikk. Kompetansekartlegging og vurdering av realkompetanse har fra et strategisk synspunkt begrenset verdi for kommuner og andre arbeidsgivere dersom det ikke følges opp av andre tiltak for kompetanse- og karriereutvikling. For de medarbeiderne som har lovfestet *rett* til å få vurdert sin kompetanse, kan en slik realkompetansevurdering være et første steg for videre kompetanse- og karriereutvikling. Kommunenes tilrettelegging for realkompetansevurdering bør dermed sees i sammenheng med virksomhetens øvrige praksis på personal- og kompetanseområdet.

2.5 Barrierer mot deltakelse i kompetanseutvikling

Det kan være mange barrierer mot deltakelse i opplæringsaktiviteter. Tidligere undersøkelser viser at arbeidstakere med lite utdanning deltar langt mindre i opplæring enn arbeidstakere

som har høyere utdanning. Dette er et gjennomgående trekk både i Norge og i andre OECD-land (Peters, 2004; Chapman mfl, 2000; Hagen og Skule, 2004). Vår evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) (Døving mfl, 2005, 2006) viser tilsvarende resultater – til tross for at programmet hadde som målsetting å nå ut til gruppen med minst utdanning.

Det er flere grunner til denne forskjellen i deltakelse. Et hinder for mange med lite utdanning er at de har dårlige erfaringer knyttet til tidligere skolegang, og av den grunn vil vegre seg mot å delta (OECD, 2004; Opheim, 2004). Skaalvik mfl. (2000) finner at lav forventning om mestring kan representere en stor barriere for deltakelse blant dem med lite utdanning. Mange av de som ikke deltar i videreopplæring har dårligere erfaringer fra skoletiden ved at de hadde lese- og skrivevansker, og problemer med å lære (Gallacher mfl., 2000). Dette fører til redusert selvtillit og mindre tro på at man er i stand til å gjennomføre et opplæringsopplegg. En mangel på mestringstro fører til selvseleksjon til situasjoner, aktiviteter og omgivelser (Lai, 2004). Liten mestringstro kan dermed bidra til at arbeidstakere som har dårlige erfaringer med skolegang velger bort denne muligheten i voksen alder. Andre eksempler på barrierer er tidspress og forpliktelser på jobben (Hilsen og Grimsmo, 1998; Nyen mfl., 2004). Et vesentlig spørsmål blir da hva arbeidsgiver kan gjøre for å overvinne denne type barrierer.

Det er også andre spørsmål som har betydning for interessen for å delta i opplæring og kompetanseutvikling: interesse for å delta i den type opplæring som tilbys (generell eller mer arbeidsspesifikk); om det gis fri med eller uten lønn; om opplæringen skjer i fritid eller arbeidstid; og i hvilken grad opplæringen resulterer i høyere lønn eller mer utfordrende oppgaver i etterkant. Tidligere undersøkelser tyder på at ansatte med lite utdanning og i lavtlønnsyrker er lite interessert i å finansiere videreopplæringen selv (Døving mfl, 2006; Døving og Tobiassen, 2006). Samtidig viser det seg at det å motta et vitnemål eller annen dokumentasjon på sin kompetanse er en motivasjonsfaktor for ytterligere opplæring (Døving og Tobiassen, 2006). Dokumentasjon av kompetanse i forhold til en læreplan i videregående opplæring kan nettopp være en slik motivasjonsfaktor.

3. METODE OG DATAGRUNNLAG

I dette prosjektet kombinerer vi eksisterende datakilder og forskningsbasert kunnskap med data vi selv innhenter fra et utvalg kommuner og fylkeskommuner. I alt syv kommuner i fire fylker deltar.

Problemstillingene belyses på grunnlag av kvalitative intervjuer med ledere, medarbeidere og tillitsvalgte i kommuner og fylkeskommuner, samt på grunnlag av en spørreundersøkelse til et utvalg av medarbeiderne i de aktuelle kommunene. Gjennom å innhente data både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, kan vi se i hvilken grad arbeidsgivere og arbeidstakere har sammenfallende vurderinger. Informasjon fra arbeidstakersiden vil være nyttig for kommunen som arbeidsgiver med hensyn til hvordan arbeide videre med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling. I tillegg har vi gjort egne analyser av kompetanseutvikling, sykefravær og jobbtilfredshet i Levekårsdata fra 2003. Nedenfor vil vi redegjøre for hvilke kommuner som deltar i prosjektet, og hvordan vi har samlet inn data så langt.

3.1 Kommuner som deltar

I alt syv kommuner deltar i prosjektet: Bergen kommune og Kvam herad i Hordaland fylke, Bærum i Akershus, Kongsvinger og Ringsaker i Hedmark og Hadsel og Bø i Nordland. Kommunene representerer dermed ulike deler av landet og er forskjellige med hensyn til størrelse og til dels hvilke utfordringen de står ovenfor. Både typiske bykommuner og landkommuner med mer spredt bosetting er representert. Realkompetansevurdering og opplæring på videregående skoles nivå er fylkeskommunenes ansvar, derfor er det nyttig å ha med kommuner fra ulike fylker. Kommunene er også forskjellige med hensyn til hvor langt de har kommet i systematisk arbeid med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling for arbeidstakere med lite utdanning.

Tabell 3: Kommuner som deltar, nøkkeltall.

Kommune	Folketall	% innvandrere ^a	Årsverk	Årsverk i helse+sosial	% ufaglærte i pleie og omsorg
Bergen	250.000	9,6	11.600	6.300	30-40
Bærum	107.000	13,2	6.200	3.200	30
Bø	3.000	4,3	250	150	32
Hadsel	8.000	5,3	720	420	25
Kongsvinger	17.300	8,5	972	510	25
Kvam	8.300	4,3	780	380	37
Ringsaker	32.000	4,1	1.839	960	35

^aPersoner som selv har innvandret og personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

Kilder: SSB, KS/PAI. Tall for et av tre siste år.

I utgangspunktet ønsket vi å inkludere forskjellige sektorer eller etater i de aktuelle kommunene, som teknisk etat, pleie- og omsorg, og barnhage. Det viste seg vanskelig å finne interesserte kommuner som jobbet med realkompetansevurdering innenfor teknisk etat, slik at denne sektoren er utelatt. Våre data er først og fremst fra pleie- og omsorg. Dette er en sektor som tradisjonelt har hatt mange ufaglærte. Fokus på pleie- og omsorg henger også sammen med at Helse- og sosialdepartementet utarbeidet en handlingsplan for perioden 2003 – 2006 for rekruttering av helsepersonell (Sosial- og helsedirektoratet, rapport nr 3, oktober 2006). Et av hovedtiltakene i planen var å styrke tilgangen på hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Hovedstrategien for dette var å satse på de ufaglærte som allerede er ansatt i kommunene. Flere av kommunene har fått støtte fra Fylkesmannen til utdanning av helsefagarbeidere.

I valg av kommuner ble det fra KS side, og i samarbeid med SNF, først gjort en kartlegging av kommuner som jobber med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling for ansatte med lite utdanning. Ut fra denne kartleggingen ble de respektive kommunene valgt. Ikke alle kommunene vi kontaktet hadde tid eller anledning til å delta i prosjektet.

En av problemstillingene i prosjektet er relatert til hvordan fylkeskommunen som utdanningsaktør tilrettelegger for realkompetansevurdering. Representanter fra fylkeskommunene Akershus, Hedmark, Hordaland og Nordland har deltatt på felles samlinger (workshoper) som vi har gjennomført med kommunene.

Bergen kommune

Bergen kommune i Hordaland er med omkring 250.000 innbyggere landets nest største kommune. Det har vært en jevn økning i folketallet siden 1995, og det forventes en fortsatt

økning fram til 2025 (SSB). Kommunen er organisert etter tonivå modellen, og har siden juni 2000 hatt en parlamentarisk styringsmodell. Kommunen er organisert i sju byrådsavdelinger som hver ledes administrativt av en kommunaldirektør. Under kommunaldirektørene er det 106 resultatenheter. Siden 2004 har lederne av disse resultatenheterne fått økt myndighet og ansvar.

I dette prosjektet inngår byrådsavdelingen for helse og omsorg. Tjenesteproduksjonen i denne sektoren foregår i 21 institusjoner, 10 hjemmesykepleiesoner og 14 resultatenheter som arbeider med psykisk utviklingshemmede. Resultatenheterne skal ha sine kompetanseplaner som følges opp av kommunens rådgivere. Kommunen har en målsetting om at alle ansatte skal være faglærte. Ifølge kommunens egne beregninger er andelen ufaglært arbeidskraft i pleie- og omsorgssektoren i 2007 i gjennomsnitt 37 %.² I enkelte deler av tjenesten er innslaget av ufaglært arbeidskraft over 40 %. På denne bakgrunn har kommunen etablert ”Kompetanseprogrammet 2007 – 2011”. Programmets mål er at 800 ufaglærte medarbeidere i pleie- og omsorgssektoren i løpet av en fireårs periode (regnet fra 2007/2008) skal få teoriundervisning og godkjent lærepraksis og på den måten få kompetanse som helsefagarbeider. I tillegg har kommunen identifisert omkring 100 medarbeidere som tidligere har gjennomført teoridelen av omsorgsarbeiderfaget, men som ikke har oppfylt krav til praksis for å få fagbrev. Det vil derfor bli satt i gang tiltak overfor denne gruppen, slik at praksiskravene kan oppnås.

Kvam herad

Kvam herad i Hordaland har omlag 8.300 innbyggere og ligger en times biltur fra Bergen. Det har vært en viss fraflytting fra kommunen, men denne forventes å flate ut i de kommende årene (SSB). Kommunen er organisert i henhold til etatsmodellen med etater for skole, pleie- og omsorg, helse og velferd, tekniske tjenester, planavdeling og barnehage. I tillegg er det diverse stabs- og støtteenheter. Tidligere var personalfunksjonen desentralisert til enhetene, men siden 1998 er spesialkompetansen innenfor personal samlet i en enhet. Kommunen mener det er viktig for en liten kommune å samle kompetansen i stedet for å spre begrensede ressurser ut over mange enheter.

² Tall fra KS (PAI) viser noe lavere andel ufaglærte innenfor pleie- og omsorgssektoren (ca 30 %).

Målsettingen i Kvam herad er at alle ansatte minst skal ha fagutdanning. Ifølge tall fra KS (PAI) har Kvam herad i 2006 omkring 37 % ufaglærte innenfor helse og omsorg. Det har vært en økning i antall ufaglærte fra 2005 til 2006. Kommunen har nylig deltatt i et treårig pilotprosjekt for etter- og videreutdanning i kommunehelsetjenesten (EVUK). Prosjektet var et samarbeid mellom kommunene Austevoll, Kvam, Lindås og Tysnes, og Høgskolen i Bergen, og omfattet medarbeidere på ulike nivå, som for eksempel ledernivå, sykepleiere, vernepleiere og hjelpepleiere/omsorgsarbeidere. Et resultat av dette er at det ble skapt en kultur for kompetanseutvikling i denne etaten, og det blir dermed mer oppmuntrende å melde seg på kurs eller ta videreutdanning i form av fagbrev. Det er 14 medarbeidere som er i gang med fagbrev som helsefagarbeider (sju som startet opp høsten 2007 og sju i januar 2008).

Bærum kommune

Bærum kommune i Akershus har rundt 107.000 innbyggere og ifølge SSB forventes det en økning i folketallet til ca 120.000 innbyggere i 2025. Kommunen er organisert i fire nivåer med rådmann, direktører, kommunalsjef og tjenesteledere (ca 200 tjenesteledere). Unntaket er innenfor pleie og omsorg; her er det innført et ekstra ledernivå mellom kommunalsjef og tjenestelederne. Kommunen har en egen personalenhet (underlagt Arbeidsgiveravdelingen). Enhetens oppgaver er å gi råd og veiledning innenfor personalforvaltning, pensjon og lønnsforhandlinger. I tillegg administrerer enheten kommunens intern- og lederopplæring, samt fagopplæringen. Kommunen arbeider aktivt med kompetanseutvikling som et ledd i å møte arbeidskraftutfordringene fremover.

Ifølge kommunens strategiske plan for kompetanseutvikling har medarbeiderne i kommunen gjennomsnittsalder. Dette, samt en turnover (utskifting av ansatte) på omkring 13 % per år resulterer i at kommunen har behov for å rekruttere over 1000 årsverk hvert år for å opprettholde dagens arbeidsstyrke og dekke økt behov for tjenester som følge av generell økning i befolkningen. Ifølge tall fra KS (PAI) er andelen ufaglærte innenfor eksempelvis pleie- og omsorg omkring 30 % i 2006. Kommunen har over flere år jobbet med å tilby realkompetansevurdering og fagbrev til sine ansatte, spesielt innenfor barn- og ungdom og pleie- og omsorg. Videre er det bestemt at man fra 2007 ønsker å tilby deltidsansatte med fast stilling i pleie- og omsorg full stilling. Tilbud om heltidsstilling som går til ufaglærte forutsetter at de er villige til å fullføre fagopplæring som helsefagarbeider.

Ringsaker kommune

Ringsaker kommune i Hedmark har rundt 32.000 innbyggere. Kommunen har en tonivåstruktur med omkring 60 resultatenheter. I 2006 innførte kommunen balansert målstyring med konkrete resultatmål for fire fokusområder: brukere, medarbeidere, organisasjon og økonomi. Kommunen har ifølge egne vurderinger et stort rekrutteringsbehov for hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Beregninger i 2004 viste at 35 % av de ansatte i pleie og omsorg var uten formell fagkompetanse, og at 1/3 av hjelpepleierne var over 55 år. Interne kartlegginger viste at mange deltidsansatte og vikarer ikke hadde videregående utdanning, men mange års relevant yrkeserfaring. På bakgrunn av dette har kommunen utviklet et tilrettelagt utdanningsløp for målgruppen er vikarer og deltidsansatte innenfor pleie- og omsorg i Ringsaker kommune. Data fra KS (PAI) viser en nedgang i antall ufaglærte fra 2005 til 2006.

Kongsvinger kommune

Kongsvinger kommune i Hedmark har i overkant av 17.000 innbyggere, og folketallet forventes å holde seg nokså stabilt i perioden fram til 2025 (SSB). Kommunen har gjennomgått omfattende endringer i administrativ organisering siden 1995. I 2003 innførte kommunen tonivå modellen med ca 36 resultatenheter. Tall fra KS viser at andelen ufaglærte innenfor pleie- og omsorg er i underkant av 25 %. Det er utarbeidet en kompetansestrategi for perioden 2006-2008, og denne viser at antall ufaglærte totalt i kommunen er rundt 23 %. Målsettingen er at alle ansatte skal ha minimum fagbrev, og at alle medarbeidere med kompetanse lavere enn videregående nivå skal gis mulighet til å ta fagbrev som praksiskandidat. Kommunen har en egen organisasjonsenhet som har et overordnet ansvar for planer og utredninger innenfor personal/kompetanse, og som skal støtte og bistå resultatenehetene i dette arbeidet. Enhetslederne har et ansvar for å utarbeide og vedlikeholde opplæringsplaner innenfor sitt område.

Bø kommune

Bø kommune i Nordland er med omkring 3000 innbyggere den minste kommunen som inngår i dette prosjektet. Det har vært en jevn fraflytting siden 1995 og det forventes at folketallet fortsetter å synke noe fram mot 2025 (SSB). Kommunen er organisert i henhold til etatsmodellen, med etater for helse og sosial, skole, kultur og plan og ressurser. Kommunen har en overordnet kompetanseplan for kompetanseutvikling, samt årlige planer for de ulike

etatene. Tall fra KS (PAI) viser at det i 2006 var omlag 32,5 % ufaglærte innenfor pleie og omsorg. Dette tallet forventes å gå ned fordi det er flere medarbeidere i kommunen som har tatt fagbrev i løpet av 2007 og vil ta i løpet av 2008. Kommunens personalansvarlig er kontorsjef, daglig personalansvar ivaretas av etatssjefene.

Hadsel kommune

Hadsel kommune i Nordland er med i underkant av 8.000 innbyggere den nest største kommunen i Vesterålsregionen. Det har vært en viss nedgang i folketallet siden 1995 og frem til i dag. Ifølge SSB forventes fortsatt en viss nedgang i folketallet. I 2003 ble det vedtatt at kommunen skulle organiseres etter tonivå modellen, men denne ble modifisert i 2004. Kommunen er organisert i selvstendige resultatenheter og støtteenheter, men i tillegg er det en overbygging av etatssjefer innenfor helse- og sosial og oppvekst. Personalavdelingen utgjør en av støtteenhetene. Data fra KS (PAI) viser at Hadsel kommune er en av de kommunene i prosjektet som hadde lavest antall ufaglærte i pleie og omsorg i 2006, i underkant av 25 %. Kommunen har hittil hatt god tilgang på kompetente medarbeidere innenfor helse og sosial fordi det er gode utdanningsmuligheter i kommunen på dette området. Det har derfor ikke vært satt i verk spesielle tiltak for å tilby fagopplæring innenfor helse og sosial. For tiden er det et prosjekt for fagutdanning innenfor renhold.

Hadsel og Bø kommuner har i mer enn 20 år hatt et regionalt samarbeid med andre kommuner i Vesterålen (Øksnes, Sortland og Lødingen). Dette samarbeidet er organisert i et Regionalt Kontor for Kompetanseutvikling (RKK). Hovedoppgaven til RKK er å se til at kommunene får tilbud om etterutdanning for sine ansatte i samsvar med kommunale, regionale og nasjonale planer og prioriteringer. I tillegg arrangerer RKK seminarer og konferanser om tema som direkte eller indirekte setter søkelys på kommunenes kompetanse nå og i framtiden. Deler av kompetanseutviklingen er organisert gjennom nettverk og prosjekter. RKK har ikke hatt et spesielt fokus på realkompetansevurdering og kompetanseutvikling for arbeidstakere med lite utdanning. RKK samarbeider med flere ulike kompetansemiljø som høgskoler, universitet og andre kompetanseaktører til ulike etter- og videreutdanningstiltak.

3.2 Datagrunnlag

Personlige intervju og workshop

Datagrunnlaget for denne rapporten er personlige intervjuer og telefonintervjuer med nøkkelinformanter på arbeidsgiversiden i de deltakende kommunene, som rådmann, kommunaldirektør, personalsjef, personalansvarlige og enhetsledere. I tillegg har vi også intervjuet lokale tillitsvalgte. Hvem vi har intervjuet, og hvor mange, varierer noe fra kommune til kommune. Formålet med intervjuene har vært å få en oversikt over hvordan de aktuelle kommunene jobber med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling (se punkt A til D i innledningen). Vi har også gjennomført intervjuer med representanter fra fylkeskommunene. Intervjuene har i hovedsak blitt gjennomført av en forsker som samtalte med informantene enkeltvis eller i grupper på to personer. Til dette formålet ble det utarbeidet intervjuguider, slik at det er snakk om halvstrukturerte intervjuer. I tillegg til intervjuer har vi gjort analyser basert på sekundærdata (Levekårsundersøkelsen 2003), samt anvendt resultater fra relevant forskningslitteratur.

I januar og september 2008 ble det gjennomført fellessamlinger med de deltakende kommunene og fylkeskommuner. Representanter fra fem kommuner (Bergen, Bærum, Bø, Hadsel og Ringsaker) og fire fylkeskommuner (Akershus, Hedmark, Hordaland og Nordland) deltok på samlingene. På samlingene presenterte og diskuterte vi resultatene fra våre undersøkelser. I tillegg la representanter fra Bærum kommune frem sine erfaringer med realkompetansevurdering kompetanseutvikling innenfor barne- og ungdomsfag og helsefag. Deltakerne ble deretter delt inn i grupper på tvers av kommuner/fylkeskommuner og fikk i oppgave å diskutere ulike spørsmål relatert til problemstillingene i prosjektet. På denne måten fikk vi nyttig informasjon og et bredere datagrunnlag for prosjektet.

Spørreundersøkelse

Formålet med spørreundersøkelsen er å avdekke målgruppens kjennskap til ordningen, hvordan arbeidsgiver legger til rette for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling, motivasjon og interesse for deltakelse i kompetanseutvikling/opplæring, barrierer knyttet til dette, samt eventuelle effekter. Spørreundersøkelsen er særlig relevant for problemstilling (A) om systematisk tilrettelegging for realkompetansevurdering fra arbeidsgivers side fører til at flere arbeidstakere benytter seg av mulighetene en slik ordning gir, og (B) avdekke mulige ”beste praksiser” for tilrettelegging for realkompetansevurdering.

Ved å spørre et bredt utvalg av målgruppen får vi en bedre oversikt over arbeidstakernes synspunkter, situasjon og erfaring. Dette vil være nyttig kunnskapsgrunnlag for arbeidsgiver når denne skal informere om, tilrettelegge for og stimulere til realkompetansevurdering og kompetanseutvikling.

Vi utarbeidet et skriftlig spørreskjema med følgebrev. Innhold i spørreskjemaet var identisk for hver kommune, mens overskrifter og følgebrev ble tilpasset hver kommune. Sammen med en ferdigfrankert svarconvolutt ble spørreskjema med følgebrev oversendt til vår kontaktperson i kommunen som fordelte disse til enhetslederne. Enhetslederne fordelte så spørreskjema med følgebrev til alle i målgruppen. I de to store kommunene Bergen og Bærum fordelte vi selv bunker med skjema til enhetslederne basert på liste over enheter. Vi kontaktet enhetslederne på telefon på forhånd for å orientere dem om undersøkelsen og avtale det konkrete opplegget. Skjemaene ble sendt ut i april-mai 2008. Respondentene sendte svarene anonymt direkte tilbake til SNF i en ferdig frankert og adressert konvolutt.

Målgruppen for undersøkelsen var voksne arbeidstakere uten fullført fagutdanning og arbeidstakere som i løpet av de fire siste årene hadde oppnådd fagbrev. På denne måten tok vi sikte på både å nå frem til arbeidstakere som er aktuelle for realkompetansevurdering, og til arbeidstakere allerede hadde gjennomført slik vurdering og/eller fagopplæring. Data fra hele denne målgruppen gir bedre grunnlag for å vurdere arbeidsgiverens systematiske tilrettelegging for realkompetansevurdering og hvilke resultater som er oppnådd. Spørreundersøkelsen rettet seg mot alle voksne arbeidstakere i målgruppen uansett stillingsprosent og tilsetningsform, men ikke mot studenter som arbeider ved siden av studiene.

Tabell 4 viser antall utsendte og antall svar for hver kommune. Fordi bare nærmeste leder hadde en full oversikt over målgruppen, sendte vi et romslig antall skjema til hver kommune basert på kontaktpersonenes anslag. Dette betyr at en del færre enn oppført i tabell 1 mottok skjemaet og dermed er den faktiske svarprosenten noe høyere. Dette gjelder i mindre grad for Bergen og Bærum i og med at vi tok direkte kontakt med enhetsleder i forkant av undersøkelsen, og sammen med enhetsleder gjorde vi en detaljert gjennomgang av listen over ansatte for å identifisere relevante mottakere av spørreskjema. Vi gjorde et anslag over antall i målgruppen basert på antall ansatte i hver kommune eller ved hver institusjon. Da vi sammen

med enhetsledere i Bergen og Bærum gikk nøye gjennom listen over ansatte viste det seg at mange falt utenfor målgruppen av ulike grunner, for eksempel fordi de var sykepleiestudenter som gikk vakter på deltid. Dette betyr at målgruppen for realkompetansevurdering er noe mindre enn anslått ut fra totaltall for kommunene. Dette er et interessant og relevant funn for kommunene, og innebærer antakelig at ”markedspotensialet” for realkompetansevurdering og fagopplæring i kommunene er litt mindre enn antatt og at mer nøyaktige anslag for størrelsen på målgruppen bør bygge på en konkret gjennomgang av personaldata.

I alt fikk vi inn 213 utfylte skjema, noen skjema var imidlertid ikke fullstendig utfylt slik at for enkelte tabeller er grunnlaget noe færre enn 213. Fra Bø kommune fikk vi ingen brukbare skjema i retur og Bø er derfor utelatt fra videre analyser.

Tabell 4: Utvalg og respons.

	Utsendt ^a	Svar	prosent svar
Bergen	200	70	35 %
Bærum	118	20	17 %
Bø ^b	30	0	0 %
Hadsel	60	13	22 %
Kongsvinger	120	27	23 %
Kvam	50	22	44 %
Ringsaker	250	61	24 %
I alt	828	213	26 %

^aAntall kopierte/utsendte skjema fra SNF.

^bIngen brukbare skjema mottatt.

Av tabell 5 ser vi at utvalget er nokså jevnt fordelt på fire grupper: arbeidstakere bare med grunnskole, arbeidstakere som foreløpig ikke har fullført fagbrev, arbeidstakere som har fullført fagbrev og arbeidstakere med artium. Dermed treffer utvalget godt med målgruppen for spørreundersøkelsen: arbeidstakere uten relevant fagutdanning og arbeidstakere som nylig har fullført fagutdanning. Blant de som har fagbrev er de aller fleste relativt ferske, det vil si fagbrevet er oppnådd i løpet av de fire siste årene som forutsatt i utvelgelsen. Noen få respondenter har høyere utdanning. Tabell 6 viser en relativt jevn aldersfordeling i utvalget, men noe fallende over 55 år.

Tabell 5: Utvalget etter utdanning. Prosent.

grunnskole 7 til 10 år	19
vg skole, yrkesfag, påbegynt, 1-3 år etter grunnskole	26
vg skole, yrkesfag, avsluttende prøve og fagbrev	26
videregående skole, allmenne fag, fullført	18
påbygning til videregående skole, fagskole	1
høyere utdanning	7
annet	3
I alt %	100
I alt N	198

Tabell 6: Utvalget etter alder. Prosent.

20-25 år	9
26-35 år	26
36-45 år	29
46-55 år	22
56-65 år	13
65 eller eldre	1
I alt %	100
I alt N	206

Av tabell 7 ser vi at vel 80 prosent av respondentene er kvinner. Vi ser også at omkring en firedel ikke har norsk som morsmål, i Bergen og Bærum er andelen minoritetsspråklige over 30 prosent. Dette er høye tall gitt at mindre enn 10 prosent av befolkningen i Norge regnes som innvandrere (inkludert personer der begge foreldrene er født utenfor Norge) i følge SSB (Daugstad, 2006). Det er bare i Oslo-området at innvandrere utgjør opp mot en firedel av befolkningen, mens andelen innvandrere i Bergen er som for landet som helhet. I følge SSB er førstegenerasjonsinnvandrere bare marginalt overrepresentert i helse- og sosialtjenester. Det store andelen minoritetsspråklige kan derfor skyldes at disse i større grad har jobber uten krav til utdanning eller at svarprosenten er høyere.

Om lag to tredeler jobber deltid og i underkant av to tredeler av hele utvalget er fast ansatt, det betyr at en god del av de som jobber deltid er fast ansatt og at en del av de som jobber full tid ikke er fast ansatt. Også blant de som er fast ansatt jobber nesten to tredeler deltid. De fleste respondentene har vært ansatt eller arbeidet i kommunen i mindre enn ti år, mens noen har vært ansatt i over 30 år. I Bærum jobber de fleste respondentene i hjemmesykepleien, mens i Bergen er omlag 20 prosent av respondentene i hjemmebaserte tjenester.

Tabell 7: Sammensetning av utvalget. Prosent.

Menn	14
Minoritetsspråklig	23
Deltid	64
Fast ansatt	62
<hr/>	
N=213	

4. RESULTATER

I denne delen av rapporten redegjør vi for og drøfter resultater. Resultatene er basert på intervjuer med nøkkelinformanter på arbeidsgiversiden i kommunene samt tillitsvalgte, og på spørreundersøkelse blant medarbeidere i kommunene. I tillegg til dette har vi tatt med resultater fra andre undersøkelser som bidrar til å besvare problemstillingene.

4.1 Systematisk tilrettelegging for realkompetansevurdering

De kommunene som deltar i prosjektet ønsker å jobbe med kompetanseutvikling, og dette er nedfelt i strategi- eller kompetanseplaner. I planene er det redegjort for fremtidige satsninger med hensyn til kompetanse og kompetanseutvikling. Kommunene har i varierende grad oversikt over hvor stor andel medarbeidere de har som er ufaglærte, faglærte og med høyere utdanning. I forbindelse med utarbeiding av personalsystemer og kompetanseplaner har kommunene i liten grad kartlagt den uformelle kompetansen (realkompetansen) som medarbeiderne besitter. Det gjelder for alle typer av medarbeidere, både de med lite utdanning og de med høyere utdanning. Dette kan skyldes at det er en svært krevende prosess å dokumentere all kompetanse, og særlig realkompetanse, slik at det ikke er like lett å håndtere rent praktisk som på papiret.

Realkompetansevurdering for arbeidstakere med lite utdanning synes i seg selv i liten grad å være relevant fra kommunenes synspunkt. Det kan være en av grunnene til at kommunen som arbeidsgiver gir lite eller ingen informasjon om mulighetene for realkompetansevurdering isolert sett. Unntaket er tillitsvalgte som i noen grad informerer om mulighetene for sine medlemmer. Dette betyr imidlertid ikke at kommunene er *uinteressert* i realkompetansevurdering. Tilrettelegging for realkompetansevurdering er noe som skjer i tilknytning til videreutdanning, og da spesielt i forbindelse med å gi ansatte muligheten til å ta en fagutdanning (fagbrev), slik at realkompetansevurdering vil være et ledd i dette arbeidet. Det er jo også i forbindelse med videregående opplæring ansatte med lite utdanning ifølge lov kan ha *rett* til realkompetansevurdering.

Kommunenes målsetting er at alle ansatte skal ha fagbrev. Dette gjelder ikke minst innenfor pleie- og omsorg. Vox-barometeret høsten 2004 viser at helse- og sosialsektoren er blant de bransjene som er mest opptatt av formell utdanning ved rekruttering av nye tilsatte (Hilleren mfl., 2004). Kommunene står overfor store utfordringer innenfor helse og omsorg, én av dem

er raskere utskrivning av pasienter fra sykehus, noe som stiller større krav til kompetanse på sykehjemmene. Dette nevnes i flere kommuner. Det er vanskelig for kommunene å rekruttere tilstrekkelig mange med fagbrev, dermed blir løsningen gi opplæring til nåværende medarbeidere. Samtidig ser vi at noen kommuner er mer aktive i sin politikk med å ta i mot lærlinger. Kommuner som Bergen, Bærum og Ringsaker har for eksempel utviklet systemer for dette, og lærlingeordninger er et virkemiddel for fremtidig rekruttering.

De kommunene som kanskje har kommet lengst med *systematisk arbeid* for tilrettelegging av realkompetansevurdering og videreutdanning for de med lite utdanning er Bærum og Ringsaker kommune. Bærum kommune har etablert systematiske prosesser for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling ("fra ufaglært til faglært") både innenfor helse- og sosialfag og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Dette opplegget skjer i samarbeid med Akershus fylkeskommune, og ifølge våre informanter er resultatene svært gode. Opplegget startet opp i 2002 som et pilotprosjekt og er nå et fast tilbud i kommunen (kommunen har også arbeidet systematisk med praksiskandidater siden 1997).

Proessen innledes med informasjonsmøte i november for tjenesteledere og interesserte ansatte. I januar startes det opp et leseveiledningskurs fra faglig ansvarlige i kommunen (en gang i uken fra januar til april). Dette er et frivillig tilbud. Hensikten med denne prosessen er å gå gjennom begreper fra lærebøkene som skal brukes når arbeidstakerne begynner på fagutdanningen og bevisstgjøre deltakerne om hva de faktisk kan. Det viser seg at mange arbeidstakere med lite utdanning kan langt mer enn de tror når de får en forståelse av begrepene. Dette leseveiledningskurset er viktig både for realkompetansevurderingen (arbeidstakerne kan mer enn de tror) og i forhold til gjennomføring av teoridelen. Deltakerne får en mykere start på opplæringen, og er bedre forberedt når de skal ta teoridelen; det blir mindre skummelt å sette seg på skolebenken igjen. I mai foretas realkompetansevurderingen og denne utføres av faglærer fra videregående skole i kommunen. Undervisningen starter opp i september og går en gang i uken frem til jul. Undervisningen skjer i lokaler i Bærum kommune. Før deltakerne skal opp til fagprøven har de fagansvarlige en samtale med dem, slik at de skal føle seg tryggere. Kommunen har utarbeidet sjekklister angående praksis.

Ringsaker kommune arbeider systematisk med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling innenfor pleie- og omsorg. I samarbeid med Hedmark fylkeskommune har Ringsaker utviklet et tilrettelagt utdanningsløp hvor nærhet og bruk av erfaringer fra

arbeidsplassen er viktige ingredienser. Det lages en individuell opplæringsplan for hver enkelt elev. Målgruppen er vikarer og deltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren. For å kunne delta i utdanningsløpet må søkerne ha gjennomført realkompetansevurdering. Kommunen har ansvaret for å motivere egne ansatte til å ta utdanning og sørge for at de får informasjon om retten til videregående utdanning, samt legge til rette for at de kan delta. Kommunen har forpliktet seg til å tilrettelegge for praksissamling og veiledning av studentene. I likhet med Bærum kommune skjer undervisningen på arbeidsplassen. Kurset startet opp første gang i november 2005 med 21 deltakere. Modellen videreføres i 2008, men nå med læreplan for helsefagarbeider. For helsefag er det nå i gang satt opplæring for mer enn 30 medarbeidere. Undervisningen er lagt til tre forskjellige arbeidsplasser i kommunen med 10 til 15 deltakere i hver gruppe. Fylkeskommunen (videregående skole) er ansvarlig for undervisningen, og det legges stor vekt på å gjøre den mest mulig case- og praksisrelatert.

Byrådsavdelingen for helse og omsorg i Bergen kommune har etablert et større kompetanseprogram for ansatte medarbeidere uten fullført fagutdanning. Målsettingen er at 800 ufaglærte medarbeidere i pleie- og omsorgssektoren i perioden 2007 til 2011 skal få teoriundervisning og godkjent lærepraksis for å få kompetanse som helsefagarbeider. På bakgrunn av en anbuds konkurranse er teoriundervisningen tildelt to videregående skoler i kommunen samt AOF. Det er ikke gjennomført en realkompetansevurdering i forkant av dette opplegget.

Løvåsen sykehjem i Bergen kommune har utarbeidet en rapport i tilknytning til hjelpepleierutdanning til ufaglærte pleieassistenter gitt ved sykehjemmet i perioden 2001 – 2003. Løvåsen sykehjem³ er Norges største kommunale sykehjem, med mer enn 300 ansatte. Utdanningstilbudet fikk god respons, og man fikk langt flere søknader enn det var plasser. 26 søkere ble godkjent til opptak etter omfattende søknads- og intervjurunde. Sykehjemmet ønsket å sikre seg at de som startet opp virkelig var motivert for dette. I tillegg måtte den enkelte ha en anbefaling fra den avdelingen der de for tiden arbeidet. AOF hadde ansvaret for undervisningen som ble gjennomført på kveldstid over fire semestre. Undervisningen foregikk i lokaler på sykehjemmet, og det ble gitt ekstra norskundervisning til de som hadde behov for det. Hver elev fikk tildelt egen fadder i avdelingen. Prosjektansvarlig hadde jevnlig møter med elevene, blant annet for å kunne få tilbakemeldinger slik at opplegget kunne justeres

³ Tidligere navn var Fyllingsdalen Undervisningssykehjem

underveis. I forbindelse med praksis ble det prøvd ut et system der eleven gikk inn i stillinger som i en periode ikke var bemannet, det vil si det kunne være permisjoner, sykemeldinger og lignende som gikk litt over tid. Kriteriet for å bytte var at vedkommende måtte minimum gå i samme stillingsprosent som det vedkommende opprinnelig hadde. Det var kun en av de påmeldte som sluttet underveis. Etter hva vi forstår inngikk ikke realkompetansevurdering som en del av prosjektet. Et kriterium for å lykkes var ifølge sykehjemmet et godt tverretattlig samarbeid i kommunen og fleksible løsninger innenfor sykehjemmet, for eksempel i tilknytning til praksis og tilrettelegging for jobb og studier samtidig.

Kvam herad har også jobbet aktivt med å få flere til å ta fagbrev. Kommunens politiske målsetting var at den ikke skulle ha noen ufaglærte medarbeidere i år 2000, en målsetting de ikke klarte å oppnå. Av den grunn gjennomførte de høsten 2001 i samarbeid med en videregående skole i kommunen et motivasjonskurs for ufaglærte. Av 30 arbeidstakere som deltok på møtet var det 20 som meldte sin interesse for realkompetansevurdering, og av disse er det 10 til 15 som har tatt fagbrev. I motivasjonskurset ble det fokusert på hvordan arbeidstakere som fikk realkompetansevurdering kunne legge opp løpet videre. Det har ikke vært gjennomført lignende motivasjonskurs for denne spesifikke gruppen i etterkant av dette.

I Bø kommune ble det i 2005 utviklet et kurs for assistenter innenfor helse- og sosialetaten, særlig for de som arbeidet på institusjon. Kurset var på 25 timer, og det var i alt 45 medarbeidere som deltok. Deltakerne fikk lønn for å gå på kurset, gitt at det falt på fridager. Det bidro til økt interesse for å delta. Dette var også i kommunens interesse. Ved at det var et betalt kurs, kunne kommunen kreve oppmøteplikt og pålegge deltakerne ulike oppgaver. Et resultat av kurset var at mange fikk den nødvendige selvtilliten og lysten til å gå videre å ta en fagutdanning. Etter kurset fikk alle tilbud om realkompetansevurdering. Rundt 12 av deltakerne har nå tatt eller er i ferd med å ta fagbrev. Basert på de gode erfaringene fra dette opplegget, er kommunen nå i gang med å utvikle et nytt kurs spesielt for de som jobber i åpen omsorg og hjemmesykepleien. Kommunen fikk støtte fra Fylkesmannen til å utvikle kursopplegget.

Basert på intervjuer i disse kommunene er vårt samlede inntrykk at flere benytter muligheten eller blir motivert til å gjennomføre en fagutdanning når det jobbes systematisk med dette og det legges til rette fra arbeidsgiver. Mange med lite utdanning trenger en ekstra dytt for å komme i gang. Informasjon, oppmuntring – og kanskje også et mildt press, fra arbeidsgiver

om å ta en fagutdanning kan være det som skal til. I flere kommuner understrekes det at dersom medarbeidere ønsker store stillingsprosenter bør de ha et fagbrev, og i noen tilfeller kan et fagbrev nærmest være en forutsetning for å få en større stillingsprosent og fast jobb.

I disse kommunene blir det poengtert at det er ønskelig – og i mange tilfeller også helt 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 resultatenheter. I Bergen kommune ble for eksempel arbeidet med kompetanseutvikling tidligere desentralisert til resultatenheter. Dette er nå endret ved at de aktuelle byrådsavdelingene selv har det koordinerende ansvar. Det ser ut til å være en nødvendighet dersom byrådsavdelingen for helse- og omsorg i Bergen kommune skal lykkes med målsettingen om å fagutdanne en stor gruppe ufaglærte. Den generelle erfaringen er altså at man gjerne er avhengig av å ha ressurspersoner som brenner for dette arbeidet. Vel så viktig er plassering av ansvaret og koordinering i kommunen. I resultatenheter har ledelsen mange og varierte oppgaver med fokus på daglig drift, dermed vil arbeid med kompetanseutvikling konkurrere med mer presserende saker om ledelsens oppmerksomhet. En sentral stab i kommuneadministrasjon vil i større grad kunne konsentrere seg om kompetanseutvikling og andre langsiktige personaltiltak. Et slikt sentralt kontor har også et bedre utgangspunkt for å samordne tiltak på tvers av sektorer og resultatenheter.

4.2 Identifisering av medarbeidere for realkompetansevurdering

Identifisering av medarbeidere handler om hvordan man skal nå ut til potensielle medarbeidere for realkompetansevurdering og påfølgende kompetanseutvikling. Vi har derfor valgt å se på hvordan kommunene informerer om mulighetene for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling og hvordan de velger ut medarbeidere til å delta (gitt at det er kapasitetsbegrensninger med hensyn til hvem som får tilbudet).

Informasjon om mulighetene for realkompetansevurdering

Av tabell 8 ser vi hvor god kjennskapen er til ordningen blant de som har svart på spørreundersøkelsen. Vi ser av tabellen at det er noen små forskjeller mellom kommunene: det ser ut til være minst kjennskap i Kongsvinger og mest utbredt kjennskap i Ringsaker (noe som tyder på forskjell i tilrettelegging mellom disse kommunene), for øvrig er det ingen tydelige forskjeller mellom kommunene. Videre er kjennskapen til mulighet for

realkompetansevurdering minst i de yngste aldersgruppene (under 36 år), og best i gruppen 36-45 år. Noe overraskende er det at blant de som sier de faktisk har gjennomgått en slik vurdering, er det omkring 40 prosent som samtidig sier de ”vet lite konkret”.

Tabell 8: Kjennskap til mulighet for realkompetansevurdering etter kommune. Prosent.

	I alt	Bærum	Bergen	Hadsel	Kongsv.	Kvam	Ringsaker
Ja, jeg kjenner godt til ordningen.	30	30	20	31	19	36	43
Ja, jeg har hørt om ordningen, men vet lite konkret.	46	40	47	38	48	45	48
Nei, kjenner ikke til dette fra før.	24	30	33	31	33	18	10
I alt %	100	100	100	100	100	100	100
I alt N	213	70	20	13	27	22	61

χ^2 : p<0,10

Til sammenligning viser en landsomfattende undersøkelse av Vox (2006b) at 26 prosent av arbeidstakerne kjenner til ordningen med vurdering av realkompetanse, mens de resterende 74 prosent av arbeidstakerne *ikke* kjenner til ordningen. Resultatene fra vår undersøkelse er tilsvarende med unntak av at vi til forskjell fra Vox finner en stor gruppe (omtrent halvparten) som har en overfladisk kjennskap til ordningen. Dette kan tyde på at noe mer informasjon har nådd fram til målgruppen i de deltakende kommunene enn i den generelle befolkningen. Samtidig ser vi altså at under en tredel av målgruppen for ordningen kjenner den godt og hver fjerde har ingen kjennskap til ordningen. Dette kan tyde på at det fortsatt gjøres for lite for å informere målgruppen om muligheten for realkompetansevurdering (jf Vox, 2006b).

Det varierer litt fra kommune til kommune hvordan de informerer om mulighetene for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling. Det er mange ulike kanaler som benyttes, men enhetsleder eller nærmeste leder synes å være en særdeles viktig informasjonskanal. Ofte informerer personalansvarlige eller andre som jobber med kompetanseutvikling først enhetslederne om aktuelle kurs eller utdanningstiltak. Enhetslederne får så et ansvar for å informere sine medarbeidere igjen. Andre kanaler som brukes, og da i kombinasjon med ovennevnte er intranett, oppslagstavler, medarbeidersamtaler og mer uformelle samtaler med leder. Tillitsvalgte kan også være en informasjonskanal. En utfordring med intranett er at ikke alle har tilgang til dette. For eksempel er det bare de fast ansatte i Bergen kommune som har tilgang til intranettet. Videre blir det nevnt at ikke alle er like datakyndige (gjærne eldre medarbeidere), og dermed ikke forholder seg så mye til denne informasjonskanalen.

Bærum kommune har som nevnt en svært strukturert fremgangsmåte for prosessen fra ufaglært til faglært. Et første ledd i denne prosessen er nettopp informasjon om mulighetene. Det avholdes et felles informasjonsmøte for interesserte og tjenesteledere. På informasjonsmøtet deltar ansvarlige for fagopplæringen i kommunen, samt representanter fra fagopplæringen i Akershus fylke, Servicesenteret i fylket og faglærer fra videregående skole. På informasjonsmøtet informeres det om hele pakken ”Fra ufaglært til faglært”. Fordi representanter både fra videregående skole og fra fylkeskommunen stiller, får interesserte medarbeidere og tjenesteledere god informasjon om alle deler av prosessen og vet mer om hva som skal til for å gjennomføre opplæringen.

Det understrekes i alle kommunene at det er nødvendig å forankre oppmerksomhet omkring kompetanseutvikling hos enhetsleder, og at enhetsledere *må* trekkes med i arbeidet med å gi informasjon og oppmuntre sine medarbeidere til realkompetansevurdering og kompetanseutvikling. I en travel hverdag er det lett for enhetsledere å nedprioritere slike spørsmål. Det kan resultere i at hvem som får tilbud blir litt personavhengig fordi enhetsledere i varierende grad er bruker tid og energi på kompetanseutvikling. Det poengteres derfor at det bør være klare føringer og forankring fra toppnivå i kommunen om at kompetanseutviklingstiltak skal prioriteres, og at enhetsledere bør følges opp og evalueres på hvordan de bidrar til kompetanseutvikling i sin enhet.

Blant arbeidstakere som hadde en viss kjennskap til muligheten for slik realkompetansevurdering, ba vi i spørreundersøkelsen om ytterligere utdyping av *hvordan* de fikk kjennskap til ordningen. Tabell 9 viser hvilke kilder respondentene valgte blant de oppgitte alternativene, i tillegg ble andre kilder som venner, NAV, skole og oppslag på jobb nevnt. Vi ser at kollegaer og leder er de viktigste kildene til informasjon, men generelt ser vi at det er mangeartede informasjonskilder og noen respondenter oppgir også flere kilder. Dette gir et nokså entydig bilde av at den uformelle praten på arbeidsplassen er den klarte viktigste informasjonskilden. Bare 10 prosent oppgir tillitsvalgt/fagforening som kilde, noe som klart viser at fagforeningene er lite aktive overfor medlemmer lokalt. Det er faktisk flere som skaffer seg informasjon ved å holde seg generelt orientert gjennom media enn som har fått informasjon fra fagforening eller klubbleder. Nederst på listen kommer målrettet informasjon i form av brev fra arbeidsgiveren. Informasjon fra arbeidsgiver kommer imidlertid gjennom

flere kanaler, og dersom vi også regner informasjonsmøter og informasjon fra overordnede utgjør dette omkring 50 prosent av de kildene som er nevnt.

Tabell 9: Kilder til informasjon om realkompetansevurdering. Prosent.^a

Lokal tillitsvalgt eller fagforening	11
Media (aviser, fagtidsskrift, medlemsblad)	16
Nærmeste leder eller enhetsleder	29
Kollegaer	34
Informasjonsmøter i kommunen	12
Brev fra arbeidsgiver (kommunen)	7
Andre kilder	16

^aFlere alternativer mulig, sum over 100 %

Det er små forskjeller mellom kommunene, med unntak av informasjonsmøter der Ringsaker og Kvam skårer høyt ved at om lag 20 prosent oppgir informasjonsmøter i kommunen som kilde. I Ringsaker har også dobbelt så mange fått brev fra kommunen med informasjon om ordningen. Dette gjenspeiler etter alt å dømme en relativt systematisk tilnærming hos disse kommunene, herunder en koordinering sentralt i kommunen.

Hvem får tilbud om å delta

Selv om informasjonen når ut til alle i målgruppen (ufaglærte), er det ikke gitt at alle får tilbud om å delta. I spørreundersøkelsen ba vi derfor arbeidstakerne opplyse om dette. Tabell 10 viser hvor stor andel av respondentene som har fått tilbud om, ønsker eller har gjennomført en realkompetansevurdering. Selv om disse alternativene ikke er helt gjensidig utelukkende, har de fleste respondentene tolket det slik. Vi ser at i dette utvalget er det fortsatt et flertall som har fått tilbud eller som ønsker å gjennomgå realkompetansevurdering. Bare 14 prosent av hele utvalget svarer nei på alt: de har ikke gjennomgått, ønsker ikke å gjennomgå og har heller ikke fått tilbud. Av de som ikke har gjennomført en vurdering, svarer over halvparten at de ønsker mens 30 prosent svarer at de har fått tilbud.

Tabell 10: Gjennomføring av realkompetansevurdering. Prosent.^a

Jeg har du fått tilbud om realkompetansevurdering fra kommunen (arbeidsgiver)	23
Jeg har gjennomgått en realkompetansevurdering.	31
Jeg ønsker å gjennomgå en realkompetansevurdering.	37

^aFlere alternativer mulig.

Det er bare noen mindre forskjeller mellom kommunene. I Ringsaker og Kongsvinger er det om lag 40 prosent som har gjennomgått en vurdering, mens tallene er tilsvarende lavere i Bergen og Hadsel. I Bergen ser det også ut til at hjemmepleiere har mindre kjennskap til ordningen og samtidig sterkere ønske om å gjennomgå en vurdering enn medarbeidere på institusjon (i øvrige kommuner var det ikke grunnlag for å skille mellom ansatte på institusjon og ansatte i hjemmebaserte tjenester).

Uten at det er et helt klart mønster, ser det ut til at de eldste (56 og eldre) og de med minst utdanning får mest tilbud (noe som nok skyldes at dette er den sentrale målgruppen for realkompetansevurdering). Samtidig synes den eldste gruppen å være minst interessert. Til sammenligning fant Vox i 2003 (Engesbak mfl., 2003) at 30 prosent (av respondentene med lite utdanning) var svært lite interessert i realkompetansevurdering, mens de øvrige fordelte seg fra ”litt” til ”svært interessert”, hvorav en firedel viste en relativt stor interesse.

Kommunene stiller gjerne en del krav for at en medarbeider skal få tilbud. Eksempler på krav er fast ansettelse, stillingsstørrelse, hvor lenge en medarbeider har vært ansatt og også egnethet. I Bærum kommune er det et krav om at ansatte som ønsker å ta et fagbrev gjennom kommunen har vært ansatt i minimum 3,5 år og helst inneha minimum en 50 % stilling. Det er flere grunner til disse kravene. En er at det blir enklere å oppnå praksiskravet (60 måneder), og praksisen er beregnet ut fra hel stilling. En annen er at de mener deltakerne får større utbytte av teorien når de har hatt en viss mengde med praksis. Tilrettelegging av praksis er ofte en stor utfordring i forbindelse med fagbrevutdanning.

Kommunene stiller varierende krav til praksis eller stillingsstørrelse. Som nevnt begynte Bergen kommune høsten 2007 med å utdanne 800 av sine medarbeidere i helsefaget i løpet av fire år. Tanken er at alle ufaglærte skal få tilbud uavhengig av hvor lang praksis de har. De forskjellige tjenestestedene fikk tildelt et visst antall plasser, og det blir opp til enhetsledere å prioritere hvem som skal prioriteres først på sin arbeidsplass. Kriteriene enhetslederne la til grunn for prioriteringen varierer noe fra enhet til enhet, angående for eksempel stillingsprosent, hvor lenge de har vært ansatt og hvor motiverte de mener de ansatte er. Kommunen har dermed ikke standardisert kravene slik Bærum kommune har. Tillitsvalgte har påpekt at dette kan oppleves som urettferdig. I forbindelse med satsningen ble det gjennomført informasjonskampanjer for ledere og tillitsvalgte. Ledere fikk et ansvar for å

undersøke hvor mange ufaglærte det var i sine enheter for så å innrapportere dette til byrådsavdelingen for helse og omsorg. Det er poengtert fra byrådsleder til enhetsledere at dette er et viktig tiltak som vil bli fulgt opp. Tiltaket har blitt veldig positivt mottatt både blant ledere og ansatte. Imidlertid kom det litt brått på, og det blir nevnt blant enhetsledere at rutinene rundt opplegget kanskje var litt uklare ved oppstart.

Flere av enhetslederne (ledere av sykehjem, SFO) vi har snakket med i kommunene sier de har oversikt over hvem som er interesserte i videreutvikling og at de også vet hvem som er egnet. Når det så dukker opp et tilbud, det være seg muligheten for realkompetansevurdering og påfølgende fagbrev eller et kurs, tar man gjerne kontakt med vedkommende og oppfordrer denne til å melde seg på. Begrepet *egnethet* blir ofte nevnt når vi snakker med ledere. Det er ikke alle de mener er like egnet. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at alle enhetsledere faktisk har oversikt over aktuelle medarbeidere for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling, men at dette i stor grad avhenger av enhetsleders fokus og interesse for problematikken. Av den grunn er det viktig at potensielle kandidater får informasjon via andre kanaler enn bare enhetsleder.

Hvem tar initiativ

På bakgrunn av resultatene ovenfor blir det et interessant spørsmål hvem som tar initiativet overfor aktuelle arbeidstakere eller om arbeidstakeren tar initiativet selv. Tall fra spørreundersøkelsen i tabell 11 viser hvem som tok initiativ til realkompetansevurdering for arbeidstakeren. Vi ser at et klart flertall av arbeidstakerne tok initiativet selv, i tillegg har lederne vært viktige pådrivere. Tabellen viser også forskjeller mellom kommunene i undersøkelsen. Kongsvinger skiller seg særlig ut ved at kommunen sentralt var pådriver, mens i Ringsaker var nærmeste leder litt viktigere enn i de andre kommunene. Videre analyser avdekket at arbeidstakere mellom 36 og 55 år var særlig ivrige, mens arbeidstakere over 56 år i minst grad tok initiativet selv. For arbeidstakere uten utdanning utover folkeskole ser lederen/arbeidsgiveren ut til å være særlig viktig, mens for arbeidstakere med annet morsmål var leder eller personalkontor oftere initiativtakere. Dette betyr etter alt å dømme at arbeidsgiveren (representert ved nærmeste leder eller det sentrale personalkontoret) er den mest effektive måten å nå fram til minoritetsspråklige samt grupper med lite utdanning. Dette taler i så fall for at målrettet arbeid med realkompetansevurdering bør bruke disse kanalene på en systematisk måte.

Fagforeningen har liten betydning i alle kategorier selv om det er noen forskjeller mellom kommunene. Det er altså påfallende at fagforeningene og tillitsvalgte i de fleste kommunene (unntaket er Kongsvinger) verken har bidratt med informasjon eller tatt initiativ. I den grad realkompetansevurdering er et trinn på veien til mer formell kompetanse (og dermed sikrere jobb og mulighet for høyere lønn) hadde vi forventet at fagforeningene spilte en mer sentral rolle. Vi tror derfor dette bør være en tankevekker for fagforeningene både lokalt i kommunene og sentralt.

Tabell 11: Hvem tok initiativ til realkompetansevurdering, etter kommune. Prosent.

	I alt	Bærum	Bergen	Hadsel	Kongsv.	Kvam	Ringsaker
Arbeidstakeren selv	57	64	62	83	44	64	51
Lokal tillitsvalgt/fagforening	2	0	0	0	13	7	0
Nærmeste leder el enhetsleder	27	27	30	0	6	21	37
Kommunens personalkontor	9	0	8	0	38	7	5
Andre	4	9	0	17	0	0	7
I alt %	100	100	100	100	100	100	100
I alt N	127	11	37	6	16	14	43

χ^2 : $p < 0,01$

Det er altså mye som tyder på nærmeste leder er en nøkkelperson for gjennomføring av systematisk arbeid med realkompetansevurdering. Samtidig kan dette være en utfordring fordi linjelederen er en medarbeider med svært mange og varierte oppgaver i det daglige. Dermed kan lederens prioritering av arbeid på dette området avhenge av interesse og engasjement for saken, slik at det altså kan bli svært personavhengig. Dette ser vi særlig for fremmedspråklige der det som regel var leder eller arbeidsgiver som tok initiativ, mens arbeidstakere med norsk som morsmål oftest tok initiativet selv. Fremmedspråklige arbeidstakere ser også ut til å ha litt mindre kjennskap til ordningen, blant disse er det også en større andel som jobber deltid. Dette kan bety at både språkbarrierer og en svakere tilknytning til arbeidsplassen kan medføre at fremmedspråklige i mindre grad får relevant informasjon og i større grad er avhengig av informasjon og initiativ fra leder/arbeidsgivers side. Det samme gjelder langt på veg medarbeidere uten utdanning utover folkeskole. En systematisk tilnærming kan dermed være nødvendig for å hindre at viktige målgrupper faller utenfor.

For å kunne ta initiativ kreves et minimum av informasjon om hva ordningen går ut på og hvilke fordeler arbeidstakeren kan oppnå ved å gjennomføre en vurdering. Bare en tredel av våre respondenter sier de har god kjennskap til ordningen og en firedel har ingen kjennskap. Når vi samtidig ser at det som oftest er arbeidstakeren selv (eller nærmeste leder) som tar initiativet, betyr det at tilstrekkelig informasjon til alle i målgruppen kan være nødvendig for å utløse initiativ. En daglig leder har mange oppgaver og mange medarbeidere, og selv om lederen er en god informasjonskanal kan den også bli overbelastet og det kan være mer effektivt å informere fra kommunen sentralt.

Resultater og nytte av realkompetansevurdering

I vår spørreundersøkelse opplevde de aller fleste som har gjennomgått en realkompetansevurdering den som ”nokså” eller ”svært” rettferdig (tabell 12). Arbeidstakere som selv har tatt initiativet er litt mer positive enn de andre. Minoritetsspråklige opplevde realkompetansevurderingen som noe *mindre* rettferdig enn arbeidstakere med norsk som morsmål. Blant de som har gjennomført realkompetansevurdering, svarer det store flertall ”fornøyd” på spørsmål om hvor fornøyd de er. Arbeidstakere med norsk som morsmål er jevnt over litt mer fornøyd enn de som har annet morsmål. Også deltidsansatte opplevde vurderingen som mindre rettferdig enn fulltidsansatte. Dette er viktige funn, men på grunnlag av disse dataene er det vanskelig å si noe om hva det skyldes. Det kan for eksempel tenkes at språkbarrierer gjør at fremmedspråklige kommer dårligere ut i vurderingen, og for deltidsansatte kan det tenkes at lang praksis gir lite uttelling fordi den samlede praksisen (målt i måneder/år) blir liten. Det kan også skyldes at formålet med realkompetansevurderingen ikke er klart kommunisert, slik at det denne feilaktig kan oppfattes som en generell vurdering og ikke som en vurdering for et bestemt fag. Dette blir imidlertid hypoteser som våre data ikke gir noe svar på.

Tabell 12: Hvor rettferdig realkompetansevurderingen ble opplevd. Prosent.

svært urettferdig	7
nokså urettferdig	5
nokså rettferdig	46
svært rettferdig	42
I alt %	100
I alt N	91

Tabell 13 viser hvilken nytte arbeidstakerne mener realkompetansevurderingen hadde. Det er tydelig at realkompetansevurdering først og fremst blir ansett som et trinn på veien til fagbrev, men en god del legger også vekt på dokumentasjonen isolert sett. Samtidig er det påfallende få som fremholder det å stå sterkere ved jobbsøking. Arbeidstakerne i dette utvalget vektlegger altså selve dokumentasjonen mer enn bruk av dokumentasjonen i det eksterne arbeidsmarkedet. Arbeidstakere i Kongsvinger samt Ringsaker fremhever særlig realkompetansevurdering som et skritt mot fagbrev. Arbeidstakere som sier de *ikke* ønsker å ta fagbrev er de eneste som i særlig omfang vektlegger dokumentasjon for å søke andre jobber, men også i denne gruppen er det bare et mindretall som vil bruke realkompetansevurdering for letter å få en ny jobb.

Tabell 13: *Nytte av realkompetansevurdering, etter kommune. Prosent.*

Realkompetansevurdering er/var nyttig for	I alt	Bærum	Bergen	Hadsel	Kongsv.	Kvam	Ringsaker
... å gjøre det lettere å ta fagbrev	53	33	50	33	71	33	63
... at jeg skal få papir på hva jeg kan/er kvalifisert til.	39	56	44	33	24	60	30
... at jeg skal kunne søke på andre jobber	4	11	3	0	6	0	5
annet	4	0	3	33	0	7	2
I alt %	100	100	100	100	100	100	100
I alt N	126	9	36	6	17	15	43

χ^2 : p<0,05

Selv om dokumentasjon og opplæring i prinsippet øker arbeidstakernes mobilitet i det eksterne arbeidsmarkedet, viser disse tallene at arbeidstakerne i liten grad har tanker om å forlate arbeidsplassen. Det er altså en relativt liten risiko for kommunen å bistå ansatte med dokumentasjon av realkompetanse og videre kompetanseheving til fagbrev. Det er også interessant at en stor andel legger vekt på selve dokumentasjonen snarere enn hva dokumentasjonen kan brukes til. Tallene gir i seg selv ingen forklaring på hvorfor, men en grunn kan være at medarbeidere med lite eller ingen formell fagutdanning kan oppleve det som en fin anerkjennelse av og bekreftelse på erfaring og kompetanse de sitter inne med. Arbeidstakere som ikke ønsker å ta fagbrev legger da også mest vekt på dokumentasjonen i seg selv. Til sammenligning påpeker Hagen og Skule (2004) at muligheten for å gjøre en bedre jobb og personlig interesse (ønske om personlig utvikling) fremstår som de viktigste drivkreftene for å ta formell videreutdanning innenfor kommunesektoren. Motivene er

sammensatte og for eksempel 16 prosent av arbeidstakerne i kommunal sektor oppgir høyere lønn som en av de viktigste grunnene til videreutdanning, i følge Hagen og Skule.

Motivasjon og barrierer for arbeidstakere

I denne delen vil vi først se litt på hva som motiverer medarbeidere med lite utdanning til å ta videreutdanning i form av fagbrev. Deretter vil gå nærmere inn på hvilke barrierer de står overfor. Vi styrker også drøftingen ved å utnytte resultater fra andre relevante undersøkelser i målgruppen.

Tabell 14 viser hvor stor andel av respondentene som har fagbrev og i hvilken grad de øvrige planlegger/ønsker å ta fagbrev. Vi ser at en femdel av utvalget ikke ønsker fagbrev, mens de øvrige er i gang eller ønsker. Videre viser tabellen at andelen som sier klart de ikke ønsker fagbrev stiger markant over 50 år på tross av at det i denne er alderskategorien færrest som har fagbrev. Dette henger antakelig sammen med at eldre arbeidstakere generelt har mindre incentiver til å gjøre investeringer i utdanning fordi det er kortere igjen til pensjonsalderen og dermed kortere periode å få ”avkastning” på investeringen. For de eldste arbeidstakerne er det også lengst siden de selv gikk skolen, dette kan være en av årsakene til at de eldste arbeidstakerne ofte opplever det som tungt å sette seg på skolebenken igjen. Blant de som har bare grunnskole, er halvparten i gang med eller har ønsker om å ta fagbrev. Til sammenligning viser Vox-barometeret at 33 prosent av arbeidstakere med bare grunnskole er interessert eller svært interessert i videregående opplæring (fagbrev) (Vox, 2007).

Tabell 14: Fagbrev og ønsker om fagbrev, etter alder. Prosent.

	I alt	Alder (år)					
		20-25	26-35	36-45	46-55	56-65	65+
Nå i gang med å ta fagbrev	28	18	36	32	24	22	0
Planlegger å ta fagbrev med det første	5	6	6	4	10	0	0
Ønsker å ta fagbrev	20	24	26	18	19	13	0
Ønsker ikke å ta fagbrev	19	18	13	11	19	52	100
Har fagbrev	27	35	19	36	29	13	0
I alt %	100	100	100	100	100	100	100
I alt	193	18	48	58	43	24	2

χ^2 : p<0,05

Blant de som har gjennomgått en realkompetansevurdering sier nesten ingen at de *ikke* ønsker å ta fagbrev. Dette kan skyldes at realkompetansevurderingen i seg selv har utløst ønske om å ta fagbrev, eller omvendt at de som tar sikte på fagbrev valgte å gjennomføre en realkompetansevurdering som et springbrett. Svært mange av de som ønsker å ta fagbrev sier samtidig at de ønsker å gjennomgå en realkompetansevurdering, noe som indikerer at respondentene oppfatter realkompetansevurdering som et trinn på veien til fagbrev. Alt dette tyder på at arbeidstakerne i vårt utvalg har en klar formening om at realkompetansevurdering henger nært sammen med en påfølgende oppgradering til fagbrev.

Det er også en svak tendens til at fast ansatte uttrykker mindre interesse for å ta fagbrev enn de som ikke er fast ansatt, noe som kan skyldes at fagbrev gir større mulighet for fast ansettelse.

En stor andel av medarbeiderne som tilbys realkompetansevurdering og kompetanseutvikling i de deltakende kommunene er kvinner i alderen 40 år og oppover. Det gjelder både innenfor pleie- og omsorg, skole (SFO) og rengjøring. De aller fleste som får tilbudet er positive og interessert i å gjennomføre opplegget. Dette gjelder uavhengig av stillingsprosenten de innehar.

Evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet (Døving mfl., 2005, Døving og Tobiassen, 2006) viser at det er flere faktorer som motiverer voksne med lite utdanning til å delta i opplæring, blant annet økt jobbsikkerhet, forventningen om høyere lønn og andre, mer interessante arbeidsoppgaver. Haugøy mfl (2006) finner i sin undersøkelse av helsemedarbeidere som tar hjelpepleierutdanning at viktige motivasjonsfaktorer er økt status, større trygghet i jobben, større ansvar, større stillingsprosent og økt mulighet for å få fast stilling. Våre funn samsvarer med disse resultatene. Informantene i de aktuelle kommunene sier at medarbeidere får økt lønn i form av fagbrevtillegg og også nye arbeidsoppgaver for eksempel i form av mer ansvar, ansvar for å følge opp lærlinger og lignende. Det kan tenkes at det er ansatte som vil oppleve dette både som en motivasjonsfaktor og som en form for press med hensyn til å ta fagbrev.

Samtidig fremgår det at noen medarbeidere ikke er interesserte i å delta. Tabell 15 viser hvilke hindringer mot å ta fagbrev arbeidstakerne i spørreundersøkelsen selv har opplevd. Respondentene ble bedt om velge de tre viktigste (de fleste valgte færre enn tre og noen

valgte ingen). Arbeidstakere som ønsker eller planlegger å ta fagbrev rapporterer om flere hindringer enn de som *ikke* ønsker å ta fagbrev, noe som antakelig skyldes at de er mer opptatt av problemstillingen.

Vi ser at alle hindringene på den oppsatte listen ble opplevd til en viss grad, selv om alder, omsorgsansvar og kostnader skiller seg ut. Vi legger også merke til at en del har problemer med å opparbeide nok relevant praksis innenfor en liten stilling – selv om det først og fremst er arbeidstakere på deltid som sier dette, har faktisk det store flertall av deltidsansatte ikke rapportert om dette som en viktig hindring. I tillegg til den oppsatte listen har 16 prosent av respondentene gitt utfyllende kommentarer om en rekke forskjellige andre hindringer. Privatøkonomi/kostnader, helse, språkvansker, andre planer, strenge praksiskrav og lite motivasjon/selvtillit er blant hindringene som nevnes. Det er ikke noen vesentlige forskjeller mellom kommunene bortsett fra at reiseavstand nesten ikke nevnes i Ringsaker og at kostnader sjelden nevnes i Kongsvinger. For Ringsakers del skyldes nok dette at det legges vekt på gjennomføring på arbeidsplassen (Vox, 2008b).

Tabell 15: Opplevde hindringer mot å ta fagbrev. Prosent.^a

omsorgsansvar (f.eks. små barn)	27
jeg synes jeg er litt for gammel	25
det er for kostbart	23
liten stillingsprosent gir for lite relevant praksis	21
lite tilrettelegging fra arbeidsgiver	17
har ikke lyst til å gå på skole/kurs	13
stor stillingsprosent gir lite ledig tid	12
reiseavstand til skole/kurssted	10
(annet)	16

^aFlere valg mulig (respondentene valgte de tre viktigste på listen), listen er sortert etter prosent.

Flere av disse hindringene representerer dermed en utfordring for arbeidsgiver. Noen hindringer kan arbeidsgiver gjøre noe med til liten eller ingen kostnad. Arbeidsgiver kan for eksempel gi støtte og oppmuntring til arbeidstakere med potensial men liten selvtillit, legge til rette for at medarbeiderne får nok relevant praksis og legge opp skift/turnus slik at kurs blir lettere å kombinere med arbeid for arbeidstakere med omsorgsansvar. Andre hindringer kan være mer kostnadskrevende å motvirke, særlig direkte utlegg til reise, læremidler og lignende i forbindelse med kurs.

Et relevant spørsmål å stille er om dette er de *faktiske* forklaringsfaktorene eller om det skyldes andre ting som manglende mestringstro og dårlige erfaringer fra skoletiden. Slike faktorer er vanskeligere å avdekke, fordi det ikke er gitt at en medarbeider er åpen om dette. Tidligere undersøkelser har påpekt at dårlige erfaringer fra skoletiden, for eksempel på grunn av lese- og skrivevansker gjør at mange vegrer seg for å delta (OECD 2004; Opheim, 2004). Lav forventning om egen mestring blir dermed en barriere for å gå i gang (Skaalvik mfl, 2000, Lai, 2004). Vox-barometeret (2007) viser imidlertid at negative opplevelser fra tidligere utdanning er en sjelden forekommende hindring. Enda færre er det i følge Vox som mener lese-/skrivevansker hindrer dem i å delta i opplæring. Det er dermed et åpent spørsmål hvor stor andel av arbeidstakerne som faktisk hemmes av lite selvtillit eller lese-/skrivevansker. I vårt utvalg er det 13 % som sier at de ikke har lyst til å gå på skole/kurs. Det kan tenkes at en årsak til denne mangelen på lyst kan skyldes lese- og skrivevansker. Selv om det er en viss usikkerhet om hvor utbredt dette problemet er, bør opplæringsansvarlige i kommunene være oppmerksomme på dette som en mulig hindring for arbeidstakere med lite utdanning.

Lese- og skrivevansker som barriere blir også nevnt av våre informanter. Enhetsledere vi har snakket med sier de prøver å avdekke om det er vikarierende motiver for at medarbeidere ikke er interessert, og at de prøver å motivere og styrke selvtilliten til dem de mener er egnet til å ta et fagbrev eller annen utdanning. Hvor utbredt en slik praksis er, vil nok variere litt, og ikke minst være en funksjon av enhetsleders fokus på kompetanseutvikling i egen enhet. Samtidig understrekes det at det er snakk om voksne folk, og man må respektere dem for sine valg. Det nytter ikke å presse noen til å delta dersom de ikke selv er motiverte. Dette samsvarer med resultater fra tidligere undersøkelser (Døving og Tobiassen, 2007).

Nærmere analyser av spørreundersøkelsen viser at de som *ikke* ønsker å ta fagbrev samtidig synes de er for gamle og har generelt lite lyst til å gå på skole/kurs. Selv om noen arbeidstakere har opplevd omsorgsansvar som en hindring, er disse likevel mer motivert til å ta fagbrev enn de som ikke har omsorgsansvar – noe som antakelig henger sammen med at de er yngre. Arbeidstakere som opplever omsorgsansvar som hindring, mener samtidig at reiseavstand samt tid er hindringer. De som mener at liten stillingsprosent gjør det vanskelig å ta fagbrev sier samtidig at det er for kostbart samt generelt for lite tilrettelegging fra arbeidsgiver. Dette skyldes antakelig at de anser kostnadene som store i forhold til en liten

stillingsprosent eller kanskje at arbeidstakere med liten stillingsprosent har mindre å rutte med.

Vi ser også at det er arbeidstakere mellom 26 og 45 som oftest har opplevd omsorgsansvar som en hindring. Litt overraskende er det også i dette aldersintervallet flest har opplevd kostnader som et hinder. En del arbeidstakere over 46 år mener de er litt for gamle, mens blant arbeidstakere over 56 år sier hele tre firedeler at alder er en viktig hindring.

Disse funnene tyder på at målgruppen for realkompetansevurdering og fagopplæring er sammensatt, og det taler for at opplegg bør utformes med sikte på ulike undergrupper og de hindringene og utfordringene hver av disse står overfor (Vox, 2008b). Disse analysene viser altså at ulike kategorier arbeidstakere opplever ulike typer hindringer, og at hindringene henger sammen med livsfase og tilknytningsform til arbeidsplassen. Tiltak og tilrettelegging fra arbeidsgivers side bør derfor tilpasses den aktuelle målgruppen.

Barrierer på arbeidsgiversiden

Det kan være barrierer også på arbeidsgiversiden med hensyn til kompetanseutvikling for arbeidstakere med lite utdanning. Forskningen på området viser en klar og generell tendens til at arbeidstakere med lite utdanning tilbys mindre opplæring fra sin arbeidsgiver enn de med høyere utdanning. Om dette er tilfelle i de deltakende kommunene vet vi ikke, i og med at det er utenfor mandatet til dette prosjektet og ikke noe vi har vektlagt å undersøke. En barriere for kompetanseutvikling generelt sett kan være kommunens økonomiske situasjon. Fordelen med å tilrettelegge for kompetanseutvikling for arbeidstakere med lite utdanning er at mange av medarbeiderne her vil ha rett til fri opplæring på videregående skoles nivå, slik at det således er fylket som skal betale for utdanningen. Hvis dette er tilfelle kan kommunene skaffe seg mer kompetent arbeidskraft på en relativt billig måte. Bærum kommune har beregnet kostnadene ved å realkompetansevurdere og tilby fagbrevutdanning til ansatte, og mener dette er en billig løsning sammenlignet med for eksempel å ta inn lærlinger. Helt kostnadsfritt er det likevel ikke. Det koster å melde ansatte opp til fagprøven, og spørsmålet er om kommunen skal betale denne kostnaden eller om de ansatte skal betale den selv. Kommunene i dette prosjektet bærer disse kostnadene hvis initiativet kommer fra dem. Kommunene må dessuten selv betale for dem som ikke har rett til videregående opplæring (gitt at ikke dette er en kostnad den enkelte selv må betale). For Bærums tilfelle har om lag halvparten av deltakerne rett til fri videregående opplæring, mens den andre halvparten ikke har det.

Den største kostnaden i forbindelse med opplæringstiltak er imidlertid vikarutgifter. Et moment som blir understreket av flere informanter er at skal man få enhetsledere til å prioritere kompetanseutvikling, bør kostnadene bæres av kommunen og ikke av den enkelte resultatenhet. På den måten øker sannsynligheten for at medarbeidere kan delta i kompetanseutviklingstiltak og i noe mindre grad prisgitt enhetslederens satsningsvilje. Når Bergen kommune nå skal fagutdanne 800 medarbeidere i løpet av en fireårs periode er det vedtatt at det er kommunen og ikke den enkelte resultatenhet som skal bære kostnadene. Dette mener de er en viktig forutsetning for at de skal lykkes med prosjektet⁴.

4.3 Arbeidsgivers tilrettelegging

I denne delen av rapporten vil vi redegjøre for hvordan kommunene legger til rette for arbeidstakere med lite utdanning til å gjennomføre realkompetansevurdering og gå i gang med opplæring. Vi vil sammenholde dette med tidligere undersøkelser vi har gjennomført.

I spørreundersøkelsen ba vi arbeidstakerne angi hvor fornøyd de er med arbeidsgivers tilrettelegging. Resultatene i tabell 16 viser at de fleste er passe fornøyd eller nøytrale, det er heller ingen nevneverdige forskjeller mellom de seks kommunene. Av tabellen ser vi videre at de som ønsker å gjennomgå en realkompetansevurdering er tydelig *mindre* fornøyd, mens de som har gjennomgått er noe mer fornøyd enn de andre. Det kan være flere grunner til at de som har gjennomgått en vurdering er mer fornøyd. Det kan kanskje skyldes at de da føler at arbeidsgiver bryr seg, at arbeidsgiver gjør noe for dem og gir dem en mulighet til å komme videre. Motsatt vil de som ikke har gjennomgått vurdering kanskje føle at de blir utestengt eller ikke får et gunstig tilbud. Ellers er arbeidstakere som har god kjennskap til muligheten for realkompetansevurdering mer fornøyd enn de som har lite eller ingen kjennskap. Vår undersøkelse gir imidlertid ikke noe klart svar om hva som er grunnen til at noen er mer fornøyd enn andre.

⁴ Det kan legges til at kommunen har fått støtte fra Fylkesmannen til prosjektet, og at uten denne støtten ville prosjektet antakelig ikke vært gjennomførbart i så stor skala.

Tabell 16: Hvor fornøyd alt i alt med arbeidsgivers tilrettelegging for realkompetansevurdering og fagbrev. Prosent.

	I alt	Realkompetansevurdering	
		har gjennomgått	ønsker å gjennomgå
svært misfornøyd	8	11	10
misfornøyd	8	2	11
verken eller	36	17	54
fornøyd	35	52	16
svært fornøyd	14	19	8
I alt %	100	100	100
I alt N	183	64	61

χ^2 : p<0,001

Det er flere tiltak arbeidsgiver kan innføre med sikte på kompetanseutvikling og realkompetansevurdering for sine medarbeidere. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene angi hva arbeidsgiver kan gjøre for å bedre mulighetene for ansatte til å ta fagbrev. Respondentene ble bedt om å velge de tre viktigste fra en liste satt opp av oss (tabell 17). De fleste krysset av for tre, mens noen krysset av for færre og 10 prosent krysset ikke for noen tiltak. Selv om dette spørsmålet ligner på spørsmålet om hindringer, fokuserer dette spørsmålet på hva arbeidsgiver kan gjøre. Dessuten begrenser ikke dette seg til hindringer man selv har opplevd, men fanger også opp tiltak som også kan være relevant for arbeidskamerater. Dette gir dermed et mer utfyllende bilde av hvilke hindringer som finnes og hvilke tiltak som er aktuelle.

Tabell 17: Aktuelle tiltak fra arbeidsgivers side. Prosent.^a

Mulighet for nok og relevant praksis	46
Støtte/oppmuntring fra arbeidsgiver, leder, tillitsvalgt eller kollegaer	46
Fri fra jobb for å ta kurs	40
Tilpasset arbeidstid	36
Veiledning fra leder eller kollega på arbeidsplassen underveis i opplegget	32
At flere fra samme arbeidsplass kan ta fagbrev samtidig	31
Påtrykk fra arbeidsgiver, leder, tillitsvalgt eller kollegaer	8

^aFlere valg mulig (respondentene valgte de tre viktigste på listen), listen er sortert etter prosent.

Vi ser at praksis og støtte oppmuntring skiller seg ut som de viktigste tiltakene. Videre fremhever respondentene tilpasset arbeidstid og fri fra jobb som viktige tiltak. De midterste aldersgruppene (26-50) fremhever særlig tilpasset arbeidstid som et viktig tiltak. De midterste

aldersgruppene er antakelig de som oftest sitter i tidsklemma med daglige forpliktelser både hjemme og på jobb. Vi drøfter noen konkrete tiltak nærmere nedenfor.

Informasjon

Spørreundersøkelsen viste at kunnskapen om muligheten for realkompetansevurdering er liten. Samtidig indikerer våre funn at mange ansatte er interessert og tar initiativ når de får vite om muligheten. Et første skritt kan derfor være å *informere* om muligheten samt å oppmuntre potensielle deltakere og gi dem selvtillit til å delta. Tidligere forskning har vist at det bare et mindretall voksne arbeidstakere med lite utdanning som selv tar initiativ til å gå i gang med opplæring. Informasjon om hvordan realkompetansevurdering kan senke terskelen for fagopplæring kan utløse arbeidstakernes initiativ.

Videre vil medarbeidere med lite utdanning gjerne ha særlig behov for mye informasjon i forkant av opplæringen, slik at de blir trygge på hva opplæringstiltaket går ut på og hva det vil kreve av dem (Døving og Tobiassen, 2007). Vi har tidligere nevnt at informasjonsmøter hvor representanter både fra kommunen og fylkeskommunen deltar, som i Bærum kommune, kan være en måte å sørge for mest mulig utfyllende informasjon. Bærum har gode rutiner for hvilke tema som skal tas opp på informasjonsmøtene, slik at man sikrer at alt blir gjennomgått.

Støtte i opplæringsperioden

Tidligere undersøkelser viser at arbeidstakere med lite utdanning ofte har særlig behov for *støtte* underveis i opplæringsperioden (Døving og Tobiassen, 2007). Slik støtte kan komme fra flere hold: arbeidsgiver, kollegaer, fagforening og skolen. Det viktigste er kanskje ikke hvem som gir denne støtten, men at den faktisk blir gitt. Behovet for støtte underveis, er noe som trekkes frem av våre informanter, særlig enhetslederne understreker betydningen av støtte. Spørreundersøkelsen viste også at nær halvparten peker på støtte/oppmuntring som viktig tiltak fra arbeidsgiver, og skiller seg dermed ved siden av nok praksis ut som det viktigste tiltaket i følge våre respondenter. Arbeidstakere som ønsker eller planlegger å ta fagbrev fremhever dessuten veiledning på arbeidsplassen som et viktig tiltak arbeidsgiver kan sette i verk.

Støtten gis på ulike måter i de deltakende kommunene. I noen tilfeller er det nærmeste leder eller enhetsleder som stiller seg tilgjengelig for diskusjoner og spørsmål. I andre tilfeller får ansatte som tar opplæring tildelt en egen veileder eller mentor de kan forholde seg til mens de tar opplæringen, og de blir oppfordret til å ha kollokviegrupper og lignende. Veilederen, eller mentoren, kan være en kollega som tidligere har gjennomført slik utdanning, eller det kan være en som har høyere kompetanse (f.eks. en sykepleier dersom utdanningen er hjelpepleier, eller som nå, helsefagarbeider). Andre som fungerer som mentorer er medarbeidere som har fått veilederopplæring for lærlinger. Vi kan ikke se at noen av kommunene har etablert noen spesifikke rutiner for hvordan gi slik støtte, slik at dette vil variere fra enhet til enhet. Enhetsleder eller nærmeste leders tilrettelegging vil dermed ha stor betydning for støtten som gis underveis på arbeidsplassen.

Flere deltakere fra samme arbeidsplass

Flere av våre informanter påpeker at det er fordelaktig at flere kollegaer innleder videreopplæring samtidig. Får man først en eller to interessert i å delta drar de gjerne flere med seg, slik det blant annet understrekes i Kvam herad. Dette samsvarer med tidligere funn (Døving og Tobiassen, 2007). Det betyr at deltakerne kan støtte og hjelpe hverandre underveis i prosessen, noe som reduserer sannsynligheten for at noen slutter.

Ulempen er at utfordringene knyttet til daglig drift øker, det være seg i form av vaktlister og bruk av vikarer. Samtidig som forholdene må legges til rette for at den enkelte skal få tatt videreopplæringen, må man også se til at medarbeidere som er på jobb ikke får økt belastning. I motsatt fall kan videreutdanning fort bli oppfattet som noe negativt, men i de fleste tilfeller løser dette seg med litt planlegging. Flere av arbeidstakerne som tar videreutdanning jobber ikke i fulle stillinger i utgangspunktet. En mulighet er dermed at deltakerne går ekstravakter i en periode, for så å ta permisjon når de er på skolen. Da taper de heller ikke noe økonomisk på at de eventuelt er borte fra jobb. Et annet eksempel på praktisk tilrettelegging som blir nevnt er at de som skal på skolen neste dag må slippe å ha nattevakt natten før.

Fleksibilitet i tilbud

Tilpasset opplæring og fleksibilitet i gjennomføringen kan ha betydning for i hvilken grad en medarbeider er villig til å gå i gang med og klarer å fullføre opplæringen. Bærum kommune har lagt opp til et fleksibelt løp for ansatte som realkompetansevurderes og begynner på

fagutdanning. Dersom det er noen som ønsker å hoppe av i prosessen, enten det er etter realkompetansevurderingen, eller etter at de har begynt med teoridelen, er dette helt akseptabelt for arbeidsgiveren. Det påfølgende år kan vedkommende starte opp der han eller hun hoppet av. En slik fleksibel ordning kan bidra til at terskelen for å starte opp blir lavere. Det informeres om muligheten for dette på informasjonsmøtet. Ingen stiller spørsmål om hvorfor noen velger å ta en pause, det er et helt legitimt valg sett både fra arbeidsgivers og kollegaers side. Bærum kommune har gode erfaringer med denne ordningen.

I Ringsaker vektlegges også dette med fleksibilitet. Fylkeskommunen er opptatt av at undervisningen skal tilpasses den enkelte deltaker, og de skal få fullføre i et tempo som passer dem. Det innebærer for eksempel at en deltaker vil bruke 1 år på å gjennomføre teoridelen, en annen 1 år og 3 måneder, en tredje 2 år. Fylkeskommunene sier de har gode erfaringer med en slik ordning, men at det stiller krav til lærerne.

Finansiering

Vi vet fra tidligere undersøkelser at arbeidstakere med lite utdanning, assistenter og andre i lavtlønnsyrker, ikke er særlig interessert i å betale for opplæringen selv, og eventuelt kun være villig til å betale små egenandeler (Døving og Tobiassen, 2007; Hagen og Skule, 2001). Dette funnet bekreftes av våre informanter i kommunene. De som får et tilbud av kommunen om realkompetansevurdering og påfølgende fagbrevutdanning får dekket omtrent alt av direkte kostnader knyttet til videreutdanningen. For de medarbeidere med rett til videregående opplæring er det fylkeskommunen som skal dekke kostnadene for opplæring. Det kan være at deltakere må dekke mindre kostnader, som reiseutgifter, selv. Spørreundersøkelsen viste at 40 prosent fremhevet ”fri fra jobb for å ta kurs” som et viktig tiltak fra arbeidsgivers side. Den største kostnaden for den enkelte vil gjerne være bruk av fritid til å gå på skole og til å lese pensum – noen kan oppleve dette som en kostnad de ikke er villige til å bære. Dette var en grunn til at Bø kommune valgte å betale medarbeidere lønn for å delta på et kurs for ufaglærte. I kommunene understrekes det dog at de mener ansatte *bør* være villig til å bruke av sin fritid for å investere i en videregående opplæring. De får tross alt en utdanning og dessuten utsikter til høyere lønn i etterkant av utdanningen.

Reiseavstand

Reiseavstand blir nevnt som en hindring eller barriere for å delta i videreopplæring. Dette er spesielt relevant i distriktskommuner, eller kommuner med stor geografisk utstrekning. Bærum og Ringsaker har for eksempel lagt til rette for at undervisningen skal skje på arbeidsplassen. Dette forutsetter at alle i en klasse er fra samme arbeidssted (altså samme kommune). Vår spørreundersøkelse viste også at ingen i Ringsaker i nevnte reiseavstand som en hindring.

Dette er ikke like lett å gjennomføre i mindre kommuner hvor deltakerne gjerne kommer fra flere ulike kommuner, fra andre arbeidsgivere, eller via NAV. Nettbaserte løsninger kan være et mulig alternativ. I Bø kommune er det for eksempel flere som er i ferd med å ta eller nylig har gjennomført teoridelen innenfor helsefag via nettet. I tillegg gjennomføres det felles samlinger på arbeidsplassen, hvor kommunen er så heldig å ha en sykepleier med pedagogisk kompetanse. Vedkommende har da fått et ansvar for å tilrettelegge og undervise på disse samlingene, og det er avtalt at denne sykepleieren skal bruke 20 % av stillingen sin til undervisning og veiledning av andre medarbeidere.

Tilrettelegging for praksis

En utfordring som nevnes i alle kommunene er hvordan sikre praksis. Spørreundersøkelsen viste at mulighet for praksis som det viktigste tiltaket i følge våre respondenter. Nærmere analyse viser at de yngste legger særlig vekt på mulighet for å opparbeide praksis og for veiledning på arbeidsplassen. Dette skyldes antakelig forskjeller i livsfase.

Videre finner vi at deltidsansatte og arbeidstaker som ønsker/er i ferd med å ta fagbrev legger særlig vekt på muligheten for nok praksis. Deltidsansatte har særlig utfordringer med å skaffe nok praksis og vi må anta det er grunnen til at disse er særlig opptatt av praksis. De som er i ferd med å ta fagbrev kan ha blitt mer oppmerksom på praksiskravene og er antakelig også mer motivert for å oppfylle disse når fagbrevet er innenfor rekkevidde.

Et relevant spørsmål er om det skal være opp til kandidaten selv å skaffe seg nødvendig praksis, eller om arbeidsgiver skal legge til rette for dette. De fleste heller mot sistnevnte. Bergen kommune gjennomfører nå noe de betegner et "Bli ferdig prosjekt" (i tillegg til de 800 som skal få fagbrev som helsefagarbeider). Dette er kandidater (ca 100 medarbeidere) som

tidligere har gjennomført teoriutdanningen, men som mangler praksis. En årsak til at de mangler praksis er faktisk for lite tilrettelegging fra kommunens side. Kommunen vil nå legge til rette for at de får denne praksisen. Utfordringene knyttet til praksis, er en av grunnene til at Bærum kommune har et krav om at de ansatte skal ha jobbet en viss tid i kommunen før de får ta en fagutdanning. I Bærum og i flere av de andre kommunene oppfordres det til at kandidater bytter arbeidssted for å skaffe seg praksis. Det betinger at enhetslederne er positive til en slik ordning, og det er ikke gitt at alle er det, slik at det kan være en utfordring. Det er også vanlig å sette fagbrevskandidater inn i vikariater.

Ringsaker kommune utarbeidet i forbindelse med prosjektet ”Veilederbasert hjelpepleierutdanning på egen arbeidsplass” (gjennomført i perioden 2002-2004) retningslinjer for praksissamling som gjør at ansatte underutdanning kan forfordes når det gjelder tildeling av vikariat. Denne modellen er også gjort gjeldende for barne- og ungdomsarbeiderfaget. Kommunen innfører nå en ordning for det andre kullet med helsefagarbeidere, slik at arbeidstakere som har lite praksis fra før kan tilbys en lærekontrakt etter at de har fullført teorien for å gjøre veien til fagbrev kortere. Kommunen har videre en integrert organisasjonsmodell innenfor pleie- og omsorg, det vil si at både hjemmesykepleie, sykehjem og boliger for psykisk utviklingshemmede er integrert i et distrikt med felles ledelse. Det gjør det lettere å flytte rundt på folk gitt at de trenger praksis av ulik art.

I flere kommuner nevnes det at det er vel så store utfordringer knyttet til praksis innenfor barne- og ungdomsarbeiderfaget. Fordi det gjerne er få assistenter i ungdomsskolen blir det vanskeligere å få til et bytte av praksis.

4.4 Fylkeskommunens tilrettelegging

Verdsetting av realkompetanse er et ledd i politikken om livslang læring.

Realkompetanseprosjektet (1999 – 2002) var Regjeringens tiltak for å realisere Stortingets vedtak om ”å etablere et system som gir voksne rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger”. Målet med prosjektet var å etablere et nasjonalt system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse med legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet. Nytteverdien for individet i forhold til arbeidslivet, organisasjonsmessig virksomhet og utdanningssystemet sto sentralt. I arbeidslivet er det i dag ingen lov som sikrer en slik rett, det nærmeste man i følge Vox (2002) kommer en rettighet er

i Arbeidsmiljølovens § 68 som sier at ”arbeidstakere som fratrer etter en lovlig oppsigelse, skal ha en skriftlig attest av arbeidsgiver.”

I arbeidslivet vil et eventuelt arbeid med dokumentasjon av realkompetanse organiseres i den enkelte virksomhet. I videregående opplæring er det fylkeskommunene som har ansvaret for realkompetansevurdering. De fleste fylkeskommunene organiserer arbeidet gjennom ett eller flere sentre. Noen fylkeskommuner har lokalisert arbeidet til videregående skoler. Ved de fylkeskommunale sentrene kan voksne få informasjon, veiledning og hjelp i dokumentasjonsprosessen. Når vurdering skal skje i henhold til læreplaner, benyttes fagpersoner i det aktuelle faget. Dokumentasjons- og verdsettingsprosessen skal inneholde følgende elementer (Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse, Vox, 2002):

- Informasjon
- Veiledning
- Egenutfylling av CV
- Identifisering av kompetanse
- Vurdering
- Attestasjon
- Verdsetting etter ønske og/eller behov.

En undersøkelse av Haugerud mfl. (2004) viser at fylkeskommunene har relativt tilfeldig kunnskap om antall voksne med et opplæringsbehov, og at fylkeskommunene derfor har et usikkert grunnlag for å dimensjonere opplæringstilbudet for voksne.

Tidligere undersøkelser viser at fylkeskommunene har forskjellige praksiser for realkompetansevurdering. Organiseringen av arbeidet er ulik både med hensyn til hvor den skjer (struktur), hvilke metoder og vurderingsverktøy som brukes samt hvilke samarbeidspartnere som involveres (Engesbak mfl., 2003). Røstad og Storli (2006) har på grunnlag av fem case i fem forskjellige fylkeskommuner vurdert hvordan realkompetanse fra andre læringsarenaer/sektorer blir verdsatt i forhold til videregående opplæring. Resultatene viser at det finnes mange ulike praksiser og måter å organisere arbeidet på. Ytterpunktene spenner fra en sterkt sentralisert struktur til at arbeidet inngår som en liten ressurs på en videregående skole. Mellom disse ytterpunktene er det løsninger med organisering av regionale sentra som har forskjellig status og tilknytning til en skole. Fylkeskommunene har gitt sine sentre ulike benevnelser, blant annet ressurscenter, OPUS, servicesenter,

godkjenningssentral og voksenopplæringscenter. Ifølge Vox (2007) kan det derfor være en utfordring for arbeidsgivere som har ansatte fra flere fylkeskommuner å finne fram i tilbudene om videregående opplæring. Også for enkeltpersoner kan det være vanskelig å finne frem fordi navnene ikke er selvforklarende, og fordi tilbudet ikke er godt nok markedsført. Dersom det hadde vært et felles navn for hele landet, kunne dette kanskje forenklet markedsføring (Vox, 2007). Haugerud mfl. (2004) mener fylkeskommunene har et stort forbedringspotensial når det gjelder å nå ut med informasjon til de som trenger det mest.

Røstad og Storli (2006) finner videre at i fire av de fem casene gjennomføres realkompetansevurderingen i form av en samtale, og at det legges mindre vekt på skriftlige dokumenter. I det femte caset skjer vurderingen i hovedsak ut fra innsendt dokumentasjon. Når kandidatene mangler skriftlig dokumentasjon, stiller dette store krav til at fagkonsulentene får fram kompetansen i en vurderingssamtale. Mange av fagkonsulentene legger stor vekt på teori, noe som betyr at arbeidspraksis ikke godkjennes fullt ut som likeverdig med teoretisk opplæring. Konsekvensen av dette, er ifølge Røstad og Storli (2006), at det stilles strengere krav til helhetsforståelsen innenfor faget for voksne enn for ungdom.

En utfordring som blir påpekt blant våre informanter, er at kandidater som skal få realkompetansevurdering ikke alltid vet hva de faktisk kan fordi de mangler de teoretiske begrepene til å sette ord på sin kompetanse. Dette kan være uheldig hvis de møter på fagkonsulenter som legger stor vekt på teori. Graden av tilpasset opplæring og hvor konsekvent dette gjennomføres varierer også (Røstad og Storli, 2006). I to av Røstad og Storlis case var dette et vedtatt prinsipp. I de øvrige var lærerens personlige holdning avgjørende, og flere av lærerne var generelt skeptiske til realkompetansevurdering som grunnlag for avkortet opplæring. Røstad og Storli (2006) mener derfor at dersom lærernes holdning er at deltakerne trenger full opplæring, forsterker det deltakernes dårlige selvbilde og manglende tro på egen kompetanse.

Kommunene i denne undersøkelsen samarbeider i hovedsak med de fire fylkeskommunene Akershus, Hedmark, Hordaland og Nordland. Ordningene for realkompetansevurdering ser ut til å være organisert noe forskjellig i disse fylkeskommunene. I dette prosjektet gjør vi ikke egne detaljerte undersøkelser av hvordan realkompetansevurderingen skjer i fylkeskommunene, Vox har imidlertid gått i dybden på dette. Ifølge Haugerud mfl. (2004) anvender alle fylkeskommunene en kombinasjon av vurderingsmetoder i

realkompetansearbeidet, med både skriftlig dokumentasjon og samtale/intervju. De finner at det er store variasjoner i aktivitetene rundt vurdering og verdsetting av realkompetanse. Forskjellene ser ut til å være størst i forhold til hvor omfattende prosedyren med intervju/samtale i verdsettingsdelen er, og vektleggingen på veiledning og rådgivning⁵. Nedenfor gir vi en kort redegjørelse for hvordan realkompetansevurderingen skjer i de fylkeskommunene hvor kommunene i dette prosjektet er lokalisert. Informasjonen er hovedsakelig hentet fra hjemmesidene til de respektive fylkeskommunene.

I Akershus fylkeskommune skjer realkompetansevurderingen ved et av de fire servicesentrene (videregående skoler) i fylket. To ulike metoder benyttes: (a) samtalebasert vurdering hvor en faglærer går gjennom læreplanen i det aktuelle faget sammen med kandidaten for å finne ut hva vedkommende kan i forhold til teorikravet, og (b) yrkesprøving. Yrkesprøvingen innledes med et intervju der bakgrunn, utdanning, arbeidserfaring og målsetting blir kartlagt. Deretter gjennomføres et fagintervju og en vurdering av de praktiske ferdighetene.

I Hedmark fylkeskommune kan man få realkompetansen vurdert ved 14 forskjellige videregående skoler. Realkompetansevurderingen skjer på bakgrunn av en samtale ved den skolen som har de fagene en ønsker opplæring i. Ved realkompetansevurderingen vurderes (a) tidligere utdanning (vitnemål og attester og lignende); (b) udokumentert kompetanse kartlegges gjennom egenvurdering og samtale med faglærer (dialogbasert metode); og (c) kartlegges gjennom praktisk arbeid – yrkesprøving. Fylkeskommunen har nylig satt i gang et prøveprosjekt med gruppebasert realkompetansevurdering. Denne metoden ble for eksempel brukt i forbindelse med realkompetansevurdering av de medarbeiderne i Ringsaker kommune som startet på helsefagarbeiderutdanningen høsten 2007. Realkompetansevurderingen ble i tillegg foretatt på arbeidsplassen (i kommunen og ikke ved en videregående skole).

Realkompetansevurderingen i Hordaland skjer ved et av de ti realkompetansesentrene i fylket. Disse sentrene er videregående skoler. Ulike metoder kan benyttes ved vurderingen: (a) vurdering av dokumentasjon (CV, attester, vitnemål og lignende); (b) dialogbasert vurdering, det vil si en samtale mellom fagkonsulent og bruker; og (c) yrkesprøving, det vil si en vurdering av brukerens praktiske ferdigheter i faget.

⁵ For en nærmere redegjørelse av hvordan fylkeskommunene arbeider med realkompetansevurdering viser vi til Vox (www.vox.no).

I Nordland skjer realkompetansevurderingen etter søknad om godkjenning av realkompetanse. Søkerne må fylle ut et eget søknadsskjema, CV samt legge ved dokumentasjon fra arbeidsliv. Søknaden sendes til et felles inntakskontor i Bodø, mens selve godkjenningen skjer ved Godkjenningssentralen i Mo i Rana. Fylkeskommunen har etablert i alt fem veiledningssentre i fylket, hvor kandidater kan henvende seg for spørsmål og råd i forbindelse med utfylling av søknaden.

Det er litt forskjellige manualer som brukes i de ulike fylkeskommunene i forbindelse med realkompetansevurderingen. Nordland fylkeskommunes opplegg på området er et godt eksempel. Fylkeskommunen har utarbeidet en kompetanseperm som et hjelpemiddel for den enkelte, permen kan også være nyttig når man skal dokumentere egen kompetanse. I denne permen er det blant annet tatt med et eksempel på hvordan man kan fylle ut en søknad. Videre har Nordland fylkeskommune i samarbeid med andre aktører i fylket, private og offentlige, også utviklet en manual for strategisk kompetanseutvikling i bedrifter i Nordland. Manualen kan gi innspill også til kommuner som ønsker å jobbe med kompetanseutvikling, og da kanskje spesielt mindre kommuner som mangler interne ressurser til å arbeide systematisk med utviklingstiltak.

Alle kommunene sier de har et godt samarbeid med fylkeskommunene generelt og de videregående skolene (som har ansvaret for selve opplæringen) spesielt. Hvis vi ser på konkret *samarbeid* mellom kommuner og fylkeskommuner i dette prosjektet, er det spesielt Ringsaker og Bærum kommuner som har det tetteste samarbeidet med sine fylkeskommuner, henholdsvis Hedmark og Akershus, ved at de har samarbeidet over tid med å tilrettelegge for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling for ansatte i de respektive kommunene.

Ringsaker kommune har i samarbeid med Hedmark fylkeskommune og Fylkesmannen i Hedmark utviklet et tilrettelagt utdanningsløp innenfor grunnkurs helse og sosialfag, VK1 hjelpepleier og VK2 hjelpepleier. Bakgrunnen for samarbeidet var at Ringsaker kommune hadde et stort rekrutteringsbehov for hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Rundt 35 % av de ansatte i pleie- og omsorgstjenesten var uten formell fagkompetanse og 1/3 av hjelpepleierne var over 55 år. Gjennom samarbeidet ønsket man å tilrettelegge opplæringen til den enkeltes kursdeltakers behov. Erfaringer fra arbeidsplassen legges til grunn i oppgaveløsning. Viktige momenter i modellen er at opplæringen skjer på arbeidsplassen og ikke ved en videregående skole. Det blir nevnt at det kan oppleves som mindre skremmende for den enkelte å sette seg

på skolebenken igjen når undervisningen skjer på egen arbeidsplass. Samtidig er det nødvendig at skolene som har ansvar for undervisningen evner å tenke nytt og tenke annerledes enn hva man vanligvis er vant til i skolen. Fylkeskommunen har ansvaret for kartlegging og realkompetansevurdering av de aktuelle deltakerne og dekker undervisningsutgifter til rettighets elever. I tillegg til rettighetsbaserte elever vil det ofte være noen deltakere uten rettighet, for eksempel ved at de har allmennfag fra før. Fylkeskommunen har en pragmatisk holdning til dette, slik at kommunen ikke må betale noe ekstra for at disse deltar i undervisningen på lik linje med de rettighetsbaserte elevene.

Både Ringsaker kommune og fylkeskommunen mener samarbeidet er fruktbart. Ringsaker har lang erfaring i å samarbeide med Hedmark fylkeskommune. Kommunen deltok tidligere (2002-2004) i prosjektet "Veilederbasert hjelpepleierutdanning på egen arbeidsplass" som var et samarbeidsprosjekt mellom Ringsaker og Stange kommuner, og Ringsaker Videregående skole og Hedmark fylkeskommune. Erfaringene herfra ble videreført i dette nye prosjektet. Samarbeidsmodellen utvikles videre i forbindelse med det nye helsefagarbeiderfaget. Her har fylkeskommunen startet opp undervisning i tre forskjellige grupper i Ringsaker kommune (lokalisert litt forskjellige steder i kommunen), hvor til sammen over 30 medarbeidere deltar. Prosessen startet med en realkompetansevurdering av alle aktuelle personer, og det ble lagt opp et løp for hver og en av dem. Både i dette faget, og i tidligere utdanning til fagbrev, er fylkeskommunen fleksibel med hensyn til hvor lang tid den enkelte bruker på teoridelen, dette varierer fra ett til to år. Dette resulterer i økte utfordringer for lærerne, men fylkeskommunen mener de er heldige som har tilgang til gode lærekrefter. Fylkeskommunen har vært engasjert i flere nasjonale prosjekter angående realkompetansevurdering i regi av Vox, og dette har ifølge deres egne betraktninger bidratt til en nytenkende og utviklingsorientert holdning i fylkeskommunen.

Bærum kommune har på sin side et tett samarbeid med Akershus fylkeskommune. Kommunen gjennomførte i perioden 2002 – 2004 et pilotprosjekt hvor et av formålene var å legge til rette for et maksimalt fleksibelt fagopplæringstilbud innenfor barne- og ungdomsarbeiderfaget og pleie- og omsorg. I utviklingen av prosjektet samarbeidet de tett med Akershus fylkeskommune – Fagopplæringen og Servicesenteret for voksenopplæring og videregående skoler. Dette samarbeidet har fortsatt og blitt videreutviklet. Fylkeskommunen har ansvaret for realkompetansevurderingen, mens kommunen selv håndterer praksisdelen og hva som eventuelt mangler på dette området. Faglærer innkaller de som skal

realkompetansevurderes til en samtale. Ordet ”samtale” brukes bevisst fordi mange opplever ordet ”realkompetansevurdering” som noe skremmende. Representanter fra fylkeskommunen, både servicesenter og videregående skole, deltar på de årlige informasjonsmøtene kommunen gjennomfører for ansatte og ledere innenfor sektorene pleie- og omsorg og barne- og ungdom. Partene har jevnlig erfaringsmøter hvor man orienterer hverandre, går gjennom erfaringer fra et kull og hvordan gjøre forbedringer og endringer til neste, hva er de kritiske faktorene å huske på og lignende. Fylket betaler for de som har rett til utdanning, kommunen for de øvrige – som regel ender det opp i en 50-50 fordeling. Våre informanter i Bærum mener kommunen ikke kunne fått til det de har klart uten det gode samarbeidet med Akershus fylkeskommune, og peker særlig på følgende suksessfaktorer:

- et godt samarbeid med skolene, de som har ansvar for undervisningen
- et godt samarbeid med servicesenteret for voksenopplæring (ansvar for realkompetansevurderingen)
- samarbeid med prøvenemnda

For videregående opplæring er det forskriftsfestet at nasjonale læreplaner skal benyttes ved vurdering av realkompetanse. Ifølge våre informanter har det vært en utfordring, og da spesielt innenfor helse- og sosialfag at det ikke har vært klart hva som skal til for å få fagbrev i disse fagene. Fylkeskommunene er gitt stor frihet til å prøve ut ulike prosedyrer, organisering, modeller og verktøy knyttet både til realkompetansevurdering og voksnes rett til videregående opplæring (Rett og rimelig, Vox, 2007)⁶. Dette har blant resultert i at yrkesopplæringsnemndene i Fylkeskommunene har svært ulik praksis for eksempel når det gjelder å gi fratrekk i opplæringstiden for voksne lærlinger og for vurdering av yrkespraksisen for praksiskandidater (Rett og rimelig, Vox, 2007). Dette kan oppleves frustrerende, spesielt for kommuner som har ansatte fra flere fylkeskommuner fordi reglene blir uklare og vanskeligere å forholde seg til.

4.5 Kompetansepolitikk for å møte fremtidig arbeidskraftbehov

Deler av offentlig sektor har i økende grad fått problemer med å rekruttere og holde på kvalifisert arbeidskraft (Moland og Egge, 2000). Mange kommuner har også et ”grått image”

⁶ Rapporten er et resultat av et samarbeid mellom fylkeskommunene, Utdanningsdirektoratet og Vox, der ulike problemområder knyttet til voksnes rettigheter er kartlagt og utredet. Vox har også i perioden 2006-07 gjennomført et prosjekt ”Økt bruk av realkompetansevurdering for arbeidssøkere” i samarbeid med Hedmark, Hordaland og Troms fylkeskommune.

som i liten grad appellerer til ungdommen som står foran utdannings- og karrierevalg. Videre underkommuniseres positive sider ved kommunale arbeidsplasser, og det er uheldig med tanke på fremtidig rekruttering (Moland og Egge, 2000). Ifølge Nesheim (2006) står kommunene overfor et omdømmeparadoks: Medarbeiderne og brukerne er i stor grad fornøyd med kommunen som arbeidsgiver og tjenesteleverandør, mens publikum generelt har en mindre positiv oppfatning av kommunale tjenester og kommunen som arbeidsplass. For å tiltrekke og beholde arbeidskraften må kommunene framstå som attraktive arbeidsgivere for potensielle rekrutter og i praksis vise seg som gode arbeidsgivere for medarbeiderne (Nesheim, 2006). Kompetanseutviklingstiltak kan være et ledd i dette arbeidet. Imidlertid er det en utfordring i kommunesektoren at administrasjonen er underlagt et politisk styringssystem der politikernes prioriteringer sett fra administrasjonens side kan oppleves som lite forutsigbare og lite konsekvente (Olsen, 2000). Det betyr at kompetanseutviklende tiltak blant personalet lett kan bli en salderingspost når budsjettet skal legges.

Det er vel kjent at arbeidstakere med høyere utdanning i stor grad etterspør videre- og etterutdanning. Skal kommunen fremstå som en attraktiv arbeidsgiver for denne arbeidstakergruppen er de nødt til å legge forholdene til rette for kompetanseutvikling, ikke minst fordi kommunene sjelden er konkurransedyktig på lønn spesielt sammenlignet med privat sektor. Undersøkelser viser samtidig at det er langt flere arbeidstakere i kommunal sektor (kommuner og fylkeskommuner) som deltar i formell etter- og videreutdanning sammenlignet med ansatte i privat sektor (Nyen, 2004; Hagen og Skule, 2004).

Arbeidstakere med lite utdanning etterspør i langt mindre grad videre opplæring. Hagen og Skule (2001) finner for eksempel at pleieassistenter ikke er spesielt opptatt av muligheten for faglig utvikling for at de er i den jobben de har i dag. Ifølge våre informanter er de fleste assistentene som får et tilbud om å ta et fagbrev faktisk interessert i å gjøre dette. Det kan bety at interessen øker når de får et konkret tilbud å forholde seg til. Hagen og Skule (2001) finner at de *unge* pleieassistenter derimot, er mer opptatt av muligheten til faglig utvikling i jobben enn de som er noe eldre. Det kan derfor tenkes at etterspørselen for videreopplæring på sikt vil øke også i gruppen med lite utdanning. Dette kan dermed bety at mulighetene for faglig utvikling vil være viktig for rekruttering til yrket, selv om vi ikke har noe bredt datagrunnlag for å underbygge en slik påstand.

Et eksempel på at muligheten for faglig utvikling kan være viktig ved rekruttering, finner vi ved et sykehjem i Bergen. I 2006 søkte sykehjemmet etter pleieassistenter, også ufaglærte. Utlysningsteksten inneholdt en invitasjon til et 24 timers kurs for pleieassistenter. Sykehjemmet fikk langt flere søknader enn forventet, og tror at invitasjonen til kurs var en viktig årsak. De fleste som tok kurset og fikk tilbud om jobb jobber fortsatt ved sykehjemmet. Dersom søkerne gjennomførte hele kurset og etter ett år fortsatt var ansatt ved sykehjemmet fikk de utbetalt lønn for 18 kurstimer.

I flere av kommunene vi har vært i kontakt med, nevnes det 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. Flere kommuner mener det har mye for seg å satse på "sine egne", det være seg personer som allerede er ansatt i kommunen, eller er født og oppvokst i kommunen. Flere av kommunene har derfor gitt eller gir stipender eller annen økonomisk støtte til at ansatte kan ta utdanning som sykepleier, leger og lignende. Dette er spesielt viktig for utkantkommuner, selv om det også i Bærum nevnes at det er viktig å rekruttere arbeidstakere lokalt fordi det er større sjanse for at de blir værende. Når kommunene gir støtte til høyere utdanning får deltakerne gjerne en bindingstid, mens arbeidstakere som får tilbud om fagbrev sjelden får bindingstid. En av årsakene til det er ifølge våre informanter, at disse ikke er like attraktive hos andre arbeidsgivere som de med høyere utdanning, og at de mest sannsynlig fortsetter å arbeide i kommunen etter endt opplæring.

Våre informanter nevner også at videreutdanning av assistenter er positivt for arbeidsmiljøet. Et eksempel som trekkes fram er at mange sykepleiere synes det er slitsomt å jobbe i primærhelsetjenesten fordi det er så mange ufaglærte der, og at mye av ansvaret derfor faller på dem. Dersom flere får fagbrev som helsefagarbeider (tidligere hjelpepleier) kan det bli mer attraktivt for sykepleiere å fortsette i kommunen i stedet for å søke seg til for eksempel sykehus. Bergen kommune har derfor stor tro på at det kompetanseløftet de tar med å utdanne 800 medarbeidere skal bedre fagmiljøet og gjøre det mer attraktivt også for andre yrkesgrupper, som sykepleiere, å arbeide i kommunen.

Bærum kommune er bevisst på at de står overfor store utfordringer med å skaffe nok og riktig arbeidskraft til å løse oppgavene i de kommende årene. Kommunen anslår at de har behov for å rekruttere over 1000 årsverk (et forsiktig anslag ifølge dem selv) hvert år for å opprettholde

dagens arbeidsstyrke og dekke økte behov for tjenester i kommunen. For å møte disse arbeidskraftutfordringer har kommunen utarbeidet ulike strategier. En av disse er å styrke kompetanseutvikling og faglighet på alle nivå. Kommunen har derfor vedtatt at alle ansatte skal tilbys kompetansepakker med muligheter for individuell utvikling fra 2008. Dette innebærer at de ansatte får mulighet til å tjene seg opp rettigheter i form av tid og ressurser som de kan disponere til egen faglig utvikling. De ansatte kan *selv* bestemme hvilken kompetanseutvikling de vil gjennomføre. I kommunen tror man denne kompetansesatsningen vil være med på å heve omdømmet til kommunen. I og med at ordningen innføres først nå, er det imidlertid for tidlig å si noe om resultater. Det blir nevnt at noen enhetsledere kanskje vil finne det vanskelig at den enkelte selv skal få bestemme hva de ønsker å ta av kurs eller videreutdanning uavhengig av det aktuelle behovet i enheten. En ordning som er innført og har vært der en tid, er at alle ansatte som har arbeidet mer enn fem år i kommunen kan søke om kompetansestipend til faglig utvikling. Den ansatte søker individuelt, men tjenestelederne skal gi sin støtte til søknaden. Det er ikke noen grupper internt som er prioritert foran andre med hensyn til disse midlene.

Lærlingpolitikk som et virkemiddel for kommuner med hensyn til rekruttering understrekes både i Bærum og Bergen kommuner. Også Ringsaker satser på lærlinger. Bergen har nylig inngått et samarbeid med fylkeskommunen og videregående skoler om lærlinger. Dette er en ordning kommunen har stor tro på. Ordningen går ut på at de videregående skolene samarbeider med tjenestesteder i sitt nærområde angående de elevene som skal ha praksis i sitt utdanningsløp. Dette blir en form for fadderordning. Både tjenestestedene og de videregående skolene er veldig positive til ordningen, og at det er utviklet rutiner på området. Ordningen ble innført våren 2007, og fungerer godt så langt. Neste skritt blir å utforme en ordning som sikrer lærlingene stillinger i kommunen.

Ringsaker kommune vedtok i 2007 å trappe opp satsningen på lærlinger for å sikre rekruttering av flere fagarbeidere og spesielt helsefagarbeidere. Fra høsten 2007 og frem til 2016 er det vedtatt en opptrapping fra 25 til 42 læreplasser, og halvparten av disse er helsefagarbeider. Kommunen har også inngått en partnerskapsavtale med videregående skoler som blant annet innebærer at elevene i faget ”prosjekt til fordypning” har utplassering en dag i uken på VG 2. På VG 1 dreier det seg om noen dager hvert halvår. I kommunen har man stor tro på ordningen med utplassering, og forventer at det vil lette rekrutteringen til lærlingplasser. Kommunen ser at de må jobbe mer aktivt med å avlive myter om pleie- og

omsorgssektoren og kommunen som arbeidsgiver. Derfor har de blant annet besøkt videregående skoler og ungdomsskoler med egne ”rekrutteringspatruljer” for å vekke interesse hos ungdommene. Kvam herad har gjennomført lignende besøk og sier det er et viktig virkemiddel for å synliggjøre at kommunen kan være en interessant og fremtidig arbeidsgiver.

4.6 Resultater av kompetanseutvikling

Det er vanskelig å finne gode data som gir sikre konklusjoner om hvilke effekter ulike kompetanseutviklingstiltak har for arbeidsgiver (Bartel, 2000; Blundell mfl., 1999; Hollenbeck, 1996) og for arbeidstaker (Schöne og Torp, 2005). En grunn er at mange typer effekter av kompetanseutvikling og ulike opplæringsprogrammer er krevende å måle. Det skyldes særlig at det er vanskelig å beregne hva som ville skjedd dersom deltakerne ikke hadde gjennomgått opplæring (Barnow og Smith, 2004; LaLonde, 1995). Ingen av kommunene i prosjektet, med unntak av Kvam herad⁷, gjør eller har gjort noen egne evalueringer av kompetanseutviklingstiltak i sin kommune.

Arbeidsgivere, både i privat og offentlig sektor, mener at kompetanseutvikling for arbeidstakere med lite utdanning bidrar til økt kvalitet på de tjenestene som leveres og det reduserer sannsynligheten for at det gjøres feil (Døving og Tobiassen, 2006). Videre understrekes det at opplæring resulterer i stolte og fornøyde medarbeidere med økt selvtillit, og at dette har en positiv innvirkning på arbeidsmiljøet. Opplæringstilbud og det forhold at foretaket bruker penger på å utdanne medarbeiderne, viser at ledelsen er opptatt av den individuelle ansattes arbeidsutførelse og utvikling (Nordhaug, 1998). Videreopplæring blir dermed én blant flere måter å vie medarbeidere positiv oppmerksomhet, noe som igjen kan føre til bedre arbeidsmoral, mindre slurv og sterkere oppslutning om virksomheten. Opplæring kan også ha en positiv effekt på virksomhetens omdømme utad, og dette kan være positivt for fremtidig rekruttering. I dagens stramme arbeidsmarked kan dette nettopp være viktig for offentlig sektor som sjelden kan konkurrere lønnsmessig med privat sektor.

⁷ I forbindelse med EVUK-prosjektet (et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Austevoll, Kvam, Lindås og Tysnes) har professor Halvard Vike, Universitetet i Oslo, hatt ansvaret for å undersøke hvilken effekt prosjektet har hatt for kvaliteten på pleie og omsorgstjenestene i de deltakende kommunene.

Kompetanseutvikling kan påvirke turnover på ulike måter (Døving og Nordhaug, 2005; Benson mfl., 2004). På den ene siden kan det kan åpne flere muligheter i det eksterne arbeidsmarkedet og dermed øke lekkasje av arbeidskraft. På den annen side kan det åpne for flere jobbmuligheter internt i etaten eller i kommunen og dermed gjøre det mer interessant for arbeidstakeren å bli værende i virksomheten. Opplæring for ansatte med lite utdanning er spesielt viktig for intern mobilitet i virksomheten, og i noe mindre grad mobilitet på tvers av ulike arbeidsgivere (Sanders og Grip, 2004).

En studie gjort i OECD-land (Bassanini, 2004) viser at opplæring å være positivt for jobbsikkerhet, ikke minst for arbeidstakere med lite utdanning. For mange arbeidstakere med lite utdanning kan det mest nærliggende alternativet være å forlate arbeidslivet, for disse kan kompetansevurdering og -utvikling dermed gjøre det attraktivt å fortsette i arbeidslivet. Det ser heller ikke ut til at slik opplæring har resultert i mer gjennomtrekk av arbeidskraft (Døving og Tobiassen, 2006). Flere studier viser dessuten at investering i opplæring fra arbeidsgivers side faktisk bidrar til at ansatte føler seg mer knyttet til arbeidsgiver (Barret og O'Connell, 2001; Garcia mfl., 2000; Leuven mfl., 2005). Sterkere tilknytning til og oppslutning om arbeidsgiver kan i neste omgang føre til lavere turnover (Randall, 1990) og økt jobbytelse (DeCotiis, 1987).

Våre informanter tror ikke at videreopplæring i form av fagbrev vil føre til at flere medarbeidere slutter. Det blir sagt at det ofte er få alternative arbeidsplasser uansett. Videre blir det nevnt at medarbeidere ofte føler seg mer verdsatt når de gis tilbud om videreopplæring, og føler større lojalitet overfor sin arbeidsgiver. Dette samsvarer med tidligere undersøkelser på feltet.

Gjennom spørreundersøkelsen forsøkte vi også å danne oss et bilde av effekter. Tabell 18 viser hvilke endringer arbeidstakerne opplevde etter at de fikk fagbrev. Spørsmålet var stilet til dem som hadde tatt fagbrevet. Resultatene viser at 90 prosent av de som hadde tatt fagbrev svarte at minst en av endringene hadde skjedd, i tillegg svarte også en firedel av de som var i gang med fagbrev bekreftende på at de hadde opplevd minst en endring. Dette tolker vi som at fagbrevet har blitt forskuttert av arbeidsgiver, at arbeidstaker har følt endringene underveis eller at svarene er uttrykk for hvilke endringer arbeidstakeren *forventer*. I tabell 18 har vi for ordens skyld skilt mellom de som har fagbrev og de som er i gang med fagbrev.

Vi ser at høyere lønn er den viktigste gevinsten for arbeidstakeren, av de som faktisk har fagbrev melder tre av fire at dette er tilfelle. Nye arbeidsoppgaver og bedre ytelse i jobben er også endringer som flertallet har erfart. Videre er styrket selvtillit og motivasjon for mer utdanning vanlige konsekvenser. En del mener de har fått bedre jobbsikkerhet, mens færrest melder at de har oppnådd større stillingsandel eller fast ansettelse.

Nærmere analyser viser at medarbeidere uten norsk som morsmål rapporterer om færre gevinster: Færre føler de gjør jobben bedre, færre har blitt fast ansatt, færre har fått nye oppgaver, færre har blitt motivert til nye kurs, færre føler at jobben er sikrere, og færre har fått høyere lønn etter fagbrev. Selv om dette kan skyldes bakenforliggende faktorer, er det likevel verdt å merke seg at minoritetsspråklige i følge våre tall oppnår mindre gjennom kompetanseheving. Annen forskning har dokumentert at innvandrere opplever overkvalifisering oftere enn befolkningen for øvrig (Villund, 2008). Dette gjelder særlig kvinner og innvandrere fra ikke-vestlige land. Selv om Villunds analyser fokuserer på akademiske yrker, kan vi anta at de samme mekanismene gjør seg gjeldende for yrkesfag og yrker uten krav til utdanning. Dermed kan det tenkes at dette også forklarer hvorfor minoritetsspråklige får mindre igjen for opplæring og hvorfor de generelt er mindre fornøyd med gjennomføring og resultater. Vår tall gir altså ikke noe klart svar på hvorfor det er slik, men dette er likevel klart at slike funn burde gi arbeidsgiversiden grunn til bekymring.

Tabell 18: Endringer etter oppnådd fagbrev. Antall og prosent.^a

	Antall	Prosent ^b	
		i gang med å ta fagbrev	har fagbrev
Jeg gjør jobben min bedre etter at jeg tok fagbrev.	33	5	55
Jeg er blitt fast ansatt.	20	9	28
Jeg har fått større stillingsprosent	18	9	25
Jeg har fått nye arbeidsoppgaver etter at jeg tok fagbrev.	32	4	55
Jeg fått lyst til å gå flere kurs/mer utdanning.	26	5	43
Jeg er sikrere på å beholde jobben ved omstillinger/nedbemanning.	21	4	36
Jeg har fått større tro på meg selv.	26	9	40
Jeg har fått høyere lønn.	47	13	74
Annet	4	4	4
I alt N	108	55	53

^aFlere valg mulig

^bSign. $p < 0,05$ unntatt siste linje ("annet")

4.7 Kompetanseutvikling, sykefravær og jobbtilfredshet i kommunal sektor

Sammenhengene mellom kompetanseutvikling i tilknytning til arbeidsplassen, sykefravær og generell jobbtilfredshet er uoversiktlige, utvikles over lang tid og henger dessuten sammen med andre forhold. Slike sammenhenger er derfor vanskelig eller umulig å påvise på grunnlag av små eller kvalitative data. For å kunne trekke sikre konklusjoner om eventuelle effekter av kompetanseutvikling på trivsel og sykefravær er vi derfor avhengig av å gjøre statistiske analyser i et stort datamateriale. Vi kan derfor ikke begrense oss til kommuner som deltar i dette prosjektet, men vi ønsker å avgrense analysen til kommunesektoren.

Levekårsundersøkelsen fra 2003 er godt egnet til dette formålet. Selv om dataene allerede er noen år gamle vil de viktigste resultatene fra analysen nedenfor fortsatt være like gangbare. Selv om *omfanget* av kompetanseutvikling og sykefravær endres en del i løpet av en så kort periode, er det ingen grunn til å tro at *sammenhengene* mellom disse endres merkbart på noen få år. Vi kan altså trygt forutsette at eventuelle effekter av kompetanseutvikling i all hovedsak er den samme nå som for fem år siden.

Levekårsundersøkelsen gir en oversikt over sykefravær, utdanning og en rekke sider ved arbeidet til arbeidstakere i Norge. Undersøkelsen omfatter et representativt utvalg av personer mellom 16-66 år, og har en svarprosent på 71. I analysene nedenfor er utvalget avgrenset til personer som er ansatt i kommunal- eller fylkeskommunal sektor, totalt 589 personer. Vi vil for det første belyse sammenhengene mellom kompetanseutvikling og sykefravær, og for det andre belyse sammenhengene mellom kompetanseutvikling og jobbtilfredshet. Vi ønsker å studere i hvilken grad gode muligheter for kompetanseutvikling gir lavere sykefravær blant arbeidstakere og høyere jobbtilfredshet.

Spørsmålene i levekårsundersøkelsen knytter seg til arbeidstakernes hovedyrke. I hovedsak vil spørsmål om sykefravær og arbeidsforhold gjelde nåværende jobb, da et mindretall har skiftet jobb i løpet av det siste året. *Sykefravær* er målt som minst ett sammenhengende sykefravær på mer enn 14 dager de siste 12 månedene. *Jobbtilfredshet* er målt ved at respondenten anga hvor fornøyd eller misfornøyd vedkommende alt i alt er sin jobb.

Undersøkelsen fanger opp tre aspekter ved *kompetanseutvikling* i arbeidsforholdet:

- mulighetene til å utnytte ferdigheter og kunnskaper og erfaring man har fått gjennom utdanning og arbeid i jobben
- mulighetene til faglig videreutvikling på ønskede områder
- mulighetene til å delta i videre- eller etterutdanning

For å få studere mulige effekter av kompetanseutvikling ønsker vi å sammenlikne personer som ellers har like kjennetegn. I analysene har vi derfor *kontrollert* for følgende egenskaper ved individene: kjønn, alder, utdanningsnivå, familiesituasjon (barn, gift, osv) og virksomhetens størrelse. Dette er faktorer som i tidligere studier har vist å ha betydning for sykefravær.

Kompetanseutvikling og sykefravær

Tabell 1 viser en oversikt over hvordan ansatte i kommunal og fylkeskommunal virksomhet vurderer muligheter for kompetanseutvikling. De fleste ansatte vurderer muligheter for kompetanseutvikling som gode. Andel som svarer de har svært gode eller gode muligheter til å utvikle seg faglig er 75 prosent og 64 prosent mener de har gode muligheter til å delta i etter- og videreutdanning. Tallene for kommunal- og fylkeskommunal sektor ligger på samme nivå som for arbeidsstyrken total sett. For øvrig er gjennomsnittlig utdanningsnivå for ansatte i kommunal- og fylkeskommunal sektor noe høyere enn for arbeidsstyrken sett under ett.

Levekårsdataene viser at 22 prosent av ansatte i kommunal- og fylkeskommunal sektor hadde hatt sammenhengende sykefravær på mer enn 14 dager i løpet av de siste 12 måneder. Tall for hele arbeidsstyrken var 18 prosent. Etter et fall i sykefraværet i begynnelsen av 2004 har utviklingen vist en jevn økning. Dagens nivå er likevel lavere enn i 2003, da levekårsundersøkelsen, som er basis for analysene i denne rapporten, ble gjennomført.

Er det sammenheng mellom kompetanseutvikling og sykefravær? Forskningen om arbeidsmiljø og sykefravær er omfattende (for en gjennomgang se Allebeck og Mastekaasa, 2004). I studier av arbeidsmiljø skiller man gjerne mellom fysisk arbeidsmiljø, psykososialt arbeidsmiljø og forhold som har med endringer og omstillinger ved arbeidsplassen.

Kompetanseutvikling kan sies å sortere under psykososiale forhold. Antagelsen er at gode muligheter for kompetanseutvikling vil øke jobbtilfredsheten og dermed ha gunstige effekter på den enkeltes helse og lavere fravær. Tabell 19 viser en analyse av sammenhengen mellom kompetanseutvikling og sykefravær.

Tabell 19. Effekter av kompetanseutvikling på sykefravær. Kommunal- og fylkeskommunal sektor. Logistisk regresjon.^a

	b	se
Utnytte ferdigheter	-0,62	0,39
Faglig utvikling	0,29	0,32
Etter- og videreutdanning	-0,16	0,27
Alder	0,01	0,01
Kvinne	0,50 +	0,27
Utdanningsnivå	-0,29 **	0,08
Kontrollert for:		
Lønn	Ja	
Familiesituasjon	Ja	
Virksomhetsstørrelse	Ja	
Konstant	-3,12 +	1,88

N=569

**p<0,01 *p<0,05 +p<0,1

^aMål på sykefravær: Sammenhengende sykefravær på mer enn 14 dager siste 12 måneder

Tabell 19 viser at det ikke er signifikante sammenhenger mellom sykefravær og noen av målene for kompetanseutvikling. Det er altså ikke grunnlag for å si at kompetanseutvikling påvirker sykefravær. (Dette gjelder også for analyser av hele utvalget av arbeidstakere.) For øvrig ser vi at det er en positiv effekt for kvinner på fravær, det vil si at kvinner har høyere sykefravær enn menn, gitt samme lønn, familiesituasjon og utdanningsnivå. Dette er i samsvar med tidligere forskning om kjønnsforskjeller i fravær (se f.eks. Mastekaasa og Olsen, 1998).

Vi ser videre at det er en negativ effekt av utdanningsnivå. Høyere utdanningsnivå gir lavere fravær også etter kontroll for lønn og andre kjennetegn. Dette er i samsvar med funn fra tidligere forskning om at sosioøkonomisk status (målt blant annet ved utdanning) har en effekt på helse og fravær. En forklaring er at personer med lav utdanning har mer fysisk belastende arbeid. En annen forklaring er at personer med lav sosioøkonomisk status er mer tilbøyelig til å ha en usunn livsstil med røyking, fysisk inaktivitet og dårlig kosthold (Adler mfl, 1994).

Tabell 20 gir en separat analyse av personer med lav utdanning, her målt som ansatte med avsluttet videregående utdanning eller lavere. Tabellen viser at heller ikke blant ansatte med lav utdanning har kompetanseutvikling noen sammenheng med sykefravær. Kun effekten av

kjønn er signifikant, det vil si at også blant personer med lav utdanning har kvinner høyere fravær enn menn.

Tabell 20. Effekter av kompetanseutvikling på sykefravær. Ansatte med lav utdanning i kommunal- og fylkeskommunal sektor. Logistisk regresjon.^a

	b	se
Utnytte ferdigheter	-0,42	0,51
Faglig utvikling	0,59	0,42
Etter- og videreutdanning	-0,33	0,35
Alder	0,02	0,01
Kvinne	0,78 *	0,39
Kontrollert for:		
Lønn	Ja	
Familiesituasjon	Ja	
Virksomhetsstørrelse	Ja	
Konstant	-2,53	2,31

N = 262

**p<0,01 *p<0,05 +p<0,1

^aMål på sykefravær: Sammenhengende sykefravær på mer enn 14 dager siste 12 måneder

Noen begrensninger ved analysene bør nevnes. Ved bruk tverrsnittsdata som levekårsundersøkelsen, vil det alltid være vanskelig å fastslå årsaksretningen. Dessuten er kompetanseutvikling og sykefravær er målt ved samme tidspunkt. Vi kan dermed ikke helt utelukke at kompetanseutvikling kan påvirke fravær på lengre sikt.

Kompetanseutvikling og jobbtilfredshet

I kommunal og fylkeskommunal sektor er det en overvekt av ansatte som er svært fornøyd med jobben sin (38,5 %) eller ganske fornøyd (52,0 %). Tilsvarende tall for ansatte med lav utdanning i samme sektor er 42,2 % og 49,5 %. Tabell 21 presenterer sammenhenger mellom kompetanseutvikling og jobbtilfredshet. Vi finner at det er en signifikant sammenheng mellom å kunne utnytte ferdigheter og jobbtilfredshet. For alle ansatte i sektoren er det også en sammenheng mellom faglig utvikling og jobbtilfredshet. Det er ingen signifikant sammenheng mellom tilgang til etter- og videreutdanning og jobbtilfredshet.

Tabell 21. Effekter av kompetanseutvikling på jobbtilfredshet. Ansatte i kommunal- og fylkeskommunal sektor. Ordinal regresjon.^a

	Alle		Ansatte med lav utd.	
	b	se	b	se
Utnytte ferdigheter	1,52 **	0,34	1,07 *	0,47
Faglig utvikling	0,73 **	0,26	0,53	0,37
Etter- og videreutdanning	0,08	0,22	0,18	0,31
Alder	0,90 **	0,32	0,68	0,41
Kvinne	-0,02	0,20	-0,12	0,31
Utdanningsnivå	-0,12 +	0,06		
Kontrollert for:				
Lønn	ja		Ja	
Familiesituasjon	ja		Ja	
Virksomhetsstørrelse	ja		Ja	
Grenseverdier:				
Jobbtilfredshet=1	-0,31	1,61	-0,02	2,09
Jobbtilfredshet=2	2,80 +	1,62	3,04	2,10

**p<0,01 *p<0,05 +p<0,1

N= 569

^aMål på jobbtilfredshet: Svært fornøyd (3), ganske fornøyd (2), og misfornøyd/verken misfornøyd eller fornøyd (1).

Konklusjon

Basert på våre analyser vil vi fremheve følgende hovedtrekk ved kompetanseutvikling, sykefravær og jobbtilfredshet i kommunal sektor:

- (1) De fleste ansatte i kommunal- og fylkeskommunal sektor vurderer muligheter for kompetanseutvikling som gode. Andel som svarer de har svært gode eller gode muligheter til å utvikle seg faglig er 75 prosent, hvilket ligger på samme nivå som for arbeidsstyrken total sett.
- (2) Vi finner ingen sammenhenger mellom den enkeltes muligheter for kompetanseutvikling og sykefravær. Dette gjelder også i analysen som ser på personer med lav utdanning. Basert på våre analyser er det altså ikke grunnlag for å si at kompetanseutvikling påvirker sykefravær.
- (3) Det er en tendens til at ansatte som har gode muligheter for kompetanseutvikling har høyere jobbtilfredshet. Dette er spesielt tydelig for sammenhengen mellom å utnytte ferdigheter og jobbtilfredshet, både for alle ansatte i kommunen og for dem med lav

utdanning. Blant alle ansatte i sektoren er det også en sammenheng mellom faglig utvikling og jobbtilfredshet. Det er ingen signifikante sammenhenger mellom muligheter for å delta i etter- og videreutdanning og jobbtilfredshet.

4.8 Sammenfatning

I avsnittene ovenfor har vi gjort rede for resultater av våre undersøkelser og analyser, og drøftet disse på bakgrunn av tidligere undersøkelser. Disse resultatene kan kort sammenfattes slik:

- *Målgruppen for realkompetansevurdering kan være noe mindre enn anslått ut fra totaltall.*
- *Hver tredje arbeidstaker i målgruppen har god kjennskap til ordningen for realkompetansevurdering. Kjennskap til ordningen er fortsatt mangelfull, slik at det fortsatt er behov for mer informasjon.*
- *Fagforeningene er lite aktive med informasjon og initiativ overfor sine medlemmer. Den uformelle praten blant kollegaer er langt viktigere. Arbeidsgiver har flere informasjonskanaler til rådighet, og disse kanalene kan til sammen gi god effekt.*
- *Arbeidstakerne tar selv oftest initiativ til realkompetansevurdering. Dette tyder på at informasjon om ordningen samt noe tilrettelegging fra arbeidsgiver utløser initiativ fra arbeidstaker. Initiativ fra nærmeste leder eller personalkontor er imidlertid spesielt viktig for minoritetsspråklige og arbeidstakerne med minst utdanning.*
- *Flertallet legger vekt på at det blir lettere å ta fagbrev som viktigste gevinst av realkompetansevurdering. Svært mange setter også pris på dokumentasjonen i seg selv, svært få tenker på muligheten for å søke seg til andre jobber (slik at dette i seg selv ikke bidrar til økt turnover). Deltidsansatte og minoritetsspråklige er minst fornøyde med realkompetansevurderingen de har gjennomgått.*
- *Nesten alle oppfatter realkompetansevurdering som trinn på vei mot fagbrev. De eldste arbeidstakerne er minst interessert i å ta videre opplæring for å oppnå fagbrev. Realkompetansevurdering ser ut til å øke interessen for fagbrev.*
- *Fylkeskommunene har ulik praksis for realkompetansevurdering, dette kan gjøre det vanskeligere å nå ut med informasjon til målgruppen og det kan føre til at ulike kriterier legges til grunn for vurdering av realkompetansen i forhold til læreplan. Fylkeskommunene*

bør også være oppmerksom på at arbeidstakere kan mangle det nødvendige begrepsapparat for å sette ord på sin realkompetanse.

- *Arbeidstakerne opplever mangeartede hindringer mot å ta fagopplæring i tilknytning til arbeidsplassen.* 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. 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.
- *Helhetlige opplegg for realkompetansevurdering og fagutdanning gir god gjennomføringsprosent.* Helhetlige opplegg består særlig av godt planlagt informasjonsarbeid, valg av deltakere, opplegg for gjennomføring av både realkompetansevurdering og fagopplæring, og sikring av nok praksis. Dette tilsier nært samarbeid mellom enheter i kommunen og mellom kommunen og fylkeskommunen.
- *Minoritetsspråklige skiller seg ut på flere måter.* De er mindre fornøyd med realkompetansevurdering, 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 rapport (det er altså tegn til at fagutdanning bidrar til kvalitetsheving).* En stor andel rapporterer også om 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, men ikke av muligheter for å delta i etter- og videreutdanning.
- *Realkompetansevurdering og mulighetene for fagutdanning kan være en viktig kilde for kommuner til å skaffe og beholde kompetent arbeidskraft.* Fagutdanning av assistenter kan bedre arbeidsmiljøet ved at andre medarbeidere avlastes. Mulighet for faglig utvikling og interessante oppgaver kan være viktig for å beholde og rekruttere medarbeidere.

5. VIRKEMIDLER FOR KOMMUNENES KOMPETANSEPOLITIKK

I denne delen av rapporten vil vi drøfte aktuelle utviklings- og forbedringstiltak kommunene kan sette i verk i sitt arbeid med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling. Vi baserer forslag til aktuelle tiltak på erfaringer fra kommunene som har deltatt i prosjektet, samt vår vurdering av dette på bakgrunn av tidligere forskning. Vi har lagt vekt på å identifisere gode praktiske løsninger på utfordringer i forbindelse med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling for arbeidstakere med lite utdanning. En innvending mot en slik tilnærming er at praksiser ikke uten videre lar seg overføre til andre kommuner av ulike størrelse og med litt ulike utfordringer (Bretschneider mfl, 2005, Myers mfl, 2006; Overman og Boyd, 1994). For eksempel er kommunene som deltar i dette prosjektet til dels forskjellige med hensyn til blant annet utfordringer de står overfor, størrelse, befolknings sammensetning og fraflytting. Ett vesentlig skille er mellom store kommuner som har mulighet til å holde seg med spesialiserte staber og mindre kommuner der noen få medarbeidere må gjøre litt av alt. Diskusjoner på samlingene i januar og september 2008 viser imidlertid at kommunene har en god del å lære av hverandre på tvers av disse skillelinjene. Kjennskap til praksiser i andre kommuner derfor gi nyttige innspill til arbeid i egen kommune.

Drøftingene avdekket også at noen tiltak best kan iverksettes av den enkelte kommune på egen hånd, mens KS kan utforme og tilrettelegge andre tiltak som en støtte for kommunene. Særlig for mindre kommuner med liten egen kapasitet vil ferdig utarbeidet materiell eller lignende fra KS' side være nyttig. Vi vil derfor skille mellom anbefalinger til den enkelte kommune og KS sentralt.

5.1 Anbefalinger til KS

Våre resultater viser at kompetansepolitikk overfor innvandrere og minoritetsspråklige medfører særskilte utfordringer, slik også en rekke andre undersøkelser har avdekket. Disse utfordringene må hver enkelt kommune løse i samarbeid med sine ansatte, men det er også et behov for styrking av kunnskapsgrunnlaget for den enkelte kommunes arbeid. Innvandrere og minoritetsspråklige er ingen ensartet gruppe og våre resultater sier lite om årsakene til at denne gruppen skiller seg ut. Det kan derfor være en oppgave for KS å sammenfatte og formidle forskningsbasert kunnskap og beste praksis til aktuelle kommuner. Målretting av

tiltak overfor denne gruppen krever noe mer informasjon enn vi har hatt i oppdrag å samle inn, vi har likevel skissert noen konkrete tiltak og praksiser fra våre undersøkelser.

Det er tendenser til forskjeller i hvordan den enkelte fylkeskommune forvalter regelverket for realkompetansevurdering og hvordan den enkelte arbeidstaker blir vurdert. Slike forskjeller blir særlig tydelig i Oslo-området der arbeidstakere pendler fra flere fylkeskommuner. Dette taler for at det bør utarbeides klarere kriterier som sikrer likebehandling på tvers av fylkesgrenser. Fylkeskommunenes rutiner og organisering av arbeid på dette området varierer også. Vi antar at dette er en aktuell oppgave for KS å gripe fatt i samråd med nasjonale utdanningsmyndigheter.

KS informasjonstiltak vil først og fremst være overfor ledere og personalrådgivere hos sine medlemmer, slik at disse er godt oppdatert om muligheter og gode rutiner for kompetanseutvikling blant ufaglært. KS kan også vurdere å styrke bruken av ulike informasjonskanaler, som for eksempel sine egne nettsider eller Kommunal Rapport.

Vi tror videre at KS kan spille særlig produktiv rolle ved å utarbeide informasjonsmateriell skreddersydd for de viktigste fagene innenfor kommunesektoren, og som kommunene kan bruke i sitt videre arbeid med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling. Eksempel på dette er materiell utarbeidet av Vox, og kan for eksempel inneholde gode eksempler som arbeidstakerne kan kjenne seg igjen i. Det vil være mer kostnadseffektivt å utføre et slikt arbeid sentralt i KS i stedet for i hver enkelt kommune, samtidig kan dette gjøre det lettere å holde materialet oppdatert og det kan bidra til en mer ensartet praksis. Sammen med informasjonsmaterialet bør KS også vurdere å utarbeide standardiserte kompetanseattester for de store fagområdene (for eksempel pleie/omsorg samt barn/ungdom) innenfor kommunal sektor.

Våre resultater viser at tilgang til nok og relevant praksis er et hinder for å fullføre fagutdanning for en del arbeidstakere. Den enkelte kommune har selv mulighet til å legge til rette for praksis innenfor tjenester drevet av kommunen selv, for eksempel ved å legge til rette for rotasjon mellom driftsenheter. Kommunen har imidlertid ingen mulighet til på egen hånd å tilrettelegge for praksis i for eksempel statlige sykehus. På vegne av kommunene bør KS derfor vurdere å ta et initiativ overfor statlige myndigheter, eventuelt overfor de regionale helseforetakene.

5.2 Anbefalinger til kommunene

Organisering

På samme måte som at noen oppgaver med fordel kan utføres sentralt i KS, er det også fordeler ved å drive slike tiltak fra kommunens sentraladministrasjon. En spesialisert personalfunksjon i sentraladministrasjonen har større kapasitet til å holde oversikt over aktuelle regler, ordninger og tilbud. Personalstaben har også god mulighet til sikre samordning og standardisering av personaltiltak på tvers av organisatorisk og geografisk adskilte enheter. Standardisering gjør tilbudene mest mulig like for alle ansatte og kan dermed bidra til medarbeiderne opplever at de blir likt og rettferdig behandlet.

Ulempen kan være at standardisering gir mindre fleksibilitet og tilpasning til den enkelte arbeidstakers situasjon.. En viss desentralisering kan bidra til en mer helhetlig personalpraksis i en enhet der opplæring ikke blir en isolert aktivitet, for eksempel kan minoritetsspråklige ferdigheter i norsk styrkes ved at de pålegges å jobbe sammen med norskspråklige. Med enkle grep i vaktlister eller lignende kan dermed enhetsleder skape god uformell språkopplæring. Selv om kommunen ikke legger ansvaret for kompetanseutvikling til en sentral stab er det imidlertid vesentlig at arbeidet koordineres av en medarbeider som har dette som en del av sin jobb.

Oppsummert vil vi påpeke at en helhetlig kompetansepolitikk i kommunen best utformes og iverksettes når det overordnede ansvaret ligger sentralt i kommunen og med politisk forankring. Det er mye som tyder at arbeid som er politisk forankret har større gjennomslagskraft i driftsenhetene. Opplæringsaktiviteter som medfører direkte utlegg for driftsenheter er også lettere å gjennomføre dersom kommunen sentralt tar dette på sitt budsjett. Ved å legge arbeidet med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling til en sentral stab er det lettere å bemanne denne oppgaven med fagspesialister som har personalarbeid og kompetanseutvikling som hovedbeskjeftigelse. En slik sentralisert funksjon er også i en bedre posisjon til å samordne mellom ulike enheter.

Systematisk tilrettelegging

Realkompetansevurdering og mulighetene for fagutdanning kan være en viktig kilde for kommuner til å skaffe seg kompetent arbeidskraft. Fordi mange av kandidatene i tillegg har rett til videreutdanning på videregående nivå, kan dette også være overkommelig for kommunen økonomisk sett, selv om det fortsatt er visse kostnader knyttet til opplæringen i form av vikarutgifter og lignende. Bærum kommune har beregnet hva det koster kommunen å utdanne en assistent til fagarbeider. Ifølge kommunens egne anslag er dette er en billig måte å skaffe seg mer kvalifiserte ansatte, langt billigere enn å ta inn lærlinger. Et annet fortrinn er at de allerede kjenner de ansatte godt, og vet om dette er kandidater som er interessert og motivert for jobben sin. Samtidig er det viktig for kommunene å satse på lærlinger for å sikre fremtidig rekruttering, slik at tilbud om videreopplæring til egne ansatte ikke går på bekostning av satsing på lærlinger.

Kommunene Bærum og Ringsaker skiller seg ut i systematisk tilrettelegging ved at de i samarbeid med henholdsvis Akershus og Hedmark fylkeskommuner, har utviklet klare rutiner for hvordan de skal gjennomføre systematisk realkompetansevurdering. Både Ringsaker og Bærum gjør dette innenfor pleie- og omsorg, Bærum også innenfor barne- og ungdomsarbeiderfaget. Selv om Bærum med rundt 107.0000 innbyggere er tre ganger så stor som Ringsaker, må begge kunne regnes som store kommuner. Det kan være en av årsakene til at kommunene har hatt muligheten til å opprettholde et kontinuerlig tilbud. I mindre kommuner kan det være kostbart og tungvint å ha et stående tilbud, her kan være mer hensiktsmessig med satsinger eller skippertak med litt mer ujevne mellomrom. Uansett vil det være nyttig å etablere rutiner for arbeidet med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling, slik at man ikke må begynne på nytt hver gang. Rutiner vil også gjøre kompetansearbeidet i kommunen mindre avhengig av ildsjeler og ressurspersoner i administrasjonen.

Kvam herad er en av de små kommunene som har arbeidet mye og målrettet med kompetanseutvikling for sine medarbeidere generelt og innenfor pleie- og omsorgssektoren spesielt. Dette har bidratt til en kultur for kompetanseutvikling i innenfor pleie- og omsorgssektoren i kommunen, slik at mange er interesserte i å delta i ulike utviklingstiltak når de får et tilbud om det. Samtidig kan det tenkes at for mindre kommuner er det vanskeligere å se på kompetanseutvikling for arbeidstakere med lite utdanning isolert, slik at man bør se

kompetanseutvikling for flere eller alle yrkesgrupper i sammenheng. Dette kan være et viktig ledd i å bygge en kultur for kompetanseutvikling.

Det ser ut til at mange medarbeidere er interesserte i realkompetansevurdering og kompetanseutvikling i form av kurs eller fagbrev når de får tilbudet og kjennskap til ordningen. Blant assistenter med lite utdanning er det relativt få som selv tar initiativ til kompetanseutvikling. Dermed kan et viktig tiltak være faktisk å gi dem et tilbud. I og med at en del kan være skeptiske til å sette seg på skolebenken igjen og har liten tro til egen mestring, for eksempel på grunn av dårlige erfaringer fra skoletiden, kan et første trinn være å gi tilbud om kortere kurs. Erfaringer viser at deltakelse i opplæring gjerne fører til økt motivasjon for ytterligere deltakelse (Døving mfl., 2005), noe som også ble avdekket i denne undersøkelsen. Det kan derfor være avgjørende å motivere ansatte som sjelden deltar i opplæring til å delta, slik at man kan få til gode sirkler knyttet til læring. Dette kan skje ved at arbeidstakeren i første omgang deltar på et kortere kurs i stedet for å gå i gang med et lengre utdanningsløp. Vi har eksempler fra både fra Bø og Bergen kommune om at deltakelse på kurs kan være et første trinn i lysten til å ta et fagbrev. Det er også eksempler på at medarbeidere som har tatt fagbrev innenfor pleie- og omsorg tar et steg videre og utdanner seg til sykepleier.

Informasjon

Kommunen som arbeidsgiver kan spille en produktiv rolle med hensyn til å informere ansatte om muligheten for realkompetansevurdering og påfølgende kompetanseutvikling i form av fagbrevutdanning. Dette er viktig ikke minst fordi undersøkelser viser at en stor andel i denne gruppen ikke har kjennskap til muligheten. Videre tror vi at jo mer utfyllende informasjonen som kan gis i forkant av en slik prosess, desto større er sannsynligheten for at flere i målgruppen vil få økt motivasjon til å komme i gang.

For noen kan realkompetansevurderingen i seg selv oppleves som en slags eksamen, og de kan dermed være nervøse for hva dette innebærer. Informasjonsmøter hvor det også stiller representanter fra den videregående skolen (slik som Bærum kommune og Kvam herad har gjennomført), og gjerne også fra andre instanser i fylket ser ut til å være hensiktsmessig. Kommunene kan dermed ha mye å hente på å samarbeide tettere med fylkeskommunene når det gjelder informasjon. Representanter fra fylkeskommunen, eller en videregående skole, kan inviteres til informasjonsmøter i kommunen, dette gjelder også mindre kommuner. Jo mer

informasjon medarbeiderne har på forhånd, desto mindre usikre vil de være om hva de går til – dette gjelder både realkompetansevurderingen og påfølgende fagbrevutdanning. Dette er viktig fordi mange med lite utdanning har liten tro på egen mestring knyttet til videreutdanning. Ofte blir kandidater positivt overrasket over hva de faktisk kan og får styrket selvtillit som resultat av realkompetansevurdering og de får lyst til å ta en fagutdanning.

For mindre kommuner kan det kanskje være vanskelig å sette i gang et så stort apparat for å informere, for disse kan slike informasjonsmøter avholdes med noe lengre mellomrom. Generelt bør informasjon gis gjennom ulike kanaler. Dersom kommunen har en ambisiøs målsetting om at flest mulig av de ansatte skal ha en fagutdanning, kan det være utilstrekkelig å overlate informasjonsarbeidet helt til enhetsledere eller avdelingsledere. Selv om mange enhetsledere er opptatt av kompetanseutvikling, er dette aktiviteter som lett kan nedprioriteres i en travel hverdag og med trange økonomiske rammer. Selv om ikke alle enhetsledere er like opptatt av dette, ser vi at enhetsledere eller avdelingsledere spiller en vesentlig rolle både når det gjelder å informere sine medarbeidere om muligheten for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling, og ikke minst for å motivere ansatte til å gjøre dette. Dette tilsier at arbeidet med realkompetansevurdering og kompetanseutvikling derfor må forankres fra sentralt hold og blant ledere nedover i organisasjonen.

Våre undersøkelser avdekket at arbeidstakere som ikke har norsk som morsmål skiller seg ut på flere måter, blant annet de i større grad baserer seg på informasjon og initiativ fra leder eller personalkontor. Dette taler for å bruke disse kanalene på en målrettet måte for å fange opp minoritetspråklige som kanskje ikke får informasjon fra andre kilder eller selv tar initiativ til realkompetansevurdering.

På samlingen i januar 2008 ble personlig brev til den enkelte assistent om muligheten for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling nevnt som et mulig egnet tiltak for å nå ut med informasjon. Dette kan være et godt alternativ sammen med annen informasjon, men neppe tilstrekkelig som eneste informasjon. Vi vil anta at det burde la seg gjøre å identifisere medarbeidere for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling gjennom personalsystemer. Kommunene bør også vurdere å innarbeide informasjon om realkompetansevurdering og drøfting av videreutdanning som et fast innslag i medarbeidersamtale for ansatte uten fagutdanning. Det kan dessuten være hensiktsmessig å utarbeide ferdig informasjonsmateriell som man har liggende klart og kan sendes og deles ut

til medarbeidere i målgruppen. Ringsaker kommune har for eksempel laget en liten brosjyre om tilbudet de har utviklet innenfor pleie og omsorg. Det kan som nevnt også være en ide at KS utarbeider generelt informasjonsmateriell om realkompetansevurdering og mulige rettigheter knyttet til fagbrevutdanning, som kommunene kan bruke som et ledd i sin informasjonsvirksomhet.

Kommunene kan også vurdere å gjøre mer for å informere om muligheten for realkompetansevurdering, og at denne informasjonen bør formidles til andre enn de som skal ta fagbrev innenfor pleie- og omsorg, barn- og ungdom, eller renhold, for eksempel merkantile og tekniske fag. Dersom ansatte oppfordres til realkompetansevurdering fra sin arbeidsgiver, vil medarbeiderne få en forventning om at dette skal resultere i noe mer, det være seg opplæring, høyere lønn, avansement, nye oppgaver eller større ansvar. Det tilsier at kommunen som arbeidsgiver bør ha en plan med hva realkompetansevurdering skal brukes til, hvis ikke kan det verste fall resultere i mindre motiverte ansatte. For kommunene inngår realkompetansevurdering ofte først og fremst som et ledd i en større plan om å løfte arbeidstakere frem til fagbrev. I den forbindelse er det derfor vesentlig å kommunisere formålet med realkompetansevurdering. For det første å klargjøre at realkompetansevurderingen gjøres i forhold til kravene i en bestemt fagutdanning, og at formålet ikke er en bred kartlegging i virksomheten eller en total kompetanseoversikt for arbeidstakeren. For det andre bør arbeidsgiveren klargjøre hva arbeidstakeren kan forvente som oppfølging etter vurderingen. I et helhetlig opplegg bør realkompetansevurderingen inngå i et planlagt løp der arbeidsgiverens bidrag til hvert ledd er klargjort og avtalt. Selv om arbeidsgiver ikke lover et helhetlig tilrettelagt løp for den enkelte, bør ansatte informeres om hvilke muligheter som åpner seg og hvordan løpet videre vil være. Realistiske forventninger om arbeidsgiverens bidrag minker faren for misnøye og redusert motivasjon.

Valg av medarbeidere til fagutdanning

Et spørsmål er om det bør stilles visse krav til de som skal få delta i opplæring i regi av arbeidsgiveren. Det kan være fordeler knyttet til krav både om stillingsstørrelse og om fartstid i virksomheten, begge deler kan løse noe av utfordringen med å oppnå tilstrekkelig praksis for å få fagbrev. Jo mer en person mangler av praksis før vedkommende begynner på opplæringen, desto mer må tilrettelegges for å tilfredsstille praksiskravene. Små stillingsbrøker er også en utfordring fordi kravet til praksis beregnes for fulltidsstillinger. Våre

respondenter fremhever også mulighet for nok og relevant praksis som et av de klart viktigste tiltakene arbeidsgiver kan iverksette. En realkompetansevurdering i forkant av et utdanningsløp kan resultere i en avkorting i teoridelen. Vi går ut fra at muligheten for avkorting øker med omfanget av relevant praksis. Det ser ut til at bare Bærum blant våre kommuner har klart definerte krav til praksis og stillingsstørrelse for at noen får tilbudet. Det er kanskje lettere å stille slike krav i en stor kommune hvor det er mange potensielle kandidater for realkompetansevurdering og kompetanseutvikling. I Bergen kommune ble det for eksempel nevnt at det med fordel kunne vært utarbeidet klarere kriterier fra kommunens side med hensyn til hvem som først skulle få tilbud om å starte på utdanning som helsefagarbeider. Den enkelte kommune bør derfor ta stilling til om det skal stilles krav til praksis. Det kan være fordelaktig med likeartede rutiner i kommunen, spesielt på sektornivå.

Tilrettelegging for gjennomføring

Opplegg for gjennomføring av selve opplæringen er også en viktig ingrediens i et helhetlig løp, og dette opplegget må tilpasses den aktuelle utdanningsgruppen samt deltakernes private situasjon. ”Komplette opplegg”, som Bærum, Ringsaker og Løvåsen sykehjem i Bergen kommune har utformet, kan være en fruktbar tilnærming. Helhetlige opplegg med undervisning i trygge omgivelser på arbeidsplassen gjør de ansatte tryggere, særlig for arbeidstakere med dårlige erfaringer fra skoletiden vil dette gjøre terskelen for å delta mye lavere. Erfaringene tyder på at helhetlige opplegg og undervisning på arbeidsplassen bidrar til at færre slutter underveis. Et slikt opplegg er kanskje ikke like gjennomførbart i små kommuner, og er dermed aktuelt først og fremst for større kommuner. Vi ser imidlertid at også en liten kommune som Bø har fått til et opplegg ved at det gjennomføres samlinger for de som tar helsefagarbeider via nettbasert undervisning, på arbeidsplassen. Undervisning på arbeidsplassen reduserer også reiseavstanden for de fleste – dermed blir det både mindre tidsbruk og færre direkte utgifter for deltakerne. Dersom man også klarer å knytte undervisningen til de praktiske oppgavene og utfordringene deltakerne møter i det daglige arbeidet, styrker det deltakernes motivasjon og forståelse for fagstoffet. Generelt er det altså gode erfaringer med så langt som mulig å gjennomføre undervisningen på arbeidsplassen, sett både fra kommunens og fylkeskommunens side. Videre kan det også være gunstig at flere fra samme arbeidsplass begynner på et utdanningsløp samtidig. Dette gir ”felles skjebne, felles trøst”, men også mulighet for å drøfte og holde det teoretiske fagstoffet levende i det daglige arbeidet.

Opplæring for gruppen arbeidstakere med lite utdanning kan etter alt å dømme med fordel legges opp annerledes enn mye tradisjonell skole. For eksempel kan det i motsetning til den vanlige måten å organisere opplæringen på være en fordel med praksis før teori, fordi en god forankring i praksis letter forståelse av det teoretiske fagstoffet. Arbeidstakere med lang erfaring og praksis forstår ofte stoffet uten å ha begrepsapparat til å sette ord på det de vet. Samtidig kan det for voksne arbeidstakere med lite utdanning utover grunnskolen være fruktbart å innlede et opplegg med et leseveiledningskurs slik Bærum har gjort. Et slikt tiltak reduserer usikkerheten både knyttet til realkompetansevurderingen og til å ta teoridelen som ledd i en fagbrevutdanning. Små kommuner har kanskje mindre mulighet til å holde slike kurs selv, men med et litt standardisert opplegg kan en videregående skole antakelig levere samme kurs til flere kommuner. God basiskompetanse er i det hele tatt et nyttig utgangspunkt for å lære mer fagspesialisert stoff, for eksempel ved nettbasert undervisning er det nyttig å beherske de aktuelle dataverktøyene, og generell studieteknikk kan være nyttig for å arbeide med teoretisk stoff. Generelt kan det være gunstig å begynne med kortere ”komme i gang”-kurs, dette reduserer terskelen og gir en mykere start for arbeidstakere som kanskje ikke har prøvd seg på skolebenken på over 20 år. For eksempel har Bø kommune god erfaring med et kurs på 25 timer. Kortere kurs kan fremme lærelysten. Det er velkjent at når noen først begynner å lære noe nytt og samtidig relevant, får de ofte lyst til å lære mer, særlig når de merker at de mestrer stoffet og får styrket troen på egen mestring.

Ved utdanning frem til fagbrev er det et krav om både nok og relevant praksis. I et arbeidsforhold blir dermed spørsmålet hvem som skal ha ansvar for å legge til rette for at medarbeideren får tilstrekkelig praksis. Erfaringene viser at dersom dette overlates til den enkelte arbeidstaker, kan det være vanskelig å skaffe seg den påkrevde praksis. Våre undersøkelser viser at mange opplever tilgang til praksis som en hindring og tilrettelegging for nok praksis fremheves som det viktigste området der arbeidsgiver kan gjøre mer. Alt tyder på at arbeidsgiveren også må ta et ansvar for å legge forholdene til rette, for eksempel ved å samordne mellom ulike tjenestesteder, lage rutiner for bytte av praksis, gi fortrinn til ansatte under utdanning ved ledige vikariater og om nødvendig øve påtrykk på enhetsledere.

Selv om kommunen lager et godt opplegg der flere på samme arbeidsplass deltar på samme utdanningsprogram, kan det være gunstig med en mentor eller fadder på arbeidsplassen. Dette behøver ikke nødvendigvis være en lærer- eller veilederrolle, men kan godt være en erfaren

medarbeider som har fullført et lignende løp og dermed har forståelse for prosessen og motivasjonsfaktorene. En del kommuner har utdannet egne veiledere for lærlinger, og disse kan også fungere som mentorer eller veiledere for voksne som tar fagbrev.

For denne målgruppen arbeidstakere kan kostnader og finansiering være utslagsgivende for deltakelse. Generelt vil det derfor være en fordel med lavest mulig egenandeler, altså minst mulig direkte utlegg for deltakeren. Dersom deltakerne ikke får permisjon med lønn, bør arbeidsgiveren legge til rette vakter slik at arbeidstakeren ikke behøver ta fri fra uten lønn for å delta på kurs. Mange i denne målgruppen arbeider heller ikke i full stilling, slik at det bør relativt lett å tilpasse vaktlistene. Fleksibilitet i selve utdanningsopplegget ser også ut til å være gunstig. Bærum har for eksempel kontinuerlig opplegg, slik at arbeidstakerne om ønskelig kan hoppe av ett år og hoppe på igjen året etter. Dette bidrar også til å senke terskelen og gjør det lettere for personer som for eksempel av private grunner trenger en pause.

Tilrettelegging for ulike grupper

Resultatene viser at ulike kategorier arbeidstakere står overfor ulike utfordringer. For eksempel de arbeidstakerne som opplever omsorgsansvar som hindring, opplever også reiseavstand og tid som en hindring for fagopplæring. Vi har også sett at minoritetsspråklige skiller seg ut blant annet ved at de i mindre grad opplever realkompetansevurderingen som rettferdig og ved at de rapporterer om mindre gevinst av fagopplæring. Dette innebærer arbeidsgiverens tilrettelegging så langt som mulig bør tilpasses den aktuelle målgruppen. For minoritetsspråklige kan leseveiledning som forberedelse til realkompetansevurdering og fagopplæring sees i sammenheng med opplæring i norsk og generell orientering om regler, begrepsbruk og norsk forvaltning innenfor fagopplæring. En helhetlig personalpolitikk bør også organisere det daglige arbeidet på en måte som støtter opp under kompetanseutvikling, for eksempel ved å sørge for at minoritetsspråklige arbeider sammen med norskspråklige slik at praktisk øvelse norsk integreres i det daglige. For denne gruppen kan også kommunen vurdere samordning med andre tiltak som fri fra arbeid til opplæring i norsk. For arbeidstakere ”midt i karrieren” og med omsorg for barn kan det mest effektive tiltaket være å hente lærere til arbeidsplassen (slik at undervisning kan gjennomføres der) samt å tilpasse arbeidstiden noe slik at hverdagen går opp. Ved å finne det tiltaket som er viktigst for målgruppen kan arbeidsgiveren fjerne mange hindre med mindre kostnader.

REFERANSER

- Adler, N.E., Boyce, T., Chesney, M.A, Cohen, S., Folkman, S., Kahn, R.L., & Syme, S.L. (1994). Socioeconomic Status and Health. The Challenge of the Gradient. *American Psychologist*, 49(1), 15-24.
- Allebeck, P. and A. Mastekaasa (2004) Chapter 5. Risk factors for sick leave – general studies. *Scandinavian Journal of public health*. 32: 49-108.
- Barnow, B.S. og Smith, J.A. (2004): Performance Management of U.S. Job Training Programs: Lessons from the Job Training Partnership Act. *Public Finance and Management*, 4(3), 247-287.
- Barrett, A. og O’Connell, P.J. (2001): Does Training Generally Work? The Return to In-company Training. *Industrial and Labor Relations Review*, 54 (3), 647-662.
- Bartel, A.P. (2000): Measuring the employer’s return on investments in training: Evidence from the literature. *Industrial Relations*, 39, (3).
- Bassanini, A. (2004): *Improving Skills for more and better Jobs? The Quest for Efficient Policies to Promote Adult Education and Training*. Paris: Paper, 11. mai 2004, OECD.
- Benson, G.S., Finegold, D., Albers Mohrman, S.A. (2004), "You paid for the skills, now keep them: reimbursement and voluntary turnover", *Academy of Management Journal*, 47(3): 315-31.
- Blundell, R.; Dearden, L., Meghir, C. og Sianesi, B.(1999): Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy. *Fiscal Studies*, 20 (1), 1-23.
- Bretschneider, S. Marc-Aurele, F. & J. Wu (2005): “Best Practices” Research: A methodological guide for the perplexed. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2):307-323
- Chapman, B., Doughney, L. og Watson, L. (2000): *Towards a Cross-Sectoral Funding System for Education and Training*. Discussion Paper No 2, The Lifelong Learning Network, University of Canberra.
- Daugstad, G. (red.) (2006): *Innvandring og innvandrere 2006*. Statistiske analyser 83. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- DeCotiis, T.A. og Summers, T.P. (1987): A Path Analysis of a Model of the Antecedents and Consequences of Organizational Commitment. *Human Relations*, 40 (7): 445-470.
- Døving, E., P. N. Gooderham and O. Nordhaug (1998): "Analysis of competence needs in Norwegian firms: Rational and institutional determinants", in A. Rahim, R. T. Golembiewski and C. Lundberg (eds.) *Current Topics in Management*, vol 3: 175-189. Greenwich, CT: JAI Press.

- Døving, E., B. Elstad og S. A. Haugland (2001): *Utvikling av realkompetanse på arbeidsplassen. Uformell læring i tre norske virksomheter*. SNF-rapport NR. 03/2001. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E. & O. Nordhaug (2005): Turnover, Change and Learning in Organizations. In R. Lines, A. Langlely & I. Stensaker (eds.) (2005). *New Perspectives on Organizational Learning and Change*. Bergen: Fagbokforlaget, pp. 205-221.
- Døving, E. & O. Nordhaug (2004): Firm specific competencies: Conceptual issues and empirical findings. *Beta*, 18 (1): 17-30.
- Døving, E. og Tobiassen, A.E. (2006): *Arbeidsrelatert opplæring*. BETA, nr 2: 147-160.
- Døving, E., R. Sand, S.E. Jakobsen, M. Haugum, G. Rusten og A.G. Sand (2002): *Følgeevaluering av Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon*. SNF-rapport nr. 50/2002. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., Ure, O.B., Tobiassen, A.E. og Hertzberg, D. (2006): *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000-2006. Sluttevaluering*. SNF-rapport nr. 32/2006, Fafo-rapport 551/2006.
- Døving, E., Ure, O.B., Tobiassen, A.E. og Lund, M. (2005): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet*. Underveisrapport. SNF-arbeidsnotat nr. 55/05, Fafo-notat 2005:25.
- Døving, E., O.B.Ure, B. Teige og S. Skule (2003): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveisrapport 2003*. SNF arbeidsnotat nr.58/03. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E. og Skule, S. (2002): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet*. Underveisrapport 2002. SNF arbeidsnotat nr. 24/02. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Engesbak, H., Haugerud, V., Røstad, S. og Stubbe T.A. (2003): *...men hvor skal vi henvende oss? Voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring*. Oslo/Trondheim: Vox.
- Garcia, F., Arkes, J. og Trost, R. (2000): Does employer-financed general training pay? Evidence from the US Navy. *Economics of Education Review*, 21, 19-27.
- Gooderham, P.N. og Tobiassen, A.E. (2004): Research Note: Sources of external competencies for small growth-oriented firms. *Beta*, 18 (1): 73-81.
- Gooderham, P.N., Døving, E., Tobiassen, A.E. og Nordhaug, O. (2004): Accountants as sources of business advice for small firms. *International Small Business Journal*, 22 (1): 5-22.
- Hagen, A. og Skule, S. (2004): *Det norske kompetansemarkedet – en oversikt og analyse*. Fafo-rapport 461. Oslo: Fafo.
- Hagen, A. og Skule, S. (2001): *Yrke, opplæringsbehov og interesse for etter- og videreutdanning*. Fafo-rapport 372. Oslo: Fafo.

- Haugerud, V., Røstad, S. og Stubbe T.A. (2004): *Intensjoner og realiteter. Fylkeskommunenes håndtering av voksnes rett til videregående opplæring*. Vox.
- Haugøy, G., Fossan-Waage, T. og Servan, K.T.A (2007): *Kompetansereformen i helse- og sosialsektoren*. En situasjonsrapport om effekten av dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse hos ufaglærte helsemedarbeidere, Vox.
- Helland, H. og Opheim, V. (2004): *Kartlegging av realkompetansereformen*. NIFU skriftserie 6/2004.
- Hilsen, A.I. og Grimsmo, A. (1998): *Arbeidsmiljø og omstilling: delrapport 2*, Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hollenbeck, K. (1996): *A Framework for Assessing the Economic Benefits and Costs of Workplace Literacy Training*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Paper presented at “workplace Learning: The Strategic Advantage” Conference, Milwaukee, Wisconsin, April 29, 1996.
- Jakobsen, S.E. og Døving, E. (2006): *Følgeevaluering av forskningsbasert kompetansemegling. Underveisrapport 2005*. SNF-rapport nr. 8/2006.
- Lai, L. (2004): *Strategisk Kompetansestyring*, 2. utgave. Fagbokforlaget.
- LaLonde, R.J. (1995): The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs. *Journal of Economic Perspectives*, 9 (2), 149-168
- Larsen, K. A., F. Longva, A. Pape, A. N. Reichborn 1997: *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Larsen, H.H., Nordhaug, O., Rogacewska, A., Døving, E. and Gjelsvik, M. (2004). ”HRM in Denmark and Norway: Siblings or Cousins?” In C. Brewster, W. Mayrhofer og M. Morley (red.), *Human Resource Management in Europe*. London: Routledge, pp. 231-277.
- Leuven, E. (2005), The Economics of Private Sector Training: A Survey of the Literature. *Journal of Economic Surveys*, 19(1), 91-111.
- Mastekaasa, A. og Olsen, K.M. 1998 “Gender, Absenteeism and Job Characteristics: A Fixed Effects Approach”, *Work and Occupations*, 25(2).
- Moland, L. og Egge, M. (2000): *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft*. Fafo-rapport nr. 337. Oslo: Fafo.
- Myers, S. M., H. P. Smith, L. L. Martin (2006): Conducting best practices research in public affairs. *International Journal of Public Policy*, 1(4): 367-378.
- Nesheim, T. (2006): *Framtidens ledelse I kommunene*. SNF rapport 26/06. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Nordhaug, O. (2004): *Strategisk kompetanseledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordhaug, O. (2000): *Kompetansestyring i arbeidslivet*. Utvalgte emner, 2. opplag. Oslo: Tano Aschehoug.

- Nordhaug, O. (1998): *Kompetanseutvikling og ledelse. Utvalgte emner*. Oslo: Tano Aschehough.
- Nordhaug, O. (1993): *Kompetansestyling*, 2. utgave. Oslo: TANO.
- Nordhaug, O. (1991): *The shadow of educational system. Adult resource development*. Oslo: Norwegian University Press.
- Nordhaug, O. Døving, E. og Nordhaug, I.W. (2004): Kompetanse i norske bedrifter: Verdiskapning, drivkrefter og behov. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, nr. 1, årgang 21: 101-113.
- Nordhaug, O., E. Døving og I. W. Nordhaug (2004): Kompetanse i norske bedrifter: Verdiskapning, drivkrefter og behov. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 21 (1): 101-113.
- NOU 1997: 25: *Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Nyen, T. (2004): Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003. Fafo-rapport nr. 435. Oslo: Fafo.
- Nyen T., Hagen A. og Skule S. (2004) Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003. Fafo-rapport 434, Oslo: Fafo.
- OECD (2004): *Thematic Review on Adult Learning. Adult Learning Policies and Practices*. Comparative report 1st draft for comment.
- Olsen, T. (2000): *Kompetanseutvikling i kommunene – erfaringer fra kompetanseutviklingsprosjekter I fem kommuner*. NF-rapport nr. 10. Bodø: Nordlandsforskning.
- Opheim, V. (2004): *Equity in Education*. NIFU STEP Norsk institutt for studier av forskning og utdanning/Senter for innovasjonsforskning, Oslo.
- Overman, E. & Boyd, J. (1994): Best practice research and postbureaucratic reform. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 4 (1):67-83.
- Peters, V. (2004): *Working and Training: First results of the 2003 Adult Education and Training Survey*. Research paper, Centre for Education Statistics and Human Resources and Skills Development Canada.
- Randall, D.M. (1990). The consequences of organizational commitment: methodological investigation. *Journal of Organizational Behavior*, vol. 11: 361-378.
- Røstad, S. og Storli, R. (2006): *Realkompetanse i praksis – en casestudie om kompetanse fra arbeidslivet og tredje sektor, og forholdet mellom godkjent realkompetanse og opplæringstilbud*. Vox.
- Sanders, J. og de Grip, A. (2004): Training, Task Flexibility and the Employability for Low-Skilled Workers. *International Journal of Manpower*, 25 (1), 73-89.

- Schøne, P. og Torp, H. (2005): *Opplæring i Arbeidslivet*. I Rasmussen, B. (ed.): *Et bærekraftig nytt arbeidsliv? Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Norges forskningsråd, Program for arbeidslivsforskning, 59-75.
- Skaalvik, E.M., Finbak, L. og Ljosland, O.H. (2000): *Voksenopplæring i Norge ved tusenårsskiftet*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt.
- Tharenou, P. (2001): The Relationship of Training Motivation to Participation in Training and Development. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 74, 599-621.
- Villund, O. (2008): *Riktig yrke etter utdanning? En registerbasert undersøkelse om kompetanse og arbeidsoppgaver hos ansatte med innvandrerbakgrunn*. Rapport 2008/37. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Vox (2008a): *Vox-speilet 2007 voksnes deltakelse i opplæring*. Oslo: Vox.
- Vox (2008b): *Eksempelsamling. Opplæringstilbud til voksne med svak formell utdanning*. Oslo: Vox.
- Vox (2007): *Befolkningens holdninger til opplæring og egen kompetanse. Resultater fra Vox-barometeret våren 2007*. Oslo: Vox.
- Vox (2007): *Rett og rimelig. Felles forståelse og praktisering av voksnes rett til videregående opplæring*.
- Vox (2006): *Karriereveiledning og voksne*. Oslo: Vox.
- Vox (2006b): *Voksnes læring 2006 – tilstand, utfordringer og anbefalinger*. BASIS.
- Vox (2002): *Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse. Realkompetanseprosjektet 1999-2002*.