

Rapport 61/03

**Økonomi i  
dokumentasjon av  
realkompetanse**

# **Økonomi i dokumentasjon av realkompetanse**

Utarbeidet for  
Voksenopplærings-  
instituttet

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING.....	8
1.1 Formål .....	8
1.2 Bakgrunn og organisering .....	8
1.3 Begreper .....	9
1.3.1 Læringsarenaer .....	9
1.3.2 Realkompetansebegrepet.....	10
1.3.3 Ulike typer realkompetanse.....	13
1.3.4 Dokumentasjon.....	15
1.3.5 Kartlegging av realkompetanse .....	16
1.3.6 Verdsetting av individuell realkompetanse .....	17
1.4 Disposisjon .....	19
2 ET NASJONALT SYSTEM FOR DOKUMENTASJON AV REALKOMPETANSE .....	20
2.1 Realkompetanse og læringsarenaer .....	20
2.2 Dokumentasjon uten NSDR .....	21
2.2.1 Innledning.....	21
2.2.2 Realkompetanse fra utdanningssektoren.....	22
2.2.3 Realkompetanse fra lønnet arbeid .....	23
2.2.4 Realkompetanse fra ulønnet arbeid i organisasjoner.....	24
2.2.5 Realkompetanse fra familie- og fritidsaktiviteter.....	24
2.2.6 Realkompetanse fra andre land .....	25
2.2.7 Realkompetanse fra flere læringsarenaer .....	25
2.3 NSDR .....	27
2.3.1 Innledning.....	27
2.3.2 Realkompetanse fra utdanningssektoren.....	27
2.3.3 Realkompetanse fra lønnet arbeid .....	28
2.3.4 Realkompetanse fra ulønnet arbeid i organisasjoner.....	29
2.3.5 Realkompetanse fra familie- og fritidsaktiviteter.....	29
2.3.6 Realkompetanse fra andre land .....	29
2.3.7 Realkompetanse fra flere læringsarenaer .....	29
2.4 Oppsummering .....	30
3 METODISK TILNÆRMING.....	32
3.1 Innledning.....	32
3.2 NSDR i samfunnsøkonomien.....	32
3.3 Aktørenes valg.....	34
3.3.1 Det enkelte menneske.....	34
3.3.2 Virksomhetene .....	35
3.3.3 Utdanningstilbyderne .....	36
3.3.4 Frivillige organisasjoner.....	36
3.4 Kostnads-nytte tilnærming .....	36
4 DOKUMENTASJONENS DRIFTSKOSTNADER.....	38
4.1 Innledning.....	38
4.2 Realkompetanse fra utdanningssektoren .....	38
4.3 Realkompetanse fra lønnet arbeid .....	39

4.4	Realkompetanse fra ulønnet arbeid i organisasjoner.....	40
4.5	Realkompetanse fra flere læringsarenaer .....	40
5	ALTERNATIVE DOKUMENTASJONSREGIMER .....	42
5.1	Innledning.....	42
5.2	Utnytting av realkompetanse.....	42
5.3	Etterspørselen etter dokumentasjon .....	46
5.3.1	Innledning.....	46
5.3.2	Uten NSDR .....	47
5.3.3	Med NSDR.....	50
5.4	Vakanstid og søketid .....	51
5.5	Andre virkninger .....	52
6	UTVIKLING OVER TID .....	53
6.1	Innledning.....	53
6.2	Driftskostnadene.....	53
6.3	Arbeid, opplæring eller utdanning .....	54
6.3.1	Innledning.....	54
6.3.2	Utdanning .....	54
6.3.3	Generell opplæring .....	55
6.3.4	Spesifikk opplæring.....	57
6.3.5	Prøving, feiling og mestring .....	58
6.3.6	Utdanning basert på realkompetanse fra arbeid .....	58
6.3.7	Samlet virkning .....	59
6.4	Langsiktige virkninger .....	61
6.5	Andre analyser.....	61
7	METODER FOR TALLFESTING.....	62
7.1	Driftskostnader .....	62
7.2	Utnytting av kompetanse.....	62
7.3	Etterspørselen etter dokumentasjon .....	63
7.4	Søking og vakanstid .....	63
7.5	Utdanning og arbeid .....	63
7.6	Langsiktige virkninger .....	63

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Et nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse (NSDR) innebærer større muligheter for å få et papir på det en kan, uten å ta mer utdanning. Det innebærer også større muligheter for å bli opptatt til en utdanning uten å ha tatt den ordinære forutgående utdanning, dersom en har relevant praksis.*

*Et NSDR kan bidra til økt produktivitet i arbeidslivet ved at det synliggjør muligheter for å utnytte den enkeltes realkompetanse bedre. Det kan bidra til bedre avlønning av realkompetanse basert på praksis. Et NSDR vil kreve ressurser som ellers kunne gått til andre formål. Et NSDR vil gi en økende individuell differensiering av lønningene. Synliggjøringen av individuelle forskjeller i realkompetanse gir økt risiko for at de med minst, eller minst yrkesrelevant realkompetanse blir utestengt/utstøtt fra lønnet arbeid. NSDR gir imidlertid også økt anerkjennelse av læring gjennom praksis. Bedre muligheter for slik læring kan gi bedre utnytting av befolkningens evne til å utvikle sin realkompetanse, og dermed forebygge utestengning/utstøting.*

*I forhold til sammenhengende utdanning frem mot et utdanningsmål, medfører et avkortet utdanningsløp frem til samme utdanningsmål, der avkortingen er basert på at relevant realkompetanse er skaffet gjennom arbeidslivet eller annen praksis, lavere samfunnsøkonomiske kostnader. På den annen side nås utdanningsmålet senere i yrkeskarrieren slik at utdanningen gir nytte for samfunnet over færre år.*

## Bakgrunn

Bakgrunnen for prosjektet er Stortingets vedtak om ”å etablere et system som gir voksne rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger”. For å realisere dette, startet regjeringen i 1999 ”Realkompetanseprosjektet”, med formål å etablere et nasjonalt system for dokumentasjon og verdsetting av voksnes realkompetanse, med legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet.

En rapport om prosjektets resultater og konklusjoner etter tre års prosjektarbeid, ble lagt frem i juli 2002. Det ble samtidig pekt på behov for ytterligere utviklingsarbeid på en del områder. Et slikt område er kostnader og nytte ved å innføre et NSDR. Særlig ble det pekt på behov for mer kunnskap om innsparinger ved å innføre et slikt system. Voksenopplæringsinstituttet (VOX) har derfor ønsket å få utredet et opplegg for å studere de økonomiske virkninger av å innføre et NSDR.

## Problemstilling

Rapportens formål er å utarbeide et opplegg for *en analyse av økonomiske virkninger av et nasjonalt system for dokumentasjon av individuell realkompetanse*.

Rapporten presenterer en oversikt over ulike typer kostnader, nytteverdier og fordelings effekter knyttet til et nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse, og metoder for hvordan komponentene kan tallfestes. Vi velger å bruke *NSDR* som forkortelse for ”nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse”.

*Realkompetanse* defineres i denne rapporten som individuelle kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver eller bidra til læring.

*Dokumentasjon* av realkompetanse defineres i denne rapporten som enhver systematisk *kartlegging* og eventuelt *verdsetting* av realkompetanse. Dokumentasjonen kan være attestert eller ikke attestert.

Det understrekes at analysen har en *økonomisk* vinkling. En rekke pedagogiske og organisatoriske sider ved dokumentasjonsordningene blir i liten grad berørt.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Voksenopplæringsinstituttet (VOX).

## Dokumentasjon av realkompetanse

NSDR innebærer

- økt *omfang* av norsk dokumentasjon av realkompetanse som er vist og eventuelt utviklet utenfor det norske utdanningssystemet. Det legges opp til økte *muligheter* for å få offentlig dokumentasjon av slik realkompetanse. Det legges opp til økt ressursinnsats i *veiledning* om mulighetene for og nytten av å få slik dokumentasjon. Det blir også økt ressursinnsats i selve *kartleggingen* og *verdsettingen* av slik realkompetanse.
- økt *nytte* av norsk dokumentasjon av realkompetanse fra aktiviteter utenfor det norske utdanningssystemet. Det legges opp til at realkompetanse som er vist og eventuelt utviklet gjennom deltagelse i slike aktiviteter, skal få økt vekt ved *opptak* innen det norske utdanningssystemet og ved *tilpasning* av utdanningsløp til den enkeltes forutsetninger og ønsker.
- *nasjonale prosedyrer* for hvordan dokumentasjonen av realkompetanse skal foregå; hvem som har ansvar for hva, hvor det skal skje, grunnlaget for kartlegging og verdsetting og eventuelle klagemuligheter.

Realkompetanse dokumenteres også uten et NSDR. Men NSDR bidrar til en mer standardisert og omfattende dokumentasjon av den enkeltes realkompetanse.

### **Mulige kostnader ved et NSDR:**

- Driftskostnader knyttet til *selve dokumentasjonsvirksomheten*. Disse svarer grovt til kostnadene ved at dokumentasjonsvirksomheten legger beslag på arbeidskraft og andre ressurser som ellers kunne vært brukt til andre formål.
- Administrative og faglige ressurser brukt ved *spesialtilpassede undervisningsopplegg* for personer med opptak på grunnlag av realkompetanse fra praksis.
- Økte muligheter til opptak til utdanning delvis basert på praksis, betyr høyere alder ved fullført utdanning og *færre år å hente nytte* av utdanningen.
- Økt tendens til *utestengning/utstøting* fra inntektsgivende arbeid av personer som har spesielt lite eller lite yrkesrelevant realkompetanse.

### **Mulige nytteverdier ved et NSDR:**

- Økt produktivitet i arbeidslivet ved at det synliggjør muligheter for å *utnytte realkompetanse* bedre, både intern i den enkelte virksomhet eller organisasjon og ved at det gir bedre utnytting å skifte arbeidsgiver.
- Større muligheter for *avkorting av et utdanningsløp* frem til et bestemt utdanningsmål, dersom en har relevant praksis.
- Større anerkjennelse av læring gjennom praksis i forhold til læring gjennom skole kan åpne for *bedre utnytting av befolkningens læreevne*, som er evnen til å utvikle sin realkompetanse.

### **Mulige fordelings effekter av et NSDR:**

- *Bedre avlønning av realkompetanse basert på praksis* når den enkelte arbeidstakers realkompetanse blir mer synlig utenfor den virksomheten en arbeider i, eksempelvis for konkurrerende virksomheter.
- Når befolkningen i økende grad får dokumentert sin realkompetanse fra praksis, vil det antakelig bli en *økende individuell lønnsdifferensiering*.

NSDR innfører i hovedsak fire typer ny dokumentasjon:

- *Kompetansebevis* for realkompetanse utviklet i utdanningssystemet og for samlet realkompetanse utarbeidet på flere læringsarenaer, herunder realkompetanse utviklet i andre land. Beviset utstedes av fylkeskommunen og beskriver realkompetansen i forhold til gjeldende læreplaner i videregående opplæring.
- *Kompetanseattest* for lønnet arbeid. Denne supplerer de allerede eksisterende dokumentasjons-, sertifiserings- og autorisasjonsordningene i arbeidslivet. Attesten beskriver hvilke arbeidsoppgaver som er utført, og er attestert av arbeidsgiver.
- *Egenerklæring* om ulønnet arbeid i frivillige organisasjoner. Dette er en persons egen beskrivelse av den realkompetanse som er vist og eventuelt utviklet i ulønnet arbeid i organisasjoner.
- *Standard CV*. Dette er en CV-mal med veiledning som anbefales brukt av alle som har behov for å dokumentere sin samlede realkompetanse. Det er en egenerklæring.

I tillegg omfatter systemet nasjonale prosedyrer for hvordan dokumentasjonen skal frembringes. Særlig sentralt er *fylkeskommunale sentre* som skal stå for kartleggingen og verdsettingen av realkompetansen inn mot videregående opplæring og *arbeidsgivernes rolle* i dokumentasjon av den realkompetansen som er synliggjort og eventuelt utviklet i virksomhetene.

Et NSDR innebærer også utvidede muligheter for å få dokumentasjon på realkompetanse fra praksis ved å bli opptatt ved, eller ta eksamen ved *universiteter og høyskoler*. Både det å bli opptatt til og det å gjennomføre en utdanning, delvis basert på realkompetanse fra praksis, gir en form for dokumentasjon av realkompetanse.

Et NSDR innebærer to viktige prinsipper som er sentrale for hvor mange som får dokumentert sin realkompetanse og for virkningene av det:

- Det er *frivillig* for individet å delta i ordninger for dokumentasjon av realkompetanse.
- Dokumentasjonen skal være *individets eiendom*.

## **Dokumentasjonens driftskostnader**

I utdanningssystemet kan et NSDR medføre *driftskostnader* særlig knyttet til

- dokumentasjon av *videregående opplæring* som ikke leder frem til vitnemål eller fag/svennebrev.
- bruk av arbeidstid både for ansatte og arbeidsgivere til å utarbeide *kompetanseattester*, fratrukket tid til dokumentasjonsaktiviteter som faller bort som følge av NSDR.
- driften av de *fylkeskommunale sentrene* for dokumentasjon av realkompetanse. Dette inkluderer både administrative ressurser ved sentrene eller den overordnede styringen av disse og tidsbruken til fagpersoner i selve dokumentasjonsprosessen.
- *tolker og translatører* ved realkompetansevurdering av innvandrere.

## Bedre utnytting av realkompetanse

Et NSDR bidrar til at en større del av realkompetansen til arbeidstakerne blir *synlig*, både internt i den enkelte virksomhet eller organisasjon og mellom virksomheter. Når den enkeltes realkompetanse blir mer synlig internt, kan det tenkes at arbeidsgiverne finner mer lønnsomme måter å utnytte arbeidstakerne på. Når den enkeltes realkompetanse også blir mer synlig på markedet, ved at kompetanseattester brukes som dokumentasjon i søknader på ledige stillinger hos andre arbeidsgivere, kan også mobiliteten øke. Dette kan oppfattes som en virkning av at feilallokeringer eller omstillingsgevinster blir mer synlige. Å skifte arbeidsgiver kan gi en bedre utnytting av realkompetansen.

Økte ressurser i offentlig dokumentasjon av realkompetanse har dels en *sysselsettingseffekt*, som består i at det blir mindre arbeidskraft tilgjengelig i den øvrige produksjon i økonomien, og en mulig *produktivitetseffekt*, som skyldes bedre utnytting av realkompetansen i og mellom virksomhetene. Kostnadene ved sysselsettingseffekten er avspeilet i driftskostnadene ved dokumentasjonsordningene. Vi antar at produktivitetseffekten avtar med økende ressursinnsats i offentlig dokumentasjon av realkompetanse. Om produktivitetseffekten er stor nok til å oppveie den negative sysselsettingseffekten, er et empirisk spørsmål.

Økende tendens til å dokumentere realkompetanse kan medføre at de med minst realkompetanse risikerer å bli *utestengt/utstøtt* fra lønnet arbeid. Dette innebærer et tap av produksjon og uutnyttet realkompetanse. Det er altså en risiko for at et NSDR for en del arbeidstakere med lav realkompetanse som før kunne "gjemme seg bort" blant mange andre uten dokumentert realkompetanse, gjennom de økte muligheter for å få dokumentert sin realkompetanse blir skilt ut som et B-lag som skyves ut av arbeidslivet.

Tiltak for å *motvirke* økt utestengning/utstøting, ved å tilrettelegge for kompetanseutvikling og inkludering i arbeidslivet, kan redusere denne kostnaden, selv om driften av slike tiltak i seg selv har kostnader.

Et NSDR innebærer større anerkjennelse av læring gjennom praksis i forhold til læring gjennom skole. Dette kan åpne for *bedre utnytting av befolkningens lærevne*. Mange mennesker lærer lettere gjennom praksis enn på skolebenken. Bedre muligheter for å gå ut i praksis etter grunnskolen, kan gi en bedre utvikling av realkompetansen for mange ungdommer enn et teoretisk preget utdanningsløp. På sikt kan dermed NSDR også bidra til å forebygge utestengning/utstøting fra det ordinære arbeidslivet.

## Etterspørselen etter dokumentasjon

Alle som ikke har formelle vitnesbyrd eller beviser fra utdanning utover den obligatoriske grunnskolen, vil kunne ha *nytte* av å få nesten gratis dokumentert sin realkompetanse. I arbeidslivet eller utdanningssystemet kan slik dokumentasjon ofte komme til nytte ved å vise at en har større, mer relevant eller iallfall ikke dårligere realkompetanse enn andre i konkurransen om jobber, elev- og studie-plasser. Det er alltid noen en kan få dokumentert at en har bedre, eller ikke dårligere realkompetanse enn. Før NSDR ble behovet for formell dokumentasjon på realkompetanse fra praksis i liten grad imøtekommet. Et NSDR muliggjør for de fleste som trenger det å få et papir på sin realkompetanse.

Ved å bedre mulighetene til å få slik dokumentasjon, bidrar dermed et NSDR til at en større del av befolkningens realkompetanse blir synlig, både for arbeidsgivere, i utdanningssektoren og samfunnslivet for øvrig.

### **Utdanning, opplæring eller arbeid**

Et NSDR vil gjøre realkompetanse basert på erfaring i arbeidslivet mer synlig og dermed *bedre avlønnet*. Økende realkompetanse gjennom prøving, feiling og mestring i en jobb kan slå sterkere ut i lønnsøkning, i den grad realkompetansen er nyttig i flere bedrifter enn der en er ansatt. Realkompetanse basert på opplæring i virksomhetene kan også bli høyere lønnet, særlig dersom den er virksomhetsgenerell, men dette må det betales for i form av relativt lavere begynnerlønn.

Gevinstene ved å ta *utdanning i ett strekk* kan med et NSDR bli noe mindre. Dette skyldes at realkompetanse basert på erfaring blir bedre avlønnet. Dermed reduseres det lønnsmessige forspranget en får ved å ta mer utdanning. Motsatt vei trekker det at de ansatte må betale mer for generell opplæring på jobben i form av relativt lavere begynnerlønn. Dette kan redusere kostnadene ved å ta utdanning, siden det kan bety at den arbeidsinntekten en går glipp av blir lavere. Lavere begynnerlønn er sannsynlig når det er store opplæringskostnader, siden et NSDR bidrar til at gevinsten som følge av økt realkompetanse og produktivitet i større grad bli synlig og i større grad tilfaller de ansatte.

I forhold til utdanning i ett strekk frem mot et utdanningsmål, medfører et *avkortet utdanningsløp* frem til samme utdanningsmål, der avkortingen er basert på at relevant realkompetanse er skaffet gjennom arbeidslivet, lavere samfunnsøkonomiske kostnader. På den annen side nås utdanningsmålet senere i yrkeskarrieren slik at utdanningen gir nytte for samfunnet over færre år. Nettoeffekten på lønnsomheten av utdanning basert på praksis i forhold til utdanning i ett strekk, er uklar. Jo mindre lønnsmessig gevinst utdanning gir, desto mer sannsynlig er det at alternativet med avkortet utdanningsløp er det mest lønnsomme.

Dersom den privatøkonomiske lønnsomhet av å velge de ulike læringsarenaer trekker i samme retning som de samfunnsøkonomiske, kan den samlede virkning av et NSDR bli at det blir noe *mer økonomisk attraktivt å velge oppbygging av realkompetanse gjennom arbeidslivet* enn gjennom utdanningssystemet. Dermed vil et NSDR bidra til noe demping av søkingen til utdanningssystemet. Forutsetningen for dette er imidlertid at det er gode sysselsettingsmuligheter på alle utdanningsnivåer på alle fagområder. Arbeidsledighet gir både teoretisk og erfaringsmessig en økning i søkingen til utdanning i Norge. Dette har sammenheng med at offentlig utdanning nesten er gratis.

### **Utvikling over tid**

Hva blir de samlede virkninger av et NSDR på samfunnets investeringer i utdanning og den økonomiske avkastningen av slike investeringer? Rapporten gir ikke et svar på dette spørsmålet, men peker på ulike typer effekter som vil bidra til svaret:

- Andelen fra hvert alderskull som oppnår en bestemt utdanning utover grunnskolen blir med et NSDR kanskje noe mindre enn ellers, fordi yrkeserfaring fremstår som mer attraktivt.

- De som tar utdanning etter obligatorisk grunnskole, når sitt utdanningsmål i gjennomsnitt noe senere, men de er i gjennomsnitt kortere tid under utdanning.

Begge disse mulige virkningene bidrar til et noe lavere utdanningsnivå blant de sysselsatte enn en ellers ville hatt. Dette skulle på lang sikt bidra til noe større økonomisk avkastning av utdanning enn hva en ellers ville hatt.

Andre forhold, ikke minst svingninger i arbeidsledigheten, kan imidlertid påvirke søkingen til utdanning sterkt.

### **Fordelingseffekter**

Det blir antakelig *bedre avlønning av realkompetanse basert på praksis* med et NSDR, dersom dette innebærer at den enkelte arbeidstakers realkompetanse blir mer synlig utenfor den virksomheten en arbeider i, eksempelvis for konkurrerende virksomheter. Dette kan skje uten at arbeidskraftens produktivitet endres og vil da være en ren omfordeling av inntekt.

Når befolkningen i økende grad får dokumentert sin realkompetanse fra praksis, vil det antakelig bli en *økende individuell differensiering av lønningene*. Det vil bli større lønnsforskjeller mellom dem som tidligere ikke hadde dokumentert sin realkompetanse.

En eventuell økt *utstøting/utestenging* fra inntektsgivende arbeid innebærer også en mulig uheldig fordelingseffekt av et NSDR. Denne effekten skyldes at NSDR bidrar til å synliggjøre individuelle kompetanseforskjeller. Men slike effekter kan motvirkes både ved offentlige tiltak og av at NSDR legger opp til en bedre utnyttning av befolkningens evner til å utvikle sin realkompetanse.

# 1 Innledning

## 1.1 Formål

Formålet med denne rapporten er å lage et *opplegg for en analyse av økonomiske virkninger av et nasjonalt system for dokumentasjon av individuell realkompetanse*. Dokumentasjonen kan omfatte både en kartlegging og en verdsetting av realkompetansen.

Rapporten presenterer en oversikt over ulike typer kostnader, nytteverdier og fordelingseffekter knyttet til et nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse, og metoder for hvordan komponentene kan tallfestes. Vi velger å bruke *NSDR* som forkortelse for "nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse".

Et NSDR innebærer at ulike instanser, organisasjoner og virksomheter samordner sitt dokumentasjonsarbeid etter *nasjonale* prinsipper og retningslinjer.

Det understrekes at analysen har en *økonomisk* vinkling. En rekke pedagogiske og organisatoriske sider ved en dokumentasjonsordning blir i liten grad berørt.

## 1.2 Bakgrunn og organisering

Bakgrunnen for prosjektet er Stortingets vedtak om "å etablere et system som gir voksne rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger". For å realisere dette, startet regjeringen i 1999 "Realkompetanseprosjektet", med formål å etablere et nasjonalt system for dokumentasjon og verdsetting av voksnes realkompetanse, med legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet.

En rapport om prosjektets resultater og konklusjoner etter tre års prosjektarbeid, ble lagt frem i juli 2002. Det ble samtidig pekt på behov for ytterligere utviklingsarbeid på en del områder. Et slikt område er kostnadene og nytteverdien ved å innføre et NSDR. Særlig ble det pekt på behov for mer kunnskap om innsparinger ved å innføre et slikt system.

Prosjektet har vært organisert som et oppdrag til ECON fra Voksenopplæringsinstituttet (VOX). I ECON har Knut Arild Larsen vært prosjektleder og utfører og Geir Lunde har gitt kommentarer underveis. Prosjektet har også vært fulgt på nært hold av kompetanserådgiver Hæge Nore, som representant for VOX, og som har gjort det vesentlig enklere å forstå hva et nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse egentlig er. Vi takker også for kommentarer fra Camilla Alfsen, VOX, og Jens B. Grøgaard, Høgskolen i Vestfold.

## 1.3 Begreper

### 1.3.1 Læringsarenaer

Realkompetanse kan utvikles på ulike læringsarenaer. De *begreper* vi velger for å indikere de ulike arenaer er vist i tabell 1.1. Vi viser der også forholdet til begrepene i Realkompetanseprosjektet. Hovedsaken er at vi skiller tredjesektor i en utdanningsdel ("Utdanning i tredjesektor") og en del med ulønnet arbeid i organisasjoner. Utdanning i tredjesektor er en del av utdanningssektoren, men ikke en del av utdanningssystemet, som består av offentlige utdanningsinstitusjoner og lignende institusjoner i privat sektor. Andre typer utdanning kan være arbeidsmarkedsopplæring, kjøreskoler med mer.

Arbeidslivet omfatter både produksjon og intern opplæring i regi av virksomhetene. Herunder kommer eksempelvis etatsutdanning og bedriftsskoler for ansatte som helt eller delvis mottar lønn. Arbeidsmarkedstiltak som innebærer en form for deltagelse i produksjonen med en form for lønn eller godtgjørelse kommer også her.

Tabell 1.1 Ulike læringsarenaer

Realkompetanseprosjektets læringsarenaer		Aktivitetsinndeling i herværende prosjekt					
		Lønnet arbeid	Ulønnet arbeid i organisasjoner	Utdanning i tredje-sektor	Utdannings-systemet	Utdannings-sektoren	Familie og fritid
Arbeidsliv	Produksjon						
	Intern opplæring						
Tredje-sektor	Frivillige Organisasjoner						
	Studieforbund Fjernunder-visnings-institusjoner						
	Folkehøgskoler						
Utdanning	Grunnskole-opplæring						
	Videregående opplæring						
	Høyere utdanning						
	Annen utdanning						
Ikke arbeid eller utdanning	Helt arbeidsledige						
	Ulønnet omsorgs-arbeid						
	Fritid/hobby						

### 1.3.2 Realkompetansebegrepet

Realkompetanse blir brukt i ulike betydninger i Realkompetanseprosjektet og faglitteraturen på feltet. For å unngå misforståelser, vil vi derfor innledningsvis drøfte hva vi vil mene med realkompetanse i dette prosjektet.

Realkompetanseprosjektet (Vedlegg 3 i sluttrapporten) benytter følgende definisjoner av sentrale begreper:

*Kompetanse* er individets samlede erfaringer, kunnskaper, ferdigheter og kvalifikasjoner.

*Realkompetanse* er all formell, ikke-formell og uformell kompetanse som den voksne har.

Realkompetanseprosjektets definisjoner innebærer at *erfaringer* er en del av den enkeltes kompetanse og dermed også en del av den enkeltes realkompetanse. Erfaringer kan imidlertid både oppfattes som de aktiviteter den enkelte har deltatt i gjennom livet ("Arbeidserfaringen består i to år som snekker") og den lærdom en har fått fra disse aktivitetene ("En har gjort sine erfaringer"). Vi foretrekker å bare inkludere erfaringer i form av kunnskaper, ferdigheter og holdninger i realkompetansebegrepet. Erfaringer i form av *selve deltagelsen* i arbeid, utdanning, opplæring, fritidsaktiviteter, omsorgsarbeid i hjemmet med mer, vil

være avgjørende for utviklingen av realkompetansen, men er ikke realkompetanse i seg selv.

En annen sak er at å *dokumentere* realkompetanse ofte innebærer å dokumentere erfaringer i form av læringsaktiviteter som har utviklet den. Dette skyldes at det kan være vanskelig å måle realkompetansen direkte og at den derfor indirekte belyses ved dokumentasjon av aktiviteter som har formet den.

Realkompetanseprosjektet definerer realkompetanse som all formell, ikke-formell og uformell kompetanse som den voksne har. Formell, ikke-formell og uformell kompetanse blir imidlertid ikke direkte definert. Derimot blir formell, ikke-formell og uformell *læring* definert, ut fra hva slags aktiviteter som leder til læringen. Dette er dels offentlig opplæringsinstitusjon eller annen godkjent opplæringstilbyder (formell læring), andre opplæringstilbydere (ikke-formell læring) og hverdagsaktiviteter (uformell læring). Formell, ikke-formell og uformell kompetanse kan oppfattes som den type kompetanse som utvikles gjennom henholdsvis formell, ikke formell og uformell læring.

Når definisjonen av realkompetanse i realkompetanseprosjektet er knyttet til ulike typer læringsarenaer, er det fordi prosjektet skulle rettes inn mot dokumentasjon av kompetanse som hittil ikke er godt dokumentert, altså den kompetanse som erverves utenfor utdanningssystemet. I en rekke europeiske land omtales faktisk realkompetanse som "non-formal and informal learning". I Bjørnåvold (2000) defineres realkompetanse som "The competence resulting from non-formal learning". Realkompetanseprosjektet kom imidlertid frem til at det er vanskelig å ekskludere den kompetanse som kommer fra formell læring når realkompetanse skal dokumenteres. Derfor blir realkompetanse koblet til resultatet av alle typer læring og derfor blir læringsarenaene vektlagt i definisjonen av realkompetanse.

I vårt prosjekt foretrekker vi heller å knytte realkompetansebegrepet direkte til det en person *reelt sett kan*, uavhengig av hvordan realkompetansen er ervervet. Dette skyldes at vi vil skille mellom kostnadene ved det å frembringe realkompetanse og de økonomiske virkninger av å synliggjøre realkompetanse som allerede er frembrakt. For en gitt type realkompetanse er virkningene av synliggjøring uavhengige av hvordan realkompetansen er fremskaffet. Det sentrale er at en person kan noe og at dette gjennom dokumentasjonsordningen blir synlig for arbeidsgivere, utdanningssektoren og andre.

Realkompetanse kan oppfattes som noe annet enn læring. Læring kan frembringe realkompetanse, men er ikke realkompetanse i seg selv. *Det som er lært* er en del av realkompetansen.

Realkompetanse består imidlertid av mer enn det som er lært. En del av et individs realkompetanse kan også føres tilbake til *medfødte* evner og egenskaper.

Realkompetanseprosjektets definisjon av kompetanse omfatter også *kvalifikasjoner*. Det blir ikke definert direkte, men reelle kvalifikasjoner betyr vanligvis faktiske evner eller personlige forutsetninger for å utføre bestemte oppgaver, løse bestemte problemer eller arbeide i bestemte yrker. Vi velger å definere realkompetanse i samme retning.

Realkompetanse oppfatter vi som å ikke omfatte arbeidsmotivasjon. Realkompetansen går på *evnen* til å utføre oppgaver eller løse problemer, *ikke viljen* til å gjøre det.

Det er vanlig å også inkludere *holdninger* i realkompetansebegrepet, i betydningen oppfatninger om hvordan oppgaver bør utføres ut fra etiske/moralske standarder.

Et første forsøk på definisjon for denne rapporten kan dermed være følgende: *Realkompetanse er kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver.*

Denne er hentet fra Larsen et al. (1997), som også ble mye referert i NOU 1997:25 "Ny kompetanse" (Buer-utvalget).

Både enkeltindivider og organisasjoner kan ha realkompetanse. I denne rapporten ser vi på *individuell* realkompetanse.

Definisjonen innebærer å bruke realkompetanse i betydningen en persons *beholdning* av produktive egenskaper.

*Formalkompetanse* er de formelle eksamensbevisene, fagbrevene og sertifikatene en person kan ha. Disse kan dokumentere at en har erfaringer (deltagelse i aktiviteter) som kan ha gitt ulike typer realkompetanse og dokumentere og verdsette bestemte typer realkompetanse som en faktisk har. En dokumentasjonsordning for realkompetanse er altså en ordning for å formalisere realkompetanse og for å frembringe formalkompetanse. Dette kan oppfattes som å gjøre realkompetanse synlig.

Den individorienterte varianten av vår definisjon ligner på det realkompetansebegrepet som er brukt av Buer-utvalget, der realkompetanse er definert som "all kunnskap, ferdigheter, holdninger og den innsikt et menneske innehar". Vi har ikke i vår definisjon spesifisert *innsikt* som egen kategori, men regner innsikt som en type kunnskap. Realkompetanseprosjektet presiserer at deres aktivitetsorienterte definisjon av realkompetanse samsvarer godt med Buer-utvalgets definisjon. I praksis betyr realkompetanseprosjektets definisjon at realkompetanse omfatter all kompetanse som en person har tilegnet seg gjennom utdanning, lønnet arbeid, ulønnet arbeid i organisasjoner og gjennom familie- og fritidsaktiviteter.

Vårt første forsøk på definisjon avgrensar imidlertid realkompetanse til det som *kan bidra* til å løse problemer eller utføre oppgaver. Noe av det som er tilegnet kan derfor i prinsippet bli ekskludert.

Vår definisjon går i retning av EU-kommisjonens definisjon, som også betoner den produktive evne: Kompetanse er evnen til *effektivt å anvende* erfaringer, kunnskap og kvalifikasjoner.

Siden dokumentasjonsordningen har som et mål å dokumentere realkompetanse som grunnlag for videre utdanning, velger vi å trekke inn i definisjonen at realkompetanse ikke bare er kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver, men også som kan *bidra til læring*. Dette er strengt tatt ikke nødvendig fordi læring kan oppfattes som å utføre oppgaver eller løse problemer. Det gir likevel en ekstra vektlegging av læring.

Vår endelige definisjon blir derfor:

*Realkompetanse er individuelle kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver eller bidra til læring.*

Ved å bringe inn bidrag til læring, bringes det inn et *dynamisk* element i realkompetansebegrepet: Læring er en prosess som kan frembringe realkompetanse,

samtidig som en utvikling av realkompetansen kan styrke grunnlaget for ytterligere læring.

### 1.3.3 Ulike typer realkompetanse

Mulighetene for å dokumentere realkompetanse og de økonomiske virkninger av slik dokumentasjon, er avhengig av typen realkompetanse. Vi vil derfor innledningsvis skille mellom ulike kategorier realkompetanse.

Først vil vi utdype nærmere de komponentene som inngår i selve definisjonen: kunnskaper, ferdigheter og holdninger.

*Kunnskaper* omfatter både å vite og å forstå. Viten kan både være om natur, teknologi, språk, kultur og samfunn, i historien eller nåtiden. Det kan være viten om fakta og om metoder. Det kan være viten om andre mennesker, om sosiale nettverk og om seg selv. Forståelsen kan gjelde sammenhenger, mekanismer og årsaks-virkningsforhold. Vi kan skille mellom

- *allmenne* kunnskaper, som kan være nyttige for deltagelse i samfunnslivet generelt eller som er knyttet til oppgaver og problemer som alle mennesker kan møte i livet.
- *yrkesfaglige* kunnskaper, som har avgrenset nytte innen spesielle yrker eller typer produksjon.

Før Reform 94 var utdanningssystemet sterkt preget av dette skillet, ved at en skilte mellom allmennfaglige og yrkesfaglige linjer. Reform 94 har redusert dette skillet ved å styrke allmennfagenes plass i de tradisjonelt yrkesfaglige løp.

Med *ferdigheter* tenker vi på læreevne og evne til å bruke kunnskaper og holdninger til å løse problemer og utføre oppgaver. Ferdigheter kan bestå i

- *læreevne*, som omfatter både evnen til å lære av erfaring og evnen til å tilegne seg ny kunnskap.
- å kunne utføre spesifikke yrkesrelevante handlinger som å sveise, snekre, kjøre bil, bake brød, spille piano, lede et møte, gjennomføre en statistisk analyse og lage en hjemmeside på internett. Dette kan kalles *yrkesfaglige* ferdigheter.
- *sosiale* ferdigheter som evne til å få kontakt, vise empati, ta initiativ, overbevise, lede og samarbeide. Evnen til å bruke kunnskaper om egen og andres personlighet og til å bygge og å utnytte sosiale nettverk.
- *kommunikative* ferdigheter som er både muntlig og skriftlig fremstillings-evne og evne til å uttrykke seg på fremmede språk. Evnen til å bruke språklige kunnskaper til kommunikasjon.
- en overordnet, generell form for *handlingsevne* som består i å kunne utnytte andre typer ferdigheter, kunnskaper og holdninger til å løse problemer eller utføre oppgaver i gitte situasjoner. Eksempelvis er det å ha kunnskap om en metode noe annet enn å kunne velge den relevante metode og å faktisk kunne anvende den i en gitt situasjon.
- *omstillingskompetanse*, som er evne til å kunne utnytte sin kompetanse på stadig skiftende oppgaver og problemer.

Med *holdninger* tenker vi på oppfatninger om hvordan menneskene bør oppføre seg i samfunnet og i arbeidslivet. Vi kan skille mellom

- *allmenne* holdninger til hva som er rett og galt eller godt og ondt. Ethiske og moralske holdninger.
- *yrkesfaglige* holdninger, som gjelder hvorledes en jobb skal utføres *dersom* den skal utføres godt. Holdninger til kvalitet i et yrke eller en type produksjon.

Menneskenes holdninger *avgrenses fra de faktiske valg* av handlinger, arbeidsinnsats, samarbeidsinnstilling, forretningsmoral eller kvalitetsorientering i arbeidet. Disse valgene er av sentral betydning for samfunnet, men de blandes ikke inn i kompetansebegrepet. Mennesker kan fristes til å handle på tvers av sine holdninger. Dårlig ledelse kan medføre at ansatte bare gjør det absolutt nødvendige for å beholde jobben, selv om de godt vet hva kvalitet i arbeidet er.

Vår gjennomgang av de ulike sidene ved realkompetansebegrepet, innebærer at vi skiller mellom to typer realkompetanse:

- *allmennkompetanse*. Denne består av allmenne kunnskaper, læreevne, sosiale og kommunikative ferdigheter, handlingsevne, evne til omstilling og allmenne holdninger, samt kapasiteten til å bruke disse kunnskaper, evner og holdninger til å utføre oppgaver, løse problemer eller lære nytt.
- *yrkesfaglig kompetanse*. Denne består av yrkesfaglige kunnskaper, ferdigheter og holdninger, samt kapasiteten til å bruke disse til å utføre oppgaver, løse problemer eller lære nytt.

Tabell 1.2      *Typer realkompetanse*

	Allmennkompetanse	Yrkesfaglig kompetanse
Kunnskaper	Allmenne kunnskaper	Yrkesfaglige kunnskaper
Ferdigheter	Læreevne Sosiale ferdigheter Kommunikative ferdigheter Handlingsevne Omstillingskompetanse	Yrkesfaglige ferdigheter
Holdninger	Allmenne holdninger	Yrkesfaglige holdninger

Begrepet kompetanse har en klang av avanserte kunnskaper og ferdigheter. Vår definisjon av realkompetanse innebærer at også *fysisk* styrke og utholdenhet er en form for realkompetanse.

En annen viktig distinksjon går mellom *eksplisitt og implisitt* eller *taus* (tacit) realkompetanse (Polanyi, 1967). Eksplisitt realkompetanse er karakterisert ved at den kan formidles skriftlig eller muntlig. Taus kompetanse er vanskelig å formulere og avgrense. Selv de som har den, kan være ukjent med det, selv om den brukes. Ofte vil dette være ulike typer praktiske ferdigheter. Eksistensen av slik taus kompetanse stiller spesielle krav til dokumentasjonsmetodene.

Becker (1964) innfører et skille mellom *spesifikk og generell opplæring* (training) i virksomheter som er nyttig for forståelsen av hvordan realkompetanse utvikles og hvilken nytte en synliggjøring av realkompetanse kan ha.

Generell opplæring øker den fremtidige produktivitet av arbeidskraften i den virksomheten som besørger opplæringen. Den kompetansen som utvikles er imidlertid også nyttige i andre virksomheter.

Spesifikk opplæring derimot, øker produktiviteten først og fremst i den virksomheten som besørger opplæringen. Den kompetanse som tilegnes gjennom spesifikk opplæring er i liten grad nyttig i andre virksomheter. Helt spesifikk opplæring har ingen effekt på den produktiviteten en ansatt ville hatt i en annen virksomhet.

Betegnelsene spesifikk og generell knyttes her til ulike typer opplæring, altså til aktiviteter som former realkompetansen. Vi velger heller å knytte disse betegnelsene til ulike typer realkompetanse. Videre vil vi skille mellom hvor *anvendelig* realkompetansen er i bestemte oppgaver, virksomheter og bransjer (Nordhaug, 1993):

- Realkompetanse som bare kan nyttes i tilknytning til en helt spesiell type oppgave, er maksimalt *oppgavespesifikk*. Jo flere ulike typer oppgaver realkompetansen kan brukes på, jo mindre oppgavespesifikk er den og jo mer *oppgavegenerell* er den.
- Realkompetanse som bare kan utnyttes i en bestemt virksomhet eller institusjon, er maksimalt *virksomhetsspesifikk* eller *institusjonsspesifikk*. Jo flere virksomheter/institusjoner den kan brukes i, jo mindre virksomhets/institusjonsspesifikk er den og jo mer virksomhets/institusjonsgenerell er den.
- Realkompetanse som bare kan nyttes i en bestemt bransje, er maksimalt *bransjespesifikk*. Jo flere bransjer den kan nyttes i, jo mindre bransjespesifikk er den og jo mer *bransjegererell* er den.

*Allmennkompetansens egenart* er å være generell. Den kan anvendes på tvers av oppgaver, virksomheter, institusjoner og bransjer. Det kan likevel utvikles spesifikke elementer. Evnen til å håndtere sosiale relasjoner i tilknytning til en spesiell type oppgave, har en oppgavespesifikk komponent. Allmennkompetanse kan være virksomhetsspesifikk når den er knyttet til virksomhetens sosiale og kulturelle virkemåte. Det tilsvarende vil kunne gjelde på bransjenivå.

Den *yrkesfaglige kompetansens egenart* er i stor grad å være spesifikk. Teknisk kompetanse på å styre en helt spesiell type maskin, er oppgavespesifikk. Den kan også være virksomhetsspesifikk, dersom maskinen bare finnes i en virksomhet, og bransjespesifikk, dersom maskinen hovedsakelig brukes i en spesiell bransje.

### 1.3.4 Dokumentasjon

Realkompetanseprosjektets definisjoner avgrensner dokumentasjon til dokumenter som er *attestert* av andre enn eieren av dokumentet (Vedlegg 3 i sluttrapporten). Dette betyr at egenerklæringer og ”selvangivelser” bare oppfattes som dokumentasjon dersom andre attesterer. I den såkalte tredjesektor foreslås det egenerklæringer som ikke skal attesteres. Som det påpekes i sluttrapporten er derfor dette strengt tatt ikke en dokumentasjonsordning etter prosjektets egen definisjon. Det arbeides nå videre med å utvikle ordninger for tredjesektor.

Vi velger å bruke *dokumentasjon av realkompetanse* mer generelt i betydningen enhver systematisk *kartlegging* og eventuelt *verdsetting* av realkompetanse. Dokumentasjonen kan være attestert eller ikke. Ut fra denne definisjonen er altså de foreslåtte ordningene for tredjesektor en del av det foreslåtte dokumentasjonssystemet.

*Attestasjon* er imidlertid en viktig kvalitativ side ved en dokumentasjonsordning. Attestasjon innebærer å gjøre en kartlegging eller verdsetting gyldig og troverdig for tredjeperson.

*Kartlegging* av realkompetanse oppfatter vi som en beskrivelse av typer av kunnskaper, ferdigheter og holdninger som en person har og som kan anvendes til å utføre oppgaver, løse problemer eller til videre læring på spesifiserte områder, uten å vurdere hvor mye en har av de ulike typer realkompetanse.

*Verdsetting* av realkompetanse forutsetter først en kartlegging, og innebærer en måling eller vurdering av hvor mye og hvor gode kunnskaper, ferdigheter og holdninger en person har på spesifiserte områder.

Dokumentasjon av realkompetanse kan bestå i en kartlegging og eventuelt en verdsetting av forhold som har utviklet den. Dette oppfattes som en *indirekte* metode for å dokumentere realkompetansen. Når realkompetansen helt eller delvis ikke kan dokumenteres *direkte*, kan likevel ofte de aktiviteter som har formet den dokumenteres. Dette kan ofte gi en god forståelse av hva slags realkompetanse en person har. Eksempelvis kan en beskrivelse av hva slags oppgaver, jobber eller yrker en person har arbeidet i eller hva slags utdanning en person har tatt, si mye om hva personen kan. Men det er bare en indirekte form for dokumentasjon: Kvaliteten på realkompetansen kan variere betydelig mellom personer som har hatt den samme typen jobber eller som har tatt den samme typen utdanning. Ofte vil det imidlertid være vanskelig å komme lenger enn en indirekte kartlegging uten verdsetting.

### 1.3.5 Kartlegging av realkompetanse

Realkompetansen kan kartlegges i forhold til relevans for ulike anvendelsesområder:

- I *lønnet arbeid og ulønnet arbeid i organisasjoner* er anvendelsesområdene ulike typer oppgaver som skal utføres og problemer som skal løses. Kartleggingen vil gjelde hvilke typer oppgaver og problemer den enkelte kan utføre eller løse.
- I *utdanningssektoren* er anvendelsesområdene ulike typer fagområder som skal læres. Kartleggingen vil gjelde hva den enkelte har av realkompetanse på de ulike fagområder, som grunnlag for opptak til videre utdanning, avkorting av utdanningsløp og godkjenning av studiepoeng og moduler.

I begge tilfeller kan realkompetansen kartlegges direkte eller indirekte. *Direkte* kartlegging av realkompetansen kan gjøres ved egenerklæringer, evalueringer, tester/prøver og gjennom samtaler og intervjuer.

For å få kartlagt den *tause* realkompetansen, er åpenbart egenerklæringer utilstrekkelig. For å få frem slik realkompetanse er det nødvendig å bruke intervjuer og samtaleteknikker samt metoder der den enkelte kan vise sin realkompetanse, blant annet yrkesprøving.

I tillegg kan realkompetansen belyses *indirekte* av en kartlegging av hva slags læringsarenaer en tidligere har deltatt i. Dette synliggjør en del av de typer realkompetanse som en person har. Det viser imidlertid ikke nødvendigvis en persons potensial. Det gir bare informasjon om akkurat det en person har fått anledning til å vise.

Kartlegging av sterkt virksomhetsspesifikk kompetanse er av liten relevans for arbeid i andre virksomheter. Det kan imidlertid demonstrere er læreevne som kan være nyttig både i utdanningssystemet og på andre læringsarenaer.

### 1.3.6 Verdsetting av individuell realkompetanse

En verdsetting innebærer en form for *måling* av hvor mye realkompetanse en person har i forhold til ulike anvendelsesområder.

- I *lønnet arbeid og ulønnet arbeid i organisasjoner* vil verdsettingen gjelde hvor godt de ulike typer oppgaver og problemer kan utføres eller løses. Dette omfatter også vurderinger av om realkompetansen er over bestemte minstegrenser for å bli akseptert som kvalifisert til å utføre ulike typer oppgaver eller jobber.
- I *utdanningssystemet* vil verdsettingen gjelde hvor mye en kan innenfor ulike fagområder, som grunnlag for opptak eller avkorting av utdanningsløp for å nå et utdanningsmål og for godkjenning av hele eller deler av en utdanning. Problemstillingen er om en kan tilstrekkelig mye til å kunne følge undervisningen og delta i praktiske øvelser på ulike trinn i utdanningssystemet.

Også verdien av realkompetansen kan kartlegges direkte eller indirekte. *Direkte* verdsetting innebærer å måle evnen til å løse/utføre klart definerte problemer/oppgaver. Dette kan være problemer/oppgaver i arbeidslivet eller i utdanning eller problemer/oppgaver direkte utformet med sikte på testing/ prøving. Testoppgaver kan ligne på de en møter i arbeidslivet eller på oppgaver som har mer preg av å være en kartlegging av hva en kan. Realkompetanse omfatter også *kapasitet* til å løse/utføre problemer/oppgaver, både i tempo og dybde. For å måle kapasiteten, kreves det spesielt utformede oppgaver, og en testsituasjon der innehaveren av realkompetansen løser/utfører problemer/oppgaver så godt en kan og så fort som mulig (Linn, 1993).

I dagligtale kan vi si at en person har mye realkompetanse på å løse/utføre bestemte problemer/oppgaver, mens en annen person har lite. Det betyr ikke nødvendigvis at vi mener at mengden realkompetanse kan måles presist langs en skala. Ofte betyr det bare at den ene har mer realkompetanse enn den andre. Vi kan skille mellom *kardinale* og *ordinale* mål for mengden realkompetanse. Kardinale mål angir antall homogene enheter av en bestemt type realkompetanse, mens ordinale mål bare angir om en bestemt realkompetanse er lik, større eller mindre enn en annen.

På bakgrunn av denne drøftingen kan direkte realkompetansemål være:

- *kardinale testresultater*. Slike resultater kan oppnås på to måter:
  - Ved å måle utførelsen av oppgaver i *fysiske enheter*, eksempelvis i kraft eller hastighet. Realkompetansen kan eksempelvis bestå i antall ganger en maksimalt kan greie å løfte 50 kilo en meter opp i løpet av en bestemt tidsperiode. Jo flere ganger, desto høyere realkompetanse. En annen type realkompetanse kan være evnen til å forflytte seg raskt til bens. Det kan også være mer spesifikke yrkesfaglige ferdigheter som hvor raskt en kan pløye opp et jorde av en bestemt størrelse, male et bestemt areal, skifte dekk på en bil med videre. Denne typen evne kan måles presist med stoppeklokke, når oppgavens innhold er klart definert.

- Ved å telle *antall oppgaver* av en bestemt type som maksimalt kan utføres i løpet av en bestemt periode. For at dette skal være et kardinalt mål, må oppgavene være identiske. Oppgavene må være av en art som bare kan utføres på en helt bestemt måte og hvor det er helt klart når oppgaven er utført eller ikke. En utførelse av oppgaven blir da den homogene realkompetanseenhet. Standardiserte oppgaver langs et samleband kan være av denne typen.
- *ordinale testresultater*. Slike resultater er det nærmeste en kommer direkte måling av realkompetanse når utførelsen av en oppgave ikke kan måles i fysiske enheter og oppgaven kan utføres på ulike måter. Da må utførelsen vurderes langs en ordinal skala. Utførelser som får samme verdi, vurderes som like gode. En utførelse som får høyere verdi enn en annen, vurderes som bedre enn den andre, og motsatt. Karaktersetting ved eksamener der forskjellen mellom besvarelsene er av kvalitativ art, er av denne typen.
- *ordinale vurderinger*. Dette er vurderinger av egen eller andres realkompetanse som ikke er bygd på tester. Vurderingene er bygd på erfaringer med egne eller andres prestasjoner knyttet til utførelsen av oppgaver. Dersom det er flere personer som er med på vurderingene, eksempelvis at hver person vurderer sin egen realkompetanse, blir det vanskelig å tolke vurderingene. Ulike personer kan legge ulike skalaer til grunn for sin vurdering. Hvis eksempelvis to personer reelt sett har samme vurdering av den realkompetansen en tredje person har, kan likevel den ene velge å si at realkompetansen er ”svært stor”, mens den andre kan velge å si at den bare er ”stor”.

Å lage tester for enhver tenkelig oppgave for å måle realkompetansen, ville bli enormt ressurskrevende. For å forenkle beskrivelsen av den individuelle realkompetanse er det derfor utarbeidet en rekke typer tester som omfatter *flere ulike oppgaver* og som har som formål å måle kunnskaper og ferdigheter på et fagfelt (eksamener, kunnskapstester, fagprøver) eller mer generelle personlige egenskaper (intelligenstester, personlighetstester). Slike tester kan både omfatte oppgaver der utførelsen kan måles kardinalt og oppgaver som bare kan måles ordinalt.

Resultatet av slike tester blir gjerne tilordnet et tall, eksempelvis en hovedkarakter eller en IQ. Skårene fra utførelsen av den enkelte oppgave *veies da sammen* til et samlet resultat.

Det samlede resultat er et *ordinalt* mål på mengden realkompetanse. Forskjeller i resultater mellom personer er av kvalitativ art. En måler ikke forskjellenes størrelse men rangerer prestasjonene.

Dersom noen av enkeltskårene er ordinale, må åpenbart også det samlede resultatet bli ordinalt.

Dersom testen består av en rekke ulike oppgaver som det er helt klart om er utført eller ikke eller der utførelsen kan måles i fysiske enheter, står vi overfor problemet å sammenveie en rekke kardinale mål på utførelse. Disse kan ha verdi 0-1 eller de kan eksempelvis måles med hvor lang tid det tok å utføre oppgaven. En fastlagt formel for sammenveining, gir muligheter for at to personer kan oppnå samme samleskåre med ulik gjennomføring av de ulike oppgaver. Bak hver enhet er det da ikke et homogent innhold av kardinalt måle resultater. Samlemålet er da ikke kardinalt. Det er basert på en vurdering av betydningen av å løse ulike

oppgaver i forhold til andre. Denne vurderingen kan eventuelt baseres på at utførelse av vanskelige oppgaver gir større utslag i det samlede resultat enn lette oppgaver, idet vanskelighetsgraden fastlegges ut fra hvorledes en bestemt gruppe personer, en normeringsgruppe, utfører oppgavene i testen.

Også verdien av realkompetansen kan belyses *indirekte* ved å verdsette de aktiviteter som den enkelte har deltatt i. Dette kan eksempelvis gjøres ved å angi utdanningens nivå, varigheten på opplæring internt i virksomheten, lengden på yrkeserfaringen og ansettelsestiden i den virksomheten en er ansatt i, kompleksiteten i de oppgaver en har hatt, foreldrenes utdanningsnivå med mer.

## 1.4 Disposisjon

Rapporten er disponert ved først å avklare hva som menes med et nasjonale system for dokumentasjon av realkompetanse. Dette gjennomgås i *kapittel 2*. Vi skiller mellom dokumentasjonsordninger uten et NSDR og de som kommer i tillegg eller til erstatning for tidligere ordninger med et NSDR. Vi skiller mellom realkompetanse som er utviklet på ulike læringsarenaer. Videre kartlegger vi nytten for den enkelte av å dokumentere denne realkompetansen. Vi forsøker også å kartlegge om realkompetansen bare skal kartlegges eller om den også skal verdsettes.

I *kapittel 3* presenterer vi vår metodiske tilnærming i analysen av de økonomiske sidene av et NSDR. Vi plasserer et NSDR inn i et helhetlig bilde av samfunnsøkonomien. Videre presenterer vi hvordan vi antar at et NSDR påvirker aktørenes valgmuligheter og hva som vil styre valgene.

I *kapittel 4* analyserer vi hva som vil påvirke de direkte driftskostnadene knyttet til de ulike dokumentasjonsordningene i et NSDR.

I *kapittel 5* sammenlignes kostnader og nyttevirkinger ved alternative dokumentasjonsregimer på et *gitt tidspunkt*. Vi sammenligner i prinsippet Norge med og uten et NSDR. Dels ser vi på nyttegevinster knyttet til at et NSDR kan bidra til bedre utnytting av realkompetansen i arbeidslivet. Dels ser vi på etterspørselen etter dokumentasjon av realkompetanse, samt virkningene på lønnsforskjeller, arbeidsledighet og verdiskaping av å dekke denne etterspørselen. Et annet tema er om et NSDR kan påvirke selve tilpasningsprosessen på arbeidsmarkedet.

I *kapittel 6* studeres virkningene av et NSDR for *tidsutviklingen* i driftskostnader, valg mellom utdanning og arbeid og tilpasningen på arbeidsmarkedet.

Til sist i *kapittel 7* skisseres mulige metoder for å belyse hvordan de ulike kostnads- og nyttevirkinger kan tallfestes.

## 2 Et nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse

### 2.1 Realkompetanse og læringsarenaer

I sluttrapporten fra Realkompetanseprosjektet for perioden 1999-2002, er det gitt anbefalinger om utformingen av et nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse. Som nevnt i kapittel 1, velger vi å bruke NSDR som forkortelse for ”nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse”

Dokumentasjon av realkompetanse er imidlertid ikke noe nytt. Det er derfor sentralt å klart presisere hva NSDR innebærer i form av nye ordninger og eventuelt endringer i tidligere ordninger, som utgangspunkt for å kunne vurdere økonomiske virkninger. I prinsippet ønsker vi å sammenligne to alternative situasjoner: *Norge med og Norge uten et NSDR*.

Realkompetanse er mer enn kunnskaper, ferdigheter og holdninger *fra det praktiske liv*. En betydelig del av reformarbeidet med dokumentasjon av realkompetanse har riktignok hatt fokus på vektlegging av slik realkompetanse innenfor det norske utdanningssystemet. Men også kunnskaper, ferdigheter og holdninger *fra utdanningssystemet* kan være realkompetanse. Alle kunnskaper, ferdigheter og holdninger er realkompetanse dersom de kan bidra til å utføre oppgaver eller løse problemer eller bidra til læring.

Siden realkompetanse utviklet i utdanningssystemet tradisjonelt blir dokumentert ved vitnemål, fag- og svennebrev, og ulike typer bevis, er likevel *det nye i NSDR* at den realkompetansen som er vist og eventuelt utviklet *utenom* det norske utdanningssystemet nå skal dokumenteres bedre. Den skal også i stor grad verdsettes i forhold til den realkompetanse som opparbeides *innenfor* utdanningssystemet.

Det er imidlertid heller ikke noe nytt at realkompetanse som er synliggjort eller utviklet utenfor det norske utdanningssystemet blir dokumentert. Former for dokumentasjon av realkompetanse fra lønnet arbeid og fra ulønnet arbeid i organisasjoner har antakelig eksistert så lenge det har vært konkurranse om ledige stillinger og posisjoner. Slik realkompetanse har også tidligere blitt verdsatt i utdanningssystemet. Realkompetanse utviklet gjennom utdanning i tredjesektor har også i noen grad blitt dokumentert. Realkompetanse utviklet i utlandet har også ofte vært dokumentert, men dokumentasjonen har ofte ikke blitt forstått og verdsatt.

Det nye i et NSDR er

- økt *omfang* av norsk dokumentasjon av realkompetanse som er vist og eventuelt utviklet utenfor det norske utdanningssystemet. Det legges opp til økte *muligheter* for å få offentlig dokumentasjon av slik realkompetanse. Det legges opp til økt ressursinnsats i *veiledning* om mulighetene for og nytten av å få slik dokumentasjon. Det blir også økt ressursinnsats i selve *kartleggingen og verdsettingen* av slik realkompetanse.
- økt *nytte* av norsk dokumentasjon av realkompetanse fra aktiviteter utenfor det norske utdanningssystemet. Det legges opp til at realkompetanse som er vist og eventuelt utviklet gjennom deltagelse i slike aktiviteter, skal få økt vekt ved *opptak* innen det norske utdanningssystemet og ved *tilpasning* av utdanningsløp til den enkeltes forutsetninger og ønsker.
- *nasjonale prosedyrer* for hvordan dokumentasjonen av realkompetanse skal foregå; hvem som har ansvar for hva, hvor det skal skje, grunnlaget for kartlegging og verdsetting og eventuelle klagemuligheter.

Vi velger å oppfatte Norge *uten et NSDR* som et Norge med de dokumentasjonsordninger som var i bruk da regjeringen våren 1998 la frem stortingsmelding nr 42 (1997-98) "Kompetansereformen". Realkompetanse-prosjektet er en del av denne reformen.

Norge *med et NSDR* oppfattes som et Norge med de ordninger for dokumentasjon av realkompetanse som var etablert våren 1998 pluss de endringer og tilleggsordninger som er etablert etter våren 1998 og frem til i dag samt de av Realkompetanseprosjektets anbefalte ordninger som foreløpig ikke er iverksatt. De endringer som er gjort i lovverket med dokumentasjon av realkompetanse og iverksetting og utprøving av ulike dokumentasjonsordninger, etter våren 1998, herunder de aktuelle paragrafer i *opplæringsloven* av 17. juli 1998, oppfattes som skritt på vei mot et NSDR.

En slik tilnærming synes å være enkel å følge. En fordel med å se på etableringen av et NSDR som en prosess som allerede er i gang, er også at det allerede foreligger erfaringer fra virkninger av nye dokumentasjonsordninger som vil inngå i et fremtidig NSDR. En del av erfaringene er imidlertid knyttet til ordninger som ikke har funnet sin endelige form. Et problem med disse erfaringene er også at de bare gjelder deler av et fremtidig mer omfattende system. De vil likevel styrke kunnskapsgrunnlaget for å vurdere virkningene av et fullt utviklet NSDR.

## 2.2 Dokumentasjon uten NSDR

### 2.2.1 Innledning

Vi beskriver i det følgende de ordninger for dokumentasjon av realkompetanse som vi antar vil gjelde i et Norge uten NSDR. Vi tenker oss situasjonen slik den ville vært bare med de ordninger for dokumentasjon av realkompetanse som var etablert frem til våren 1998. *Også uten NSDR er det altså ordninger for dokumentasjon av realkompetanse.* Ordninger for dokumentasjon av realkompetanse blir eksempelvis drøftet i NOU 1997:25: "Ny kompetanse".

Først ser vi på dokumentasjon av realkompetanse som er synliggjort og eventuelt utviklet på *hvert av områdene* utdanningssektoren, lønnet arbeid, ulønnet arbeid i

organisasjoner og familie- og fritidsaktiviteter i Norge og tilsvarende aktiviteter i utlandet.

Deretter ser vi på ordninger for å dokumentere *samlet realkompetanse* som er synliggjort og eventuelt utviklet på flere av disse områdene.

For hver dokumentasjonsordning beskriver vi hva den *omfatter* av skriftlig dokumentasjon og hvilken *nytte* den enkelte kan ha av sin dokumentasjon.

## 2.2.2 Realkompetanse fra utdanningssektoren

### Omfang

Realkompetanse som blir utviklet gjennom undervisningsopplegg i det *offentlige utdanningssystemet* blir dokumentert ved vitnemål, karakterbevis, fagbrev/svennebrev, eller ulike typer bekreftelser på gjennomgått opplæring (delkompetansebevis, modulbevis). Dokumentasjonen omfatter som regel både kartlegging og verdsetting av realkompetansen. Verdien ligger ikke bare i karakterer eller det å ha bestått, men også i utdanningens nivå, faglige innhold og renommé.

Realkompetanse utviklet utenfor det offentlige utdanningssystemet, gjennom *utdanning i tredje sektor* (studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner, folkehøgskoler) og *private utdanningsinstitusjoner*, blir også i noen grad dokumentert ved vitnemål, kursbevis og lignende. Dokumentasjonen omfatter kartlegging og i noen grad verdsetting. En del av institusjonene i tredje sektor har imidlertid som formål å være eksamensfrie. Det strider mot sentrale verdier i mange av disse institusjonene å måle mennesker opp mot hverandre (Elstad 2001).

Voksne som utvikler sin realkompetanse ved institusjonene utenom det offentlige utdanningssystemet kan melde seg opp til *privatisteksamen* på grunnskolenivå, eventuelt i enkeltfag, og innen alle grunnkurs og videregående kurs innen videregående opplæring. Også innen høyere utdanning er det mulig å melde seg som privatist dersom en har studiekompetanse, men begrenses i noen tilfeller av krav til obligatoriske øvelser. Dermed er det i noen grad mulig å få en offentlig dokumentasjon også av realkompetanse bygget opp i den ikke-offentlige delen av utdanningssektoren.

*Private utdanningsinstitusjoner* innretter ofte fagplaner og undervisning mot de krav som blir stillet ved eksamener i regi av offentlige utdanningsinstitusjoner, og samarbeider med slike institusjoner, slik at elevene kan ta eksamen som privatister eller få godkjent eksamener som offentlige.

En viktig realkompetanse i vårt samfunn er å kunne kjøre ulike typer motorkjøretøyer. Kjøreskoler er innrettet mot å bygge opp slik realkompetanse og å forberede elevene på en offentlig førerprøve med sikte på *førerkort*. Verdsettingsmomentet ligger her bare i å bestå førerprøven.

Også personer som utviklet sin realkompetanse gjennom rene *selvstudier* har anledning til å få sin kompetanse prøvet og dokumentert ved å melde seg opp som privatist, men det vil da være galt å si at realkompetansen er utviklet i utdanningssektoren.

## Nytten av dokumentert realkompetanse

Dokumentasjonen fra de offentlige utdanningsinstitusjonene blir brukt som *inngangsbillett* til andre deler av utdanningssystemet. Karakterer har betydning når det er konkurranse om elev- eller studieplasser.

*Studiekompetanse* er forutsetningen for opptak til høyere utdanning og for å avlegge privatisteksamen ved universitet og høyskole. Den mest vanlige veien til studiekompetanse er bestått treårig videregående opplæring. De med fagbrev eller svennebrev, må i tillegg ha eksamen i fem sentrale allmennfag. Opptaksorganet har plikt til å vurdere om kompetanse fra blant annet utdanning i regi av studieforbund, fjerninstitusjoner eller folkehøgskoler kan godkjennes som en del av grunnlaget for studiekompetanse.

*Folkehøgskoleutdanning* gir tre konkurransepoeng ved opptak til høyere utdanning i tillegg til alderspoengpoeng dersom det dokumenteres at vedkommende har vært tilstede minst 90 prosent av tiden og dersom departementet har godkjent skolen som læringsarena for allmenndanning og personlighetsutvikling.

Dokumentasjonen fra utdanningssektoren, og særlig fra det offentlige utdanningssystemet, har verdi i arbeidslivet, både i *konkurransen* om attraktive stillinger og som grunnlag for *autorisasjon* i mange yrker og profesjoner. Også i arbeidslivet har verdsettingen av realkompetansen fra utdanningssektoren betydning.

*Førerkort* er et fortrinn, og ofte nødvendig, for å ha mange jobber, særlig i transportsektoren.

### 2.2.3 Realkompetanse fra lønnet arbeid

#### Omfang

Arbeidsmiljølovens §68 slår fast at *skriftlig attest* skal gis ved lovlig oppsigelse. Dette omfatter både at arbeidstakeren slutter etter eget initiativ og etter arbeidsgiverens initiativ. Loven krever bare at attesten skal inneholde opplysninger om arbeidstakerens navn, fødselsdato, hva arbeidet har bestått i og om arbeidsforholdets varighet. Det vil altså være tilstrekkelig å beskrive stillingens art med en setning eller to. Nærmere beskrivelse av oppgaver, opplæring eller prestasjoner kreves ikke. Minstekravet til en attest innebærer altså en nokså tynn dokumentasjon av den realkompetansen som er bygget opp gjennom arbeidet. En viss indirekte verdsetting av kompetansen ligger i erfaringens lengde og art.

Realkompetanse som blir synliggjort og eventuelt utviklet gjennom et arbeidsforhold, kan bli dokumentert av arbeidsgiveren i form av en mer utfyllende *personlig attest*, som regel etter forespørsel fra arbeidstakeren. Denne kan beskrive mer i detalj hva arbeidet har bestått i, hvor godt det har blitt utført og eventuell intern opplæring som har vært gitt. Det varierer antakelig mye hvor omfattende slik dokumentasjon er.

Mange virksomheter kartlegger og verdsetter de ansattes prestasjoner og kompetanse som ledd i lønnsfastsettelsen, medarbeidersamtalene, organiseringen av produksjonen og i markedsføringen. Slik *intern dokumentasjon* av realkompetanse er antakelig ofte virksomhetens eiendom, men kan avspeiles i attester til de ansatte etter forespørsel.

Det er i arbeidslivet også utviklet en rekke *godkjennings- og sertifiseringsordninger* der både opplæring og testing er organisert av bedriftene eller bransjene selv. Dette har som regel bakgrunn i krav fra produsenter, leverandører og kunder og har kvalitet og sikkerhet som mål.

### **Nytten av dokumentert realkompetanse**

Attester fra lønnet arbeid kan ha verdi i arbeidslivet i *konkurransen* om attraktive stillinger.

Attester fra lønnet arbeid kan også *inngå i en bredere dokumentasjon* av realkompetanse og ha betydning for opptak til og opplegg av utdanningsløp, se avsnitt 2.2.7.

Lov om fagopplæring i arbeidslivet, § 20, gir voksne mulighet til å fremstille seg til *fagprøve/svenneprøve* uten krav til tidligere utdanning dersom de kan dokumentere relevant yrkespraksis.

## **2.2.4 Realkompetanse fra ulønnet arbeid i organisasjoner**

### **Omfang**

Realkompetanse som blir synliggjort og eventuelt utviklet gjennom ulønnet arbeid i organisasjoner, blir antakelig i noen grad dokumentert av organisasjonene i form av *attester* etter forespørsel og ved *diplomer*. Også her kan lengden og arten av arbeidet være et indirekte mål på verdien av den realkompetansen som er opparbeidet.

### **Nytten av dokumentert realkompetanse**

Attester og bekreftelser fra ulønnet arbeid i organisasjoner kan ha verdi i arbeidslivet i *konkurransen* om attraktive stillinger.

## **2.2.5 Realkompetanse fra familie- og fritidsaktiviteter**

### **Omfang**

Realkompetanse som er synliggjort og eventuelt utviklet gjennom *omsorgsarbeid* i hjemmet blir normalt ikke dokumentert skriftlig utover at det er mulig å dokumentere omsorgsansvar.

Realkompetanse knyttet til det som ofte er *fritidsorienterte aktiviteter*, blir i noen grad dokumentert gjennom sertifiserings- og godkjenningsordninger som jegerprøve og båtførerprøve.

### **Nytten av dokumentert realkompetanse**

Dokumentert realkompetanse fra familie- og fritidsaktiviteter kan *inngå i en bredere vurdering* av realkompetanse, se avsnitt 2.2.7.

## 2.2.6 Realkompetanse fra andre land

### Omfang

Dokumentasjon av realkompetanse fra utdanning, lønnet arbeid, ulønnet arbeid i organisasjoner og familie- og fritidsaktiviteter som har vært demonstrert og eventuelt utviklet i andre land, vil være av *samme art som i Norge*. Den vil bestå i ulike typer vitnemål, karakterbevis, bekreftelser og attester. Omfanget og arten av dokumentasjonen vil variere fra land til land.

### Nytten av dokumentert realkompetanse

Dokumentasjon av *utdanning fra utlandet* blir ikke automatisk akseptert som inngangsbillett til det norske utdanningssystemet. Den må først godkjennes av norske utdanningsmyndigheter. For utdanning fra land innen EØS-området er det egne avtaler om gjensidig godkjenning.

Utenlandsk utdanning som i utlandet gir adgang til yrker som lege, tannlege, psykolog og advokat, får ikke automatisk *autorisasjon* i Norge. Utdanningene må først vurderes og godkjennes av norske autorisasjonsmyndigheter.

Utenlandske attester eller bekreftelser fra lønnet arbeid eller fra ulønnet arbeid i organisasjoner kan ha verdi i *konkurransen* om ledige stillinger. Verdien er imidlertid avhengig av

- *språket*. Jo vanskeligere det er å forstå innholdet i en attest, desto mindre er den antakelig verdt. Attester med fremmedartede skrifttegn og/eller språk har antakelig liten verdi. Oversetting er en kostnad som taler for å heller velge en annen søker.
- *kunnskapen* om den type utdanning og arbeid som er dokumentert. Jo dårligere kjennskap arbeidsgiveren har til innholdet i utdanningen og arbeidserfaringen, desto mindre betyr dokumentasjonen.
- *tilliten* til vurderingsevnen til den institusjon og person som har utarbeidet attesten. Tillit svekkes antakelig med jo mer fjerntliggende institusjonen ligger, både geografisk og kulturelt. Avstand kan være en hindring for å innhente muntlige referanser som kunne understøttet en attest.

## 2.2.7 Realkompetanse fra flere læringsarenaer

### Omfang

Den typen dokumentasjon som er beskrevet i avsnittene 2.2.2-5 er koblet til ulike læringsarenaer som utdanningsinstitusjoner, arbeidsgivere, organisasjoner med videre og gjelder realkompetanse som er synliggjort og eventuelt utviklet i en utdanning, jobb, tillitsverv etc. Denne dokumentasjonen gjelder derfor som regel bare en begrenset del av den enkeltes realkompetanse. Blir det i tillegg utarbeidet dokumentasjon av den samlede realkompetanse, som både omfatter medfødte evner og realkompetanse som er utviklet på ulike læringsarenaer?

I lov om voksenopplæring (28. mai 1976) heter det at staten skal sørge for tilrettelegging for dokumentasjon av samlet realkompetanse, *uavhengig av hvilken arena den er skaffet på*. ”Staten skal sørge for at voksne får adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystem, uavhengig av på hvilken måte de har skaffet seg kunnskapene.

Muligheter til å dokumentere slike kunnskaper og ferdigheter som faller utenom kompetanseområdene i utdanningssystemet, skal også søkes lagt til rette. Nærmere regler for dokumentasjon av kunnskaper og ferdigheter fastsettes av departementet”.

Frem til kompetansereformen var dette i hovedsak fulgt opp ved å opprettholde privatistordninger og gjennom fagarbeideropplæring via praksis (§20). Dokumentasjonen kan altså være vitnemål eller fag/svennebrev. §20-ordningen er studert i Pape, Reichborn og Kleven (1998).

Også *den ordinære fagarbeideropplæring*, med en blanding av skole og læretid, leder frem til en prøve og en dokumentasjon av realkompetanse fra flere arenaer.

Ordningene med å ta eksamen som *privatist* (se avsnitt 2.2.2), gir muligheter for å få dokumentert realkompetanse som er utviklet på ulike arenaer som utdanning, lønnet arbeid, ulønnet arbeid i organisasjoner og familie- og fritidsaktiviteter. Men dokumentasjonen gjelder bare akkurat det området en tar eksamen på.

Innen høyere utdanning er muligheten for å ta eksamen som privatist avhengig av at en har studiekompetanse, men også dette er mulig å oppnå ved å kombinere kompetanse fra ulike arenaer. Generell studiekompetanse kan oppnås etter den såkalte *23-5-regelen*, som krever at personen er fylt 23 år det året det søkes om opptak til høyere utdanning, at personen har minst fem års fulltids arbeidserfaring eller fem års samlet fulltidserfaring fra arbeid og utdanning. Som arbeidserfaring kan en også regne omsorgsarbeid og militær førstegangstjeneste/siviltjeneste. Som utdanning gjelder fullført og bestått kurs i videregående skole og/eller folkehøgskole, og eksamen fra høyere utdanning av minst ett års lengde.

I høyere utdanning organiseres arbeidet med verdsetting av realkompetanse for opptak til universiteter og høgskoler av den enkelte institusjon. Det er ingen felles nasjonal prosedyre. Søknad sendes på standard skjema til Samordna opptak. Når søknaden er registrert, får søkeren beskjed om å sende inn all dokumentasjon til den høgskolen eller universitet som er søkt om opptak til. Søkeren må selv skaffe informasjon fra de ulike institusjoner om krav og hvordan kompetanse skal dokumenteres. Den enkelte institusjon vurderer deretter søkerens realkompetanse. Når de er opptatt, kan det vurderes om deres realkompetanse gir grunnlag for fritak for enkelte prøver eller praksisperiode. Selve brevet med *”tilbud om studieplass på grunnlag av realkompetanse”*, som betyr at en har fått studieplass også basert på realkompetanse skaffet utenfor utdanningssystemet, kan oppfattes som en formell dokumentasjon av samlet realkompetanse fra flere arenaer.

Ved søking etter ny jobb har en arbeidstaker behov for å presentere et mer samlet bilde av de relevante deler av sin realkompetanse for den ledige jobben. Dette blir gjerne gjort gjennom en skriftlig søknad i form av en kort beskrivelse av kompetanse og motivasjon for jobben, vedlagt en mer fyldig CV. Attester og vitnesbyrd blir gjerne vedlagt søknaden. I andre jobber er det ikke nødvendig med skriftlig søknad, det er nok å møte frem. I begge tilfeller kan et eller flere intervju bli brukt for å kartlegge realkompetansen og dens relevans for jobben.

Det å få tilbud om ansettelse i en ledig stilling kan oppfattes som en form for dokumentasjon av realkompetanse. Det betyr at arbeidsgiveren har foretatt en samlet vurdering av ens realkompetanse i forhold til andre søkere.

Aetat dokumenterer realkompetanse for arbeidssøkere. Ved innlegging i registeret for arbeidssøkere, blir det lagt inn opplysninger om utdanningsnivå, tidligere yrke, alder, om en har førerkort med mer. Også andre formidlingsbedrifter kartlegger

den enkeltes samlede kompetanse. Arbeidsformidling via internett krever at arbeidssøkeren fyller ut en CV.

## Nytte

Vitnesbyrd, fag/svennebrev basert på privatist- og praksisordninger er nyttige i konkurransen om ledige stillinger.

I attraktive, krevende jobber kan det å bli ansatt bli vurdert av andre arbeidsgivere som en dokumentasjon på samlet realkompetanse.

I bedrifter som opererer i anbudsmarkeder er det ofte nødvendig å vedlegge CV for de som skal arbeide på prosjektet. Bedriftene har da ofte databaser med CV-er for sine ansatte.

Arbeidsformidling via internett forutsetter innlegging av CV.

## 2.3 NSDR

### 2.3.1 Innledning

Vi beskriver her de *endringer* i ordninger for dokumentasjon av realkompetanse som er gjort etter våren 1998 og ordninger som er foreslått av Realkompetanseprosjektet men som enda ikke er gjennomført.

### 2.3.2 Realkompetanse fra utdanningssektoren

#### Omfang

Ordningene for dokumentasjon av den realkompetanse som er utviklet i utdanningssektoren, er i hovedsak som før. For grunnskoleopplæring og videregående opplæring er det imidlertid en del endringer knyttet til innføringen av Opplæringsloven av 1998 med senere endringer og forskrifter.

Det er nå slått fast at alle som gjennomgår videregående opplæring har *rett* til å få opplæringen dokumentert.

En skiller mellom *tre grupper* av deltagere i videregående opplæring: elever, lærlinger og lærekandidater. Lærekandidater er en ny kategori. Det er en person som har inngått en opplæringskontrakt med sikte på en mindre omfattende prøve enn fag- og svenneprøve. Lærlinger og lærekandidater behandles i avsnitt 2.3.6 fordi den realkompetansen de tilegner seg normalt er både fra utdanning og arbeidsliv, altså fra en kombinasjon av læringsarenaer.

Den dokumentasjonen som kan gis til elevene, er vitnemål og kompetansebevis. *Vitnemål* er dokumentasjon for bestått treårig opplæringsløp som gir studie- eller yrkeskompetanse i fag som ikke har læretid i bedrift. For å få vitnemål må som hovedregel alle fag og eksamener som uttrykkes i vitnemålet i henhold til læreplanen, være bestått. På vitnemålet oppgis karakterer.

*Kompetansebevis* er dokumentasjon for deltakelse i opplæring innen moduler og enkeltfag. Det kan omfatte standpunkt karakterer og/eller eksamens karakterer eller bare dokumentere at en har gjennomgått en spesifisert opplæring. Kompetansebeviset sikrer at alle som har gjennomgått en eller annen videregående opplæring, får dokumentert dette.

I forhold til tidligere er det langt klarere hva slags dokumentasjon som skal gis for videregående opplæring som ikke leder frem til vitnemål. Det har tidligere vært uklarerhet om dette, selv om det gradvis kom inn i lovverket på 1990-tallet at videregående opplæring kunne lede til delkompetanse (Markussen, 1995).

## Nytte

*Kompetansebeviset* styrker konkurranseevnen på arbeidsmarkedet for de som bare har tatt deler av videregående opplæring og ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse og som tidligere derfor ikke fikk noen formell dokumentasjon av sin realkompetanse fra videregående opplæring

### 2.3.3 Realkompetanse fra lønnet arbeid

#### Omfang

For personer i lønnet arbeid omfatter et NSDR en rett til å få dokumentert den realkompetansen som vises og eventuelt utvikles gjennom arbeidet. Dokumentasjonen skal bestå av en *kompetanseattest* som utfylles og oppdateres av individet og som attesteres av arbeidsgiver. Hvor ofte en slik attest skal utarbeides, er ikke presisert. Dette er imidlertid ikke bare en form for sluttattest. Den er tenkt oppdatert regelmessig, eventuelt på arbeidstakerens initiativ, kanskje en til to ganger i året i tilknytning til medarbeidersamtaler.

Det tilbys et *standard opplegg* for en kompetanseattest og en anbefalt *prosedyre*: Arbeidstakeren lager først et forslag. Deretter går arbeidsgiver og arbeidstaker gjennom forslaget og forsøker å komme frem til en beskrivelse de kan enes om. Deretter undertegner de begge på attesten.

Kompetanseattesten skal være den *ansattes eiendom*. Den skal altså fritt kunne brukes i forbindelse med søking på ny jobb og søking om opptak til utdanning.

Et NSDR vil også omfatte en standard CV som anbefales brukt av den enkelte person for å sammenfatte livsløpet og den samlede realkompetanse, se avsnitt 2.3.7.

De foreslåtte endringer skal være et supplement til eksisterende ordninger.

#### Nytte

Arbeidsgiverens deltagelse i prosessen frem til en attestert kompetanseattest, innebærer *økt bevissthet* om de ansattes realkompetanse. Dette kan styrke virksomhetenes evne til å utnyttet de ansattes realkompetanse.

Siden kompetanseattesten er en attestert beskrivelse, og har en standardisert "offentlig" form, vil den kunne ha større betydning i arbeidslivet enn dagens lovbestemte sluttattester og personlige attester.

Kompetanseattester fra ulike arbeidsgivere kan også *inngå i en bredere og sterkere satsing på dokumentasjon* av realkompetanse og få større betydning for opptak til og opplegg av utdanningsløp, se avsnitt 2.3.7.

Lov om fagopplæring i arbeidslivet er nå erstattet av paragrafer i Opplæringsloven. Den tidligere muligheten for å fremstille seg for fagprøve/svenneprøve uten krav til tidligere utdanning (§20), dekkes nå av §3-5, der det heter at det er mulig å ta fag- og svenneprøve på grunnlag av allsidig praksis i faget som er 25 prosent lengre enn den fastsatte læretiden. Fylkeskommunene ved yrkesopplærings-

nemnden avgjør om den praksisen kandidaten viser til, kan godkjennes, og kan i særlige tilfelle godkjenne kortere praksis. Kandidater som går opp til fag- eller svenneprøve på et slikt grunnlag, kalles *praksiskandidater*.

### **2.3.4 Realkompetanse fra ulønnet arbeid i organisasjoner**

Realkompetanseprosjektet anbefaler at det utarbeides en standard *egenerklæring* om de kompetanseutviklende aktiviteter en har deltatt i og den realkompetanse en har vist. Individet er selv ansvarlig for utfylling og oppdatering. Realkompetanseprosjektet foreslår ikke en ordning med attesting, men anbefaler at det bør vurderes å innføre attesting. Det er utviklet et spesielt tilpasset dokumentasjonsverktøy til bruk i tredje sektor.

### **2.3.5 Realkompetanse fra familie- og fritidsaktiviteter**

Ingen endring i forhold til situasjonen uten NSDR.

### **2.3.6 Realkompetanse fra andre land**

Ingen endring i forhold til situasjonen uten NSDR.

### **2.3.7 Realkompetanse fra flere læringsarenaer**

Opplæringsloven omfatter nå, med bakgrunn i Realkompetanseprosjektets rapport, en rett for voksne som har rett til videregående opplæring, til å få dokumentert sin realkompetanse i form av et *kompetansebevis*. Voksne som ikke har rett til videregående opplæring, kan få dokumentert sin realkompetanse i form et kompetansebevis dersom de blir vist til dette via kommune, Aetat eller trygdeetaten. Fylkeskommunen har plikt til å imøtekomme behovet for realkompetansevurdering for de som har rett til videregående opplæring.

NSDR innebærer en langt større satsing enn tidligere på dokumentasjon av samlet realkompetanse, der denne delvis er synliggjort og utviklet utenfor utdannings-systemet. Selve kartleggingen og verdsettingen skjer ved ett eller flere *sentre* organisert av fylkeskommunene. Ved disse sentrene får voksne informasjon og veiledning, og de får kartlagt og verdsatt sin realkompetanse. Realkompetansen blir vurdert i forhold til læreplaner i den videregående skole. Målet er å fastsette hvilket nivå i den videregående skole den enkeltes realkompetanse ligger på og om det må tas opplæring i spesielle fag, om det trengs spesielt tilpasset opplæring eller om utdanningsløpet kan avkortes for å nå et bestemt mål. For en gitt samlet realkompetanse, synliggjort og utviklet på ulike arenaer, skal verdsettingen vise hva den er likeverdig med av realkompetanse oppnådd gjennom videregående opplæring alene. Den skal altså vise i hvilken grad realkompetanse basert på utdanning kan erstattes av realkompetanse helt eller delvis utviklet på andre læringsarenaer.

Tidligere var retten til realkompetansevurdering knyttet til inntak til opplæring og eventuelt til vurdering av avkorting av opplæringsløp. Nå åpnes det også for realkompetansevurdering når formålet ikke er videre utdanning. Det betyr at fylkeskommunen kan imøtekomme et behov for dokumentasjon av yrkeskompetanse, eller realkompetanse av relevans for yrkeslivet. En metode for å oppnå dette er ved yrkesprøving. Særlig for innvandrere anses dette som en egnet metode for synliggjøring av realkompetanse.

I avsnitt 2.3.2 nevnte vi at det i Opplæringsloven nå er to grupper deltakere i videregående opplæring som har læretid i bedrift: lærlinger og lære kandidater. For lærlinger består dokumentasjonen på realkompetanse i *fag-/svennebrev*.

For lære kandidater er dokumentasjonen et *kompetansebevis*, som kan være en dokumentasjon på at en har gjennomgått en spesifisert opplæring, eller et bevis på bestått spesielt tilpasset kompetanseprøve. Lære kandidater er en ny kategori innen videregående opplæring, som tar sikte på en mindre omfattende opplæring enn helt frem til fag- eller svennebrev.

I lov om *universiteter og høyskoler* ble det i 2000 tatt inn at personer som er minst 25 år, ikke trenger å ha generell studiekompetanse for å bli opptatt til enkeltstudier. Det skal i stedet vurderes om deres realkompetanse gir de nødvendige kvalifikasjoner for vedkommende studie. Dette øker mulighetene for opptak på grunnlag av kombinasjoner av tidligere utdanning, yrkespraksis med mer. Dokumentasjonen blir da et brev om opptak på grunnlag av realkompetanse fra praksis. Når kvalifikasjonene for studiet delvis stammer fra praksis, vil også vitnesbyrdene fra eksamener innen studiet bli en dokumentasjon av realkompetanse fra både praksis og utdanning.

De samme endrede krav til opptak ved universiteter og høyskoler legges til grunn for dem som ønsker å ta eksamen som *privatist*.

Realkompetanseprosjektet anbefaler at arbeidstakere utarbeider en *CV* etter et standard, europeisk opplegg (EURO-CV).

## Nytte

Et offentlig kompetansebevis vil ha direkte betydning for opptak og mulig avkortning av utdanningsløp frem mot et utdanningsmål. Et slikt kompetansebevis vil også styrke konkurranseevnen for den enkelte i arbeidslivet fordi det dokumenterer mer av realkompetansen enn de tidligere delkompetansebevis eller modulbevis.

En standard CV kan bli mye brukt dersom den tas i bruk i tilknytning til utarbeidingen av kompetansebevis og kompetanseattester. Det er usikkert om den vil ha noen betydning i arbeidslivet i yrker der det allerede er vanlig å utarbeide CV-er, siden det fortsatt er snakk om en oversikt over livsløp og kompetanseutvikling som den enkelte selv stiller opp.

## 2.4 Oppsummering

Realkompetanse dokumenteres også uten et NSDR. Men NSDR bidrar til en mer standardisert og omfattende dokumentasjon av den enkeltes realkompetanse.

Et NSDR innfører i hovedsak fire typer ny dokumentasjon:

- *Kompetansebevis* for realkompetanse utviklet i utdanningssystemet og for samlet realkompetanse utarbeidet på flere læringsarenaer, herunder realkompetanse utviklet i andre land. Beviset utstedes av fylkeskommunen og beskriver realkompetansen i forhold til gjeldende læreplaner i videregående opplæring.
- *Kompetanseattest* for lønnet arbeid. Denne supplerer de allerede eksisterende dokumentasjons-, sertifiserings- og autorisasjonsordningene i

arbeidslivet. Attesten beskriver hvilke arbeidsoppgaver som er utført, og er attestert av arbeidsgiver.

- *Egenerklæring* om ulønnet arbeid i frivillige organisasjoner. Dette er en persons egen beskrivelse av den realkompetanse som er vist og eventuelt utviklet i ulønnet arbeid i organisasjoner.
- *Standard CV*. Dette er en CV-mal med veiledning som anbefales brukt av alle som har behov for å dokumentere sin samlede realkompetanse. Det er en egenerklæring.

I tillegg omfatter systemet nasjonale prosedyrer for hvordan denne dokumentasjonen skal frembringes. Særlig sentralt er fylkeskommunale sentre som skal stå for kartleggingen og verdsettingen av realkompetansen inn mot videregående opplæring, og arbeidsgivernes rolle i dokumentasjon av realkompetanse som er synliggjort og eventuelt utviklet i virksomhetene.

Et NSDR innebærer også utvidede muligheter for å få dokumentasjon på realkompetanse ved å bli opptatt ved, eller ta eksamen ved *universiteter og høyskoler*, delvis basert på realkompetanse fra læringsarenaer utenfor utdanningssystemet.

*Tabell 2.1 Dokumentasjon av realkompetanse*

Læringsarenaer	Uten NSDR	Med NSDR
<i>Utdanningssektoren</i>	Vitnemål Delkompetansebevis Modulbevis Kursbevis Førerkort	Vitnemål <b>Kompetansebevis</b> Kursbevis Førerkort
<i>Lønnet arbeid</i>	Sluttattest (§68) Personlig attest Sertifikater	Sluttattest (§68) <b>Kompetanseattest</b> Personlig attest Sertifikater
<i>Ulønnet arbeid i organisasjoner</i>	Attester Diplomer	<b>Egenerklæring</b> Attester Diplomer
<i>Familie- og fritidsaktiviteter</i>	Dokumentasjon av omsorgsansvar Jegerprøvebevis Båtførerbevis Andre bevis	Dokumentasjon av omsorgsansvar Jegerprøvebevis Båtførerbevis Andre bevis
<i>Andre land Kombinasjoner</i>	Variierende dokumentasjon Vitnemål (privatist) Fag/svennebrev (§20) Tilbud om ansettelse Tilbud om studieplass på grunnlag av realkompetanse CV	Variierende dokumentasjon Vitnemål (privatist) Fag/svennebrev (§3-5) <b>Kompetansebevis</b> Tilbud om ansettelse Tilbud om studieplass på grunnlag av realkompetanse <b>Standard CV</b>

## 3 Metodisk tilnærming

### 3.1 Innledning

Vi skal i dette kapitlet forklare de metodene vi vil foreslå for å analysere de økonomiske virkningene av et NSDR

Først plasserer vi et NSDR inn i et *helhetlig bilde* av samfunnsøkonomien og skisserer hovedtyper av virkninger av et NSDR.

Deretter drøfter vi *aktørenes valg* innenfor de rammebetingelser som et NSDR innebærer. Virkningene av et NSDR vil være en sum av de valg som treffes av enkeltpersoner, virksomheter og organisasjoner.

Til slutt i dette kapitlet konkretiserer vi ulike typer analyser som kan belyse *kostnads- og nytteeffektene* på samfunnsnivå.

### 3.2 NSDR i samfunnsøkonomien

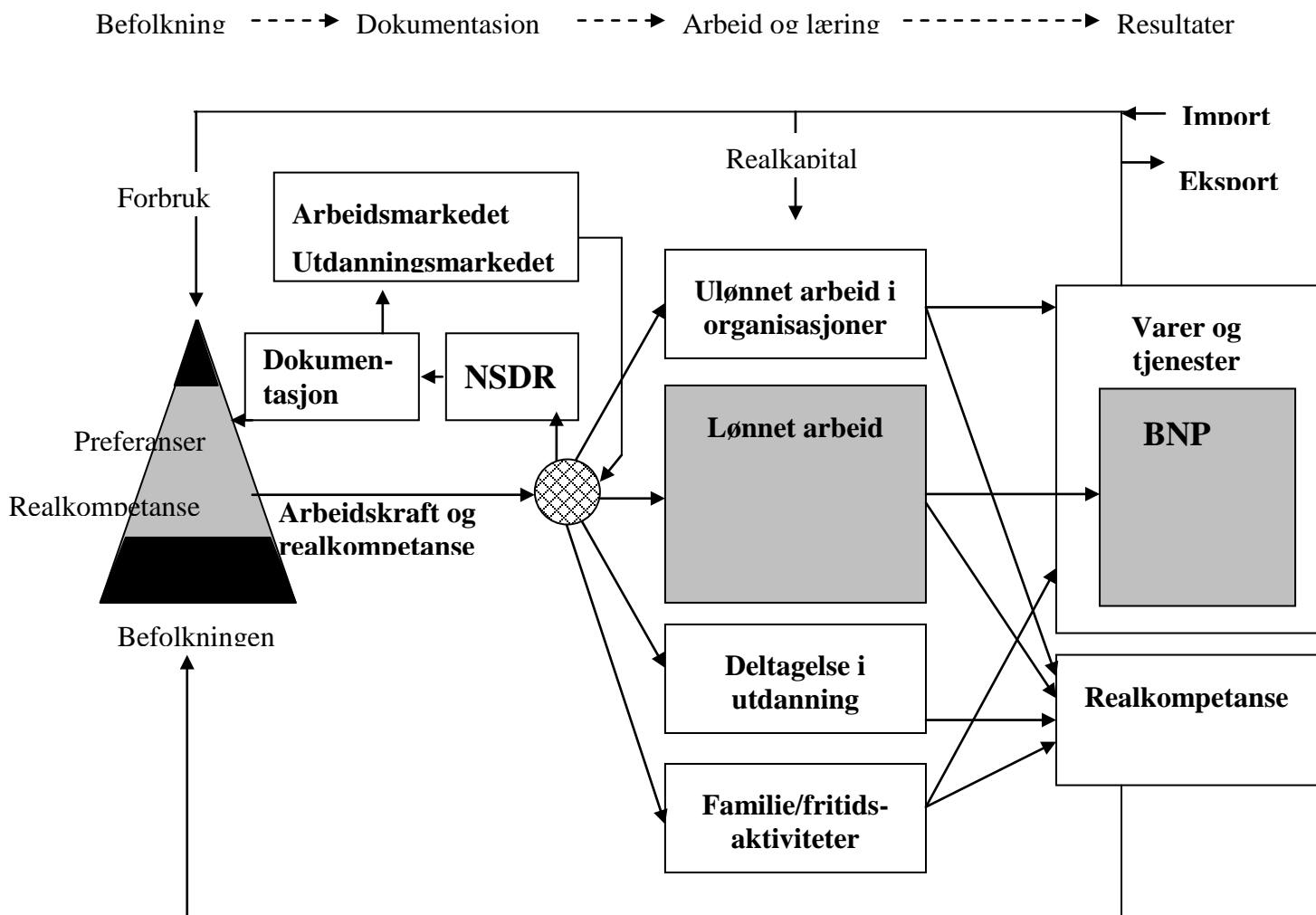
Et NSDR vil bidra til å *synliggjøre realkompetanse* som befolkningen har og som tidligere ikke var formelt dokumentert. Nye typer formell dokumentasjon i form av kompetanseattester, kompetansebevis med mer vil gradvis bli brukt i arbeidslivet og i samfunnslivet for øvrig for å skaffe seg jobb, vinne posisjoner, elev- og studieplasser.

Å utarbeide denne dokumentasjonen *koster* samfunnet ressurser, dels i form av kvalifiserte fagpersoner som bruker sin tid og kompetanse på å dokumentere andres realkompetanse, og dels ved at de som vil skaffe seg slik dokumentasjon, selv må bruke ressurser på det. Dette er ressurser som alternativt kunne vært brukt til andre formål.

Når denne nye og mer omfattende dokumentasjonen etter hvert tas i bruk, vil den også ha *virkinger* på hva folk velger å gjøre. En mulighet er at det blir mindre ressursbruk i utdanningssektoren fordi utdanningsmål kan nås med mindre tid i undervisning. Økt behovet for spesialtilpassede undervisningsopplegg kan trekke i motsatt retning. En annen mulighet er at arbeidstakernes realkompetanse blir bedre utnyttet siden den er mer synlig. Bevisstgjøring av realkompetanse kan også ha positive motivasjonseffekter for den enkelte. Økt anerkjennelse av realkompetanse fra praksis kan gjøre det mer attraktivt å gå ut i arbeid etter grunnskolen. For mange gir dette en bedre utnytting av deres læreevne enn fortsatt skole. Som alltid når nye muligheter åpner seg og andre valg treffes, er det også mulig at noen vil vinne og andre vil tape.

Det er denne typen virkninger vi skal forsøke å gi en oversikt over i denne rapporten. Et samfunnsperspektiv på virkningene kan skisseres med utgangspunkt i figur 3.1. Den viser i hovedtrekk en befolkning som leverer arbeidskraft og

Figur 3.1 Virkninger av dokumentasjon av realkompetanse



realkompetanse til ulike aktiviteter: ulønnet arbeid i organisasjoner, lønnet arbeid, utdanning og familie/fritidsaktiviteter. Aktivitetene fører til produksjon av varer og tjenester og ny realkompetanse. Varene og tjenestene byttes i noen grad med varer og tjenester fra andre land. Noe brukes til å bygge opp realkapitalen, det fysiske grunnlaget for aktivitetene (maskiner, utstyr, bygninger med mer). Resten går til befolkningens forbruk. Realkompetansen bygges opp i befolkningen.

Det *lønnede arbeidet* er skravert for å markere at det er den sentrale kilden til den høye materielle levestandard i samfunnet. Det *høye nivået* er skapt gjennom spesialisert produktiv virksomhet i bedrifter, etater, institutter, departementer med mer. Rent fysisk sett er det ikke skapt i den ulønnede sektor, selv om arbeidet i denne sektoren er av sentral betydning for å fornye kreftene til de sysselsatte, for utviklingen av realkompetanse, for befolkningens livskvalitet og for å skape tilgang på ny arbeidskraft.

Resultatene av det lønnede arbeidet blir målt med brutto nasjonalproduktet (BNP). Dette består av *varer og tjenester* som får sin verdi enten fastsatt på et marked eller til det produksjonen av dem koster i form av lønn og andre utgifter. Varer og tjenester som ikke direkte inngår i BNP, er de som skapes av ulønnet arbeid i organisasjoner, og ulønnet arbeid i familie- og fritidsaktiviteter.

Deltagelse i *utdanning* har vi ikke regnet som en aktivitet som leverer varer og tjenester. I den grad det å utdanne seg er et gode i seg selv, kunne vi oppfattet det som en tjeneste som forbrukes. Her velger vi å se deltagelse i utdanning som utvikling av egen realkompetanse. Det lønnede arbeid i utdanningssektoren er en del av det samlede lønnede arbeid i samfunnet.

Det nasjonale system for *dokumentasjon* av realkompetanse (NSDR) er behandlet spesielt i figuren. Dels er det en aktivitet som legger beslag på noe arbeidskraft. Dels leverer det dokumentasjon tilbake til befolkningen. Dokumentasjonen har også betydning for arbeidsmarkedets og utdanningsmarkedets virkemåte. Den påvirker hvem som velges til ledige stillinger og elev/studieplasser og hvordan disse valgene tas. Dermed påvirkes også fordelingen av arbeidskraft og realkompetanse på ulike aktiviteter.

Oppsummert er de viktigste typer virkninger av et NSDR at det:

- legger *beslag* på arbeidskraft og realkompetanse. Dette er ressurser som alternativt kunne gått til lønnet arbeid, utdanning, ulønnet arbeid i organisasjoner og familie/fritidsaktiviteter. I tillegg kommer varer som brukes i driften, som ikke er synliggjort på figuren. Varer kunne alternativt gått til realkapital eller til befolkningens forbruk.
- påvirker befolkningens *valg* mellom å delta i lønnet arbeid, utdanning, ulønnet arbeid i organisasjoner eller familie/fritidsaktiviteter eller kombinasjoner av disse aktiviteter. Dette påvirker igjen hvor mye og hva slags varer og tjenester som produseres. Det kan også påvirke hvor mye som produseres gjennom lønnet arbeid og gjennom ulønnet arbeid.
- påvirker hvordan realkompetansen blir *utnyttet* i lønnet arbeid og dermed produktiviteten i det lønnede arbeidet. Et NSDR kan bidra til at tilpasningen mellom arbeidstakernes realkompetanse og oppgavenes krav blir bedre. Det kan også stimulere arbeidsmotivasjonen.
- påvirker hvordan realkompetansen blir *utnyttet* i *utdanningssektoren* og dermed produktiviteten i utdanningssektoren. Et NSDR kan bidra til at utdanning konsentreres sterkere om oppbygging av *ny* realkompetanse for den enkelte. Det kan styrke selvtillit og motivasjon for utdanning. Samtidig kan dette kreve skreddersydde opplegg som kan være mer ressurskrevende for institusjonene.

## 3.3 Aktørenes valg

### 3.3.1 Det enkelte menneske

Et NSDR innebærer to viktige prinsipper som er sentrale for hvor mange som får dokumentert sin realkompetanse og for virkningene av det:

- Det er *frivillig* for individet å delta i ordninger for dokumentasjon av realkompetanse.

- Dokumentasjonen skal være *individets eiendom*.

Det første prinsippet innebærer at ressursbruken knyttet til å dokumentere realkompetanse er avhengig av hvor mange mennesker som tror det alt i alt kan være nyttig for dem å gå inn i en slik dokumentasjonsprosess. På ethvert tidspunkt vil det være en *etterspørsel* etter å få dokumentert sin realkompetanse.

Det andre prinsippet betyr at individet kan *bruke dokumentasjonen fritt* i sin søking til ulike ledige jobber og til ulike utdanninger. Særlig for ansatte er dette en viktig rettighet. Det betyr at den kompetanseattesten som arbeidsgiveren attestere, kan brukes fritt til søking på stillinger hos eksempelvis konkurrerende arbeidsgivere.

Et NSDR vil etter Realkompetanseprosjektets anbefalinger innebære en rett til å få dokumentert sin realkompetanse fra arbeidslivet, forankret i lovverket. Denne dokumentasjonen kan være en kompetanseattest som er skrevet av den enkelte arbeidstaker, drøftet med arbeidsgiveren og ved enighet, attestert av arbeidsgiveren. Til forskjell fra tidligere skal slik dokumentasjon utarbeidet og *oppdatert regelmessig*. Det er ikke nødvendig for den enkelte å be om attest i forbindelse med at en tenker seg å søke ny jobb. Noen ganger kan dette være vanskelig fordi det internt signaliserer at en er på vei ut av bedriften og ikke er noe å satse på. Nøkkelpersonell kan imidlertid styrke sine kort internt ved å flagge at de ser seg om etter ny jobb. Men i slike situasjoner kan det antakelig noen ganger være vanskelig å få en attest før en har sluttet, til bruk i søkeprosessen.

For å forklare individenes valg vil hovedtilnærmingen i rapporten være at de styres av en søking etter høyest mulig *livsinntekt* innenfor sine rammebetingelser. Utdanning blir valgt selv om det ikke gir noe inntekt underveis, fordi det forventes høyere lønn etter at utdanningen er fullført. En jobb med lav lønn kan aksepteres hvis den er inngangen til en karriere som forventes å gi god lønn på lengre sikt. Å dokumentere sin realkompetanse kan bli valgt dersom det forventes å styrke mulighetene i arbeidslivet eller i utdanningssektoren på sikt, eller dersom det bidrar til å forhindre dårligere muligheter. Andre typer motivasjonskilder enn inntekt har betydning for de valg som treffes. Vi går imidlertid ikke så mye inn på disse motivene i denne rapporten.

### 3.3.2 Virksomhetene

Bedrifters etterspørsel etter arbeidskraft antas i hovedsak å styres av et ønske om *størst mulig lønnsomhet* innenfor de rammebetingelser samfunnet og markedene setter.

Tidsperspektivet for lønnsomheten kan variere mellom bedrifter. Noen tilpasser seg for å oppnå maksimalt overskudd her og nå. Andre investerer i forskning og utvikling i håp om å oppnå langsiktige gevinster. En sentral drivkraft for slik *innovativ* virksomhet er muligheten for en bedrift til å oppnå en monopolgevinst ved at bedriften iallfall i en periode er mer eller mindre alene om å tilby et etterspurt, nyutviklet produkt.

Et NSDR påvirker bedriftenes lønnsomhet ved at det blir en oppgave for arbeidsgivere å attestere på en kompetanseattest. Omfanget av ansatte som ønsker slik attestasjon er i prinsippet utenfor bedriftenes kontroll. For å kunne attestere må bedriftene gå gjennom den ansattes forslag til beskrivelse av sin realkompetanse og vurdere om den er korrekt. I den grad bedriftene får ny kunnskap om de

ansattes realkompetanse gjennom dette, kan det påvirke hvordan bedriftene velger å utnytte sine ansatte.

Bedriftene vil også møte et NSDR når de søker etter arbeidskraft, ved at kompetanseattester, kompetansebevis og en standardisert CV stadig oftere blir en del av den dokumentasjonen som vedlegges søknader. Bedrifter vil dermed i mange tilfeller få et *bedre bilde* av realkompetansen til mange søkere, ikke minst av den realkompetansen som er utviklet i konkurrerende bedrifter. Også dette kan påvirke bedriftenes valg. Det kan påvirke hvem som ansattes når det er flere å velge mellom, og det kan kanskje gå fortere å bestemme seg når dokumentasjonen er bedre.

Virksomheter under offentlig forvaltning har ikke overskudd som mål, men antas å søke etter å få mest mulig resultater ut av de arbeidstakere som er ansatt innenfor *gitte lønnsbudsjetter*. Også for disse virksomheter kan et NSDR medføre større bevissthet om og utnytting av de ansattes realkompetanse og bedre informasjon om søkere til ledige stillinger.

### 3.3.3 Utdanningstilbyderne

Det offentlige utdanningssystemet tilbyr nesten *gratis utdanning*, finansiert over offentlige budsjetter.

Befolkningen har rettigheter knyttet til *videregående* opplæring. Søkingen bestemmer dermed antall elever. Fordelingen på fagområde blir i større grad styrt fra myndighetenes side. Det kan bli konkurranse om opptak på enkeltfag.

Det er ikke etablert noen rett til *høyere* utdanning. Den enkelte institusjon vurderer om personer med opptak på grunnlag av realkompetanse delvis fra praksis skal tilbys plass.

*Skreddersydde utdanningsløp* for personer med opptak delvis basert på realkompetanse fra praksis, kan innebære avkortede løp frem til et gitt utdanningsmål. Samtidig kan det koste ressurser å legge opp individuelle utdanningsløp.

Det er uklart i hvilken grad institusjonene har *handlingsrom* til å bestemme i hvilken grad de vil ta opp søkere der realkompetanse fra praksis er en del av grunnlaget. Hvis det eksisterer et handlingsrom og ressursbruken for ulike opptakskategorier av søkere er forskjellig, kan sammensetningen vris i retning av de billigste studentene.

Innen andre deler av utdanningssektoren må deltagerne betale for utdanningen. Institusjonene har ofte *ideelle formål* i tillegg til at de i det minste må gå i balanse.

### 3.3.4 Frivillige organisasjoner

Også de frivillige organisasjoner har gjerne *ideelle formål* i tillegg til at de må gå i økonomisk balanse. De har ingen plikter til å attestere kompetanseattester eller lignende. De kan imidlertid velge å tilby dette. I et samfunn med stadig større vekt på dokumentert realkompetanse, kan dette bli nødvendig for å opprettholde og styrke rekrutteringen.

## 3.4 Kostnads-nytte tilnærmingen

En tradisjonell *kostnads-nytte analyse* blir ofte brukt til å analysere lønnsomheten i investeringsprosjekter av typen utgifter først og avkastning over lang tid etterpå.

Et NSDR innebærer heller en endring i samfunnets permanente organisering, der det også kan være interessant å studere virkninger for kostnader, nytte og fordelingseffekter på det enkelte tidspunkt. Virkningene vil være de samlede kostnader og den samlede nytte i form av endret tilgang på varer og tjenester for befolkningen som følger av de valg som aktørene treffer innenfor rammebetingelsene gitt av et NSDR.

Vi vil skille mellom to hovedtilnærminger:

- Tilpasningen på *et bestemt tidspunkt*. Dette blir en analyse av alternative tilpasninger i økonomien med mer eller mindre dokumentasjon av realkompetanse, eventuelt med eller uten NSDR. I de ulike alternativer kan en forsøke å beskrive kostnader knyttet til driften, eventuelle gevinster knyttet til større produksjon av varer og tjenester og eventuelle fordelingseffekter.
- Utviklingen *over tid*. Bedre muligheter for dokumentasjon av realkompetanse bidrar til å bygge opp en samlet dokumentasjon i takt med utviklingen i realkompetansen, altså dokumentasjon av akkumulert realkompetanse. Dette har langsiktige effekter på samfunnet. Et NSDR åpner alternative veier til å nå et akkumulert realkompetansenivå, eksempelvis i form av et utdanningsmål.

Begge disse tilnærmingene vil bli brukt i resten av rapporten for å belyse virkningene av å innføre et NSDR. Den første tilnærmingen vil bli brukt i følgende typer analyser:

- En analyse av de *direkte driftskostnader* knyttet til dokumentasjon av realkompetanse. Disse er dels avhengig av kostnadene per gang en person får dokumentert deler av sin realkompetanse og dels avhengig av hvor mange personer som vil etterspørre en slik tjeneste. I kapittel 4 ser vi særlig på den første komponenten.
- En analyse av virksomhetenes *utnytting av realkompetanse* og hvordan dette kan påvirke den samlede produksjon av varer og tjenester.
- En analyse av enkeltmenneskenes *ønsker om dokumentasjon* og de virkninger dette kan ha for den samlede produksjon av varer og tjenester. Vi bringer her også inn virkningene på fordelingen av lønn og sysselsettingsmuligheter mellom personer med ulike ressurser.
- En analyse av hvordan et NSDR kan påvirke *tilpasningen* mellom arbeidssøkere og ledige stillinger.

Den andre tilnærmingen følges i de følgende typer analyser:

- En analyse av *utviklingen i driftskostnader* over tiden.
- En analyse av de individuelle *valg mellom utdanning og arbeid*
- En analyse av de *langsiktige virkninger på lønnsstruktur og sysselsettingsmuligheter* av en gradvis bedre dokumentasjon av realkompetansen i samfunnet.

Vi skisserer også enkelte andre typer analyser.

## 4 Dokumentasjonens driftskostnader

### 4.1 Innledning

Vi skal her gi en oversikt over merkostnadene ved dokumentasjon av realkompetanse knyttet til å innføre et NSDR. Vi ser her bare på kostnader ved *selve dokumentasjonsvirkesomheten*. Kostnadskomponentene blir i hovedsak listet opp, da tallfesting ikke er formålet med dette prosjektet.

Kostnadene består særlig av bruk av arbeidskraft. I tillegg kommer bruk av ulike typer varer og bruk av realkapital.

Kostnadene vil avhenge av hvor mange som ønsker å få sin realkompetanse dokumentert. Dette drøftes i hovedsak i et senere kapittel.

### 4.2 Realkompetanse fra utdanningssektoren

Et NSDR innebærer at delkompetansebevis og modulbevis erstattes av *kompetansebevis*. Denne endringen innebærer at det legges opp til en sterkere innsats i dokumentasjon av videregående opplæring som ikke leder frem til vitnemål eller til fag/svennebrev. Dette innebærer økt bruk av faglige og administrative ressurser knyttet til å skrive ut bevisene. Metoden for å beregne dette vil være å innhente informasjon fra utdanningsinstitusjonene om tidsbruk per bevis. Deretter multipliseres dette med antall bevis utskrevet per år. Anslag på hvor mange som forlater utdanningssystemet hvert år uten vitnemål eller fag/svennebrev kan beregnes fra data i Statistisk sentralbyrås utdanningsregister og tilkoblede registre.

Anslag på tendensen til å forlate videregående opplæring uten vitnemål eller fag/svennebrev kan anslås ut fra et datamateriale som omfatter alle bosatte personer i Norge i minst to etterfølgende år. For hver person angis det kjønn og fødselsår. Videre må det for hvert år og for hver person angis om en er under utdanning eller ikke. Dersom en er under utdanning, må det være oppgitt hvilken utdanning og type utdanningsinstitusjon. Videre må det være oppgitt høyeste fullførte utdanning, herunder fag/svennebrev. Det må også være angitt om den enkelte bodde i Norge i de to årene og eventuelt om en er førstegenerasjons- eller andregenerasjons innvandrer. Ut fra et slikt datamateriale kan det beregnes hvor stor andel av personene med spesifikke karakteristika (kjønn, alder, høyeste fullførte utdanning med mer), i en spesifikk del av utdanningssektoren, som året etter

gikk videre i et utdanningsløp, skiftet fag eller forlot utdanningssektoren. Slike andeler kan brukes til å anslå potensialet for etterspørselen etter kompetansebevis.

Selv om det ikke er noen vesentlig nye ordninger for dokumentasjon av realkompetanse innen høyere utdanning, er det mulig at et NSDR vil øke søkingen til universiteter og høyskoler på grunnlag av realkompetanse fra ulike typer praksis. Grunnlaget for dette vil være det økte fokus på mulighetene til å få opptak og spesialtilpassede opplegg delvis basert på praksis. Dette vil medføre økte kostnader for institusjonene, både knyttet til å kartlegge og verdsette realkompetansen og knyttet til å lage spesialtilpassede undervisningsopplegg.

### 4.3 Realkompetanse fra lønnet arbeid

Et NSDR innebærer økt bruk av ressurser i virksomhetene knyttet til utarbeiding av *kompetanseattester*.

Dels medgår det ressurser for de ansatte til å *utarbeide et forslag*. Realkompetanseprosjektets sluttrapport anslår at den enkelte bruker fra en til fire timer til å fylle ut kompetanseattest første gang. Oppdateringer krever fra en til to timer. Kostnadene for virksomheten er avhengig av om dette skjer i arbeidstiden eller ikke.

Dels medgår det ressurser for både arbeidsgiver og arbeidstaker til å *sammen gå gjennom* utkastet og til eventuelle revisjoner.

I et prosjekt i regi av Realkompetanseprosjektet, anslås de samlede kostnader per ansatt til inntil ett dagsverk

Anslagene på tidsbruk fra Realkompetanseprosjektet er basert på pilotprosjekter i utvalgte virksomheter. Tidsbruken innen et etablert NSDR med standardiserte opplegg og stadig mer erfaring med bruken av det, vil kunne ta vesentlig mindre tid per attest.

Hvor ofte kompetanseattesten skal oppdateres, er viktig for de samlede kostnadene for virksomhetene. Realkompetanseprosjektet har ikke anbefalinger om hvor ofte en ansatt har rett til å få oppdatert kompetanseattesten hos samme arbeidsgiver.

En del virksomheter har allerede kompetansekartlegginger og vurderinger, slik at det ikke vil koste så mye ekstra å lage en kompetanseattest. For enkeltmannsforetak vurderes det forenklete ordninger. For andre vil arbeidet med kompetanseattester være en ny oppgave.

Det kan innebære betydelig ressursbruk dersom alle ansatte en gang i året skal bruke fra en til fire timer til arbeidet med kompetanseattest. I 2002 var det ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse i alt 2 118 lønnstakere i Norge. Hvis hver av dem bruker i gjennomsnitt to timer per år, svarer det til om lag 2 500 årsverk per år. I tillegg kommer ledelsens tidsbruk. Noen vil også lage flere forslag til dokumentasjon per år. På den annen side vil noen ikke bruke noe tid på dette. I stor grad har det dessuten vært utarbeidet lignende attester også tidligere, slik at forbruket av tid ikke er en netto økning i kostnadene.

Som et grunnlag for å vurdere hvor mange som vil ønske en slik attest, kan det brukes spørreskjema/intervjuundersøkelser der ansatte stilles overfor de aktuelle valg eller der personer som har deltatt i forsøk med dokumentasjonsordninger vurderer kostnadene og nytten av det. Når attestering gjøres etter initiativ fra

arbeidstakeren, må vi anta at den enkelte på forhånd mener at nytten er større enn egne kostnader. I ettertid kan dette i prinsippet fortone seg annerledes. Dette er i noen grad undersøkt i regi av Realkompetanseprosjektet (Agenda, 2002). Deltakere i forsøksprosjekter med dokumentasjonsordninger mener at nytteverdien er størst for jobbsøking og mulig utvikling i jobben. Mange sier at dokumentasjonsordningen har hatt en konkret effekt for arbeidssituasjonen med mer motivasjon og nye oppgaver i stillingen.

Utfylling av CV er også anbefalt at knyttes til arbeidet med kompetanseattesten. Selv om en CV er et sammendrag av kompetanseutviklingen gjennom hele livsløpet, tenker en seg at den delen som gjelder nåværende arbeidsgiver drøftes med arbeidsgiver. Dette kan antakelig bli en del av samtalen rundt kompetanseattesten uten noen vesentlig ekstrakostnad.

## 4.4 Realkompetanse fra ulønnet arbeid i organisasjoner

For ulønnet arbeid i organisasjoner innebærer et NSDR bare et forslag til *egenerklæringer*. Forslaget i seg selv påfører ikke organisasjonene andre kostnader enn den arbeidstiden som medgår for de ansatte til å fylle ut egenklæringen.

Innenfor et NSDR med større nytte av attester fra både arbeidsliv og tredje sektor, vil det antakelig bli økt press på å få attestert dokumentasjon på realkompetanse fra ulønnet arbeid i organisasjoner.

Det er betydelige dimensjoner på antall personer som deltar i de frivillige organisasjoner med ulønnet innsats. Levekårsundersøkelsen 2001 viser at 53 prosent av personer 16 år og over deltar i en eller flere organisasjoner eller foreninger. Ikke alle disse utfører gratisarbeid. Men eksempelvis innen miljø- eller friluftslivsorganisasjoner gjør 27 prosent av medlemmene det.

Siden dokumentasjon av realkompetanse fra denne sektoren skjer etter eget initiativ, må vi kunne anta at de som velger å utarbeide en egenklæring, mener at nytten er større enn kostnadene. Ellers hadde de latt være. For de som blir bedt om å attestere, kan arbeidet bli oppfattet som en byrde de ikke får noe igjen for og som går på bekostning av deres gratis innsats for et godt formål.

## 4.5 Realkompetanse fra flere læringsarenaer

Et NSDR innebærer betydelig ressursbruk i driften av de fylkeskommunale sentrene som skal stå for dokumentasjonsarbeidet. De tjeneste som disse sentrene tilbyr, skal være gratis for brukerne.

Også i dette tilfellet vil det kreves noe ressurser for dem som søker dokumentasjon, men for dem må vi anta at gevinsten på forhånd vurderes som større enn kostnadene. Om dokumentasjonsprosessen i ettertid vurderes som positiv kan undersøkes nærmere gjennom spørreskjema/intervjuundersøkelser. Dette er også gjort i Realkompetanseprosjektet (Agenda, 2002). Av et utvalg personer som har fått sin realkompetanse vurdert, mener vel 80 prosent at realkompetansevurderingen har vært nyttig eller svært nyttig. Den viktigste nyttevirkningen er økte muligheter for utdanning.

Realkompetanseprosjektet har også kartlagt ressursbruk i denne typen dokumentasjon. Gjennomsnittlig tidsforbruk for kartlegging er 1,5 timer per kandidat. Vurderinger krever mer. Gjennomsnittlig tidsforbruk er da 3,5 timer per fag. Yrkesprøving koster totalt kr. 15 000 per kandidat.

Dette inkluderer ikke bruken av administrative ressurser ved sentrende eller ressurser knyttet til de overordnede styring av tjenesten. Til ressursbruk kommer i tillegg til de nevnte anslagene.

Også her gjelder at det store usikkerhetsmomentet er knyttet til hvor mange som vil etterspørre dokumentasjon av sin realkompetanse. Siden det lenge har vært muligheter for opptak til utdanning på grunnlag av realkompetanse fra praksis, vil tidligere tendenser til dette kunne spores i et datamateriale slik som skissert i avsnitt 4.2. Her vil en kunne se den høyeste fullførte utdanningen for personer som går over i videregående opplæring som voksne etter en periode utenfor, hva slags utdanning de er blitt opptatt til, deltar i og eventuelt har fullført. En kan studere dette på fylkesnivå i den grad sentrene har vært etablert på ulike tidspunkter og over tid. Det kan være mulig å studere hvordan tendensen til opptak på grunnlag av realkompetanse svinger med arbeidsledigheten. Dette kan gi grunnlag for å vurdere den fremtidige interesse for kompetansebevis.

Det er for tidlig å finne spor i statistikken etter etterspørselen etter kompetansebevis til bruk i arbeidslivet.

En viktig utgift knyttet til realkompetansevurdering av innvandrere, vil være utgifter til tolker og translatører. Interessen for realkompetansevurdering blant innvandrere og behovet for tolker/translatører er begrenset av omfanget av innvandrere og av hvor mange som kommer fra de ulike land. Arbeidsledige innvandrere vil være en særlig aktuell gruppe.

## 5 Alternative dokumentasjonsregimer

### 5.1 Innledning

Vi fokuserer her virkningene av en offentlig ordning for dokumentasjon av realkompetanse som er gratis for dem som bruker den, og ordningen med plikt for virksomhetene til å attestere en kompetanseattest for arbeidstakerne.

Tilnærmingen er her å sammenligne alternative ordninger for dokumentasjon av realkompetanse og de virkningene de har for kostnader og nytte.

### 5.2 Utnytting av realkompetanse

Dokumentasjonsordningene bidrar til at en større del av realkompetansen til arbeidstakerne blir synlig, både internt i den enkelte virksomhet og mellom virksomheter. Når den enkeltes realkompetanse blir mer synlig internt, kan det tenkes at arbeidsgiverne finner mer lønnsomme måter å utnytte arbeidstakerne på. Når den enkeltes realkompetanse også blir mer synlig på markedet, ved at kompetanseattester brukes som dokumentasjon i søknader på ledige stillinger hos andre arbeidsgivere, kan også mobiliteten øke. Dette kan oppfattes som en virkning av at feilallokeringer eller omstillingsgevinster blir mer synlige.

Hvis bedre dokumentasjon kan være lønnsomt for virksomhetene, hvorfor har de da ikke gjort dette frivillig og uten påtrykk fra myndighetenes side? Svaret er at mange allerede har utviklet systemer for kartlegging av de ansattes realkompetanse. Men det er likevel mange som ikke har gjort dette. En mulig forklaring er at konkurransen mellom bedriftene fremtvinger en underoptimal satsing på dokumentasjon av realkompetanse. Den enkelte bedrift vil begrense synliggjøringen av realkompetansen til sine ansatte for å redusere risikoen for at de blir kjøpt opp av konkurrentene. Dette kan ha den bieffekt at de heller ikke utnytter sine ansatte best mulig.

Å pålegge alle virksomhetene attestasjon av kompetanseattest og dermed større synliggjøring av de ansattes realkompetanse, ville hindret virksomhetene i å ta hensyn til risikoen for å miste ansatte slik som nevnt ovenfor. Det som ville vinnes er økt bevissthet om de ansattes realkompetanse og økte mulighetene for en bedre intern utnytting av de ansatte.

Den offentlige dokumentasjonsordningen gir antakelig et bredere bilde av den enkeltes realkompetanse enn den som foregår i den enkelte virksomhet, som blir sterkere knyttet til de oppgaver en person har hatt. De offentlige ordninger gir i

større grad en dokumentasjon av generell realkompetanse, som kan anvendes i ulike virksomheter. Dokumentasjonsordningen i virksomhetene kan få et større innslag av virksomhetsspesifikk realkompetanse. I så fall vil den offentlige ordningen i størst grad bidra til å skape mobilitet mellom bedrifter.

Vi skal ikke her gå dypt inn i hvordan virkeligheten faktisk er, bare presisere hvordan eventuelle virkninger av den typen som her er nevnt, kan påvirke de samlede kostnader og nytteverdier.

Den følgende modellen viser at økte ressurser i offentlig dokumentasjon av realkompetanse dels har en *sysselsettingseffekt*, som består i at det blir mindre arbeidskraft tilgjengelig i den øvrige produksjon i økonomien, og en mulig *produktivitetseffekt*, som skyldes bedre utnytting av realkompetansen i og mellom virksomhetene. Vi antar at produktivitetseffekten avtar med økende ressursinnsats i offentlig dokumentasjon av realkompetanse. Om produktivitetseffekten er stor nok til å oppveie den negative sysselsettingseffekten, er et empirisk spørsmål..

Vi antar at det utenfor den offentlige dokumentasjonsvirksomheten produseres en mengde  $X$  med varer og tjenester med innsats av  $E$  timeverk:

$$(1) \quad X = f(E, B, O).$$

Hvor mye som produseres er også avhengig av timeverk som blir brukt til dokumentasjon av realkompetanse:

- $B$  er antall timeverk brukt til dokumentasjon av realkompetanse i virksomhetene utover det virksomhetene ville brukt uten NSDR.  $B$  er pålagt virksomhetene gjennom en ordning der de har plikt til å attestere en kompetanseattest. En slik plikt er ikke etablert i dag, men innføres her som en mulig ordning for å sikre de ansattes rett til dokumentasjon. Med pålagt mener vi at antallet timer er utenfor virksomhetenes kontroll. Omfanget styres av ansatte som krever å få kompetanseattest.
- $O$  er antall timer brukt i offentlige virksomhet for å dokumentere realkompetanse, utover det som ville vært uten NSDR.  $O$  omfatter arbeidstimer brukt i de fylkeskommunale sentrene for dokumentasjon av realkompetanse og timer i Universitets- og høyskolesektoren brukt til vurdering av realkompetanse som opptaksgrunnlag.

Vi antar at når  $E$  øker, så øker produksjonen ( $f'_E > 0$ ), men med avtagende utbytte ( $f''_{EE} < 0$ ).

(Notasjonen er slik at ' betyr den førstederiverte og '' betyr den annenderiverte. Fotindeksene angir hva det deriveres med hensyn på.)

Den samlede sysselsetting i virksomhetene betegnes med  $L$ , og denne er lik summen av timeverkene direkte i produksjonen og timeverkene til intern dokumentasjon av realkompetanse:

$$(2) \quad L = E + B.$$

$B$  antas å følge proporsjonalt av antall timeverk i virksomhetene. Vi antar at alle har samme arbeidstid, slik at dette er det samme som at antall timer brukt til dokumentasjon er avhengig av antall ansatte:

$$(3) \quad B = h \cdot L.$$

Jo flere ansatte, desto flere timer til dokumentasjon av realkompetanse:  $h > 0$ . Rimeligvis må også  $h < 1$ .

Som argumentert for innledningsvis i dette avsnittet, antar vi at pålagte timer til dokumentasjon av realkompetanse bidrar positivt til produksjonen:  $f_B' > 0$ . Muligheter for gevinster ved mobilitet mellom bedrifter kan også bli mer synlige. Men vi antar at de positive effekten av økende innsats i dokumentasjonsvirksomhet avtar etter hvert:  $f_{BB}'' < 0$ .

Antall timer brukt til *offentlige dokumentasjonsordninger* kan også bidra til en bedre utnytting av realkompetansen både i virksomhetene og mellom virksomhetene. Det siste betyr at arbeidskraften kan få utnyttet sin realkompetanse bedre ved å skifte fra en virksomhet til en annen. Vi antar imidlertid at det er avtagende utbytte av økende innsats:  $f_O' > 0$ ,  $f_{OO}'' < 0$ .

Virkningen på  $X$  av  $B$  og  $O$  må ses i forhold til samlet innsats av arbeidskraft i produksjonen  $E$ . En enkel måte å gjøre dette på er å anta at  $f$  er homogen av grad 1 i  $E$ ,  $B$  og  $O$ . Det betyr at en proporsjonal økning i  $E$ ,  $B$  og  $O$  medfører en tilsvarende proporsjonal økning i  $X$ . Da kan (1) skrives som

$$(4) \quad X = E f(1, B/E, O/E).$$

Samlet sysselsetting i økonomien er  $S$ :

$$(5) \quad S = L + O.$$

Anta at  $S$  er gitt av tilbudet av arbeidskraft, altså at det ikke er noe arbeidsledighet i økonomien.  $O$  er gitt av offentlige vedtak.  $L$  kan da beregnes ut fra (5). Når  $L$  er kjent, kan  $B$  beregnes fra (3). Da kan  $E$  beregnes fra (2). Med både  $E$  og  $B$  kjent, og  $O$  som gitt, kan produksjonen  $X$  beregnes. Når  $S$  er gitt, styres produksjonen  $X$  av den offentlige innsatsen  $O$ . Hvis vi foretar denne innsettingen i (4), får vi følgende formel for produksjon av varer og tjenester:

$$(6) \quad X = (S - O) * (1 - h) * f(1, h/(1-h), 1/(1-h) * O/(S-O)).$$

Hvordan varierer  $X$  med innsatsen i dokumentasjon av realkompetanse? På figur 5.1 ser vi på alternative situasjoner på et gitt tidspunkt.

- $X_0$  er produksjonen av varer og tjenester uten offentlig innsats ( $O=0$ ) og uten pålagt innsats i bedriftene ( $h=0$ ).
- $X_1$  er produksjonen av varer og tjenester uten offentlig innsats ( $O=0$ ) men med pålagt innsats i bedriftene ( $h>0$ ). Om det virkelig er slik at produksjonen blir større med denne ekstra innsatsen i dokumentasjonsvirksomhet i bedriftene, er et empirisk spørsmål.  $X_0 < X_1$  er i samsvar med resonnetet knyttet til antagelsen at  $f_B' > 0$ .
- $X_2$  er produksjonen av varer og tjenester med varierende omfang på den offentlige innsats. Vi har på figuren antatt at produksjonen først øker og deretter synker når den offentlige innsats øker.

Vi skal gå litt nærmere inn på hvordan omfanget av varer og tjenester varierer med den offentlige innsatsen. Når  $O$  øker, viser formel (6) at vi får to effekter på  $X$ :

- En *sysselsettingseffekt*. Leddene før  $f$ -funksjonen i formel (6) viser at når  $O$  øker så synker timeinnsatsen i produksjonen, men ikke like mye som  $O$  øker. Dette skyldes at økt  $O$  også går på bekostning av timeinnsats i dokumentasjonsordningen internt i virksomhetene.

- En *produktivitetseffekt*.  $f(\cdot)$  i formel (6) viser produksjonen per time. Når  $O$  øker, så øker den offentlige innsats i dokumentasjon av realkompetanse, per ansatt i virksomhetene. En hypotese er at dette øker produktiviteten.

Siden vi antar at det er avtagende utbytte av den offentlige innsatsen, vil produktivitetseffekten etter hvert bli mindre enn sysselsettingseffekten. Den samlede effekt av økt offentlig innsats vil da bidra til å redusere den samlede mengde varer og tjenester.

Figur 5.1 innebærer at den førstnevnte effekten er mindre enn de positive produktivitetseffekter når  $O$  er lav. Hvis den positive effekten avtar med økende  $O$ , vil produksjonen før eller senere begynne å synke ved økende  $O$ . Vendepunktet er der de positive effektene er like store som de negative.

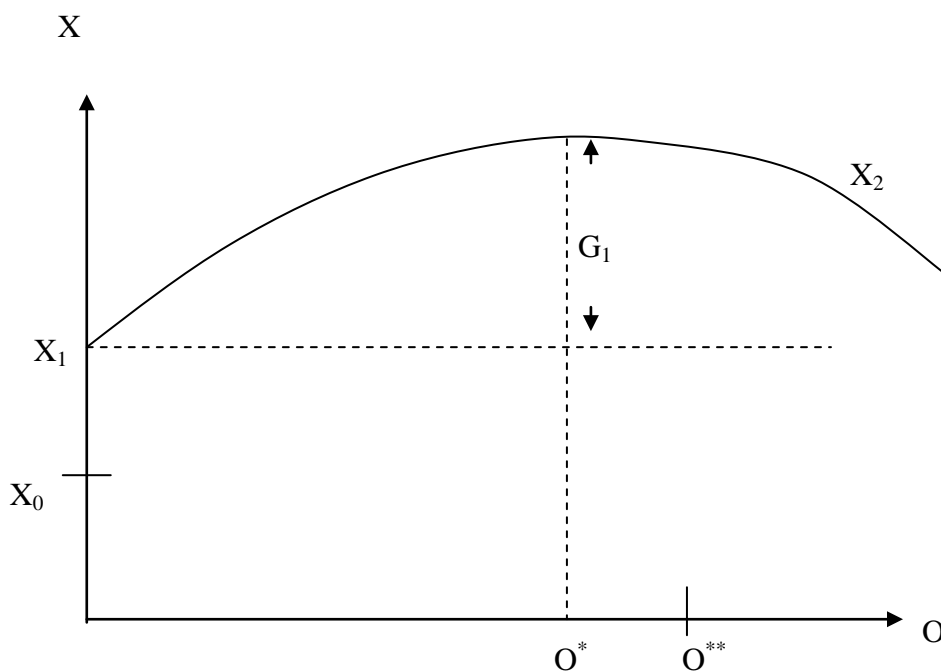
Langs kurven er altså nytten av dokumentasjonsordninger fratrukket kostnadene ved dem. Det omfanget av  $O$  som gir størst netto nytte-effekt svarer til  $O^*$ . Gevinsten ved offentlige dokumentasjonsordninger av dette omfanget svarer til  $G_1$ .

Et spørsmål er hvor stor ressursinnsats et NSDR svarer til. Innebærer dette en mindre, like stor eller større ressursinnsats enn  $O^*$ ?

En mulighet er at innsatsen med en rett til realkompetansedokumentasjon blir lik eksempelvis  $O^{**}$ , som er større enn det beste nivået ut fra en kostnads-nytte vurdering. Vi har imidlertid da ikke tatt hensyn til at en allmenn rettighet til dokumentasjon kan ha stor verdi i seg selv, og at denne verdien kan overskygge den mulige effektivitetsgevinst som en går glipp av.

Selv om et NSDR skulle lede til en  $O$  som er større eller mindre enn  $O^*$ , kan NSDR likevel gi gevinst i forhold til en situasjon med  $O^*=0$ . Om det er slik, er imidlertid et empirisk spørsmål.

Figur 5.1      *Nytteeffekter av synliggjøring og bedre utnytting av realkompetanse*



Figur 5.1 viser alternative situasjoner på et gitt tidspunkt.

X-aksen måler hvor mye som produseres i økonomien, utenom den offentlige dokumentasjonsvirksomheten.

Uten NSDR produseres det  $X_0$ .

Pålagt attestering av kompetanseattester, som er en mulig ordning i NSDR for å sikre retten til dokumentasjon i arbeidslivet, øker produksjonen til  $X_1$  fordi synliggjøringen av realkompetansen bidrar til at den blir bedre utnyttet. Om det virkelig er slik at  $X_1$  er større enn  $X_0$  er et empirisk spørsmål. Her må vi nøye oss med å stille det opp som en hypotese.

Den offentlige dokumentasjonsinnsats i timer måles langs O-aksen. En slik satsing kan ytterligere bidra til å synliggjøre realkompetanse og til å utnytte den mer produktivt. Samtidig krever den ressurser som ellers kunne vært brukt til å produsere varer og tjenester (X) utenom dokumentasjonsvirksomheten. Når vi tenker oss alternative nivåer på innsatsen, vil det altså være slik at jo større O, desto mer ressurser trekkes ut av produksjonen av X. På figuren har vi antatt at dette, for lave nivåer på innsatsen, mer enn oppveies av den produktivitetseffekt som den offentlige innsatsen har. Videre har vi antatt at når den offentlige innsats blir stor, avtar produktivitetseffekten av ytterligere økning slik at samlet vil økt offentlig innsats redusere X. Også dette er hypotetisk. Bare nærmere analyser av dimensjonene av disse effektene kan si noe om hvordan kurven ligger.

## 5.3 Etterspørselen etter dokumentasjon

### 5.3.1 Innledning

I dette avsnittet analyserer vi incentivene for å få dokumentert sin realkompetanse. I utgangspunktet skulle en tro at personer med mye udokumentert realkompetanse har et sterkere incentiv til å skaffe seg slik dokumentasjon enn personer som har lite udokumentert realkompetanse. Noen av disse har antakelig et motiv for å holde skjult hvor lite realkompetanse en har.

På den annen side er det et sentralt resultat fra informasjonsteorien (Stiglitz, 2002) at dersom realkompetanse kan synliggjøres kostnadsfritt for den enkelte, vil alle ha et incentiv til å få dokumentert sin realkompetanse. Resultatet blir full synliggjøring av arbeidstakernes realkompetanse. Årsaken er at så lenge den enkelte gjennom synliggjøring kan fremstå som mer attraktive for arbeidsgiverne enn en eller flere andre, vil den enkelte ha et incentiv til synliggjøring. Dette vil også gjelde de med lite realkompetanse, fordi dersom de ikke dokumenterer det de har, står de i fare for å bli slått sammen med folk med enda mindre realkompetanse.

For å analysere denne typen dynamikk nærmere, stiller vi opp en sterkt forenklet modell av arbeidsmarkedet der vi rendyrker at det er forskjeller i effektivitet mellom arbeidstakerne og at noen har dokumentert dette, andre har ikke. Et NSDR oppfattes som å føre til at alle kan få dokumentert sin effektivitet. Problemstillingen modellen skal belyse er hvilke virkninger dette har for etterspørselen etter dokumentasjon, lønnsforskjeller og arbeidsledighet og produksjonen av varer og tjenester.

### 5.3.2 Uten NSDR

I dette avsnittet stiller vi opp en modell av tilpasningen på arbeidsmarkedet der vi skiller mellom to grupper arbeidstakere: de som *kan* dokumentere sin effektivitet og de som *ikke kan*. Vi forutsetter at arbeidsgiverne ikke kan måle den enkelte ansattes effektivitet, bare alle ansattes samlede effektivitet. De som har dokumentasjon får en lønn som varierer med hvor mye effektivitet de kan dokumentere at de har. De andre får lik lønn, svarende til den gjennomsnittlige effektivitet i gruppen.

Vi forutsetter i modellen i dette avsnittet at hver arbeidstaker tilbyr en gitt mengde arbeidsinnsats, at denne mengden varierer mellom arbeidstakerne og at den kan aggregeres over individer. Arbeidstakere brukes som fellesbetegnelse på de som er sysselsatt og de som er arbeidsledige, altså som aktivt prøver å skaffe seg lønnsarbeid, men som ikke har det.

Det er ingen kvalitative forskjeller mellom individenes arbeidsinnsats i modellen. At dette er en uhyrlig forenkling, er åpenbart. Men modellen får likevel systematisert sammenhenger som er vanskelig å se virkningene av uten en forenkling formalisering. Den gir også et nyttig utgangspunkt for å diskutere virkninger av å innføre mer realistiske forutsetninger. Men kvantitative forskjeller mellom folk er også en viktig del av virkeligheten.

Vi antar at det i alt er  $L$  arbeidstakere i økonomien.  $L_1$  har dokumentasjon på sin effektivitet,  $L_2$  har ikke:

$$(1) \quad L = L_1 + L_2.$$

Dokumentasjonen omfatter altså bare kvantitative sider ved realkompetansen, som karakterer, utdanningens nivå, arbeidserfaringens lengde med mer.

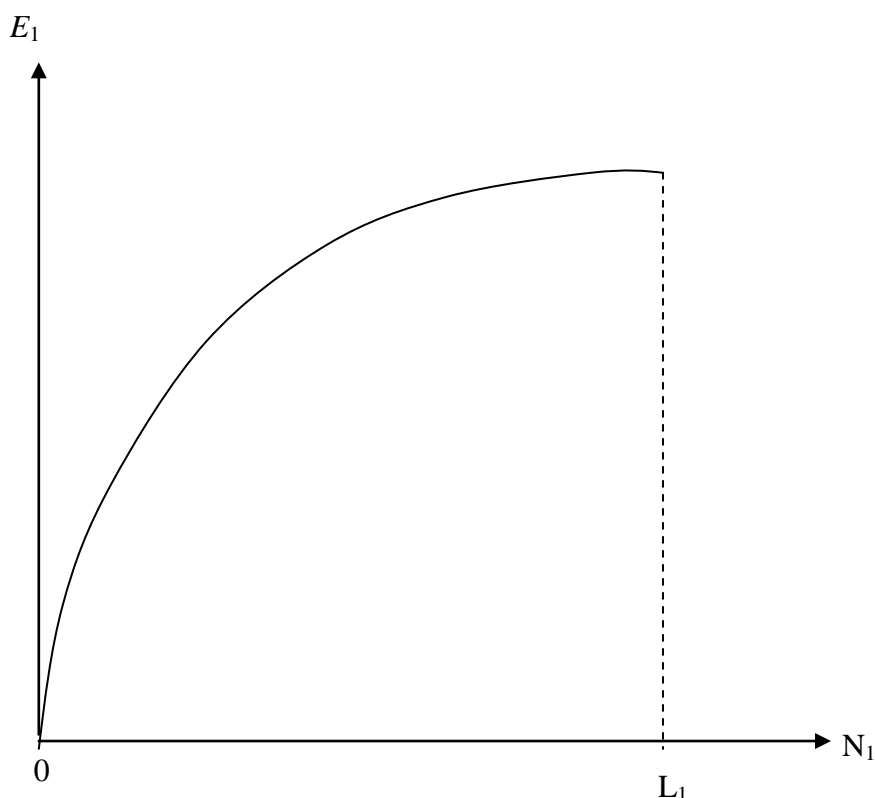
Vi innfører det vi kaller en *effektivitetsfunksjon* for hver av de to grupper arbeidstakere. For gruppen med dokumentert effektivitet er denne lik:

$$(2) \quad E_1 = G_1(N_1), \quad G_1' > 0, \quad G_1'' < 0.$$

Den viser den *største samlede mengde tilbudte effektivitetsenheter*  $E_1$  per time som kan oppnås fra  $N_1$  arbeidstakere, når disse er valgt ut blant de  $L_1$  arbeidstakerne som har dokumentert sin effektivitet. Den gir den samlede mengde tilbudte effektivitetsenheter fra de  $N_1$  arbeidstakerne som har størst effektivitet,  $N_1 \leq L_1$ .

Hvis det skjer en sortering av arbeidstakere i arbeidsmarkedet slik at bare de  $N_1$  arbeidstakerne med størst effektivitet blir sysselsatt, vil den samlede mengde effektivitetsenheter som sysselsettes, beskrives med denne funksjonen. Effektivitetsfunksjonen rangerer arbeidstakerne etter sitt tilbud av effektivitetsenheter. De med størst tilbud kommer først når  $N_1$  øker fra 0. Funksjonen kan illustreres som på figur 5.2.

Figur 5.2 Effektivitetsfunksjonen



Effektivitetsfunksjonen på figur 5.2 viser hvor mye samlet arbeidsinnsats per tidsenhet (effektivitet) som i alt tilbys av  $N_1$  arbeidstakere når arbeidstakerne er rangert etter hvor mye hver av dem tilbyr. Når  $N_1$  øker fra 0, regnes de mest effektive først. Deretter trekkes inn stadig mindre effektive arbeidstakere ettersom  $N_1$  øker.

Vi innfører også en effektivitetsfunksjon også for de som ikke har dokumentert sin realkompetanse:

$$(3) \quad E_2 = G_2(N_2), G_2' > 0, G_2'' < 0.$$

I produksjonen brukes  $E$  effektivitetsenheter til å frembringe en produktmengde  $X$ :

$$(4) \quad X = F(E), F' > 0, F'' < 0.$$

Arbeidsgiverne er i denne modellen bare interessert i effektivitetsenheter og bryr seg ikke om hvor mange personer som er ansatt. De betaler samme reallønnen per effektivitetsenhet,  $b$ , til alle.

Vi antar at etterspørselen etter effektivitetsenheter bestemmes ved at arbeidsgiverne maksimerer profitten idet  $b$  tas for gitt. Vi antar at denne tilpasningen kan oppsummeres i makro som at makroprofitten  $X - bE$  maksimeres idet  $b$  tas for gitt. Dette gir

$$(5) \quad F'(E) = b.$$

Eventuelt kunne vi her trukket inn en skattesats, siden det er forutsatt en offentlig finansiert dokumentasjonsvirksomhet. Dette tilfører imidlertid ikke noe substansielt nytt.

Vi antar at arbeidsgiverne ikke har muligheter for å måle den enkeltes effektivitet. De som har dokumentert sin realkompetanse får lønn for de effektivitetsenheter de dokumenterer.

Realtimelønnen for den  $N_1$ -te arbeidstaker blir lik

$$(6) \quad w_1 = b G_1'(N_1).$$

Dette er timelønnen for den minst effektive arbeidstaker blant de  $N_1$  som tilbyr mest. Lønnsforskjellene mellom de med dokumentert realkompetanse blir en direkte avspeiling av forskjellene i tilbudet av effektivitetsenheter mellom arbeidstakerne. Hele lønnsstrukturen forklares av effektivitetsfunksjonen.

De som ikke har dokumentert sin effektivitet, får en lønn lik den gjennomsnittlige effektivitet. Vi antar altså at arbeidsgiverne er i stand til å måle hvor mange effektivitetsenheter de *samlet* mottar fra denne gruppen.

Det vil være tilfeldig hvem som blir ansatt av de som ikke dokumenterer sin effektivitet. Arbeidsgiverne vet ikke hvor mye hver av dem tilbyr og må bare ansette et tilfeldig utvalg. Den gjennomsnittlige effektivitet bli da:

$$(7) \quad l_2 = G(L_2)/L_2.$$

De får en timelønn lik

$$(8) \quad w_2 = l_2 b.$$

Men ingen av de med dokumentert kompetanse vil vise frem sin dokumentasjon hvis de får lavere lønn enn dette. Da vil de heller opptre som personer med udokumentert effektivitet. Dette vil være personer som alle har lavere effektivitet enn  $l_2$  ifølge (7). De tilbyr i alt følgende mengde effektivitetsenheter:

$$(9) \quad G_1(L_1) - G_1(N_1^*),$$

der  $N_1^*$  er det antallet arbeidstakere med dokumentasjon som har mer effektivitet enn  $l_2$ . Dette antallet kan beregnes som

$$(10) \quad l_2 = G_1'(N^*).$$

At personer med dokumentasjon underslår dokumentasjonen fordi de har lav effektivitet, medføre at den gjennomsnittlige effektivitet for de som ikke dokumenterer sin effektivitet synker. I stedet for som i (7), vil den bli lik

$$(7)' \quad l_2 = [G_2(L_2) + G_1(L_1) - G_1(N_1^*)]/[L_2 + L_1 - N^*].$$

(10) og (7)' bestemmer  $l_2$  og  $N^*$ .

Når lønnen for de som ikke dokumenterer sin effektivitet presses ned, vil flere finne det likevel er beste å dokumentere sin effektivitet. Balanse vil oppstå når ingen av de med dokumentert effektivitet og som har underslått dokumentasjonen, kan vinne på å legge frem sin dokumentasjon.

Reallønnen per effektivitetsenhet  $b$  blir bestemt i markedet slik at alle tilbudte effektivitetsenheter  $G_1(L_1) + G_2(L_2)$  bli etterspurt. Tilpasningen innebærer at personer uten dokumentert effektivitet samt de minst effektive av de som har dokumentert effektivitet får en timelønn  $w_2 = b l_2$ . Personer med dokumentert effektivitet mer enn dette får høyere timelønn, avhengig av hvor mye effektivitet som tilbys.

Modellen innebærer at det danner seg en minstelønn i økonomien lik  $l_2 b$ . Dette fører i mange modeller til arbeidsledighet. Slik er det ikke her. Årsaken er at de

minst effektive blir sysselsatt selv om de ikke skulle være verdt lønnen, fordi arbeidsgiverne ikke kan måle deres effektivitet.

### 5.3.3 Med NSDR

I dette avsnittet analyserer hva som skjer når et NSDR innføres i modellen i forrige avsnitt. Vi tenker oss dette som en mulighet for gratis dokumentasjon av individuell effektivitet. Vi finner at alle de som ikke har dokumentert sin effektivitet, har et incentiv til å få det. Det vil oppstå lønnsforskjeller mellom dem som tidligere ikke hadde dokumentert sin effektivitet. Lønnen for de svakeste vil presses så langt ned at det ikke er mulig å leve av den. Dette vil bli hindret av en nedre grense for reallønnen, men dermed blir de svakeste utstøtt/utestengt fra lønnet arbeid. Dette innebærer et tap av produksjon.

Modellen peker på risikoen for at en del arbeidstakere med lav realkompetanse, som før kunne "gjemme seg bort" blant mange andre uten dokumentert realkompetanse, gjennom de økte muligheter for å få dokumentert sin realkompetanse blir skilt ut som et B-lag som skyves ut av arbeidslivet.

Vi innfører så den offentlige dokumentasjonsvirksomhet i et NSDR i denne økonomien som en rett for alle til å få dokumentert sin effektivitet kostnadsfritt. Hva vil da skje?

For det første vil alle uten dokumentasjon som har høyere effektivitet enn  $l_2$  ha et motiv til å skaffe seg slik dokumentasjon. Dette gjør at de får høyere lønn.

Dette medfører imidlertid at de som er igjen i gruppen uten dokumentasjon får lavere lønn. Den gjennomsnittlige effektivitet  $l_2$  blir lavere når de med høyest effektivitet får dokumentert dette. Når  $l_2$  blir lavere, vil imidlertid enda flere ha interesse av å få dokumentert sin effektivitet. I tillegg vil noen av de som har underslått dokumentasjon av effektivitet få et incentiv til å synliggjøre den.

Denne prosessen vil i prinsippet kunne fortsette til alle har dokumentert sin effektivitet. Det er alltid noen en kommer foran ved å dokumentere sin effektivitet. I modellen har altså *alle et incentiv til dokumentasjon* av sin realkompetanse. Det hadde de før NSDR og, men da var det ikke like store muligheter for å få slik dokumentasjon. De som hadde slik dokumentasjon, hadde da som regel skaffet seg det via en ressurskrevende utdanning.

Samtidig som denne prosessen pågår kan reallønnen per effektivitetsenhet være upåvirket. Det er det samme antall effektivitetsenheter som er sysselsatt hele tiden. Det eneste som endres er at lønnssummen fordeles annerledes. Det oppstår *lønnsforskjeller* blant de som tidligere ikke hadde eller ville vise dokumentasjonen av sin effektivitet.

Det er imidlertid et alvorlig problem med tilpasningen i dette tilfellet: timelønnen for de med minst effektivitet vil bli lavere enn det som regnes som et minimum for å overleve, fysisk og sosialt.

En løsning på dette problemet er å ha fri lønnsdannelse, men overføre inntekt til de minst effektive.

En annen løsning er å etablere en minstelønn, en nedre grense for reallønnen. Problemet med en slik løsning er at de med minst effektivitet ikke får jobb fordi de ikke er verdt minstelønnen. Dermed får en et inntektsoverføringsproblem likevel. De arbeidsledige må ha overført inntekt. Gevinsten er at de sysselsatte får en lønn "å leve av".

Kan de som blir ledige løse sitt problem ved å underslå dokumentasjonen? Neppe, fordi det raskt vil erfares at de som sier de ikke har dokumentasjon, i gjennomsnitt har lavere effektivitet enn det som skal til for å fortjene minstelønnen.

Dersom den offentlige dokumentasjonsordningen kombineres med et gulv for lønnsnivået, som jo er det normale i store deler av arbeidslivet, tyder denne analysen på *økt utstøtingen/utestegning* fra arbeidslivet av dem med lavest effektivitet.

Dette innebærer også at *produksjonen blir lavere*, siden en ikke utnytter kreftene til de som er minst effektive, men som likevel i sum kan ha mye å bidra med.

I tillegg kommer tapet ved å bruke ressurser i den offentlige dokumentasjonsvirksomheten, som ikke er trukket inn i denne modellen.

Det er altså en risiko for at en del arbeidstakere med lav kompetanse som før kunne "gjemme seg bort" blant mange andre uten dokumentert kompetanse, blir skilt ut som et B-lag som skyves ut av arbeidslivet.

Modellen er bygd på en del rigide *forutsetninger*. Spesielt er det ikke alltid slik at arbeidsgiverne ikke kan måle den enkeltes effektivitet. Ofte innebærer det imidlertid betydelige kostnader, slik at mange av den grunn unnlater å gjøre det. Men noen ganger er det også vanskelig på grunn av tett interaksjon mellom menneskene i selve produksjonen.

Et NSDR innebærer også en dokumentasjonsordning i virksomhetene, noe som bygger på at det er mulig å beskrive realkompetanse. Men beskrivelsen går ikke nødvendigvis lengre enn å beskrive hva slags arbeidsoppgaver den enkelte utfører. Gradering av hvor effektivt disse er utført vil antakelig ikke inngå i kompetanseattestene.

Heller ikke den offentlige dokumentasjonen er egentlig en dokumentasjon av effektivitet. Den endimensjonale tilnærming til realkompetanse i modellen er langt fra virkeligheten. For det første omfatter ikke realkompetanse selve arbeidsmotivasjonen, og den er en viktig del av det som puttes inn i produksjonen. For det andre er det uklart hvor mye verdsetting som vil inngå i den offentlige dokumentasjonen av realkompetanse i forhold til bare en ren kartlegging av typer realkompetanse. Når offentlig dokumentasjon har med en gradering av resultater av ulike typer eksamener og prøver, kan den si noe om potensiell effektivitet.

Det at den offentlige dokumentasjon er en bredere dokumentasjon av realkompetansen enn en kompetanseattest, kan bety at den gir et bedre bilde av effektivitet i nye jobber og nye knipper av arbeidsoppgaver.

Alt i alt ødelegger disse momentene neppe for det poenget at et NSDR vil innebære en sterkere grad av *synliggjøring av forskjeller* i realkompetanse mellom mennesker som før fremsto som en mer udifferensiert gruppe av ufaglærte og at dette kan skape sysselsettingsproblemer for de med minst realkompetanse og dermed medføre at deres realkompetanse ikke blir utnyttet i lønnet arbeid. Det er imidlertid mulig at de kan bidra til produksjon av varer og tjenester i den ulønnede sektor.

## 5.4 Vakanstid og søketid

I arbeidslivet vil et NSDR dels bidra til at kommunikasjonen mellom arbeidstakere og arbeidsgivere som skal besette stillinger blir forskjellig, ved at

mye realkompetanse blir mer synlig enn tidligere. Nytteverdien for arbeidslivet er avhengig av dokumentasjonens art, ikke minst av i hvor stor grad den oppfattes som pålitelig og bidrar til å lette arbeidet med å sortere og ”matche” søkere til ulike stillinger. Det er høyst usikkert hvor store disse eventuelle nytteverdiene er. Kanskje vil de viktigste effektene være knyttet til innvandrere som får en norsk dokumentasjon av sin realkompetanse.

Vi kan skille mellom følgende typer effekter

- *kortere vakanstid*, når det haster å få besatt en stilling. Den tiden det tar å besette en ledig stilling kan gå ned dersom dokumentasjonen gjør det lettere å avgjøre hvor godt en søker passer til en ledig stilling. Dette er blant annet avhengig av mulighetene for å sammenligne realkompetanse basert på yrkeserfaring og realkompetanse basert på utdanning,
- *kortere søketid* for arbeidssøkere. Ofte vil dette være innspart tid som alternativt ikke ville blitt anvendt i inntektsgivende arbeid.
- *bedre tilpasning* mellom arbeidssøkernes realkompetanse og stillingenes behov for kompetanse. En bedre synliggjøring av den kompetanse som finnes på arbeidsmarkedet, vil muliggjøre at arbeidsgiverne kan finne frem til bedre tilpasninger.
- mindre behov for *introduksjonsopplæring* i mange stillinger dersom arbeidsgiverne lettere finner frem til arbeidssøkere som allerede kan oppgavene,

## 5.5 Andre virkninger

Både det å gå gjennom en dokumentasjonsprosess og det å få en formell dokumentasjon av sin realkompetanse, kan gi økt selvtillit, arbeidsmotivasjon og utdanningsmotivasjon. Det kan gi tro på at det er mulig å nå et utdanningsmål og det gir økt bevissthet om egne ressurser (Agenda, 2002).

Et NSDR innebærer større anerkjennelse av læring gjennom praksis i forhold til læring gjennom skole. Dette kan åpne for *bedre utnytting av befolkningens læreevne*. Mange mennesker lærer lettere gjennom praksis enn på skolebenken. Bedre muligheter for å gå ut i praksis etter grunnskolen, kan gi en bedre utvikling av realkompetansen for mange ungdommer enn et teoretisk preget utdanningsløp. På sikt kan dermed NSDR også bidra til å forebygge utestengning/utstøting fra det ordinære arbeidslivet.

## 6 Utvikling over tid

### 6.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi på kostnads- og nyttevirkningene av et NSDR over tid. Den typen dokumentasjon som innføres, vil gradvis bli tatt i bruk i kampen om jobber og elev/studieplasser. Valg av utdanning eller arbeid er av langsiktig betydning for den enkelte og samfunnet. Befolkningens realkompetanse vil endres over tiden og kan potensielt ha konsekvenser for lønnsstruktur, sysselsettingsmuligheter og for produksjonen av varer og tjenester.

### 6.2 Driftskostnadene

En mulig virkning av et NSDR og større fokus på mulighetene for opptak og tilpassede opplegg i høyere utdanning, er at søkingen til utdanningssystemet vil svinge sterkere med arbeidsledigheten. Studieplass delvis basert på realkompetanse fra praksis, kan bli et mer aktuelt alternativ for voksne som mister jobben. Dermed vil også behovet for å vurdere realkompetanse inn mot fagoppleggene i utdanningssystemet og de tilhørende *driftskostnader* svinge med arbeidsledigheten.

Analysen i avsnitt 5.3 tyder på at det vil være *sterke incentiver* blant dem som ikke har dokumentert realkompetanse utover grunnskolenivå til å skaffe seg slik dokumentasjon dersom den er lett tilgjengelig. Antakelig vil det være en betydelig etterspørsel etter det offentlige kompetansebeviset.

Potensialet for etterspørsel etter realkompetansedokumentasjon er betydelig. 1. oktober 2001 hadde 365 000 personer i alderen 25-66 år en utdanning på grunnskolenivå som sin høyeste fullførte utdanning. Folketellingen 2001 viser at blant *sysselsatte* i alderen 16-74 år, er det 545 000 som har en utdanning på grunnskolenivå som sin høyeste fullførte utdanning. Ser vi bare på dem som har minst 100 timers inntektsgivende arbeid per år, er tallet 279 000.

*Tidsprofilen* for etterspørselen kan bli en betydelig økning i årene fremover for å dokumentere realkompetansen i den delen av befolkningen som ikke har slik dokumentasjon fra utdanningssystemet fra tidligere. Etter hvert som denne oppsamlede realkompetansen fra praksis blir dokumentert, vil etterspørselen synke og konsentreres mer om de som løpende ikke fullfører videregående utdanning eller som velger å gå veien om ulike typer praksis til videre utdanning. Profilen på etterspørselen kan altså bli en betydelig økning i en periode, og deretter en utflating, og kanskje en nedgang. En tilsvarende utvikling kan det bli for driftsutgiftene. Tidsutstrekningen på profilen er usikker.

En annen faktor som kan ha stor betydning for tidsprofilen vil være innvandringen til Norge i årene fremover og fra hvilke land innvandrerne kommer.

## 6.3 Arbeid, opplæring eller utdanning

### 6.3.1 Innledning

For å belyse virkningene av et NSDR for valget mellom arbeid og utdanning, skal vi først se på lønnsomheten av ulike typer kompetanseutvikling hver for seg, slik som utviklet i humankapitalteorien, der pionerende har vært Scultz (1961), Becker (1964) og Mincer (1974). Deretter ser vi på lønnsomheten av kombinert yrkeserfaring og utdanning. Til sist drøfter vi de samlede virkninger på tilstrømning til utdanning og arbeid.

Vi ser her på de samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster. Valgene som treffes er imidlertid avhengig av den privatøkonomiske lønnsomhet. Vi analyserer ikke her i hvilken grad skatter, stipend eller andre inntektsoverføringer kan skape forskjeller på den samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske lønnsomhet. Dette er imidlertid viktig å bringe inn i et eventuelt oppfølgingsprosjekt. Her velger vi å anta at forskjeller i privatøkonomisk lønnsomhet mellom de ulike alternativer går i samme retning som forskjeller i samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Investeringer i utdanning er investeringer i virksomhetsgenerell realkompetanse, se avsnitt 1.3.3. Gjennom yrkeserfaring kan det både bygges opp virksomhetsgenerell og -spesifikk realkompetanse.

Kompetanseutviklingen i en virksomhet kan både skje gjennom tiltak med kompetanseutvikling som hovedformål, eksempelvis i form av kurs og veiledning, og gjennom aktiviteter med andre hovedformål. Det siste omfatter deltakelse i produksjonen, som kan sies å alltid medføre en form for oppbygging av realkompetanse.

Tiltak med kompetanseutvikling som hovedformål, kan oppfattes som investeringer. Tiltakene har kostnader når de gjennomføres. Hensikten er å oppnå gevinster i form av økt produktivitet og lønn. Tiltakene involverer både investeringsbeslutninger for arbeidstakerne og virksomhetene.

Den enkeltes valg av jobb kan også ha preg av en investeringsbeslutning. Jobber som gir nyttig erfaring for videre karriere kan velges selv om de gir lavere lønn enn andre jobber.

Både utdanning og opplæring i virksomhetene kan medfører kostnader i form av undervisningsmateriell, klasserom og lærekrefter og ved at elevene/studentene eller de ansatte benytter tid og krefter til opplæringen. Avkastningen ligger i at de som mottar utdanningen/opplæringen får økt produktivitet.

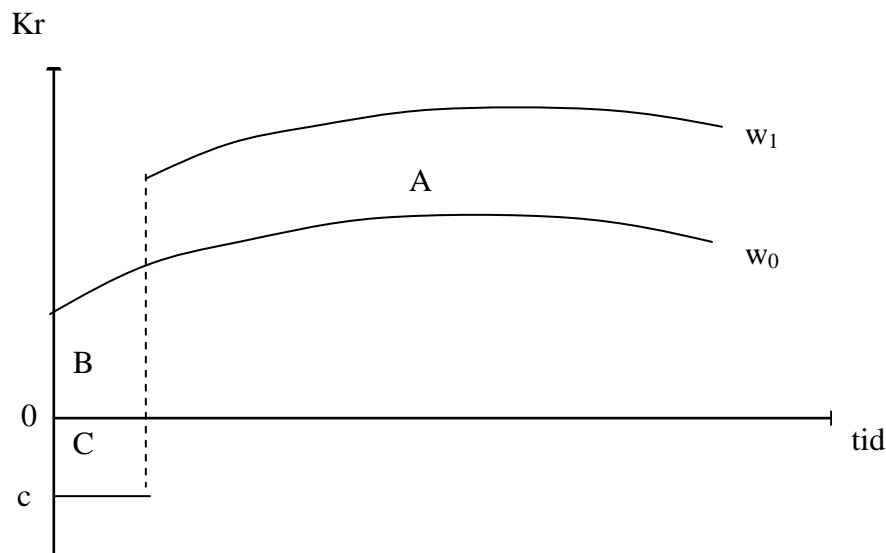
I hvilken grad en virksomhet vil finne det lønnsomt å investere i opplæring og om arbeidstakere vil ha de jobbene opplæringen er knyttet til, er bl.a. avhengig av om den er generell eller spesifikk.

### 6.3.2 Utdanning

Figur 6.1 illustrerer en persons valg mellom arbeid og ett års ekstra utdanning. Arbeid gir en lønnsutvikling svarende til kurven  $w_0$ . Utdanning istedenfor arbeid innebærer bortfall av lønn, samt en del andre kostnader,  $c$ . Men når utdanningen

er fullført, oppnås lønnsutviklingen  $w_1$ . Ett års ekstra utdanning velges dersom lønnsgevinsten tilsvarende arealet A, vurderes som mer verdt enn kostnadene tilsvarende arealet B+C.

Figur 6.1 Den økonomiske avkastningen av ett ekstra utdanningsår



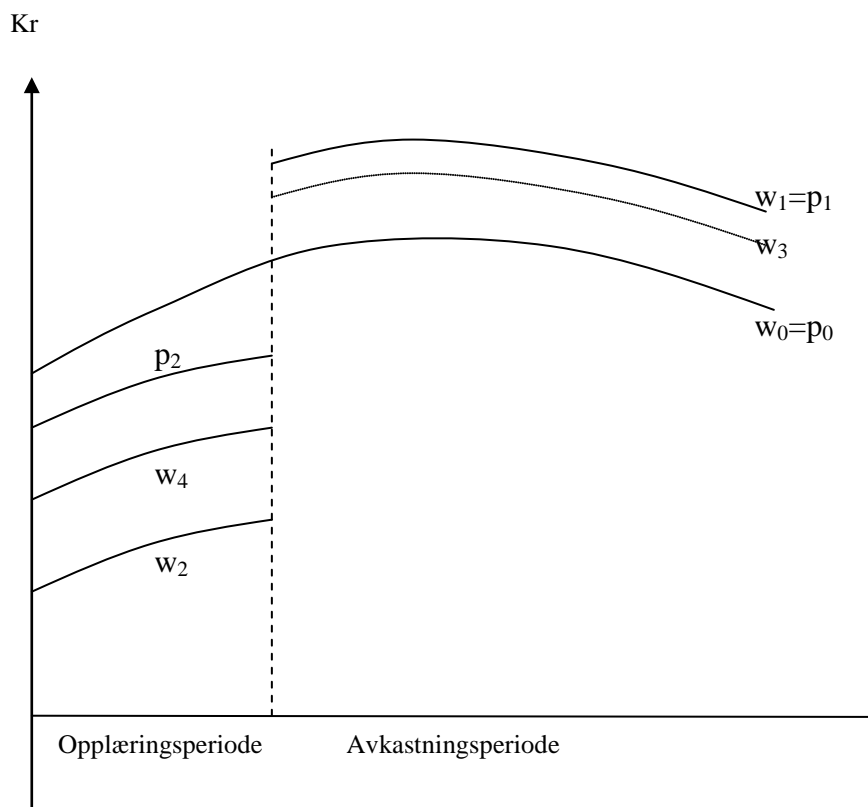
På figuren har vi tegnet inn at den enkeltes lønn øker noe med alderen og etter hvert synker noe. Dette gjelder på alle utdanningsnivåer og avspeiler en oppbygging av realkompetanse basert på yrkeserfaring og den biologiske aldringsprosessen. Et NSDR vil kunne påvirke lønnsomheten av utdanning ved at lønningene i arbeidslivet endres.

### 6.3.3 Generell opplæring

Investeringer i realkompetanse i form av generell opplæring kan lettest illustreres med utgangspunkt i den hypotetiske forutsetning at *uten opplæring*, ville verdien av den enkelte ansattes grenseproduktivitet utvikle seg som på figur 6.2 langs kurven  $p_0$ , samtidig som markedskreftene ville sørge for at lønnen ( $w_0$ ) var lik verdien av grenseproduktiviteten.

Anta først at virksomhetene tilbyr en opplæring som er så generell at den i en likevektssituasjon på arbeidsmarkedet potensielt øker verdien av den enkelte arbeidstakers grenseproduktivitet like mye i alle virksomheter. På figur 6.2 heves kurven for den enkeltes produktivitetsutvikling fra  $p_0$  til  $p_1$ . Markedskreftene antas å sørge for at lønnen etter at opplæringen er gjennomført,  $w_1$ , blir lik den økte verdi av grenseproduktiviteten på ethvert tidspunkt. Virksomhetene kan ikke få tilbake noen av sine utgifter til opplæringen ved å tilby lavere lønn enn verdien av grenseproduktiviteten. For at en virksomhet skal finne det lønnsomt å tilby slik generell opplæring, må arbeidstakeren være villig til å akseptere en lønnsutvikling i opplæringstiden,  $w_2$ , som ligger så mye lavere enn utviklingen i verdien av deres grenseproduktivitet at virksomhetens utgifter til opplæringen dekkes. Faktisk kan  $w_2$  være negativ, dvs. at deltagerne må betale for å delta i opplæringen. Utviklingen i verdien av deres grenseproduktivitet i opplæringstiden er på figur 6.2 satt til  $p_2$ , som er lavere enn i tilfellet uten opplæring fordi opplæringen tar tid og krefter bort fra produksjonen.

Figur 6.2 Den økonomiske avkastningen av generell opplæring



Dette betyr ikke at virksomhetene ikke vil tilby generell opplæring, bare at arbeidstakerne i tilfellet perfekt konkurranse selv må betale for slik opplæring. Om arbeidstakerne er villige til å betale for slik opplæring i virksomhetene, er avhengig av hva de får igjen for det i form av økt lønn etter opplæringen i forhold til det de kunne fått uten opplæringen. Dette er samme type spørsmål som den enkelte står overfor i valget av hvor mye tid som skal brukes på utdanning.

En kan tenke seg at den enkelte kan velge mellom å gå inn i en jobb uten opplæring, generell opplæring i en virksomhet i kombinasjon med arbeid eller å ta utdanning ved en skole eller et universitet. Virksomheter tilbyr jobber både med og uten opplæring. En tilpasning på et slikt marked kan innebære at noen velger skoler eller universiteter, andre velger jobber med generell opplæring, mens alle andre velger jobber uten opplæring.

Et rent teoretisk resonnement vil være at dersom alle individer var identiske etter obligatorisk skolegang, alle maksimerte livsinntekten og alle hadde full informasjon om fremtidige likevektspriser og -lønninger, skulle alle i langsiktig likevekt oppnå samme livsinntekt via tilpasninger på markedet for utdanning og opplæring og markedet for ferdig utdannede arbeidstakere. Hvem som valgte de ulike veier å gå, ville være tilfeldig. I langsiktig likevekt ville alle være indifferente mellom utdanning, arbeid og opplæring. De individuelle lønnsforskjeller på et gitt tidspunkt ville skyldes forskjeller i utdanning og opplæring og lengde på yrkeserfaringen.

For de som velger generell opplæring, vil lønnen stige med økende tid i arbeidslivet av to grunner. For det første fordi opplæringen øker produktiviteten over tiden. For det andre fordi lønnen i opplæringsstiden er lavere enn verdien av

grenseproduktiviteten. Jo dyrere opplæring, enten i form av at en stor del av arbeidstiden går til generell opplæring, eller i form av opplæring over lang tid, desto mer må arbeidstakeren gi avkall på lønn i opplæringstiden, og desto større lønnsgevinst er nødvendig for at investeringen skal oppfattes som lønnsom. Via markedstilpasninger vil lønnen derfor øke med hvor mye som er investert i generell opplæring.

Et NSDR bringer inn et nytt element i denne modellen: Produktiviteten etter opplæringen er ikke fullt ut synlig i markedet. Bare den synlige produktiviteten bidrar til å bestemme lønnen. Eksempelvis kan lønnen etter opplæringen bli som langs kurven  $w_3$ . Dette betyr at virksomhetene får en gevinst, siden lønnen er lavere enn grenseproduktiviteten. Men da er det ikke nødvendig at lønnen reduseres like mye i opplæringstiden. Opplæringskostnadene dekkes i noen grad inn av gevinsten bedriften får etter opplæringen. Lønnen kan eksempelvis bli lik  $w_4$  i opplæringstiden.

Innføring av et NSDR vil i så fall innebære økt lønn etter opplæringen og lavere lønn i opplæringstiden. De ansatte får den fulle verdien av sin økte grenseproduktivitet, men må betale mer i form av lavere lønn i opplæringstiden. Lønnen vil øke raskere men antakelig starte på et lavere nivå.

### 6.3.4 Spesifikk opplæring

Anta at virksomhetene bare tilbyr spesifikk opplæring. Selv med perfekt konkurranse på alle markeder, er det da uklart hvordan lønnsutviklingen vil bli.

Siden opplæringen ikke gir avkastning i andre virksomheter, vil *arbeidstakere* være skeptiske til lavere lønn i opplæringsperioden enn det de kan oppnå i jobber uten spesifikk opplæring, svarende til lønnsutviklingen  $w_0$ . De er ikke garantert å få noe igjen for et slikt offer. Dersom de mister jobben etter opplæringstiden, får de ikke lenger noe igjen for å ha akseptert lavere lønn i opplæringstiden fordi opplæringen per definisjon ikke har økt arbeidstakerens produktivitet i andre virksomheter.

*Arbeidsgiverne* vil på sin side kunne være interessert i å betale noe høyere lønn etter opplæringen enn langs kurven  $w_0$ , ellers kan de risikere at de som har fått opplæringen slutter, siden de kan få utviklingen  $w_0$  også i andre virksomheter.

At arbeidsgiverne får en gevinst etter opplæringen, vet arbeidstakerne. De vet derfor også at arbeidsgiverne er interessert i at de som har fått opplæring ikke slutter. Dette trekker i retning av lavere risiko for å bli sagt opp. Et lovregulert oppsigelsesvern kan virke i samme retning. Dette kan igjen bidra til at arbeidstakerne kan være villige til å betale noe av opplæringen i form av lavere lønn i opplæringstiden, men mot at de etter opplæringstiden får høyere lønn enn de kunne fått uten opplæringen.

Spesifikk opplæring vil altså bidra til at lønnen stiger med økende tid i en virksomhet. Grunnlaget for dette er at opplæringen øker produktiviteten over tiden. Men delingen av kostnadene og gevinstene ved opplæringen, innebærer at økningen i lønnen er mindre enn dersom opplæringen hadde vært av generell art.

Hvordan et NSDR vil påvirke tilpasningen i dette tilfellet er uklart. Ved å synliggjøre spesifikk realkompetanse bedre, kan de ansatte kanskje stå sterkere i forhandlingene om fordelingen av gevinstene av slik realkompetanse. Kanskje kan også noe av den spesifikke realkompetanse vise seg å ha generelle komponenter som blir synliggjort og dermed får en markedsverdi.

### 6.3.5 Prøving, feiling og mestring

En del av kompetanseutviklingen i yrkeslivet skjer nærmest automatisk gjennom å utføre selve arbeidet; ved å prøve, feile og mestre. Kompetanseutviklingen har da ikke bakgrunn i opplæring. Dette kan både gi generell og spesifikk realkompetanse, og oppbyggingen av slik realkompetanse kan innebære at den enkelte blir mer produktiv i den enkelte jobb og virksomhet. I den grad det utvikles generell realkompetanse, må virksomheten øke lønnen for å unngå at arbeidstakeren slutter og går over til en annen arbeidsgiver. Det er imidlertid ikke i samme grad nødvendig å betale for økende spesifikk realkompetanse siden denne ikke har verdi på markedet. Men på samme måte som for spesifikk opplæring, kan arbeidsgiverne se seg tjent med å betale noe for slik kompetanse for å holde på folk med slik kompetanse, særlig når det tar lang tid å bygge den opp.

Også når kompetanseutviklingen skjer gjennom å utføre jobben, kan arbeidstakerne stå overfor investeringsbeslutninger. Valget av jobb etter utdanningen kan ses som en investering i oppbygging av erfaring, som kan lede videre til attraktive yrkeskarrierer. Gjennom konkurransen om begynnerjobber, skulle vi da vente at jobber som leder til særlig gunstige lønnsmuligheter i fremtiden, ville ha lavere lønn enn jobber som har mindre gunstige fremtidsutsikter. Dette vil gi en tendens i retning av utjevning av livsinntekten mellom ulike karrierer.

En skulle altså vente en tendens til økt lønn gjennom yrkeskarrieren som følge av økt kompetanse som oppnås ved å utføre jobber, særlig når kompetansen er generell, men lønnsnivået i begynnelsen av yrkeskarrieren samt tempoet i lønnsøkningen vil variere mellom individer.

Også slik kompetanseutvikling kan bli bedre dokumentert gjennom et NSDR. Lønnen kan dermed øke sterkere, særlig når det utvikles virksomhetsgenerell realkompetanse. Et NSDR bidrar til at de ansatte får den fulle verdien av sin økte grenseproduktivitet, fordi den blir mer synlig på arbeidsmarkedet. Lønnen vil øke raskere.

### 6.3.6 Utdanning basert på realkompetanse fra arbeid

Et NSDR vil gi større muligheter for å nå et utdanningsmål med avkortet utdanningsløp dersom en har relevant praksis fra arbeidslivet.

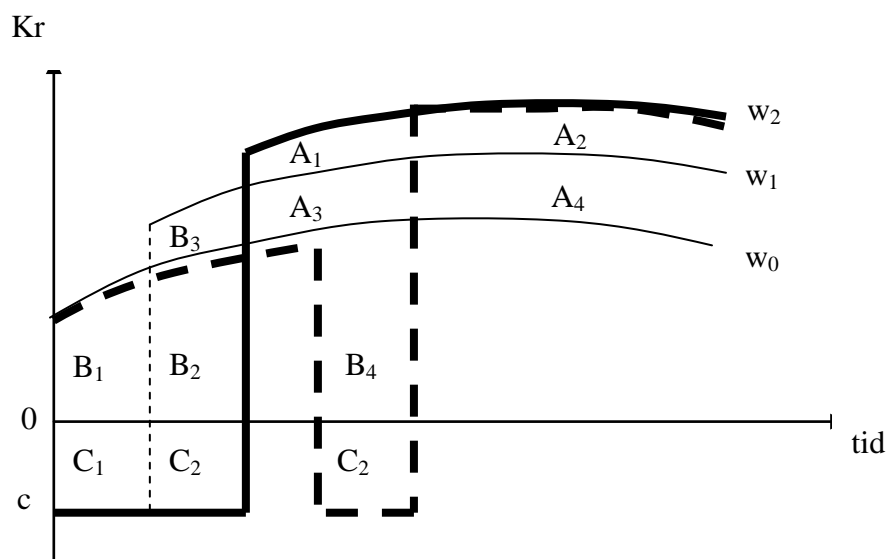
For å analysere lønnsomheten av å nå et utdanningsmål delvis basert på yrkeserfaring, har vi på figur 6.3 med den fete heltrukne linjen illustrert kostnader og nytte ved å nå et utdanningsmål innenfor utdanningssystemet. Det er en tilsvarende linje som på figur 6.1, bortsett fra at vi nå antar at utdanningen består av to deler som følger etter hverandre. En kunne ha gått ut i arbeidslivet etter den første delen og fått  $w_1$  i lønn, men velger å gå videre og ender opp med  $w_2$  i lønn. Gevinsten i forhold til å ikke ta utdanning svarer til arealet  $A_1+A_2+A_3+A_4$ . Kostnadene er  $B_1+C_1$  for den første delen av utdanningen. Den andre delen koster  $B_2+B_3+C_2$ . Tapt arbeidsinntekt måles her mot den lønnen en kunne fått ved å gå ut i arbeidslivet etter første del, altså  $w_1$ .

Videre illustrerer vi med den fete, stiplede linjen en person som er i arbeidslivet til lønn  $w_0$  så lenge at en kan nå samme utdanningsmål uten første del av utdanningen. Realkompetansen som bygges opp gjennom arbeidet gir grunnlag for avkortning i utdanningsløpet. En oppnår dermed lønn  $w_2$  men på et senere tidspunkt. Kostnadene er bare  $B_4+C_2$ , som er mye mindre enn kostnaden for

personen som når målet innenfor utdanningssystemet. På den annen side er også gevinsten mindre ( $A_2+A_4$ ) siden en blir ferdig med utdanningen senere.

De kostnader vi snakker om her, er de samfunnsøkonomiske kostnader, før skatter og overføringer tas i betraktning. Det er åpenbart lavere samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til å nå utdanningsmålet med avkortet utdanningsløp basert på yrkespraksis. De samfunnsøkonomiske gevinstene er imidlertid også mindre siden en blir ferdig senere. Nettogevinsten er mer uklar og må studeres nærmere med observerte data for lønninger og driftskostnader. Jo mindre lønnsmessig gevinst utdanning gir, desto mer sannsynlig er det at alternativet med avkortet utdanningsløp er det mest lønnsomme.

Figur 6.3 Den økonomiske avkastningen av utdanning basert på realkompetanse fra yrkeserfaring



Det er imidlertid mange forutsetninger for de investeringskalkyler som her er skissert som bør vurderes nærmere. Det forutsettes eksempelvis et vellykket løp frem til det samme utdanningsmålet i begge alternativer. Sannsynligheten for å fullføre kan variere med grunnlaget for opptak. Det kan også tenkes at for noen ville det nesten vært umulig å ta utdanningen sammenhengende som følge av skoletretthet etter grunnskolen. Noen har også lettere for å lære gjennom praksis enn skole og praksisperioden kan være det som reelt sett gjorde det mulig å ta den endelige utdanningen.

Det er også forutsatt at lønnet arbeid er et alternativ til utdanning. Hvis sannsynligheten for å bli arbeidsledig synker med økende utdanningsnivå, bidrar det til økt *forventet* avkastning av å ta utdanning. Strategien å satse på yrkeserfaring som grunnlag for avkortet utdanningsløp vil mislykkes hvis en ikke får jobb.

### 6.3.7 Samlet virkning

Disse analysene trekker i retning av at et NSDR vil gjøre realkompetanse basert på erfaring i arbeidslivet mer synlig og bedre avlønnet. Økende realkompetanse gjennom prøving, feiling og mestring i en jobb kan slå sterkere ut i lønnsøkning, i den grad realkompetansen er virksomhetsgenerell. Realkompetanse basert på

opplæring i virksomhetene kan også bli høyere lønnet, særlig dersom den er virksomhetsgenerell, men dette må det betales for i form av lavere begynnerlønn.

Et NSDR kan bidra til å øke produktiviteten ved å synliggjøre omstillingsgevinster. Bortsett fra dette, er produktiviteten til den enkelte i arbeidslivet den samme med et NSDR, den blir bare mer synlig. Det vil derfor antakelig skje en viss forskyvning av avlønningen til produksjonsfaktorene fra kapital til arbeidskraft.

Gevinstene ved å ta utdanning i ett strekk kan med et NSDR bli noe mindre. Dette skyldes at realkompetanse basert på erfaring blir bedre avlønnet. Dermed reduseres det lønnsmessige forspranget en får ved å ta mer utdanning. Motsatt vei trekker det at de ansatte må betale mer for generell opplæring på jobben i form av lavere begynnerlønn. Dette kan redusere kostnadene ved å ta utdanning, siden det kan bety at den arbeidsinntekten en går glipp av blir lavere. Lavere begynnerlønn er sannsynlig når det er store opplæringskostnader, siden et NSDR bidrar til at gevinsten som følge av økt realkompetanse og produktivitet i større grad bli synlig og i større grad tilfaller de ansatte.

I forhold til utdanning i ett strekk frem mot et utdanningsmål, medfører et avkortet utdanningsløp frem til samme utdanningsmål, der avkortingen er basert på at relevant realkompetanse er skaffet gjennom arbeidslivet, lavere samfunnsøkonomiske kostnader. På den annen side nås utdanningsmålet senere i yrkeskarrieren slik at utdanningen gir nytte for samfunnet over færre år. Nettoeffekten på lønnsomheten av utdanning basert på praksis i forhold til utdanning i ett strekk, er uklar. Jo mindre lønnsmessig gevinst utdanning gir, desto mer sannsynlig er det at alternativet med avkortet utdanningsløp er det mest lønnsomme.

Dersom den privatøkonomiske lønnsomhet av å velge de ulike læringsarenaer trekker i samme retning som de samfunnsøkonomiske, kan den samlede virkning av et NSDR bli at det blir noe mer økonomisk attraktivt å velge oppbygging av realkompetanse gjennom arbeidslivet enn gjennom utdanningssystemet. Dermed vil et NSDR bidra til noe demping av søkingen til utdanningssystemet. Forutsetningen for dette er imidlertid at det er gode sysselsettingsmuligheter på alle utdanningsnivåer på alle fagområder. Arbeidsledighet gir både teoretisk og erfaringsmessig en økning i søkingen til utdanning når selve deltagelsen i utdanning nesten er gratis.

Hva blir de samlede virkninger av et NSDR på samfunnets investeringer i utdanning og den økonomiske avkastningen av slike investeringer? Vi vil peke på ulike typer effekter som vil bidra til svaret:

- Andelen fra hvert alderskull som oppnår en bestemt utdanning utover grunnskolen vil med et NSDR kanskje bli noe mindre enn ellers, fordi yrkeserfaring fremstår som mer attraktivt.
- De som tar utdanning etter obligatorisk grunnskole, når sitt utdanningsmål i gjennomsnitt noe senere, og de er i gjennomsnitt kortere tid under utdanning.

Begge disse mulige virkningene bidrar til et noe lavere utdanningsnivå for de sysselsatte på sikt enn en ellers ville hatt. Dette skulle på lang sikt bidra til noe større økonomisk avkastning av utdanning enn hva en ellers ville hatt.

Andre forhold, ikke minst svingninger i arbeidsledigheten, kan imidlertid påvirke søkingen til utdanning sterkt.

## 6.4 Langsiktige virkninger

Et NSDR vil ha langsiktige virkninger på fordelingen av befolkningen på ulike kompetansekategorier. Hvis vi fordeler kompetansen på ulike kategorier etter høyeste fullførte utdanning og etter hvilken utdanning deres eventuelle kompetansebevis svarer til, vil prognoser vise betydelig endring i sammensetningen på ulike typer personell i årene fremover. Dette vil både skje ved at mange når et utdanningsmål etter opptak på grunnlag av praksis, ved at mange får godkjent sin praksis som ekvivalent med en bestemt utdanning og ved at antallet som går den ordinære vei frem til et kanskje vil bli redusert.

Endringene i tilgangen på personell med dokumentasjon på at de tilhører ulike kompetansekategorier, møter de fremtidige kompetansebehov og den fremtidige etterspørsel. Dette kan igjen påvirke lønnsstrukturen og sysselsettingsmulighetene.

En mulighet er at det dokumenterte kompetansenivået i befolkningen med et NSDR vil øke raskere enn kompetansebehovene og at det vil styrke posisjonen på arbeidsmarkedet til dem som ikke har dokumentert sin realkompetanse, dem som har dokumentert lite realkompetanse eller dem som er villig til å utføre jobber som krever lite realkompetanse. Analyser basert på en gruppering av arbeidstakerne etter høyeste fullførte utdanning har tidligere pekt på mulighetene for en slik utvikling (Larsen, 1999). Med et NSDR vil sannsynligheten for en slik utvikling bli forsterket.

## 6.5 Andre analyser

Dokumentasjonen vil påvirke deltagelsen i *ulønnet arbeid i organisasjoner*. På den ene side kan det at en kan få dokumentert realkompetanse fra slikt arbeid gjøre det mer fristende å delta i slikt arbeid. På den annen side åpner dokumentasjonen for økte muligheter i utdanning og lønnet arbeid. Nettoeffekten på deltagelsen i ulønnet arbeid i organisasjoner er uklar.

Gevinstene ved en raskere integrering av innvandrere i det norske samfunn og i arbeidslivet er betydelige (ECON, 2001). Dokumentasjon av innvandrernes realkompetanse kan her ha potensielt stor betydning.

## 7 Metoder for tallfesting

### 7.1 Driftskostnader

Data for beregning av kostnader knyttet til offentlig dokumentasjon av realkompetanse registreres løpende, men de kan likevel være vanskelig å skille fra andre kostnader innenfor de ulike budsjetter. Spesielle data om tidsbruk kan kartlegges gjennom intervjuer.

I virksomheter kan også dette kartlegges ved intervjuer og spørreskjemaundersøkelser. Et problem er her å få kartlagt bare det som skyldes NSDR og ikke all aktivitet knyttet til kartlegging og verdsetting av realkompetanse i virksomhetene.

Utviklingen i de offentlige driftskostnadene over tiden kan studeres ved å utnytte datamaterialet foreslått i avsnitt 4.2 og 4.5. De overgangsrater som beregnes ut fra historiske data, kan kobles til befolkningsprognoser og brukes til å lage fremskrivninger av den fremtidige etterspørsel etter offentlig realkompetansedokumentasjon. I slike fremskrivninger kan også innvandringens betydning legges inn. En må da stille opp forutsetninger om den årlige inn- og utvandring fordelt på land i årene fremover.

### 7.2 Utnytting av kompetanse

Analyser av om dokumentasjonsordningene bidrar til bedre utnytting av kompetanse, kan gjøres ved å studere virkningen av slik dokumentasjon på lønn og mobilitet mellom virksomheter.

Et naturlig datamateriale å bruke vil være et koblet registerdatamateriale med opplysninger om bosatte personer per 1. januar hvert av årene fra på 1990-tallet og frem til i dag i alderen 16 til og med 69 år. For hvert individ er det utdanningsopplysninger, opplysninger om lønn og arbeidsgiver, om innvandring med videre. Ved å utnytte data fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) er det mulig å beregne en gjennomsnittlig timelønn for alle grupper i arbeidslivet over tiden (Larsen, 2002). Alle arbeidsforhold er identifisert med start- og stoppdato. Alle igangværende og avsluttede utdanninger er identifisert. Privatister og praksiskandidater (§20-kandidater) kan identifiseres. Den forutgående aktivitet til de som blir opptatt i utdanningssystemet kan identifiseres. Høyeste fullførte utdanning ved opptak og forutgående arbeidsperioder identifiseres. Vi kan da ganske godt få identifisert personer som har fått dokumentert sin realkompetanse innenfor de ordninger som har eksistert i den nevnte periode.

Den videre analyse vil gå på *hvilke virkninger* utdanning med opptak basert på realkompetanse fra praksis har hatt på lønnen. Dette blir en analyse av den økonomiske avkastningen av utdanning basert på realkompetanse fra praksis.

Videre er det interessant å undersøke om sannsynligheten for å skifte jobb øker når en har fått dokumentert sin realkompetanse. Dette kan være ent tegn på at dokumentasjonen har synliggjort feilallokeringer eller mulige omstillingsgevinster. Dette kan undersøkes for §20-kandidater, som kan finnes igjen i nevnte registerdatabaserte tallmateriale.

## 7.3 Etterspørselen etter dokumentasjon

Analyser av etterspørselen etter offentlig dokumentasjon er allerede skissert i avsnitt 7.1. Statistikk over arbeidsledighet fordelt etter høyeste fullførte utdanning og ulike typer kompetansebevis vil etter hvert vise om ordningene fører til utstøting/utestengning av de svakeste, dersom ordningene innføres fullt ut.

Et viktig grunnlag for slike analyser vil være å få kompetansebevis lagt inn i og gruppert i et register. Grupperingen kan antakelig gjøres ut fra hva realkompetansen er anerkjent som likeverdig med innenfor det offentlige utdannings-systemet.

## 7.4 Søking og vakanstid

Analyser av søketid og vakanstid kan antakelig best gjøres ved spørreskjema til arbeidsgivere, idet spørreskjemaet er siktet inn mot spesifikke ledige stillinger. Dette er tidligere gjort med utgangspunkt i registeret over ledige stillinger i Aetat, se eksempelvis Larsen (1995). I en slik undersøkelse kan det spørres om typen og betydningen av ulike typer dokumentasjon for ansettelsen, for hvor raskt ansettelsesprosessen gikk med mer. Det kan også legges opp til at arbeidsgiverne deler ut et spørreskjema til den som får stillingen med spørsmål om sin dokumentasjon, om søketid etc.

## 7.5 Utdanning og arbeid

Lønnsomheten av å velge ulike arenaer for utvikling av realkompetanse kan utvikles videre. Skatt og studiefinansiering kan trekkes inn. Det kan skilles klarere mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Kombinasjoner av utdanning og arbeid kan trekkes inn (deltidsstudenter). Lønnsomhetskalkyler kan utarbeides basert på statistiske data om lønninger, undervisningskostnader, arbeidstid, med videre.

Et videre skritt kan også være å analysere de samlede virkningene av endrede individuelle valg for utdanningsøking og økonomisk vekst.

De nødvendige data for lønn, skatt, arbeidstid med videre er av samme type som nevnt i avsnitt 7.1. Data om kostnader ved driften av utdanningsinstitusjonene kan fås fra institusjonene eller fra Utdannings- og forskningsdepartementet.

## 7.6 Langsiktige virkninger

Den langsiktige utviklingen i lønnsstrukturen kan belyses ved å fremskrive behovene for ulike typer realkompetanse i arbeidslivet og sette dem opp mot utviklingen i befolkningens faktiske, dokumenterte realkompetanse.

Den fremtidige utviklingen i befolkningens dokumenterte realkompetanse kan belyses ved beregninger som skissert i avsnitt 7.1. Det kan identifiseres kritiske faktorer for utviklingen og lages ulike utviklingsbaner for å beskrive usikkerheten i hvor utviklingen vil gå.

Utviklingen i kompetansebehovene kan analyseres ved å gjennomføre en undersøkelse av kompetansebehovene som kan sammenlignes med undersøkelser som ble utført i tiden 1989-1995 (Larsen, 1996). Kompetansebehovene defineres der som arbeidsgivernes oppfatning av hva som er den mest produktive utdanning eller erfaringslengde for den enkelte jobb. En undersøkelse av denne typen vil gi data om utviklingen i kompetansebehovene fra 1989 til i dag. Dette vil gi et verdifullt erfaringsgrunnlag for å identifisere trender i kompetansebehovene og i neste omgang for å fremskrive kompetansebehovene.

Tidligere analyser tyder på at utdanningsnivået øker raskere enn behovene for utdanningsbasert realkompetanse. På lang sikt vil det kunne bli mange som må ta jobber som stiller langt mindre krav til realkompetanse enn det de har.

Det kan bli mangel på folk som er villig til å ta jobber som krever lite realkompetanse. Dette kan medføre mindre lønnsforskjeller mellom ulike nivåer på realkompetanse og mindre økonomisk avkastning av mer dokumentert realkompetanse.

## Referanse

- Agenda utredning og utvikling AS (2002): Evaluering av Realkompetanseprosjektet. Delrapport 2
- Becker, Gary (1964): *Human Capital*. The National Bureau of Economic Research
- Bjørnåvold, Jens (2000): *Making learning visible. Identification, assessment and recognition of non-formal learning in Europe*. Tessaloniki: Cedefop – European Centre for the Development of Vocational Training
- Brandt, Ellen (2002): *Høgskolenes erfaringer med realkompetansestudenter fra forsøksordningene i 1999 og 2000*. NIFU skriftserie nr.11
- ECON (2001): *Gevinsten ved raskere integrering av innvandrere*. Rapport 4/2001. ECON Senter for økonomisk analyse a.s
- Elstad, Beate (2001): *En teoretisk drøfting av dilemmaer i forhold til dokumentasjon av realkompetanse i tredjesektor*. Høgskolen i Oslo. Upublisert
- Larsen, Knut Arild, Frode Longva, Arne Pape og Anders N. Reichborn (1997): *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212. Forskningsstiftelsen Fafo
- Larsen, Knut Arild (2002): *Metode for å beregne individuell arbeidstid, timelønn og mobilitet*. Forskningsrapport 25/02. ECON Senter for økonomisk analyse a.s.
- (1999): *Utdanningsbasert kompetanse i dagens og morgendagens arbeidsmarked*. Fafo-rapport 277. Forskningsstiftelsen Fafo
- (1996): *Rekrutteringsundersøkelsen 1995*. Rapport 1996:2. Arbeidsdirektoratet, Oslo.
- (1995): *Rekrutteringsundersøkelsen 1993*. Rapport 1995:7. Arbeidsdirektoratet, Oslo.
- Linn, Robert L. (ed)(1993): *Educational Measurement*. Third Edition, The Oryx Press, Phoenix
- Markussen, Eifred (1995): "Dokumentert delkompetanse: Sesam, sesam eller en ny illusjon?" I: Haug, Peder (red.) (1995): *Spesialpedagogiske utfordringer*. Universitetsforlaget
- Mincer, J. (1974): *Schooling, Experience and Earnings*. Colombia University Press
- Nordhaug, Odd (1993): *Human Capital in Organizations*. Universitetsforlaget, Oslo
- NOU 1997:25: *Ny kompetanse*. Polanyi.
- Pape, Arne, Anders N. Reichborn og Kjersti Kleven (1998): *Papir på egen dyktighet. Dokumentasjon av realkompetanse fra arbeidslivet*. Fafo-rapport 245. Forskningsstiftelsen Fafo
- Polanyi, M. (1967): *The Tacit Dimension*. Doubleday Anchor

Schultz, T. (1961): "Investment in Human Capital". *American Economic Review*

Stiglitz, Joseph E. (2002): "Information and the Change in the Paradigm in Economics". *The American Economic Review*

St.meld.nr 42 (1997-98): *Kompetansereformen*

Voksenopplæringsinstituttet (2002): *Realkompetanseprosjektet 1999-2002 – i mål eller på startstreken? Sluttrapport*