

Kompetanseattester og kompetanserammeverk

## Synliggjøring av etterutdanning

Sluttrapport fra prosjektet «Micro-credentials (kompetanseattester) på norsk»

12. juni 2024







<b>5</b>	<b>Sammendrag</b>
5	Del I – Utdfordringer
5	Prosjektets mandat, avgrensning og forankring
5	Begrepsavklaringer
6	Lærdommer fra andre land
6	Lærdommer fra bransjeområder
6	Helse og omsorg
6	Vann og avløp
7	Renhold
7	Del II – Løsninger
7	Prinsipper for synliggjøring av etterutdanninger og kompetanseutvikling i arbeidslivet
8	Kompetanseattester
8	Kompetanserammeverk
9	Kompetansepoen
9	Realkompetanse
9	Sammentatning og anbefalinger
9	Videre arbeid
<b>10</b>	<b>1. Innledning</b>
11	1.1 Bakgrunn og inspirasjon
11	1.2 Hvorfor kompetanseattester og kompetanserammeverk?
<b>15</b>	<b>2. Nøkkelbegreper og vår forståelse av disse</b>
15	Kvalifikasjon versus kompetanse
15	Videreutdanning og etterutdanning
16	Formell, ikke-formell og uformell læring
16	Vitnemål versus kompetanseattest
17	Læringsprosess versus læringsutbytte og læringsresultat
17	Kvalifikasjons- og kompetanseområder – Bredde og utstrekning
17	Kvalifikasjons- og kompetanseområder – Dybde og kompleksitet
18	Kompetanserammeverk versus kvalifikasjonsrammeverk
18	Poeng («credits»)
<b>20</b>	<b>3. Europeiske initiativ og eksempler fra andre land som har betydning for eller kan inspirere løsninger i Norge</b>
20	3.1 Europeiske initiativ
21	3.2 Andre lands initiativ for synliggjøring og verdsetting
21	3.2.1 Sverige
23	3.2.2 Irland
24	3.2.3 Polen
25	3.2.4 Internasjonale lærdommer
<b>27</b>	<b>4. Bransjeeksempler</b>
27	4.1 Etterutdanninger og kompetanseutvikling innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester: Erfaringer fra distrikts- og bykommuner
27	4.1.1 Etterutdannings- og kompetansebehov
27	4.1.2 Hvem er brukerne og hvilke behov er felles og hvilke er forskjellige?
29	4.1.3 Hvilke tiltak er i bruk og hva karakteriserer disse?
29	4.1.4 Samspillet med formell utdanning
30	4.1.5 Verdsetting og læring
30	4.1.6 Samspillet kommunalt og nasjonalt nivå
32	4.1.7 Samlet bilde – styrker og svakheter

33	4.2 Etterutdanninger og kompetanseutvikling knyttet til kommunale vann- og avløpstjenester: erfaringer fra interkommunalt samarbeid
33	4.2.1 Etterutdannings- og kompetansebehov
33	4.2.2 Hvem er brukerne og hvilke behov er felles og hvilke er forskjellige?
34	4.2.3 Hvem leverer tilbud?
35	4.2.4 Hva slags metodikk?
35	4.2.5 Dokumentasjon og verdsetting
35	4.2.6 Samlet bilde - styrker og svakheter
36	4.3 Etterutdanninger og kompetanseutvikling knyttet til renhold
36	4.3.1 Kompetanseutfordringer innenfor renhold
36	4.3.2 Etterutdannings- og kompetansetiltak innenfor renhold
37	4.3.3 En felles kompetansestandard for renhold
38	4.3.4 Lærdommer fra renholdsbransjen
<b>43</b>	<b>5. Elementer i en kompetanseattest</b>
43	5.1 Hvilke erfaringer kan vi bygge på?
45	5.2 Hvordan beskrive læringsresultat og læringsnivå - målsetting, bredde, dybde og kontekst?
47	5.3 Digitalisering av kompetanseattester
48	5.4 En felles norsk kompetanseattest - hovedprinsipper
51	5.5 Hvordan realisere en felles kompetanseattest?
<b>53</b>	<b>6. Elementer i et kompetanserammeverk</b>
53	6.1 Kvalifikasjons- eller kompetanserammeverk?
53	6.2 Hva er formålet med kompetanserammeverk?
54	6.3 Hva kreves for å utvikle kompetanserammeverk - mot en «verktøykasse»
56	6.4 Kompetanserammeverket som referanse for tilbydere av etterutdanninger og kompetansetiltak
56	6.5 Kompetanserammeverk som ankerfeste for kompetanseattester
<b>58</b>	<b>7. Relasjonen mellom (framtidig) kompetanserammeverk og (eksisterende) kvalifikasjonsrammeverk</b>
<b>60</b>	<b>8. Sammenfatning og anbefalinger</b>
60	8.1 En begrepsmessig avklaring
61	8.2 Nasjonale og internasjonale erfaringer - lærdommer
61	8.3 Løsningsforslag
61	8.3.1 Prinsipper for synliggjøring og styrking av etterutdanningsfeltet
62	8.3.2 Kompetanseattester
62	8.3.3 Mulig etablering av bransjeforankrede kompetanserammeverk
63	8.3.4 Refleksjon om mulig bruk av kompetansepoeng
63	8.4 Videre utvikling
<b>64</b>	<b>Bibliografi</b>
<b>67</b>	<b>Vedlegg 1. Prosjektmandat</b>
<b>70</b>	<b>Vedlegg 2. Erfaringer med etterutdanningstilbud i sykehus</b>
<b>71</b>	<b>Vedlegg 3. Presentasjon og vurdering av Balansekunstmodellen</b>

## Sammendrag

### Del I – utfordringer

Prosjektet 'En norsk tilnærming til micro-credentials (kompetanseattester)' ble opprettet høsten 2023 (se vedlegg 1). Formålet med prosjektet har vært å utrede instrumenter som kan bidra til å synliggjøre og styrke læringen og kompetanseutviklingen i arbeidslivet, uavhengig av, men også i samspill med det formelle utdanningssystemet. Konkret har prosjektet analysert relevansen av følgende instrumenter:

- kompetanseattester for synliggjøring av etterutdanninger og læring i arbeidslivet
- bransjerelaterte kvalifikasjons- og/eller kompetanserammeverk<sup>1</sup> for systematisering og synliggjøring av etterutdanninger og kompetanseutviklingstiltak
- kompetansepoeng for å kombinere og 'stable' resultater av læring

Rapporten forholder seg til den viktige læringen som skjer innad i arbeidslivet og som ikke er formelt anerkjent gjennom sertifikater eller vitnemål. Søkelyset rettes dermed mot det store mangfoldet av arbeidslivsrettede etterutdanninger og kompetanseutviklingstiltak som ofte opererer «i skyggen» av formelle grunn- og videreutdanninger. Rapporten er resultatet av et samarbeid mellom NHO, NITO, Fagforbundet, KS og Kompetanseforbundet. Rapporten bygger dermed på innspill fra viktige parter i arbeidslivet og de studieforbundene i Norge som har sin godkjenning fra Kunnskapsdepartementet (Studieforbundet AOF Norge, Studieforbundet livslang læring (tidligere Folkeuniversitetet), Akademisk studieforbund og Studieforbundet Næring og samfunn). Rapporten retter dermed søkelyset mot brukere så vel som tilbydere av kurs og kompetanseutviklingstiltak<sup>2</sup>.

### Begrepsavklaringer

Både i dagligtalen, forskning og offentlige utredninger ser vi ofte en ulik bruk og forståelse av begreper. Dette har direkte konsekvenser for hvordan problemer forstås og løsninger utformes. I rapporten tar vi utgangspunkt i følgende begrepsforståelse, som er nærmere omtalt i kapittel 2:

- En synliggjøring og styrking av læring i arbeidslivet generelt og etterutdanninger spesielt må ta utgangspunkt i en klar forståelse av begrepet læringsresultat/læringsutbytte. Å rette søkelyset mot læringsresultater gjør det mulig å tydeliggjøre hva en person kan, er i stand til å gjøre og forstår. Læringsutbytteperspektivet er lagt til grunn for løsningene (kapitlene 5, 6 og 7) som fremmes i rapporten.
- En synliggjøring og styrking av læring i arbeidslivet generelt og etterutdanningene spesielt må skille mellom begrepene kompetanse og kvalifikasjon. Dette skillet er viktig ettersom disse begrepene i dagligtalen ofte brukes om hverandre. Med kvalifikasjon forstår vi læringsresultater som er formelt anerkjent gjennom et vitnemål eller sertifikat. I kontrast til dette definerer vi kompetanse som de kunnskapene og ferdighetene o.a. som kreves for utføre oppgaver, løse utfordringer og/eller mestre et arbeidsområde. Kompetanse er dermed knyttet til den enkeltes selvstendige bruk av kunnskaper og ferdigheter og er ikke avhengig av en formell anerkjennelse gjennom et vitnemål eller sertifikat.

<sup>1</sup> Rapporten presiserer allerede innledningsvis, i kapittel 1, at det vil være misvisende å snakke om kvalifikasjonsrammeverk innenfor bransjer (se detaljer avklaring i kapittel 2). Rapporten bruker konsekvent begrepet kompetanserammeverk og signaliserer med dette at rammeverket er forankret i arbeidslivet og ikke i det formelle utdannings- og kvalifikasjonssystemet.

<sup>2</sup> Anbefalingene i denne rapporten må sees som innspill til det videre arbeidet med synliggjøring av kompetanseutvikling i arbeidslivet. Rapporten er ikke politisk behandlet i organisasjonene.

- En synliggjøring og styrking av læring i arbeidslivet krever en avklaring av forholdet mellom etter- og videreutdanninger. Rapporten forstår etterutdanning som opplæring som ikke leder til en offentlig godkjent kvalifikasjon, men som retter seg mot et vidt spekter av oppgaver og roller i arbeidslivet. Videreutdanning definerer vi som all offentlig godkjent opplæring eller utdanning som leder til formell kvalifikasjon og/eller gir studiepoeng innenfor det ordinære utdanningssystemet.

Med utgangspunkt i disse sentrale begrepene drøftes følgende begrepssett:

- læringsprosess og læringsresultat
- læringsbredde og læringsdybde
- kvalifikasjons- og kompetanserammeverk
- formell, ikke-formell og uformell læring
- læringspoeng og læringskreditt

Begrepsbruken innenfor dette feltet avspeiler i stor utstrekning det formelle utdanningssystemet. Det er for eksempel vanlig å vise til arbeidslivslæring som en restkategori, for eksempel som ikke-formell og uformell læring og som taus eller usynlig læring. En større vektlegging av et læringsutbytte- og kompetanseperspektiv er nødvendig for å synliggjøre at læringen i arbeidslivet ofte står på egne ben.

### Lærdommer fra andre land

Søkelyset på etterutdanninger og kompetanseutvikling i arbeidslivet er ikke et særnorsk fenomen. Etableringen av sektorbaserte kvalifikasjonsrammeverk i Polen, bransjevalideringssystemene i Sverige og det moduliserede irske kvalifikasjonssystemet søker alle å synliggjøre, verdsette og styrke etterutdanninger og ikke-formell læring i arbeidslivet. Eksempelene fra de tre nevnte landene har som fellestrekk at de søker å innplassere ikke-formelle etterutdanninger innenfor sine nasjonale kvalifikasjonsrammeverk. En slik innplassering i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket vurderes ikke som relevant i en norsk sammenheng ut fra formelle årsaker og ut fra en vurdering av tids- og ressursbruken knyttet til en slik strategi.

Rapporten understreker at en rekke felleseuropeiske initiativ kan støtte opp om utviklingen av kompetanseattester og kompetanserammeverk. Dette gjelder ikke minst måten læringsutbytteperspektivet er fremmet i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF), gjennom Europass, i tilknytning til realkompetansevurdering og gjennom micro-credentials. Det er av særlig betydning å bygge videre på de terminologiske og tekniske

standardene som er utviklet på europeisk nivå i senere år, eksemplifisert gjennom 'European Learning Model' (ELM) som understøtter deling og formidling av elektroniske data innenfor dette feltet.

### Lærdommer fra bransjeområder

Rapporten tar i kapittel 4 for seg tre bransjeområder i Norge som eksemplifiserer utfordringene knyttet til synliggjøring og verdsetting av etterutdanning. Rapporten baserer seg på et mindre antall intervjuer i bransjene, men støtter seg også på arbeidsgruppens egne kunnskaper og på annen tilgjengelig, skriftlig dokumentasjon. De tre bransjene vi ser på er helse og omsorg, vann og avløp og renhold.

### Helse og omsorg

Ved utgangen av 2022 sysselsatte den kommunale helse- og omsorgssektoren drøyt 212 000 personer, tilsvarende snaut 160 000 årsverk, og dermed 40 prosent av de samlede årsverkene i kommunesektoren (KS, 2023a). Sektoren står overfor store utfordringer framover, ikke minst forårsaket av en større andel eldre og pleietrengende. Denne utviklingen stiller krav til høyere og endret kompetanse i kommunen. Informanter i bransjen uttrykker behov for en bedre oversikt over eksisterende etterutdanningstilbud. I dag har kommunene tilgang til et omfattende og variert tilbud av etterutdannings og kompetanseutviklingstiltak, i form av e-læringsplattformer, enkeltstående kurs og mer langsiktige opplæringsprogrammer. Disse opererer i stor grad uavhengig av hverandre og gir ikke grunnlag for å kombinere eller «stable» kompetanse. Generelt uttrykker informantene vi har snakket med støtte for tanken om et nasjonalt rammeverk hvor ulike tilbud for ulike faggrupper og profesjoner kan samles og ideelt sett kobles sammen. Erfaringer fra intervjukommunene viser at den enkelte ansattes sertifiseringer og kursbevis som regel loggføres i kommunens/enhetens personalsystemer. Dette sørger for en intern oversikt over hvem som har gjennomført hvilke kurs, men gir liten verdi for den enkelte når det gjelder å synliggjøre egen kompetanse ovenfor mulige nye arbeidsgivere. Informantene vurderer at en kompetanseattest vil være av verdi for den enkelte arbeidstaker. For arbeidsgivere vil attestene være til nytte i rekrutteringssammenheng og for å sette sammen kompetanse på tvers av avdelinger og institusjoner.

### Vann og avløp

Vann- og avløpssektoren spiller en viktig rolle i opprettholdelse og fornying av kritisk infrastruktur. Sektoren sysselsetter en kombinasjon av ingeniører av sivilingeniører, og driftsoperatører med fagbrev. Sektoren opplever stadig økende krav til

kompetanse grunnet nye myndighetskrav, større vektlegging av miljøhensyn og nye tekniske krav knyttet til en kontinuerlig oppgradering og fornying av anlegg. Informantene som arbeidsgruppen har snakket med rapporterer om et betydelig rekrutteringsbehov, og prognoser viser at det må utdannes flere ingeniører og driftsoperatører for å opprettholde tjenestenivåene. Det er for eksempel foreslått å styrke statusen til driftsoperatører gjennom kompetansekrav og sertifiseringer. I tillegg til eksisterende utdanningsinstitusjoner, leverer flere aktører som Norsk Vann og NITO spesifikke kurs som adresserer nye teknologier og utfordringer i bransjen. Et omfattende og variert tilbud fra kommersielle aktører spiller også en viktig rolle innenfor feltet. Vann- og avløpsfeltet illustrerer en situasjon hvor det ikke foreligger noen samlet oversikt over etterutdanningstilbud, men hvor tilbud formidles «stykkevis og delt» gjennom kommersielle nettsted, enkeltbedrifter, interesseorganisasjoner og formelle utdanningsinstitusjoner. For en bruker på kommunalt nivå, er det ikke gitt hva som er relevant eller holder god kvalitet. Det uttrykkes et behov for en overordnet struktur, for eksempel et kompetanserammeverk, som kan bidra til å synliggjøre og styrke etterutdanningene og kompetanseheving i vann- og avløpsbransjen. Dette vil styrke sektorens evne til å møte både nåværende og fremtidige utfordringer på en effektiv og bærekraftig måte.

### Renhold

Renhold er en viktig del av det norske arbeidslivet. Ifølge Statistisk sentralbyrå var det i 4. kvartal 2023 rundt 57 500 renholdere i Norge. Blant disse var 79 prosent kvinner, sammenlignet med 48 prosent for alle yrker samlet sett, der vi holder uoppgitte yrker utenom (SSB, 2023). Renhold illustrerer den helt avgjørende rollen som læring på arbeidsplassen spiller på bransjenivå. Renholdsbransjen har særlige utfordringer som skiller den fra andre bransjer, men har også utviklet løsninger som er relevante ut over eget område. Formell utdanning har tradisjonelt stått svakt innenfor renhold og et flertall av de som rekrutteres er ufaglærte. En svært viktig del av læringsaktiviteten retter seg derfor mot individer uten fullført videregående opplæring. Dette skiller bransjen fra de to andre bransjeområdene drøftet i rapporten, hvor et flertall arbeidstakere har fullført en videregående yrkesfaglig opplæring med fagbrev eller en høyere utdanning. NHO har, i samarbeid med virksomheter i sektoren, tatt initiativ (2019) til en egen bransjestandard. Standarden synliggjør hvilke kunnskaper, erfaringer og kompetanse som kreves av renholdere i ulike sammenhenger, men legger også til rette for en mulig framtidig formalisering gjennom realkompetansevurdering. Kompetansestandard for renhold illustrerer

rollen som kompetanserammeverk og kompetanseattester kan spille i arbeidslivet generelt. Rammeverket kan tydeliggjøre for arbeidstakere så vel som arbeidsgivere hvilke forventninger til kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse som eksisterer. Dette gjør det mulig å forankre opplæring på en mer systematisk måte og etablerer et akseptert referansepunkt for en kompetanseattest. Samarbeidet mellom renholdsbransjen og en ekstern test-aktør er interessant og bør vurderes i forbindelse med en eventuell introduksjon av en felles kompetanseattest slik dette diskuteres i kapittel 6.

## Del II – Løsninger

### Prinsipper for synliggjøring av etterutdanninger og kompetanseutvikling i arbeidslivet

Gjennomgangen av de utvalgte bransjeområdene viser at etterutdanningene spiller en viktig rolle når det gjelder målrettet og kontinuerlig læring på arbeidsplassen. Dette gjelder ikke bare helse og omsorg, vann og avløp og renhold, men hele det norske arbeidslivet, om enn av ulikt omfang. Eksemplene fra Irland, Sverige og Polen peker i samme retning. Med dette som utgangspunkt, blir det desto viktigere å klargjøre hvordan potensialet til disse etterutdanningene kan utnyttes bedre. Dette innebærer å bygge videre på deres sterke sider og samtidig være oppmerksom på mulige svake sider. Arbeidsgruppen vurderer at følgende prinsipper danner et mulig utgangspunkt for løsningene som skisseres i kapitlene 5–7 og avslutningsvis i anbefalingene i kapittel 8:

- Arbeidslivsrettet etterutdanning bør ikke inkluderes i det formelle kvalifikasjonsrammeverket.
- Etterutdanninger og læring i arbeidslivet kan synliggjøres og styrkes gjennom etablering av bransjebaserte kompetanserammeverk, som identifiserer og beskriver nøkkelkompetansen innenfor sentrale roller.
- For at et kompetanserammeverk skal kunne fungere som referansepunkt innenfor en bransje eller arbeidsområde, må det forankres i bransjen og baseres på dialog mellom arbeidsgivere og arbeidstakere.
- For at informasjon om kompetansebehov og -tilbud kan utveksles mellom bransjer, faggrupper og funksjonsområder, anbefaler arbeidsgruppen å utarbeide retningslinjer som kan brukes til å veilede og inspirere, men ikke



overstyre, enkeltbransjer.

- Med utgangspunkt i kompetanserammeverkene, og de behovene disse signaliserer, må det etableres oversikter (elektroniske plattformer) over kompetansetilbud hvor relevante etterutdanningstilbud registreres og listes fortløpende.
- Arbeidsgruppen anbefaler å utvikle og ta i bruk en felles kompetanseattest som letter kompetansebygging over tid, for arbeidstakere så vel som for arbeidsgivere.
- Kompetanseattestens sentrale formål er å sikre at den enkelte systematisk kan bygge på egne læringsresultater internt i en virksomhet, i andre virksomheter, eller innenfor utdanningssystemet som basis for realkompetansevurdering.

Kompetanseattesten må gjøre det enklere for arbeidsgivere og andre mottakere og brukere av attesten å identifisere hva den enkelte faktisk har lært. Kompetanseattester kan støtte direkte opp om kompetansearbeidet i bedrifter og bransjer og gi et bedre grunnlag for strategier knyttet til kompetanseheving.

### Kompetanseattester

Resultatene av læring i arbeidslivet må i større grad enn i dag synliggjøres, for arbeidstakere og for arbeidsgivere. Introduksjonen av en felles kompetanseattest er, som drøftet i kapittel 6, et viktig virkemiddel for å få dette til. Kompetanseattesten kan:

- bidra til at enkeltindivider kan identifisere og dokumentere egne læringsresultater, slik at disse kan brukes til å støtte opp om egen arbeidslivs- eller utdanningskarriere
- gjøre det enklere for arbeidsgivere å skaffe seg oversikt over den enkeltes kompetanse
- tjene som et verktøy for å dokumentere den samlede kompetansen i en virksomhet
- utformes slik at den enkeltes læringsresultater også kan forstås innenfor utdanningssystemet og, om mulig, inngå som element for eksempel i en realkompetansevurdering
- forankres i et bransje- eller aktivitetsområde, men må være gjenkjennbar i andre bransjer eller aktivitetsområder
- forankres nasjonalt, men være relevant også internasjonalt

Det er avgjørende at en kompetanseattest fanger opp både læringsprosesser og læringsresultater. Selv om beskrivelsen av læringsresultatene spiller en avgjørende rolle for å synliggjøre kompetanse,

og er en forutsetning for å kombinere og «stable» læringsresultater, er det nødvendig å tydeliggjøre for eksempel hvem som står bak et kurs eller tiltak, hva det krevde i arbeidsinnsats og hvorvidt vurderingen av læringsresultatene er til å stole på. Dette er avgjørende for å bygge den viktige tilliten som en kompetanseattest avhenger av. Rapporten understreker at en kompetanseattest må tilfredsstillende grunnleggende GDPR-krav.

Rapporten vurderer at det bør legges til rette for utviklingen av individuelle «kompetansemapper» som gjør det enklere for den enkelte å samle og å presentere kompetanseattester. Slike digitale «kompetansemapper» må forankres i bransjer og aktivitetsområder, men må ta utgangspunkt i generelle retningslinjer som sikrer overføring og gjenkjenning på tvers av områder. «Kompetanemapper» kan gjøre det enklere for den enkelte å kombinere og «stable» læringsresultater.

Rapporten foreslår å ta utgangspunkt i eksisterende europeiske normer for presentasjon av læring, med forankring både i utdanningssystem og arbeidsliv, slik disse er etablert i anbefalingene knyttet til EQF i 2017, Europass i 2019 og micro-credentials i 2022 og understøttet av den europeiske standarden for utveksling og deling av informasjon og data innenfor dette feltet (European Learning Model v3). Dette forutsetter et tett samarbeid med relevante norske myndighetsorganer, for eksempel SIKT, i en utviklingsfase. Videre anbefaler rapporten å ta utgangspunkt i anbefalingene knyttet til beskrivelse av læringsutbytte- og læringsresultater vedtatt på europeisk nivå i 2023. Retningslinjene er formulert som minstekrav, og vil kunne tilpasses den enkelte tilbyder og bruker, for eksempel med referanse til et bransjebasert kompetanserammeverk og de nøkkelkompetansene dette består av. Europass kan også danne (et av flere) utgangspunkt for en utvikling av individuelle «kompetansemapper».

### Kompetanserammeverk

En styrking av etterutdanningenes plass i arbeidslivet forutsetter en bevisstgjøring omkring hvilke behov for kunnskap, ferdigheter og kompetanse som eksisterer innenfor et bransje- eller arbeidsområde.

Rapporten peker etableringen av bransjebaserte kompetanserammeverk som et mulig verktøy for å tydeliggjøre hva slags nøkkelkompetanser som forventes i tilknytning til sentrale roller og funksjoner i bransjen. Dette gir et referansepunkt for intern kompetanseutvikling, men gir også et utgangspunkt for (mulig framtidig) formalisering gjennom realkompetansevurdering eller videreutdanning. Et kompetanserammeverk vil

også kunne tydeliggjøre betydningen av samspill mellom ulike roller (og dermed også faggrupper og profesjoner) og hvordan dette påvirker en samlet etterutdannings og kompetansestrategi. For at et slik kompetanserammeverk skal være til nytte må det ta utgangspunkt i et erkjent behov i bransjen og oppdateres jevnlig. Rapporten understreker at kompetanserammeverk må basere seg på innspill fra både arbeidstaker og arbeidsgiverhold, og at de må forankres bredt hos berørte parter. Rapporten vurderer at kompetanserammeverkene kan fungere som et viktig referansepunkt for tilbydere av kurs og kompetanseutviklingstiltak.

Rapporten konkluderer med at erfaringene fra Balansekunst-prosjektet (Skjerve, 2020) kan brukes til å støtte opp om utviklingen av kompetanserammeverk. Disse erfaringene er imidlertid ikke tilstrekkelige, og det vil det måtte utvikles en mer omfattende «verktøykasse» som kan støtte bransjenes arbeid. Det vil for eksempel være mulig å bygge på svenske erfaringer innenfor dette området («bransjevalidering»). På samme måte vil rekke europeiske initiativ også kunne være til nytte (se for eksempel Cedefop 2017 og 2022).

### Kompetansepoeng

Prosjektmandatet ser introduksjonen av kompetansepoeng som en mulig måte å legge til rette for kombinasjoner og «stabling» av etterutdanninger. Rapporten konkluderer med at dette er en løsning som først bør komme etter en implementering av kompetanseattester og mulige kompetanserammeverk.

Rapporten understreker at et poengsystem må reflektere hva slags arbeidsbelastning som ligger til grunn for læringen, men også ta hensyn til læringsutbytte.

Rapporten understreker imidlertid at det er krevende å poengberegne læringsutbytte og at dette er noe som fortrinnsvis fanges opp av kompetanseattestene (og gjennom en mulig «kompetansemappe»).

Tillit er en forutsetning for at et poengsystem skal kunne fungere (et slikt system innebærer i praksis en forenkling av anerkjenningssystemer). Rapporten vurderer at introduksjonen av en felles kompetanseattest (og eventuelle individuelle «kompetansemapper») vil kunne gjøre det enklere over tid å bygge en slik tillit og dermed legge grunnlaget for.

### Realkompetanse

Med utgangspunkt i synliggjøringen av arbeidslivslæring som skjer gjennom bruken av kompetanserammeverk og kompetanseattester ser rapporten en mulighet for å styrke dagens system for realkompetansedokumentasjon og -vurdering. Å lykkes med dette krever imidlertid en kritisk refleksjon over det eksisterende norske realkompetansesystemet og hvordan det legger til rette for kombinasjoner og «stabling» av læring fra ulike læringssammenhenger.

### Sammenfatning og anbefalinger

Rapportens hovedbudskap og anbefalinger presenteres samlet i kapittel 8.

### Videre arbeid

For at forslagene listet i rapporten skal kunne utvikles og iverksettes, anbefales en fase 2 i prosjektet. En slik fase 2 vil måtte vurdere løsningsforslagene opp mot utfordringene og mulighetene i konkrete bransjeområder og ut fra dette legge grunnlaget for en samlet, nasjonal synliggjøring og styrking av etterutdanningsfeltet.

## 1. Innledning

**Norsk arbeidsliv må bli bedre på å synliggjøre, utnytte og videreutvikle den kompetansen som allerede finnes blant ansatte i bedrifter og virksomheter.**

Arbeidslivet er i rask utvikling, ikke minst som følge av økt digitalisering, teknologiutviklingen og nye krav gjennom det grønne skiftet (NOU 2020: 2; Kompetansebehovsutvalget, 2023). Arbeidsstyrken må derfor oppdatere og øke sine kunnskaper, ferdigheter og kompetanse for å møte virksomhetenes og arbeidslivets eksisterende og framtidige behov. Samspillet mellom arbeidsliv og formelt utdanningssystem er viktig for å kunne møte behovet for ny kompetanse. Like viktig er det å styrke arbeidslivets selvstendige evne til å fremme og utvikle kunnskaper, ferdigheter og kompetanse. Mer enn noen gang tidligere er det derfor avgjørende å rette søkelyset mot kompetanseutviklingen som skjer innad i virksomheter og bransjer og vurdere hvordan det store mangfoldet av etterutdannings- og kompetanseutviklingstiltak bedre kan støtte opp om denne læringsaktiviteten.

**Prosjektet 'En norsk tilnærming til micro-credentials (kompetanseattester)' ble opprettet høsten 2023. Prosjektets mandat er gjengitt i vedlegg 1. Formålet med prosjektet har vært å utrede instrumenter som kan bidra til å synliggjøre og styrke læringen og kompetanseutviklingen i arbeidslivet, uavhengig av, men også i samspill med det formelle utdanningssystemet. Prosjektgruppen har i særlig grad vurdert introduksjonen av en felles kompetanseattest. Slike attester kan knyttes opp mot etableringen av bransjebaserte kompetanserammeverk som tydeliggjør hvilke behov som eksisterer og som gir en oppdatert oversikt over hvilke etterutdanninger og kompetanseutviklingstiltak som er tilgjengelige.**

Prosjektet bygger i utgangpunktet på et samarbeid mellom Kompetanseforbundet, NHO og NITO. Fra januar 2024 ble deltakelsen utvidet med KS og Fagforbundet. Organisasjonene har alle bidratt med ressurser til prosjektet, gjennom direkte økonomisk støtte eller gjennom å sette av tid til utredning og skriving<sup>3</sup>. En arbeidsgruppe bestående av følgende personer har stått for det praktiske utredningsarbeidet:

*Jens Bjørnåvold (tidligere Cedefop og EU-kommisjonen, prosjektleder), Ingrid Bjartveit Krüger (Oslo Economics, for NHO), Solveig Borkenhagen (Oslo Economics, for NHO), Thea Forsberg (KS), Susanne Schmachtenberg (Folkeuniversitetet), Susanne Skjørberg (Fagforbundet) og Øystein Wee (NITO).*

En styringsgruppe bestående av partene i arbeidslivet, ledet av Kent Gudmundsen fra Kompetanseforbundet, har fulgt prosjektet. Styringsgruppen har bestått av følgende personer:

*Kent Gudmundsen (Kompetanseforbundet), Are Turmo (NHO), Bjørn Bellaris (NITO), Iren Luther (Fagforbundet) og Bjarte Rørmark (KS).*

En referansegruppe, med deltakere fra HK-dir, Sikt, Lånkassen og NOKUT, har fulgt prosjektet. Referansegruppen har bestått av følgende personer:

*Margrethe Marstrøm Svensrud (HK-dir), Geir Magne Vangen (Sikt), Nina Waaler (NOKUT) og Ingunn Bakkene Cowan (Lånkassen).*

Arbeidsgruppen leverte utkast til rapport til styringsgruppen 30. april 2024. Arbeidsgruppen innarbeidet deretter kommentarer fra styringsgruppen og leverte endelig rapport 12 juni 2024. Rapportens konklusjoner danner i første omgang grunnlag for innspill til Kompetansereformutvalgets arbeid. Utvalget skal utrede hvordan Norge skal lykkes med livslang læring i arbeidslivet (HK-dir, 2024). Arbeidsgruppens hovedforslag, omkring kompetanseattester og kompetanserammeverk, knytter seg direkte til utvalgets vektlegging av behovet for styrking av læring i arbeidslivet i Norge. Arbeidsgruppen anbefaler videre at rapportens forslag tas videre i en fase to av prosjektet hvor bransjeområder inviteres til å prøve ut og, på sikt ta i bruk, kompetanseattester og kompetanserammeverk.

Rapporten er i praksis, etter skifte av prosjektleder før årsskiftet og komplettering av arbeidsgruppen, produsert over en fire måneders periode (januar–april 2024). Dette har gjort at

<sup>3</sup> Anbefalingene i denne rapporten må sees som innspill til det videre arbeidet med synliggjøring av kompetanseutvikling i arbeidslivet. Rapporten er ikke politisk behandlet i organisasjonene.

arbeidsgruppen ikke har hatt mulighet til å gå like grundig inn i analysen av bransjeområdene som det opprinnelig var tenkt. For at forslagene listet i rapporten skal kunne utvikles og iverksettes, anbefales en videreføring av prosjektet.

## 1.1 Bakgrunn og inspirasjon

Læring i arbeidslivet er et stadig tilbakevendende tema, både nasjonalt og internasjonalt. I senere tid har særlig to initiativ, et norsk og et europeisk, fremmet forslag som kan utgjøre en konkret og praktisk forskjell på dette området:

- Som et tiltak for å stimulere til livslang læring, anbefalte Markussen-utvalget i sin utredning fra 2019 at det arbeides med å utvikle et godkjenningssystem for ikke-formell opplæring (NOU 2019: 12). Utvalgets forslag tar utgangspunkt i behovet for å synliggjøre og verdsette resultatene av læring som skjer utenfor utdanningssystemet, og danner dermed grunnlaget for arbeidsgruppens forslag. Markussen-utvalget pekte også på at andre land, som Irland og Sverige, innplasserer kompetanse fra ikke-formell opplæring i sine kvalifikasjonsrammeverk (et tema vi drøfter i kapittel 3 av rapporten).
- I juni 2022 anbefalte EU nye rammer for bruken av micro-credentials (Europakommisjonen, 2022). EU anser at micro-credentials, eller kompetanseattester på norsk, kan bidra til å bedre synliggjøre og verdsette resultatene av kortere kurs og læringsprosesser. Dette vurderes som særlig viktig for å styrke læringen i arbeidslivet, men sees også på som et element i vurderingen av realkompetanse hvor læring i ulike sammenhenger kan gi uttelling i utdanningssystemet.

Dette prosjektet vurderer relevansen av kompetanseattester i norsk sammenheng, og å vurdere hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for bruken av disse. Introduksjonen av en felles kompetanseattest kan bidra positivt til en synliggjøring og styrking av feltet, både for arbeidstakere og arbeidsgivere. Kompetanseattesten bør etter vår vurdering være:

- nasjonalt forankret, men internasjonalt gjenkjennbar
- bransjeoverskridende, men samtidig bransjetilpasset
- med søkelys på læringen i arbeidslivet

## 1.2 Hvorfor kompetanseattester og kompetanserammeverk?

Prosjektet tar utgangspunkt i at læringen i arbeidslivet i mange tilfeller er lite synlig og at den ofte ikke støttes og verdsettes i tråd med sin reelle og strategiske betydning. I tråd med prosjektmandatet har arbeidsgruppen vurdert introduksjonen av kompetanseattester i nær sammenheng med introduksjonen av bransjebaserte kompetanserammeverk. I dette ligger det at tilliten til- og relevansen av kompetanseattestenes vil styrkes dersom de er godt forankret i arbeidslivet og de enkelte bransjene. Kompetanseattestenes vil styrkes dersom de er godt forankret i arbeidslivet og de enkelte bransjene.

**Det overordnede målet med kompetanseattester og kompetanserammeverk er å synliggjøre og fremme kompetanseutvikling i arbeidslivet, og gjøre det mulig for arbeidstakere og arbeidsgivere å bygge videre på resultatene av denne læringen.**

En innføring av kompetanseattester og kompetanserammeverk innebærer en innramming og synliggjøring av etterutdanninger og kompetanseutviklingstiltak i Norge. Målet med prosjektet har vært å avklare hvilke prinsipper som kan legges til grunn for hvert av disse instrumentene. Erfaringene fra tre bransjeområder – helse og omsorg, vann og avløp og renhold – har blitt brukt som empiriske utgangspunkt for drøftingen. Internasjonale eksempler støtter opp om dette. Utviklingen av en norsk kompetanseattest kan ta utgangspunkt i følgende formulering:

**En kompetanseattest gjør det mulig å beskrive læringsresultater i et format som er gjenkjennbart innenfor, men også på tvers av bransjer og aktivitetsområder. Attesten er forankret nasjonalt, men kan gjenkjennes internasjonalt. Den kan tjene arbeidstakere så vel som arbeidsgivere og, hvor mulig, institusjoner og aktører innenfor formell utdanning.**

Utviklingen av kompetanserammeverk kan ta utgangspunkt i følgende formulering:

**Kompetanserammeverk tar utgangspunkt i de yrkesrollene og oppgavene som til sammen danner grunnlaget for en bransje eller et aktivitetsområde. Rammeverkets rolle er å tydeliggjøre hvilke kompetanser som kreves i den enkelte rolle og oppgave, men også å vise hvordan disse samvirker i en større helhet. Tilbud av etterutdanning og kompetanseutvikling kan knyttes opp mot et slik rammeverk.**

I det opprinnelige prosjektmandatet kobles rammeverkene og attestene sammen med 'kompetansepoeng' som skal beskrive omfanget av utdanningen. Prosjektmandatet ber arbeidsgruppen å 'utvikle kvalifikasjonsrammeverk innenfor enkelte bransjer med klare læringsutbyttebeskrivelser og nivåbeskrivelser, som i neste fase brukes til utvikling av etterutdanningstilbud som vil kunne utstede «Kompetanseattester» med tilhørende «kompetansepoeng» som beskriver omfang av utdanningen.

Arbeidsgruppen vil allerede innledningsvis klargjøre to forhold som har betydning for følgende kapitler:

- Det er etter vår oppfatning misvisende å snakke om kvalifikasjonsrammeverk innenfor bransjer. Rapporten vil konsekvent bruke begrepet kompetanserammeverk og signaliserer med dette at rammeverket er forankret i arbeidslivet og ikke i det formelle utdannings- og kvalifikasjonssystemet.
- Arbeidsgruppen vurderer at bruken av 'kompetansepoeng' på dette tidspunktet ikke er avgjørende for en synliggjøring av læring i arbeidslivet. En poengfesting (kvantifisering) av etterutdanning og kompetanseutviklingstiltak kan bygge på en vellykket introduksjon av attester og rammeverk, men arbeidsgruppen er av den oppfatning at dette må skje med utgangspunkt i den oversikten og tilliten som etableres gjennom disse instrumentene. Det bemerkes imidlertid at kompetanseattest måtte tydelig hvilken nominell<sup>4</sup> arbeidsbelastning som ligger til grunn for et læringsresultat, og at dette på sikt kan inngå som et element i et poengsystem.

<sup>4</sup> Læring skjer i mange former og beskrivelsen av arbeidsbelastning må abstraheres på en måte som gjør at man ikke bare fanger inn varighet av og tilstedeværelse i et kurs, men også andre former for læringsrelater arbeidsbelastning. Begrepet nominell arbeidsbelastning legger denne utvidete forståelsen til grunn, og brukes for eksempel i ECTS.

DEL 1  
**UTFORDRINGER**



Del I av rapporten legger grunnlaget for løsningene vi beskriver i del 2. Dette grunnlaget består for det første av en teoretisk og begrepsmessig avklaring av nøkkelbegreper. Arbeidsgruppen innser at disse begrepene kan forstås ulikt og at det derfor er viktig å tydeliggjøre vår fortolkning. For det andre etablerer vi i denne delen et empirisk grunnlag for løsningene. Vi tar for oss internasjonale erfaringer (EU, Irland Sverige og Polen) og drøfter eksisterende strategier for å styrke og innpasse læring i arbeidslivet. Vi tar videre for oss tre

bransjeområder i Norge som eksemplifiserer utfordringene innenfor dette området og som kan gi inspirasjon til løsninger (helse- og omsorg, vann og avløp og renhold). Vi har valgt å ta utgangspunkt i førstelinjetjenestene, slik disse kommer til uttrykk på kommunalt nivå (helse og omsorg og vann og avløp). I tillegg bruker vi renhold til å illustrere yrkesroller og oppgaver som er av sentral betydning i store deler av arbeidslivet.

## 2. Nøkkelbegreper og vår forståelse av disse

I dette kapitlet drøfter vi en serie nøkkelbegreper av stor betydning for prosjektet. Dette er nødvendig for å sikre en felles forståelse av prosjektmandatet og dermed legge grunnlaget for de løsningene vi foreslår i siste del av rapporten.

### Kvalifikasjon versus Kompetanse

Det mest sentrale begrepet i vår rapport er **kompetanse**. Slik som Kompetansebehovsutvalget (2023), legger vi en bred forståelse av kompetanse til grunn. Utvalget skriver: «Kompetanse omfatter kunnskap, forståelse, ferdigheter, holdninger og verdier som anvendes til å utføre oppgaver eller løse utfordringer.» (Kompetansebehovsutvalget, 2023, s. 20) Utvalget vektlegger aspekter av begrepet som kan tilegnes, fremfor medfødte egenskaper. Denne definisjonen samsvarer godt med vår forståelse av begrepet. Kompetanse er dermed knyttet til den enkeltes selvstendige bruk av kunnskaper og ferdigheter, krever en grundig forståelse av hvilken kontekst en oppgave eller rolle inngår i. Å være kompetent er ikke avhengig av en kvalifikasjon. Kompetanse handler om hva du faktisk kan.

En **kvalifikasjon** er en anerkjennelse, uttrykt gjennom et vitnemål, sertifikat eller tilsvarende dokument. I dette dokumentet går utstederen god for at innehaveren, for eksempel gjennom en test eller eksamen, har tilegnet seg de kunnskapene, ferdighetene og/eller den kompetansen som det refereres til (for eksempel i en læreplan). En kvalifikasjon kan ut fra dette defineres som: Det formelle uttrykket for en vurderingsprosess hvor en kompetent aktør bekrefter at et individ har tilegnet seg et læringsutbytte/kompetanse relatert til en gitt standard og/eller arbeidsoppgave (EQF 2008 og 2017).

I vår sammenheng er det viktig å tydeliggjøre forskjellene på begrepene kompetanse og kvalifikasjon, ettersom disse har direkte innvirkning på de løsningene som er foreslått i del to av rapporten.

### Videreutdanning og etterutdanning

Kompetansebehovsutvalget (2023) gir en oversikt over sentrale begreper innen livslang læring. De bygger både på Markussen-utvalget (NOU 2019: 12) og SSB (Andresen, Grendal, & Keute, 2021). Kompetansebehovsutvalget definerer **etterutdanning** som opplæring som ikke leder til en offentlig godkjent kompetanse, mens **videreutdanning** defineres som all offentlig godkjent opplæring eller utdanning som leder til formell kompetanse<sup>5</sup> eller studiepoeng innenfor det ordinære utdanningssystemet. Utvalget presiserer videre at det ikke finnes en standardisert definisjon av hva formell videreutdanning er. Når det gjelder etterutdanning, skriver Kompetansebehovsutvalget at den vanligste definisjonen er at etterutdanning tilsvarer ikke-formell opplæring, men at noen også inkluderer uformell læring i begrepet<sup>6</sup>. Utvalget definerer ikke-formell læring som en form for strukturert opplæring i form av kurs, seminarer og konferanser der læring er hovedformålet med deltakelsen. Uformell læring er av utvalget definert som læring i utførelse av arbeidet, ikke-organisert læring som skjer gjennom det daglige arbeidet på jobb eller på andre arenaer, men uten at det er lærer eller veileder til stede (Kompetansebehovsutvalget, 2023, s. 20).

Slik vi har argumentert for i innledningen (kapittel 1), avgrensner vi prosjektet til etterutdanninger. Det innebærer at vi avgrensner prosjektet til opplæring som ikke leder til formell kompetanse eller studiepoeng innenfor det ordinære utdanningssystemet. Konklusjonene våre (se del II) er at vi mener dette skillet bør opprettholdes, det vil si at etterutdanning ikke bør innpasses i det formelle utdanningssystemet, men i stedet inngå som en tydelig del av eksisterende og framtidige systemer for realkompetansevurderinger.

Etterutdanningene bygger på et vidt spekter av kompetanseutviklingstiltak forankret i oppgaver, roller, yrker og/eller i arbeidslivet rent generelt. Etterutdanningene er vanligvis rettet mot å

<sup>5</sup> I vår sammenheng vil det beste begrepet her være formell kvalifikasjon, ikke formell kompetanse. Se ovenfor.

<sup>6</sup> Som påpekt nedenfor skjer læring i mange sammenhenger, men uten at dette nødvendigvis var hensikten. I utgangspunktet vil ikke uformell læring kunne fanges opp direkte gjennom kompetanseattester, kun etter at en realkompetansevurdering har blitt gjennomført.



oppdatere eller utvide en persons kunnskap, ferdigheter og kompetanse internt i en bedrift eller innenfor et bransjeområde. Etterutdanningene er rettet mot å gjøre den enkelte mer kompetent, det vil si bedre i stand til å utføre sine oppgaver eller roller. Etterutdanningene vil ofte rette seg mot forbedring og oppdatering av tekniske og instrumentelle ferdigheter knyttet til funksjoner/roller (for eksempel bruk av digitale verktøy, introduksjon til nye prosedyrer), men kan også omfatte mer generelle kompetanseområder knyttet til for eksempel ledelse eller kommunikasjon. Etterutdanningene er avgjørende for å holde tritt med endringer og utvikling innenfor ulike fagområder og yrker. Det gir en mulighet til å oppdatere ferdigheter, tilegne seg ny kunnskap og tilpasse seg de stadig skiftende kravene i arbeidslivet.

Selve begrepet etterutdanning er etter vår forståelse ikke ideelt. Dette fordi den aktuelle læringen verken trenger å komme «etter» noe annet eller inngå som et element i (formell) «utdanning». Vi kommer ikke til å foreslå et nytt begrep, men observerer at begrep som kompetanseheving eller kompetanseutvikling ofte er mer presise.

### Formell, ikke-formell og uformell læring

Disse begrepene brukes ofte for å skille mellom læring innenfor det formelle utdanningssystemet og annen læring. Begrepene sier i utgangspunkt lite om hva som karakteriserer disse «andre» formene for læring, men er likevel nyttige for å tydeliggjøre trekk ved den samlede læringen i et samfunn (se også Cedefop Glossary: 2023).

**Formell læring** viser til resultatene av lovregulert utdanning og opplæring (for eksempel) innpasset et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. **Ikke-formell læring** er målrettet og intendert, men foregår utenfor det formelle systemet. **Uformell læring** er de ikke-intenderte og ikke-planlagte læringsresultatene som følger av aktiviteter i arbeid og fritid (for eksempel).

Disse tre begrepene er nyttige i forhold til realkompetansevurdering ettersom de tydeliggjør at viktig læring ikke bare skjer i dedikerte utdannings og opplæringsssituasjoner, men kan skje som en konsekvens og resultat av andre

aktiviteter. En vurdering av realkompetanse må derfor favne alle disse tre områdene.

### Vitnemål versus kompetanseattest

Det er viktig for prosjektet å skille mellom vitnemål (kvalifikasjonsbevis, sertifikat, fagbrev) og kompetanseattest. Begge disse dokumentene søker å synliggjøre læringsprosesser og -resultater, men bidrar til verdsetting på ulike måter. Mens vitnemålet er en synlig og viktig del av det formelle utdanningssystemet, og innebærer at et offisielt «verdipapir» utdeles, har arbeidslivet i mindre grad utviklet tilsvarende, generelle ordninger. Utviklingen av en felles kompetanseattest med forankring i arbeidslivet kan derfor sikre synliggjøring og reell anerkjennelse, men inkluderer ikke et offisielt stempel fra det formelle utdanningssystemet. Følgende definisjoner viser disse forskjellene:

Et **vitnemål**, også betegnet som et kvalifikasjonsbevis, diplom, sertifikat eller fagbrev o.a., signaliserer fysisk og konkret gjennom et papirdokument eller digitalt medium at innehaveren på tilfredsstillende måte har oppnådd bestemte læringsresultater og at dette er anerkjent av en kompetent aktør. I norsk sammenheng er vitnemål noe som hovedsakelig utstedes innenfor det formelle utdanningssystemet, slik dette er definert av det norske kvalifikasjonsrammeverket (NKR). En **kompetanseattest** er i vår sammenheng<sup>7</sup> et dokument (papir eller digitalt) som er forankret i arbeidslivet, det vil si i en bransje, et fag og sett opp mot en rolle, en prosess eller funksjon. Kompetanseattesten må synliggjøre at innehaveren har gjennomgått en læringsprosess og tydeliggjøre hvem som stod bak, hva som var målsettingen, hvor læringen skjedde og når dette fant sted. Videre må kompetanseattesten synliggjøre at bestemte læringsresultater er oppnådd med tanke på bransje, fag, rolle, prosess eller funksjon.

Kompetanseattesten skal synliggjøre kompetanse. Verdien av kompetanseattesten avhenger av hvordan læringsprosessene og læringsresultatene bidrar til den enkeltes, bedriftens og bransjenes kompetanseutvikling. Videre må en kompetanseattest kunne gjenkjennes på tvers av bransjer, bedrifter, roller og oppgaver og det blir dermed viktig å identifisere hvilke felles elementer som skal legges til grunn. Kompetanseattesten er

<sup>7</sup> Arbeidsgruppen er klar over at begrepet kompetanseattest eller micro-credential også kan være forankret i utdanningssystemet, noe som er særlig tydelig innenfor høyere utdanning hvor mange institusjoner har sett nytte i å utvikle kortere kurs under denne betegnelsen. Cedefop's sammenliknende studie 2021-23 tjener som en illustrasjon av begrepsbruken innenfor feltet.

videre forankret i norsk arbeidsliv, men må kunne gjenkjennes og anvendes også internasjonalt. Dette kommer vi tilbake til i del 2<sup>8</sup>.

### Læringsprosess versus læringsutbytte og læringsresultat

Det formelle utdanningssystemet har tradisjonelt lagt stor vekt på innsatsfaktorene til læring, det vil si tid, sted, pensum og metoder. I senere tid søkelyset i større grad blitt rettet mot utbyttet og/eller resultatene av læringen. Med andre ord er det viktigere hva du har lært enn hvordan du har lært det. Denne dreiningen ser vi for eksempel gjennom en tydeliggjøring av forventningene til læringsutbytte (i læreplaner) og hvilke faktiske læringsresultater som blir oppnådd i ulike lands utdanningssystemer (for eksempel OECDs PISA studie). Dreiningen mot resultat og utbytte ('outcome') heller enn innsatsfaktorer ('input') er grunnleggende for kompetanseutvikling i arbeidslivet og er en forutsetning for utviklingen av kompetanserammeverk og kompetanseattester.

En systematisk beskrivelse av læringsresultater er like viktig i arbeidslivet som i utdanningssystemet. Mens utdanningssystemet over tid har styrket evnen til å beskrive læringsutbytte, for eksempel i læreplaner, er dette i varierende og ofte mindre grad tilfelle innenfor arbeidslivet. Som understreket i prosjektet Balansekunst (Skjerve & Simeou, 2018; Skjerve, 2020), er det avgjørende å utvikle et klart språk knyttet til etterutdanning og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Et klart språk bidrar til økt forståelse av utfordringer og muligheter. Et klart språk knyttet til denne tematikken er også viktig for å styrke dialogen mellom arbeidsliv og utdanningssystem når det gjelder kompetanseutvikling. Vi legger følgende forståelse til grunn for arbeidet i prosjektet:

Med **læringsprosess** forstår vi veien fram mot et læringsresultat, både i form av en formell kvalifikasjon eller en funksjons- eller rollespesifikk kompetanse. Prosessen kan beskrives gjennom å indikere tidsbruk og/eller arbeidsbelastning, gjennom å beskrive læringsarena, gjennom å identifisere instruksjons- eller læringsmetodikk og gjennom å peke mot spesifikt læringsmaterieil, som for eksempel lærebøker eller annen dokumentasjon. Læringsprosessen er åpenbart viktig for å forstå en utdanning eller et kompetanseutviklingstiltak, men er samtidig bare en indirekte måte å uttrykke formål på.

Med **læringsutbytte** og/eller **læringsresultat** forstår vi hva en student, lærling eller arbeidstaker forventes å vite, og å være i stand til å gjøre eller forstå etter en fullført læringsprosess. Hovedelementene i denne definisjonen viser til hva slags teoretisk og praktisk kunnskap den enkelte kjenner til ('å vite'), hva slags manuelle, tekniske og artistiske ferdigheter den enkelte innehar ('er i stand til å gjøre') og hvilken overordnet kjennskap til fag, rolle eller funksjon den enkelte forventes å ha ('å forstå'). Å beskrive læringsutbytte på en klar måte, gir tilgang til innholdet i utdanningen så vel som kompetanseutviklingstiltak i arbeidslivet og er slik av avgjørende betydning for den synliggjøringen som er en sentral del av dette prosjektet. I utdanningssystemet, for eksempel gjennom læreplaner, uttrykker man ofte forventninger til læringsutbytte. Disse læreplanene brukes som referansepunkter for instruksjon og læringsprosesser så vel som for tester og eksamen. Faktisk oppnådde læringsresultater er de som er enten testet gjennom eksamen (kvalifikasjon) eller som er vist gjennom praksis (kompetanse).

Vi kommer tilbake til utfordringene og mulighetene knyttet til å uttrykke læringsresultater i del II av denne rapporten, der vi skriver om bransjerammeverk og kompetanseattester. En første indikasjon av dette kan knyttes til 'bredden' og 'dybden' på de aktuelle læringsresultatene.

### Kvalifikasjons- og kompetanseområder – Brede og utstrekning

Når systematiske læringsutbyttebeskrivelser skal utvikles, er det viktig å fange opp bredden i kvalifikasjoner og kompetanse. Bredden spenner fra hva den enkelte forventes å vite, og være i stand til å gjøre eller forstå etter en fullført læringsprosess. Det er betydelige forskjeller mellom teoretisk kunnskap (å vite), praktiske ferdigheter (å gjøre) og generell kompetanse (å forstå). Å gripe denne bredden og nyansene som ligger mellom de ulike «områdene» eller «domenene» er viktig i utdanningssystemet så vel som i arbeidslivet. Det ligger alltid en fare i å se seg blind på et område eller domene på bekostning av andre. Deler av det formelle utdanningssystemet står noen ganger i fare for å framheve teoretisk kunnskap på bekostning av andre områder, mens arbeidslivet i noen tilfeller kan ha et for ensidig søkelys på avgrensede instrumentelle ferdigheter på bekostning av kontekstforståelse og generell kompetanse. For

<sup>8</sup> Selv om ikke dette er en del av prosjektmandatet, vurderer arbeidsgruppen at introduksjonen av kompetanseattester bør sees i sammenheng med individuelle (digitale) «kompetansesmapper» som gjør det mulig for den enkelte å gi en mer samlet presentasjon av kurs. Dette diskuteres i kapittel 5.

å kunne beskrive læringsresultater presist er det alltid viktig å ha denne bredde-dimensjonen i bakhodet.

### Kvalifikasjons og kompetansenivåer – Dybde og kompleksitet

Det finnes ulike måter å etablere kvalifikasjons- og kompetansenivåer på. Når det gjelder kvalifikasjoner, viser man ofte til et hierarki av institusjoner. Det tas for eksempel der for gitt at universiteter formidler kunnskaper på et mer avansert og komplekst nivå enn for eksempel videregående skole. Denne indirekte tilnærmingen til kunnskaps- og kompetansenivå gjennom institusjoner er gradvis blitt erstattet av læringsresultater. Dette innebærer at nivå defineres med henvisning til hva en kandidat skal kunne, være i stand til å gjøre og vite. Dette gir en mer direkte tilgang til kunnskapers og ferdigheters dybde og kompleksitet. Vi ser for eksempel at kompleksitet fanges opp gjennom å sette søkelyset på selvstendighet (autonomi) og evnen til å ta ansvar. Jo høyere nivå, desto større er forventningene til den enkeltes selvstendige valg. Og jo høyere nivå, desto høyere forventninger er det til det å ta ansvar og å veilede eller lede andre.

Det er lite hensiktsmessig å ta utdanningssystemets formelle kvalifikasjonsnivåer som referanse for kompetansenivåer i arbeidslivet. Et etterutdanningstilbud knyttet til en bestemt funksjon eller teknologi kan være relevant for individer med ulike formelle kvalifikasjoner. De samme etterutdanningstilbudene innenfor kunstig intelligens, hygienestandarder eller etikk kan, for eksempel, være like relevante for en med doktorgrad som for en med fagbrev. Det gir dermed liten mening i å låse slike etterutdanningstilbud fast til et kvalifikasjonsnivå, det være seg doktorgrad (nivå 8) eller fagbrev (nivå 4). For noen vil slike etterutdanningstilbud kunne brukes inn mot en formell kvalifikasjon, men da basert på en vurdering av individuell og reell kompetanse og erfaring.

### Kompetanserammeverk versus kvalifikasjonsrammeverk

I prosjektmandatet trekkes bransjebaserte rammeverk frem som et viktig virkemiddel. Mandatet gir ikke noen klar indikasjon på hva et slikt bransjerammeverk skal bygge på, og det er derfor viktig å avklare hva som kjennetegner eksisterende rammeverk, hovedsakelig hva som skiller kompetanse- og kvalifikasjonsrammeverk.

Arbeidsgruppen bruker denne innledende avklaringen som utgangspunkt for videre drøftinger:

**Kompetanserammeverk**, er forankret i arbeidslivet og/eller avgrensede funksjonsområder og definerer hva slags kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse en enkeltperson eller en organisasjon trenger for å kunne utføre en oppgave, rolle eller et yrke adekvat. Kompetanserammeverk kan tjene en rekke ulike formål: Det vil kunne klargjøre hva som forventes av den enkelte og organisasjonen, det vil kunne tydeliggjøre hvor kompetanse mangler og dermed støtte etter- og videreutdanning og kompetanseutvikling generelt, og det kan blant annet støtte nyrekruttering. I tillegg til kompetanserammeverk forankret direkte i arbeidslivet, ser vi en tendens til å utvikle rammeverk for avgrensede områder, for eksempel digital kompetanse<sup>9</sup> og entreprenørskap<sup>10</sup>. Kvalifikasjonsrammeverk er i hovedsak forankret i det formelle utdanningssystemet og ordner (klassifiserer) kvalifikasjoner ut fra nivå definert gjennom læringsutbytte. I de fleste tilfeller er kvalifikasjonene spesifisert som kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse, eksemplifisert gjennom grad av autonomi og ansvar. Utgangspunktet er dermed kvalifikasjonenes innhold og profil, det vil si hva en person er forventet å vite, være i stand til å gjøre og forstå ved avlagt eksamen. De fleste nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, også det norske, tar utgangspunkt i de åtte nivåene i det europeiske kvalifikasjonsrammeverkets (EQF). EQF omfatter alle typer kvalifikasjoner fra grunnskole- til doktorgradsnivå. Europeiske land har valgt ulike strategier for inkludering av etter- og videreutdanning i rammeverkene. Som vi beskriver i kapittel 3, søker land som Sverige og Polen systematisk å inkludere disse kvalifikasjonene i de nasjonale kvalifikasjonsrammeverkene. Land som Irland og Nederland har valgt tilsvarende strategier. Norge har så langt valgt å avgrense sitt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk til formelle grunnutdanninger.

De to hovedtypene av rammeverk kjennetegnes dermed av ulik forankring, henholdsvis i arbeidsliv og utdanningssystem. Det er verdt å merke seg at de moderne kvalifikasjonsrammeverkene, slik disse er utviklet med utgangspunkt i EQF, opererer med læringsutbyttebaserte nivåer. Dette gjør at de i noen tilfeller kan fungere som brobyggere

<sup>9</sup> DigComp: the EU Digital Competence Framework | Digital Skills & Jobs Platform (europa.eu)

<sup>10</sup> EntreComp: The entrepreneurship competence framework - European Commission (europa.eu)

mot kompetanseutvikling i arbeidslivet. Vi kommer tilbake til dette videre i rapporten.

### Poeng («credits»)

I utdanningsammenheng refererer poeng («credits») vanligvis til studiepoeng knyttet til høyere utdanning. I Europa har European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) blitt et vanlig rammeverk for å forenkle overganger mellom ulike utdanningsinstitusjoner og land i Europa. I dette systemet definerer 60 poeng arbeidsmengden til en fulltidsstudent i et akademisk år. Bruk av poeng forutsetter (ideelt) at både arbeidsbelastningen (kvantifisert i arbeidstimer/tidsbelastning) og resultatet (læringsutbytte/kompetanse) uttrykkes. Dersom poeng skal brukes til å 'stable' og 'kombinere' kompetanseelementer, forutsettes videre en

utstrakt tillit til de aktuelle poengenes verdi. Bruken av ECTS er for eksempel tett forbundet med harmoniseringen av universitets- og høyskolegrader (bachelor, master og ph.d.) som har funnet sted i Europa over de siste 25 årene (Bolognaprosessen). Et tilsvarende system for yrkesutdanningene ble forsøkt etablert fra 2009 (ECVET), men har så langt ikke lyktes. I dette siste tilfellet ble det konkludert med at en harmonisering av læringsutbyttebeskrivelser ville kunne ha større effekt enn et poengsystem på anerkjennelse av utdanninger og overganger mellom institusjoner og land. Poeng brukes i en del land som en integrert del av nasjonale (hovedsakelig moduliserede systemer, for eksempel Irland). I disse tilfellene er poengene et uttrykk for arbeidsbelastning, i mindre grad læringsutbytte. Arbeidsgruppen kjenner ikke til poengsystemer med generell bruk i arbeidslivet.



### 3. Europeiske initiativ og eksempler fra andre land som har betydning for eller kan inspirere løsninger i Norge

Målsetningene om å synliggjøre og styrke læringen i arbeidslivet deles av de fleste land vi kan sammenlikne oss. Internasjonale erfaringer vil derfor i mange tilfeller gi viktige innsikter som kan vise vei (eventuelt unngås) nasjonalt. Hensikten med kapittel 3 er å bidra til en slik læring.

#### 3.1 Europeiske initiativ

I de fleste europeiske land har det siden starten av 2000-tallet blitt rettet søkelys på mot livslang og 'livs-vid' læring. Med dette forstås at formell utdanning må samspille med læringen som skjer i alle livssammenhenger og åpne seg opp mot den ikke-formelle og uformelle læringen som skjer i arbeidslivet, i fritiden og hjemme. Disse overordnede målsettingene har vist seg utfordrende å realisere. Det eksisterer fortsatt en rekke hindringer som gjør det vanskelig for elever, studenter og arbeidstakere å kombinere og 'stable' læring på tvers av utdanningsinstitusjoner, virksomheter, bransjer/sektorer og land. De viktigste europeiske initiativene innfor dette feltet kan summeres som følger:

- Å bygge livslang læring krever en felles terminologi på tvers av utdanning, arbeidsliv og fritid. Denne erkjennelsen har blitt fulgt opp gjennom en sterkere vektlegging av læringsutbyttebeskrivelser, hvor søkelyset dreies fra læringsprosess (input) mot hva den enkelte kan, er i stand til å gjøre og vet (output).
- Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) ble etablert i 2008 og revidert i 2017 (Rådet for Den europeiske union, 2017). EQF fungerer som referansepunkt for nasjonale kvalifikasjonsrammeverk og legger til rette for sammenlikning og anerkjennelse av kvalifikasjoner på tvers av land og institusjoner. Alle formelle kvalifikasjoner er inkludert og fordelt på 8 nivå. Det norske kvalifikasjonsrammeverket bygger på EQF, men i en noe tilpasset utgave.
- Kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning i Europa (QF-EHEA) reflekterer den såkalte 'Bologna-prosessen' i høyere utdanning

og harmoniseringen av grader i Europa (EHEA, u.d.). Dette samarbeidet sikter, akkurat som EQF, mot å fremme læring på tvers av institusjoner og land. QF-EHEA bygger også på en læringsutbyttefilosofi, om enn noe snevrere definert enn EQF og med vekt på akademiske institusjoner.

- ECTS, det europeiske systemet for 'credit-transfer and accumulation', er forankret i QF-EHEA og Bologna-prosessen og er i hovedsak brukt innenfor høyere, akademisk utdanning, og i særlig grad knyttet til bachelor- og mastergrader (Europakommisjonen, u.d.). ECTS har gradvis blitt etablert som en standard internasjonal referanse når det gjelder arbeidsbelastning, men har så langt hatt begrenset betydning utenfor høyere utdanning.
- ECVET, det europeiske systemet for 'credit-transfer' innenfor yrkesutdanningene ble lansert i 2009 (Rådet for Den europeiske union, 2020) med henvisning til behovet for kombinasjoner og anerkjennelse av yrkesfaglige kvalifikasjoner på tvers av land og institusjoner. Man klarte imidlertid ikke å etablere et felles kvantifisert kreditt- eller poengsystem innenfor feltet. ECVET har etter 2020 ikke blitt gitt prioritet på europeisk nivå.
- EU-direktivet 2005/36/EC knyttet til anerkjennelse av profesjonelle kvalifikasjoner (Europaparlamentet og Rådet, 2005) spiller en viktig rolle når det gjelder anerkjennelse av kvalifikasjoner på tvers av landegrensene. Direktivet legger opp til fri flyt av profesjonelle innenfor særlig helseområdet, som blant leger, sykepleiere og tannleger. Direktivet inneholder også generelle retningslinjer for anerkjennelse av kvalifikasjoner.
- Utviklingen av metodikk knyttet til identifikasjon, dokumentasjon og anerkjennelse av realkompetanse (som inkluderer kompetanse tilegnet gjennom ikke-formell og uformell læring) representerer en viktig del av det europeiske arbeidet mot livslang læring og er av direkte relevans til dette prosjektet. Med utgangspunkt i erfaringene fra en rekke europeiske land,

vedtok EU-rådet i 2012 en anbefaling knyttet til 'validation of non-formal and informal learning' (Rådet for Den europeiske union, 2012). Medlemslandene anbefales her å gjøre det mulig å kombinere og «stable» læringsresultater fra utdanning og arbeid.

- Europass-portalen (EU-Europass, u.d.) fungerer som en inngangsport (et 'front office') til de forskjellige kvalifikasjons- og kompetanseverktøyene som er utviklet på europeisk og nasjonalt nivå. Dataene som er inkludert i Europass er strukturert i henhold til 'European Learning Model' (ELM), som muliggjør utveksling av data på tvers av institusjoner og land. Som vil bli vist i kapittel 6, kan ELM komme til å spille en rolle også for en norsk kompetanseattest.
- Som allerede påpekt i kapittel 1, vedtok EU-rådet i 2022 en anbefaling fra 2021 knyttet til micro-credentials (Rådet for Den europeiske union, 2021). Denne bygger på eksisterende initiativer, særlig EQF, realkompetanse og Europass, men retter søkelyset mot kortere læringsprosesser med tilhørende læringsresultater. Hensikten med anbefalingen er å legge til rette for en troverdig synliggjøring av læringsresultater og for at de kan kombineres og stables. Som vi vil vise i kapittel 6, kan deler av denne anbefalingen inspirere utviklingen av en norsk kompetanseattest.

Samlet sett illustrerer disse initiativene en stadig sterkere interesse for livslang læring og for å bryte ned barrierene som eksisterer innenfor feltet. De ulike initiativene som er listet over kan bidra til å løse de konkrete utfordringene som prosjektet vårt står overfor. Vi anbefaler overordnet sett å bygge på eksisterende løsninger og unngå unødvendig dobbeltarbeid. Som vi vil komme tilbake til i del 2 av rapporten, og som vi også antydte i kapittel 1, er det elementer fra de europeiske initiativene som kan inngå i og støtte nye nasjonale løsninger.

## 3.2 Andre lands initiativ for synliggjøring og verdsetting

Vi har valgt å se nærmere på tre land, Sverige, Irland og Polen, for å identifisere erfaringer med relevans for arbeidet med kompetanseattester og kompetanserammeverk i Norge<sup>8</sup>. Samlet sett illustrerer disse tre landene et spekter av ulike tilnærminger vi kan trekke lærdommer

av. De tre utvalgte landene har, på ulikt vis og som en refleksjon av nasjonale institusjonelle særegenheter, arbeidet med å synliggjøre og verdsette ikke-formell læring og å innpasse disse til kvalifikasjonsrammeverk og/eller bransjerammeverk. Dette er et arbeid som fortsatt pågår i de tre landene og som er i kontinuerlig endring og utvikling. Markussen-utvalget (NOU 2019: 12, ss. 100–101) pekte på Sverige og Irland som mulige eksempler på land hvor ikke-formell opplæring er gitt en tydeligere plass og hvor de arbeider mot en innpassing av disse i de nasjonale kvalifikasjonsrammeverkene. Arbeidsgruppen ser også på Irland og Sverige som interessante eksempler og vi ser i tillegg på polske erfaringer som direkte relevante. Ikke minst er polske erfaringer relevante ut fra etableringen av sektorrammeverk. Samlet sett er det særlig erfaringene fra Sverige vi mener har størst relevans for arbeidsgruppens mandat. Derfor har vi lagt størst vekt på omtalen av de svenske erfaringene i teksten som følger.

### 3.2.1 Sverige

I Sverige peker en rekke aktører på tvers av ulike bransjer på en kompetansekrise (Svenskt Näringsliv, 2022). Det pekes på at denne krisen hindrer grønn omstilling og nye storstilte planer om industrietablering, og skaper rekrutteringsutfordringer i en rekke yrker. Med større og voksende utfordringer, trekker både myndigheter og bransjeaktører fram at det formelle utdanningssystemet ikke strekker til for å løse disse utfordringene. Det er et økende gap mellom individuelle valg og arbeidslivets behov for praksis- og arbeidslivsrelevant kompetanse.

For å møte disse utfordringene («kompetensforsørjningspusslet») har Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) utarbeidet en strategi som retter søkelyset mot tre forhold: (i) hvilke kompetansebehov eksisterer, (ii) hva slags kompetansetilgang eksisterer og (iii) hvordan tette kompetansegapet (Kahlson, Björnsdotter, & Almgren, 2023). Sverige arbeider på flere områder samtidig for å realisere denne strategien. I vår sammenheng er det relevant å se på hvordan ikke-formell læring blir søkt synliggjort og verdsatt i Sverige. Denne synliggjøringen/verdsettingen skjer for det første gjennom å formelt innpasse sertifikater eller kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket. For det andre skjer dette gjennom å validere enkeltindividens reelle kompetanse slik at denne kan godtgjøres opp mot en formell kvalifikasjon.

<sup>8</sup> Teksten som følger er basert på dokumentgjennomgang, så vel som e-postutvekslinger og samtaler med fagpersoner i landene med innsikt i tematikken.



Valideringsmodellene i de ulike bransjene bygger på samme standarder og retningslinjer, gitt av MYH, men skal samtidig være tilpasset behov og problemstillinger i den spesifikke bransjen. Individuell tilpasning til bransjene resulterer i ulike modeller, mens standarden sørger for at de samme kravene til kvalitetssikring og dokumentasjon opprettholdes. Resultatet fra prosjektet er modeller for bransjevalidering og en økning på 58 yrkesroller som nå kan valideres, og flere av disse har også søkt om og fått innpass i SeQF (Myndigheten för yrkeshögskolan, 2023b).

Den svenske arbeidsgiverorganisasjonen for kommunale foretak, Sobona, har utviklet bransjevalidering innenfor flere av sine bransjer. Et konkret og relevant eksempel (se også diskusjonen i kapittel 4) er rammeverket for vann og avløp, som er utviklet i tett dialog med fagfolk i bransjen og med representanter fra både små og store referansebedrifter fra ulike steder i landet. Gjennom en spørreundersøkelse kan en persons ferdigheter kartlegges av en valideringsleverandør, uavhengig av hvor, hvordan og når den enkelte har lært noe. I undersøkelsen vurderer en godkjent valideringsleverandør både utdanning, arbeidserfaring, konkrete generelle kompetanser, og kunnskap og ferdigheter knyttet til et bestemt yrke eller fagfelt. Spørreundersøkelsen suppleres også med intervju og samtale med veileder. Yrkesprofilene innen vann og avløp er plassert til nivå 4 i SeQF. Hver yrkesprofil er delt opp i moduler, som beskriver hva den enkelte trenger å vite for å kunne jobbe i den spesifikke yrkesrollen. I figuren gjengitt under vises de ulike rollene, hvilket nivå en rolle er plassert til, kobling mot SeQF og moduler. Noen moduler går på tvers av ulike roller, som kommunikasjon og sikkerhet, mens andre er spesifikke moduler for hver rolle.

### Lærdommer fra Sverige

De svenske erfaringene er viktige og relevante med tanke på en styrking av læringen i arbeidslivet i Norge.

- Mens innplassering i kvalifikasjonsrammeverket har vært et viktig formål i Sverige, er det norske rammeverket konstruert på en måte som vanskeliggjør en slik innplassering.
- Mens validering eller realkompetansevurdering står fram som en hovedmålsetting i Sverige, framstår dette (se kapittel 7) som kun et av flere formål for norske kompetanserammeverk.
- Bransjetilnærmingen er direkte relevant for norske forhold. Kombinasjonen av bransjerammeverk og metoder for individuell validering kan tjene som inspirasjon for norske

kompetanserammeverk og den tilknyttede bruken av kompetanseattester.

### 3.2.2 Irland

Irland har en lang historie med arbeidsmarkedsrelatert utdanning og opplæring i form av korte kurs og sertifikater. Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NFQ) i Irland ble etablert i 2003 og har helt fra starten av inkludert kvalifikasjoner av mindre omfang, som er supplerende eller for spesielle formål (McCoshan, 2020).

#### Et modulbasert kvalifikasjonsrammeverk

Det irske kvalifikasjonsrammeverket er basert på læringsutbytte. Utstedelsen av («award of») en kvalifikasjon er knyttet til hva innehaveren kjenner til, forstår og er i stand til å gjøre (Quality and Qualifications Ireland, u.d.). Til forskjell fra Norge, bygger det irske rammeverket på et større mangfold av kvalifikasjonstyper. Det irske systemet kan beskrives som utpreget modulbasert. En full kvalifikasjon (et fagbrev eller en bachelorgrad) betegnes som major award og kan bygges opp gjennom kombinasjoner av del- eller spesialkvalifikasjoner (minor, supplemental, special purpose og professional awards). I tillegg har det i senere tid blitt eksperimentert med 'micro-credentials', det vil si enheter som kan være mindre omfattende enn de minste minor awards. Mens noen micro-credentials har blitt innplassert (McCoshan, 2020), er en full innplassering foreløpig ikke på trappene. Dette er på den ene siden knyttet til ressurser, men handler også om en økende skepsis til overdreven 'oppstykkning' av systemet. Alle kvalifikasjonene som inngår i kvalifikasjonsrammeverket, uavhengig av type, er listet opp i det irske kvalifikasjonsregisteret.

#### Bransjetilpasning

Modultilnærmingen gjør at antallet godkjente tilbydere av kvalifikasjoner i Irland er langt høyere enn for eksempel i Norge. I det irske kvalifikasjonsregisteret er det i april 2024 registrert 267 tilbydere. Blant disse er 6 tilbydere direkte knyttet opp mot en bransje eller sektor, mens 114 er registrert som private, kommersielle tilbydere. Slik sett er det irske systemet mer markedsbasert enn det norske. Men selv om enkelte tilbydere har en sterk forankring i bransjer og i arbeidslivet generelt, spiller ikke partene i arbeidslivet den samme systematiske rollen i det irske systemet som i det norske. Det store mangfoldet av kvalifikasjoner har som konsekvens at involveringen av bransjer varierer sterkt.



### Lærdommer fra Irland

Det Irske kvalifikasjonsrammeverket, inklusive kvalifikasjoner og sertifikater forankret i arbeidslivet, er grunnleggende forskjellig fra det tilsvarende norske rammeverket. I Norge legges det stor politisk vekt på helhetlige ('holistiske') kvalifikasjoner og at elementer settes sammen på en systematisk og gjennomtenkt måte. Det irske systemet framstår som mer fleksibelt og legger vekt på at den enkelte skal kunne kombinere elementer utfra egne behov og interesser. I det irske systemet er det dermed enklere å formelt inkludere kortere utdannings- og opplæringstilbud med rot i arbeidsmarkedet og bruke dem som elementer som kan samles opp, kombineres og 'stables'.

Den fleksible og modulbaserte irske tilnærmingen til kvalifikasjoner kjennetegner også en del andre land, for eksempel England og New Zealand. Terminologien knyttet til micro-credentials og ambisjonene om å kombinere og 'stable' disse virker i noen grad å være importert fra disse landene. For land med andre typer rammeverk, og som legger vekt på helhetlige og fulle kvalifikasjoner, kan det by på problemer å importere disse tilnærmingene direkte.

### 3.2.3 Polen<sup>9</sup>

Arbeidsledigheten i Polen<sup>12</sup> er for tiden lav (OECD, 2023) og det er mangel både på arbeidskraft og kompetanse (Ministry of Family, Labour and Social

Policy, 2023). Tradisjonell utdanning er ikke nok for å sikre kompetansen som trengs i økonomien. Dette er bakgrunnen for at det nå legges vekt på livslang læring, verdsetting av læring gjennom livet, og validering av læringsutbytter uavhengig av format, tid og sted.

I tråd med det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) består det polske kvalifikasjonsrammeverket (PQF) av åtte nivåer. Polen har, som en utdyping av det nasjonale rammeverket, også utviklet sektor-kvalifikasjonsrammeverk (SQF) (Zintegrowany System Kwalifikacji, u.d.). Disse definerer sektor-spesifikke læringsutbyttebeskrivelser som er koblet opp mot nivåbeskrivelsene i det nasjonale polske kvalifikasjonsrammeverket (PQF). Tanken med SQF er at det skal skapes av sektoren, for sektoren (Zintegrowany System Kwalifikacji, u.d.). Arbeidet gjøres i flere steg, som illustrert i figuren under. I Polen ser det ut til at metodikken er mer lik mellom sektorene, sammenlignet med i Sverige. I Sverige er det bransjene selv som tar initiativ og det er bare bransjene som ser nytten av det, som utvikler rammeverk.

Strukturen i det polske kvalifikasjonsrammeverket skiller mellom universelle nivåbeskrivelser i det første stadiet og varianter av nivåbeskrivelser i det andre stadiet, (i) generell utdanning, (ii) yrkesfaglig utdanning og opplæring og (iii) høyere utdanning.



Figur 2: Stegvis arbeid med sektor-kvalifikasjonsrammeverk i Polen  
Kilde: Zintegrowany System Kwalifikacji (u.d.) og beskrivelse i rapport fra energisektoren (Drzymulska-Derda, Panowicz, & Żurawski, 2020).

<sup>12</sup> En utfordring i kartlegging av det polske eksempelet, er at mye av informasjonen enten bare finnes på polsk og det som er oversatt til engelsk er til dels ikke komplett eller ikke oppdatert. Teksten som følger, er derfor til dels basert på korrespondanse med nøkkelpersoner i Polen og dels på egne oversettelser av nøkkelinformasjon vi har blitt henvist til på polske nettsider.

I sektor-kvalifikasjonsrammeverket (SQF) er det yrkesfaglige beskrivelser i ulike sektorer og bransjer. Sektor-kvalifikasjonsrammeverket inkluderer ulike typer kvalifikasjoner, som integreres i det overordnede, nasjonale rammeverket.

Gjennom utviklingen av hvert sektorrammeverk skal eksperter fra sektoren inkluderes i arbeidet og det skal også diskuteres med sektoren underveis, for å forankre rammeverket. Det har blitt utviklet 21 sektorkvalifikasjonsrammeverk i Polen, men bare 6 har foreløpig blitt formelt inkludert i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (Figur ). Årsakene til dette er ikke klare, men manglende forankring av systemet i bransjene kan forklare noe. Komplekse systemer kombinert med begrenset brukervennlighet og varierende finansiering kan også ha bidratt.

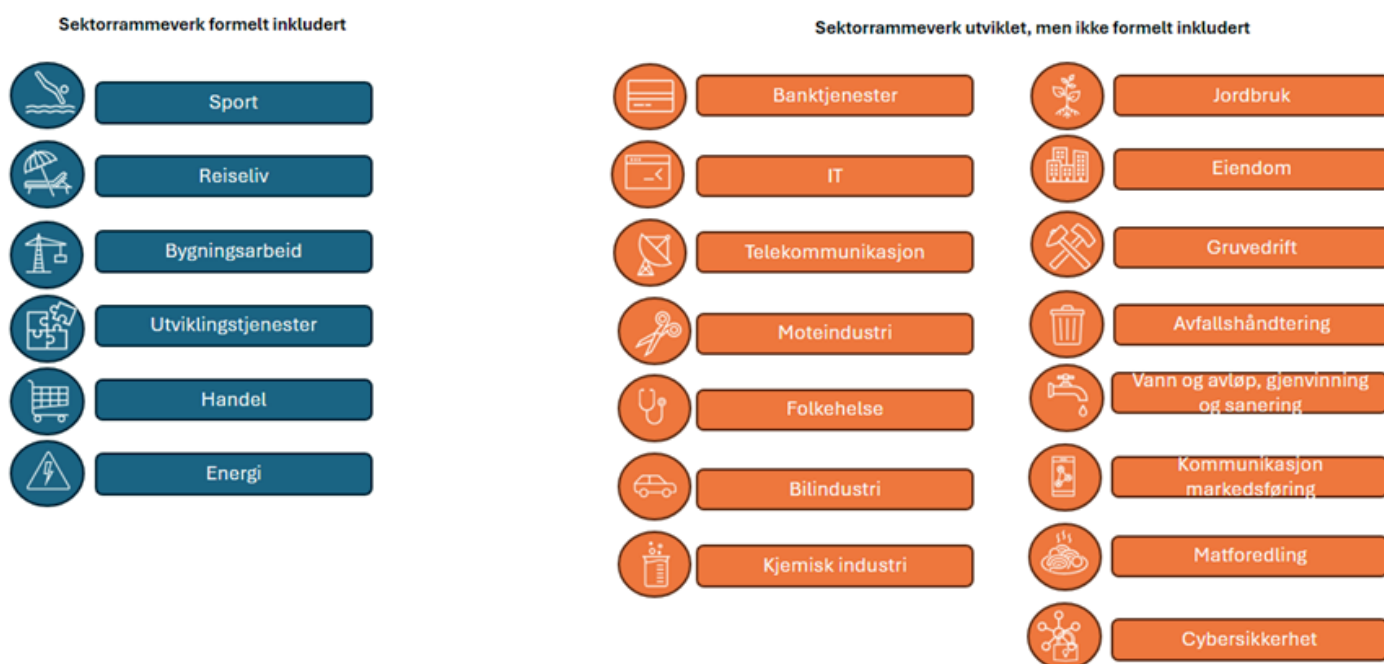
### 3.2.4 Internasjonale lærdommer

Søkelyset på ikke-formelle etterutdanninger og kompetanseutvikling i arbeidslivet er, som beskrevet i dette kapitlet, ikke et særnorsk fenomen. Etableringen av sektor-baserte kvalifikasjonsrammeverk i Polen, bransjevalideringssystemene i Sverige og differensieringen mellom 'major-, special purpose-, professional-, og minor-awards' i Irland, handler alle om å styrke arbeidslivsrettet læring gjennom å synliggjøre og å verdsette denne læringen for arbeidstakere, arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner. De tre internasjonale eksemplene vi har gått gjennom har som fellestrekk at de søker å innplassere ikke-formelle etterutdanninger innenfor sine

nasjonale kvalifikasjonsrammeverk. Dette er tydeligst i Polen, hvor det nasjonale polske kvalifikasjonsrammeverket allerede i utgangspunktet, etter 2010, åpnet opp for etableringen av kompletterende og spesialiserte sektor- eller bransjebaserte rammeverk. Disse sektor-rammeverkene refererer til de samme prinsippene som det nasjonale rammeverket og det europeiske rammeverket (EQF), men åpner opp for at læringsutbyttebeskrivelsen kan tilpasses den aktuelle sektor eller bransje. Relevante sertifikater og kvalifikasjoner innplasseres i dette sektorrammeverket, men med klar referanse til det nasjonale og europeiske rammeverket. Selv om verken Sverige eller Irland har innført sektorrammeverk på samme måte som i Polen, innplasserer begge disse landene sertifikater og kvalifikasjoner fra relevante bransjer og etterutdanninger i de nasjonale kvalifikasjonsrammeverkene. Disse innplasseringene bygger på forskjellig tilnærminger, men hensikten er uansett å vise hvilket nivå tilbudene ligger på og hvilken innretning de har, med referanse til læringsutbyttebeskrivelsen i de overordnede rammeverkene.

De viktigste lærdommene fra de tre landene er følgende:

Alle de tre nevnte landene bruker de nasjonale kvalifikasjonsrammeverkene til å synliggjøre etterutdanningene og å verdsette dem gjennom å tildele dem et formelt nivå. Tanken i de tre



Figur 3: Sektorrammeverk i Polen – 6 er formelt inkludert og 15 er utviklet, men ikke formelt inkludert i PQF  
Kilde: Zintegrowany System Kwalifikacji (u.d.), egne oversettelinger av sektornavn fra polsk til norsk

landene er at synliggjøring og verdsetting gjør det enklere «å veksle inn» sertifikater og kvalifikasjoner innenfor jobb og utdanning og å stable og kombinere dem på en måte som fremmer yrkes- og utdanningskarrierer.

Erfaringene fra de to landene som har jobbet med bransje (sektor) rammeverk, Sverige og Polen, er ulike. Som beskrevet over er den polske tilnærmingen mer «standardisert» enn den svenske. Mens man i Polen har utviklet en nasjonal «mal» for utviklingen av rammeverk, er det i Sverige bransjene selv, ut fra en vurdering av nytte, som tar initiativ til utviklingen av rammeverk. Måten disse rammeverket struktureres og formes på er også i stor grad opp til bransjene selv. Mens myndighetene legger til rette for utviklingen av rammeverk (for eksempel gjennom å støtte forsøk og gjennom veiledning), må hovedjobben gjøres

i bransjene selv. Erfaringene fra Sverige framstår derfor som viktige for det videre arbeidet i Norge, men uten innplasseringen opp mot formelle kvalifikasjonsnivåer.

Utviklingen av et norsk system vil også kunne trekke veksler på de europeiske initiativene beskrevet innledningsvis i dette kapitlet (se også videre i kapitlene 5-7). Erfaringene fra EQF, Europass, validering og micro-credentials (særlig tilknyttet læringsutbyttetilnærmingen) bør tas hensyn til i utviklingen av kompetanserammeverk og kompetanseattester. Det er særlig viktig å bygge på de terminologiske og tekniske standardene som er utviklet på europeiske og internasjonalt nivå i senere år. Som vi vil komme tilbake til i kapittel 6, framstår 'European Learning Model' (ELMv3) som viktig.

## 4. Bransjeeksempler

Som beskrevet innledningsvis, tar vi i rapporten for oss<sup>13</sup> tre bransjeområder i Norge som eksemplifiserer utfordringene knyttet til synliggjøring og verdsetting av etterutdanning. Bransjeområdene er ment å gi inspirasjon til løsninger. Rapporten baserer seg på et mindre antall intervjuer i bransjene, men støtter seg også på arbeidsgruppens egne kunnskaper og på annen tilgjengelig, skriftlig dokumentasjon. De tre bransjeområdene vi ser på er helse- og omsorgstjenester (på kommunalt nivå), vann og avløpstjenester (på kommunalt og interkommunalt nivå) og renhold.

### 4.1 Etterutdanninger og kompetanseutvikling innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester: Erfaringer fra distrikts- og bykommuner

Dette delkapitlet gir et innblikk i hvordan kommunale førstelinjetjenester innenfor helse og omsorg i to utvalgte norske kommuner gjør bruk av eksisterende etterutdannings- og kompetanseutviklingstiltak. Delkapitlet er basert på sektorkunnskap og -forståelse i arbeidsgruppen, sett i sammenheng med konkretiseringer fra et begrenset antall intervjukommuner: Kommunene vi har snakket med eksemplifiserer behovene for etterutdanninger og kompetanseutvikling. Kommunene illustrerer også hvordan etterutdanningstiltakene dokumenteres og verdsettes. Kapitlet fortsetter med å sammenstille opplysningene fra de utvalgte kommunene med informasjon samlet på bransjenivå og nasjonalt nivå.

#### 4.1.1 Etterutdannings- og kompetansebehov

Ved utgangen av 2022 sysselsatte den kommunale helse- og omsorgssektoren drøyt 212 000 personer, tilsvarende snaut 160 000 årsverk – og dermed 40 prosent av de samlede årsverkene i kommunesektoren (KS, 2023a). Nasjonale reformer og omstillinger har gitt kommunen et tydeligere og større ansvar for befolkningens

helse og for at alle skal få nødvendige tjenester. Kommunehelsetjenesten tar vare på pasienter med mer alvorlige, mer behandlingskrevende og komplekse sykdomstilstander enn tidligere. Mange av disse er unge som trenger tjenester store deler av livet. Vi blir også flere eldre, som betyr at det vil være mange syke med behov for helsetjenester i fremtiden. Denne utviklingen stiller krav til høyere og endret kompetanse i kommunen. I henhold til helsepersonelloven plikter personell som utfører tjenester etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester å holde faglige kvalifikasjoner ved like. For å dekke det økende arbeidskrafts- og kompetansebehovet er flere og flere kommuner opptatt av kompetanseheving blant dagens ansatte. I tillegg jobber mange kommuner med uttesting av ny organisering av oppgavene, med mål om å utnytte riktig kompetanse til riktig tid.

#### 4.1.2 Hvem er brukerne og hvilke behov er felles og hvilke er forskjellige?

I samtaler med de to eksempelkommunene kommer det fram at interessen for etterutdanning og kompetansehevede tiltak, varierer blant de ansatte. Både i bykommunen og i distriktskommunen var helsefagarbeidere den desidert største ansattgruppen, etterfulgt av ufaglærte assistenter og deretter ansatte med høyere utdanning fra høyskole eller universitet.

En generell betraktning er at de med høyere utdanning ofte søker etterutdanning på eget initiativ. I distriktskommunen var opplevelsen at assistenter og helsefagarbeidere er underrepresentert i deltakelse i etterutdanningstilbud, og at disse sjeldnere etterspør denne typen kompetansehevede tiltak. Særlig var dette en utfordring blant ufaglærte assistenter, som ofte jobber i deltidsstillinger. Mangelen på aktiv etterspørsel har flere årsaker, men skyldes ikke manglende motivasjon eller interesse for å lære eller skaffe seg nye kunnskaper. Distriktskommunen erfarte at en av de viktigste barrierene er 'frykten for eksamen'. Mange er skeptiske til kursopplegg som oppleves krevende skriftlig og akademisk.

Erfaringer fra bykommunen viste at man kan

<sup>13</sup> Arbeidsgruppen har samlet en god oversikt over de tre områdene, men har i tillegg aktivt hentet inn kunnskaper og dokumentasjon fra relevante parter. Vi har også gjennomført et mindre antall samtaler med praktikere innenfor bransjeområdene for slik å konkretisere og eksemplifisere de generelle beskrivelsene (Se annekset xx for oversikt).

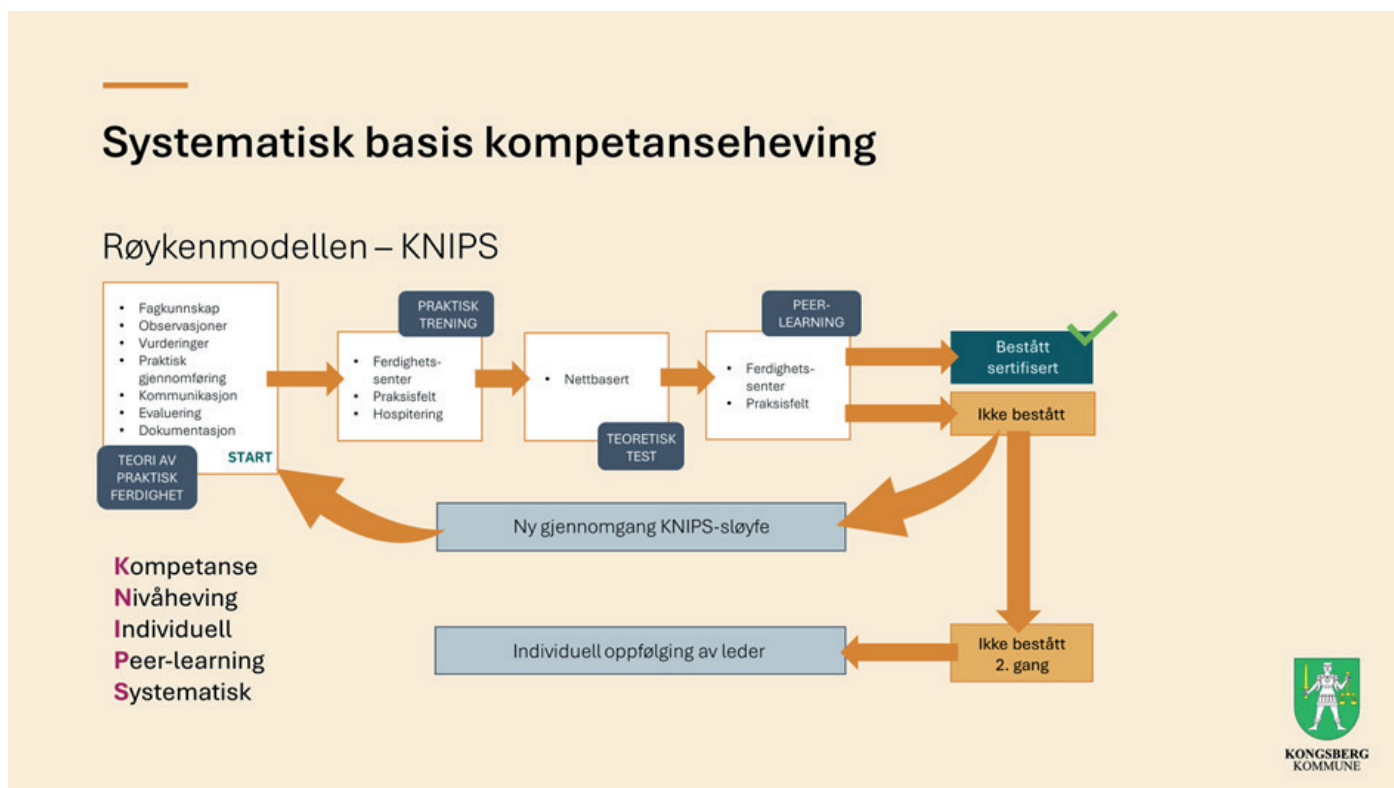
snu holdninger på arbeidsplassen til deltakelse i kompetansehevende tiltak. Dette krever at man skaper en kultur for læring i organisasjonen. Kommunen deltar blant annet i TØRN læringsnettverk (KS, 2023b) og jobber strategisk for å få assistenter til å ta fagbrev. Blant annet har kommunen tatt i bruk programmer fra Nasjonalt senter for aldring og helse<sup>14</sup>, hvor 20 ansatte har fulgt opplegget. Etter gjennomført fagbrev har flere av deltakerne søkt videreutdanning. Kommunen har opplevd en smitteeffekt når folk har kommet tilbake på arbeidsplassen med denne erfaringen.

Samme bykommune har gjennomført en kompetanseanalyse knyttet til helse- og omsorgssektoren. Hensikten er å få til en bærekraftig tjeneste og gjøre best mulig bruk av eksisterende ansatte. En viktig del av arbeidet er å systematisk styrke basiskompetansen til alle ansatte.

Bykommunen som har tatt i bruk Røykenmodellen – KNIPS har blant annet sett til krav/standarder

fra planarbeidet til skolene (sykepleier, vernearbeider) og Standard Norge. I tillegg har man lokale tilnærminger til enkelte spesialutdanninger. Et eksempel på sistnevnte er palliasjon (smerte- og symptomlindrende behandling), som de ansatte må kunne i hele tjenesten, mens lindrende enhet krever spesiell kompetanse på dette fagområdet. ABC- kurset knyttet til aldring- og helse-programmet<sup>15</sup> inngår også i denne sikringen av basiskompetanse og tar opp temaer som demens, velferdsteknologi og palliasjon.

I distriktskommunen så de også viktigheten av å kartlegge behovet for etterutdanninger framover, og mente at dette var et område de kunne bli bedre på. I dag ligger dette ansvaret hos HMS-gruppen som vurderer kompetansebehov, og som henvender seg direkte til ansatte dette kan være relevant for. Interessen har dessverre vært lav, og i 2024 har det så langt kun vært syv personer som har meldt interesse, av til sammen 150 ansatte fordelt på 75 årsverk. Samme kommune ønsket seg en oversikt over



Figur 4: Røykenmodellen – KNIPS  
Kilde:

<sup>14</sup> Aldring og helse tilbyr kurs og konferanser til tjenesteytere i helse- og omsorgstjenesten, både i kommune- og spesialisthelsetjenesten. I tillegg til opplæring gjennom ABC-modellen, tilbyr de helsefagarbeiderutdanning som kvalifiserer til fagprøve.

<sup>15</sup> Se forrige fotnote.

etterutdanninger som kan knyttes til bestemte oppgaver og funksjoner på områder hvor det er viktig å bli bedre. Eksempelvis gjelder dette veiledning av lærlinger, palliasjon, demensomsorg, sår og sårutdanninger, psykiatri og alderspsykiatri, miljøterapi, alkohol og utfordrende adferd.

### 4.1.3 Hvilke tiltak er i bruk og hva karakteriserer disse?

Gjennom samtaler med de to kommunene får prosjektgruppen inntrykk av at etterutdanningstilbudet rettet mot den kommunale helse- og omsorgstjenesten er svært bredt og fragmentert. Tilbudene er både nasjonale, regionale og lokale, varierer fra enkeltstående korte kurs til lengre kurs som tilbys gjennom fysisk undervisning, nettbasert, samlingsbasert og i ulike hybride løsninger. Tilbydere varierer fra nasjonale og regionale offentlige aktører, formelle utdanningsinstitusjoner på alle nivå, til mer kommersielle tilbydere. Kurstilbudene har ulike yrkesgrupper som målgruppe. Intervjukommunene opplever at det er flest tilbud rettet mot helsefagarbeidere, dette er også ofte den største faggruppen i kommunehelsetjenesten. I tillegg finnes det en rekke tilbud rettet mot sykepleiere, vernepleiere, fagarbeidere og ledelse.

For en liten kommune som ofte har få ressurser innen HR og kompetansestyring, kan dette bildet virke veldig uoversiktlig. Erfaringene fra distriktskommunen vi snakket med, var at det kommer inn mange kurstilbud, ofte daglig, på e-post til ledelsen. Dette er en kombinasjon av kommersielle kurstilbydere og offentlige aktører. Tilbudenes geografiske plassering og form, har betydning for opplevd nytte og bruk. Det oppleves som et betydelig fortrinn å være geografisk sentralt plassert med relativ kort avstand til utdanningsinstitusjonene. Bykommunen vi snakket med har for eksempel samarbeid med to universiteter, en fagskole, og med lokale videregående skoler og lærlingeordningen. I tillegg har de opprettet samarbeid med Folkeuniversitetet og deres 'Aldring for Helse', med Utviklingssenteret for hjemmesykepleie (USHT) og deres ProACT program (systematisk klinisk observasjonspraksis).

For distriktskommunen som befinner seg lenger unna utdanningsinstitusjonene, har nettbaserte kurs fått en større plass. Disse tilbudene har også økt etter covid-pandemien. Kommunen opplever dette som positivt, ettersom det gir større fleksibilitet og rom for å kombinere kurs med arbeid.

Sektorledelsen i distriktskommunen opplever

at strukturert etterutdanning ofte støter på en barriere i form av lønnsforventninger ('får jeg betalt for dette?'). Mens slike tilbud er nødvendige, er kommunen ofte avhengig av å kunne sette av tid til læring gjennom arbeidsdagen.

Helse- og omsorgstjenester i kommunen er ofte i døgndrift, og arbeidshverdagen er preget av uforutsette hendelser som gjør det utfordrende å sette av tid til opplæringstiltak. Sistnevnte er særlig problematisk når tiltak krever at tjenesten samler hele grupper til opplæring. Likevel framstår intern kursing som veldig viktig; Distriktskommunen har forsøkt å arrangere interne fagdager hver sjette uke, gjerne i samspill med tilbudene i e-læringsportalene kommunen har tilgang til, eksempelvis NHI, Veilederen, og KS-læring. Fagdagene handler både om å vedlikeholde kompetanse og å dekke endrede eller nye behov. Kommunen tar ofte i bruk intern spisskompetanse i kursingen av øvrige ansatte.

Til sammenlikning arrangerer bykommunen interne fagdager to ganger i året, og bruker både interne og eksterne krefter til disse. I det daglige bruker de vaktskiftene til å oppdatere ansatte ettersom alle er samlet. Kommunen støtter seg i stor grad på Røykenmodellen – KNIPS (se figur 4) når det gjelder innholdet i disse interne tiltakene. Distriktskommunen peker på at det er viktig å systematisere den interne læringen og kompetanseutviklingen. Det er ikke nok med fagdager hver sjette uke, eller etterutdanningskurs av ulik type og varighet. Det er avgjørende å kunne strukturere arbeidsdagen på en måte som gjør at læring skjer og erfaringer utveksles. Fra denne kommunens perspektiv er det derfor viktig å innpasse og strukturere det løpende vedlikeholdet av kompetanseutvikling i arbeidsdagen. Felles for begge kommuner er at arbeidsgiver kun dekker kurskostnaden så lenge kursene er relevante for arbeidet som skal utføres.

### 4.1.4 Samspillet med formell utdanning

Både distriktskommunen og bykommunen ser verdien i å utvikle en mer overgripende plan for sektoren som gir et referansepunkt for etterutdanninger og for kompetanseutvikling generelt. I bykommunen er de allerede godt i gang med dette arbeidet og har utarbeidet en strategisk kompetanseplan. Fordelen med sistnevnte er at man får jobbet systematisk med å innhente en oversikt over hvilken kompetanse man trenger, og lage individuelle kompetanseplaner ut ifra dette. I et slikt system vil det også være mulig å se etterutdanning, læring i arbeidslivet og formell utdanning i sammenheng, og bruke de ulike virkemidlene som byggesteiner i et helhetlig kompetanseløp.

Det foreligger ikke en nasjonal ramme eller føringer for etterutdanninger eller uformell kompetanseutvikling innenfor den kommunale helse- og omsorgssektoren. Statsforvalteren kan spille en viktig rolle for kommunenes kompetanseplanlegging, som forvalter av kompetanse- og tjenesteutviklingstilskudd. Tilskuddet skal bidra til at kommunene iverksetter kompetansehevede tiltak og utviklingsarbeid ut fra lokale forutsetninger og behov, i tråd med tillitsreformen. Videre skal midlene bidra til at kommunene organiserer tjenester, oppgaver og ansvar på en måte som sikrer best mulig utnyttelse av tilgjengelig personell og kompetanse. Strategisk kompetanseplanlegging er en viktig forutsetning for dette arbeidet (Helsedirektoratet, u.d.). Både distriktskommunen og bykommunen oppgir at disse midlene står for hovedfinansieringen av kompetansehevede tiltak i helse- og omsorgstjenestene.

Både distriktskommunen og bykommunen nevner tendensen til at flere tar fagbrev gjennom praksiskandidatordningen. Erfaringer fra bykommunen tyder på at det er uklart hva som inngår i klinisk stige for sykepleier. Klinisk stige er en gradert struktur, som definerer ulike nivå på utførelsen av sykepleie, forenkler en differensiering av oppgaver, ansvar og lønn og gir en klinisk karrieremulighet (Sykepleien, 2005). Den samme kommunen har hørt om, men har ikke erfaringer med, klinisk fagstige (Fagforbundet, u.d.).

#### 4.1.5 Verdsetting av læring

Utsikten til lønnsøkning er en viktig drivkraft for ansatte som etterspør kompetanseheving. Dette gjelder særlig med tanke på formell utdanning der de oppnår en annen stilling, eksempelvis å gå fra assistent til helsefagarbeider. Samtidig viser eksemplene fra intervjukommunene at etterutdanning ofte begrenses til styrking av basiskunnskap og generelle oppdateringer, og ikke nødvendigvis resulterer i verken høyere lønn eller endret stillingstittel. Intervjukommunene understreker derfor at en tydelig forventningsavklaring i forkant av gjennomføring av kompetansehevede tiltak være svært viktig. Erfaringer fra intervjukommunene viser at kompetanseheving i form av etterutdanning kan føre med seg muligheten til å få mer spennende oppgaver. Arbeidsgiver ønsker i størst mulig grad å bruke de med spisskompetanse på relevante områder. Kommunene opplever også, særlig i forbindelse med fagbrevene, at ansatte ønsker mer kompetanseheving som følge av utdanning og opplæring og at dette kan skape en kultur for læring på arbeidsplassen. I tillegg kan systematisk kompetanseheving og bedre oversikt over hvem som kan hva, gi større trygghet og oversikt i

arbeidshverdagen.

Begge intervjukommuner har erfaring med at det i de fleste tilfeller utstedes kursbevis i forbindelse med etterutdanninger. Erfaringene deres tyder på at kommunene har rutiner for at kursbevis legges fortløpende inn i personalsystemet slik at de internt har oversikt over hvem som har gjennomført hva. Samtidig oppgir de samme kommunene at kursbevis/diplom ikke nødvendigvis brukes aktivt i eksisterende jobb, og det finnes ikke systemer for deling av denne typen dokumentasjon mellom kommuner.

Begge kommuner er enige i at bedre systematisering av dokumentasjon på gjennomført etterutdanning kan være nyttig når folk skifter jobb eller når kompetanse skal dokumenteres i forbindelse med videreutdanninger eller formalisering av kompetanse (for eksempel fagbrev). I forbindelse med jobbskifte vil en mulig arbeidsgiver ta hensyn til eksempelvis kursbevis i deres vurdering av kandidatens motivasjon for stillingen og faget, og om de er utforskende og villig til å lære.

#### 4.1.6 Samspillet kommunalt og nasjonalt nivå

De to kommuneeksemplene illustrerer at det nasjonale etterutdanningstilbudet rettet mot kommunale helse- og omsorgstjenester er sammensatt. Intervjuobjektene gir et bilde av tilbydere som spenner fra store offentlige, anerkjente aktører, som ABC-opplæringen ved Nasjonalt senter for helse og aldring, til mindre og mer spesialiserte kommersielle tilbydere. Dette gir også stor variasjon prismessig. Figur 5 gir et inntrykk av helheten i de tilbudene som i dag gis.

Den store variasjonen i tilbydere reflekteres også i profilen til de ulike aktørene. Mange tilbud er nettbaserte, blant annet er NHIs omfattende kurstilbud utelukkende e-læring. Andre tilbyr hybride løsninger, enten i kombinasjon av samlings- og nettbasert deltakelse, eller ved å tilby samme kurs i ulike former, fysisk eller digitalt. Mange kurs og konferanser tilbys fortsatt kun fysisk. Flere tilbydere velger å rette seg mot ulike yrkesroller i helsevesenet, med vekt på utvalgte fagområder, eksempelvis palliasjon, demensomsorg, sår og sårutdanninger, psykiatri og alderspsykiatri. Når det gjelder oversikt over innholdet i de ulike kurstilbudene, vil dette kreve ytterligere datainnsamling. Fra informasjonen ulike tilbydere har tilgjengeliggjort på nett, virker det som om innholdet varierer i omfang og detaljeringsgrad, og at det er tett koblet til valg av metodikk, som vi diskuterer i nestedelkapittel 4.4.3. Noen kurstilbud kan virke veldig overordnet

for å treffe flere faggrupper samtidig, mens andre er svært spisset og har konkrete faggrupper og tydelige læringsmål i den tilgjengelige beskrivelsen. Ut ifra de ulike kurskatalogene og nettsidene er det vanskelig å generalisere hva slags metodikk de ulike kurstilbyderne benytter seg av. Igjen vil dette variere.

Noen trekk som går igjen blant de kommersielle aktørene er korte kurs, på 1 - 2 dager, og bruk av flere forelesere, gjerne på et fysisk kurs/konferansested. E-læringskursene fullføres i løpet av noen timer med gjennomgang av

ulike tema og ofte med tester underveis for å huke av læringsmål. ABC-opplæringen ved Nasjonalt senter for aldring og helse, er en mer omfattende kurspakke innenfor temaområdene «demensomsorg», «eldreomsorg», «utviklingshemming» og «musikkbasert miljøbehandling». Gjennomføring av hvert temaområde tar omtrent 1 år. Opplæringen starter med et fagseminar på fem-seks timer, med et nytt seminar omtrent midtveis. Som deltaker blir man medlem av en ABC-gruppe med seks-åtte deltakere. I ABC-permen finner man det faglige stoffet som opplæringen bygger på. I løpet

Obligatoriske elementer	Navn på innehaver av attest	
	Tittel på kurs/opplegg	
	Lokalisering av kurs/opplegg	
	Utsteder attest	
	Dato for utstedelse	
	Læringsresultat <sup>25</sup>	
	Antatt (nominell) arbeidsbelastning for å fullføre kurs/opplegg (i poeng hvor dette er relevant)	
	Nivå (i NKR eller EQF hvor dette er relevant)	
	Vurderingsform	
	Type deltakelse i læringsaktivitet?	
	Kvalitetssikring av kurs/opplegg og attest	
	Valgfrie elementer	Forutgående krav til deltakere i kurs/opplegg
		Oppsyn med og kontroll av vurdering (for eksempel knyttet til kontroll av identitet).
Bruk av karakterer o.l.		
Kobling til andre kurs/opplegg og kompetanseattester (frittstående eller mulig å kombinere med andre).		



av kurset gjennomfører man gruppesamlinger hvor man diskuterer fag og deler erfaring fra egen praksis. Deltakerne mottar et såkalt ABC-bevis når de har lest alle heftene i permen, og deltatt på minst 80 prosent av gruppesamlinger og seminar. Nesten alle kurstilbydere tilbyr kursbevis i en eller annen form ved gjennomføring. Det er sjeldent eller aldri eksamen og/eller formelle testkrav.

### 4.1.7 Samlet bilde – styrker og svakheter

Etterutdanningstilbudet rettet mot kommunal sektor innen helse- og omsorg er bredt, kommer i flere former og har antagelig varierende grad av kvalitet og relevans. En vurdering av sistnevnte vil kreve en nærmere gjennomgang av eksisterende etterutdanningstilbud sett opp mot erfaringer fra brukerne. Et så variert og ustrukturert tilbud av etterutdanninger som kommuneeksemplene har vist innenfor denne sektoren, er på mange måter en ulempe. Kommunene som brukere kan oppleve det som utfordrende å få oversikt, og å sette dette i system ved å koble tilbudene opp mot konkrete kompetanse- og læringsmål internt. En styrke ved et bredt omfang av tilbud kan være elementet av konkurranse mellom de ulike tilbyderne, da dette kan bidra til å presse opp kvaliteten. Ettersom det ikke finnes noen formelle prosedyrer for å vurdere kvalitet, baserer en vurdering av kvalitet seg først og fremst på erfaringsdeling mellom kommunene som brukere, og ledergruppers og andre beslutningstakers egne erfaringer og synspunkter.

#### Kompetanserammeverk?

Intervjukommunene er positive til et initiativ som kan gi en bedre oversikt over eksisterende etterutdanningstilbud og en form for kompetanserammeverk. I dag har kommunene tilgang på- og tar i bruk en rekke prosjekter, e-læringsplattformer, kurs, seminarer og opplæringsprogrammer. Ingen av disse er samlet innenfor et felles rammeverk som gir oversikt eller danner referansepunkt for kobling og stabling av kompetanser. Valg av tilbud avhenger av flere faktorer, tilgjengelighet (fysisk/stedsnært/digitalt), opplevd kvalitet og relevans (ofte erfaringsbasert fra beslutningstakerne selv/tidligere deltakere i egen eller nærliggende kommuner), interesse fra medarbeiderne selv, og mulighet til å kombinere opplæring med drift. Informantene i de to intervjukommunene synes å mene at dagens kommunale selvråderett bør kombineres og balanseres med en mer nasjonal struktur, da det i stor grad er opp til kommunene selv å finne relevante tilbud.

Ulike faggrupper og profesjoner har forskjellige tradisjoner når det gjelder etterutdanning og kompetanseutvikling. Mens legene og til dels sykepleierne har tilsynelatende godt utbygde

systemer og veletablerte opplegg, er dette i mindre grad tilfelle for fagarbeidere og assistenter. Generelt uttrykker intervjukommunene støtte for tanken om et nasjonalt rammeverk (og nasjonale føringer) hvor ulike tilbud for ulike profesjoner kan samles og potensielt kobles sammen. Erfaringer fra de to intervjukommunene viser at kompetanseutvikling handler om å legge til rette for- og å strukturere arbeidshverdagen på en måte som fremmer en kultur for læring. Dette krever systematikk i kartlegging av kompetansebehov. Et kompetanserammeverk som bidrar til dette formålet, vil derfor være avgjørende. Et godt system for etterutdanning og kompetanseutvikling er viktig for å beholde, mobilisere og rekruttere kompetent arbeidskraft. Det kan gjøre det enklere å motivere ansatte til å delta i etterutdanning, bidra til å skape endring og fleksibilitet til endring internt i organisasjonen og dermed oppnå bedre kontinuitet og kvalitet i tjenestene. Samtidig vil det være viktig for å sikre basiskompetanse, og for å fange opp de som mangler/har deler av realkompetanse/ ikke har tilstrekkelig kompetanse innen sine fagområder. Den kommunale helse- og omsorgstjenesten er i døgndrift, og aktuelle etterutdanningstilbud må kunne plasseres inn i en hektisk arbeidshverdag som preges av et økende behov for smart oppgavedeling og riktig kompetansesammensetting. Det er med andre ord viktig med en kontinuerlig oppdatert oversikt over hvilke tilbud som er relevante og tilpasset behovene i bransjen.

#### Kompetanseattester?

Erfaringer fra intervjukommunene viser at den enkelte ansattes sertifiseringer og kursbevis som regel loggføres i kommunens/enhetens personalsystemer. Dette sørger for en intern oversikt over hvem som har gjennomført hvilke kurs, men gir liten verdi for den enkeltes mulighet til å synliggjøre egen kompetanse ovenfor potensielt nye arbeidsgivere. I rekrutteringssammenheng vil en kompetanseattest kunne bidra til bedre kompetansesammensetting på arbeidsplassen. Samtidig vil det kunne forenkle kommunikasjonen mellom arbeidsplasser der ansatte ønsker å bytte jobb og/eller man ønsker bedre mobilitet mellom avdelinger og enheter i samme kommune / hos samme arbeidsgiver. Utover dette opplever vi ikke at intervjukommunene, fra et arbeidsgiverståsted, vil nyttiggjøre denne type attester i større grad enn de kan med dagens systemer. For den enkelte, derimot, vil en form for kompetanseattest kunne ha stor verdi. I datainnsamlingen har vi ikke intervjuet ansatte og/eller tillitsvalgte, så dette perspektivet kan med fordel belyses ytterligere.

## 4.2 Etterutdanninger og kompetanseutvikling knyttet til kommunale vann- og avløpstjenester: erfaringer fra interkommunalt samarbeid

I denne delen beskriver vi behovet for styrket kompetanse i vann- og avløpssektoren. Sektoren avgrenses til kommuner og forsyningselskaper som leverer vann- og avløpstjenester. Denne bransjen står overfor store utfordringer. Den har behov for betydelige investeringer for å dekke etterslep, men også for å tilrettelegge for befolkningsvekst og etterlevelse av myndighetskrav. Bransjen er også en viktig del av kommunenes beredskap og deres bidrag til å løse utfordringer ved et mer utfordrende klima (Norsk Vann, 2021, ss. 2-3). For å få innsikt i vann- og avløpsbransjen, har prosjektet studert prosjektrapport fra Norsk Vann om effektiv organisering av tjenestene (Norsk Vann, 2021) og gjennomført intervju med representanter for Norsk Vann og med mellomleder i et interkommunalt selskap med ansvar for vann og avløp (GIVAS)<sup>16</sup>.

Norsk Vanns rapport belyser et stort rekrutteringsbehov i vannbransjen, med et estimert investeringsbehov på 332 milliarder kroner fram til 2040. Antallet sivilingeniører i bransjen økte fra 874 i 2013 til 1 280 i 2020, mens antallet ingeniører sank fra 1 281 til 1 211 i samme periode. Dette viser en netto flytting av sivilingeniører til privat sektor, med en nedgang i antallet arbeidende i kommunale og interkommunale selskaper. Det utdannes i gjennomsnitt 57 ingeniører årlig til bransjen, og antallet utdannede sivilingeniører økte til 80 i 2019. Prognoser indikerer et behov for å utdanne 134 driftsoperatører årlig fram til 2029 for å vedlikeholde nåværende nivåer.

### 4.2.1 Etterutdannings- og kompetansebehov

Rekruttering til vann- og avløpsbransjen viser seg å være en særlig utfordrende oppgave for mange norske kommuner, spesielt de mindre. En viktig faktor er at mange nyutdannede ingeniører og sivilingeniører foretrekker å arbeide i større, mer stimulerende fagmiljøer, som ofte finnes i privat sektor fremfor i kommunene. Dette har ført til en markant overføring av kompetanse fra kommunal til privat sektor, noe som svekker de kommunale og

interkommunale selskaperes evne til å håndtere tekniske oppgaver internt. Trenden har vært tydelig de siste årene, med en nedgang i antallet ingeniører og sivilingeniører ansatt i kommunene fra 2013 til 2020, mens det samtidig har vært en økning i privat sektor (Norsk Vann, 2021).

I tillegg kompliseres rekrutteringsbildet av demografiske utfordringer. Mange distriktskommuner opplever en aldrende befolkning og udekkede kompetansebehov, som omtalt av blant annet Demografiutvalget og Kompetansebehovsutvalget (NOU 2020: 15; NOU 2020: 2). Dette gjør det enda vanskeligere for disse kommunene å tiltrekke seg nødvendig arbeidskraft. Utdanningsinstitusjonene, som oftest er lokalisert i større byer, produserer flere kvalifiserte kandidater, men mange av disse blir igjen i urbane områder etter endt utdanning. Selv om antallet utdannede i bransjen har økt, viser prognosene at det er nødvendig å øke antallet utdannede enda mer for å opprettholde nødvendig kapasitet og kompetanse i bransjen framover. Denne komplekse situasjonen fører til at kommunene blir mer avhengige av eksterne konsulenter for å håndtere essensielle oppgaver, noe som kan være en kostbar og mindre bærekraftig løsning (Norsk Vann, 2021, ss. 8-9).

### 4.2.2 Hvem er brukerne og hvilke behov er felles og hvilke er forskjellige?

Etterutdanningstilbudene retter seg mot både ingeniører og fagarbeidere, med et mål om å dekke både teoretisk og praktisk læring. Det er vanlig i bransjen at arbeidsgiver krever at driftsoperatører gjennomfører bestemte kurs, noe som understreker viktigheten av sertifiseringer og formalisert kompetanse innen sektoren. Brukerne av etterutdanningene er hovedsakelig driftsoperatører, ingeniører og fagarbeidere, som alle trenger å beherske både praktiske ferdigheter og ha et overordnet perspektiv. Det er generelt stor interesse for kurs blant både fagarbeidere og ingeniører, med en tendens til at ingeniører tar flere (formelle) videreutdanninger. Største motivasjonsfaktor for kompetanseheving er bedre lønn, men også å øke gjensidig forståelse for arbeidsoppgavene. Det er en forståelse for at både fagarbeidere og ingeniører har behov for kontinuerlig kompetanseheving, med ingeniører som ofte etterspør mer spesialiserte kurs.

<sup>16</sup> GIVAS er et interkommunalt selskap som har eksistert siden 2006. Selskapet omfatter fem kommuner med ti vannanlegg. Givas dekker et stort geografisk område og eier og driver anleggene selv. Selskapet har opparbeidet seg mye kompetanse, både innenfor vann og avløp, men også når det gjelder interkommunalt samarbeid. GIVAS er valgt fordi deres situasjon er et godt eksempel på utfordringene i bransjen.

### 4.2.3 Hvem leverer tilbud?

Det er ingen direkte utdanning innen vann og avløp, og det kreves derfor etterutdanning i tillegg til grunnutdanning enten innen ingeniørfag eller fagutdanning. Ifølge GIVAS er det derfor viktig for å få tilstrekkelig kompetente medarbeidere at mye av opplæringen skjer på jobb. Dette sikrer også faglig oppdatering.

I tillegg til de kommersielle aktørene illustrert over, tilbys et bredt spekter av kurs fra Norsk Vann, tekniske fagskoler, høyskoler og universiteter som NTNU, og fra interne opplæringsprogrammer hos ulike arbeidsgivere. Kursområdene dekker tekniske ferdigheter som gravefrie løsninger, prosjektledelse, overvannsteknikk og kurs i automasjon av anlegg, som understreker behovet for kompetanse både på fag- og ingeniørnivå. I Norge er det begrenset med spesialiserte utdanningsløp innen vannfag, med NTNU og NMBU som de primære tilbyderne av relevant masterutdanning. Andre institusjoner tilbyr relevante emner som en del av sine byggingeniørutdanninger, men dette dekker ikke fullt ut bransjens behov. Det er dyrt å opprette slike utdanninger, og finansieringsordningene reflekterer ikke kostnadene, noe som gjør dem mindre lønnsomme for utdanningsinstitusjonene (Norsk Vann, 2021). Utdanningsmiljøene er sårbare, med små fagmiljøer utsatt for sårbarhet utenfor

de større universitetene som NTNU og NMBU. For å styrke disse miljøene, anbefales det at lokale og regionale aktører inngår samarbeidsavtaler for å utvikle og forbedre utdanningstilbudene.

Innovasjon og teknologiutvikling er nødvendig for å møte fremtidens utfordringer i vann- og avløpssektoren. Stortingets program for teknologiutvikling i vannbransjen, forvaltet av Folkehelseinstituttet, stimulerer til utvikling og utprøving av ny teknologi. Dette programmet, sammen med forslag om lignende ordninger for avløpssektoren, understreker behovet for kontinuerlig innovasjon og støtte fra både offentlige og private kilder (Norsk Vann, u.d.).

Tilbudene er fragmenterte, med flere tilbydere som inkluderer Norsk Vann, NITO, og andre som tilbyr spesifikke kurs som beredskap i vannbransjen og pumpeteknologi. Endringer i bransjen reflekteres gjennom kurs som tar for seg nye programmer og teknologier. Ansvarlig for HMS og kvalitet følger opp kurskvaliteten. Det etterlyses en sertifiseringsordning for kursleverandører for å sikre og forbedre kvaliteten på tilbudet. 4.2.4 Hva slags metodikk? Metodikken for etterutdanning bør være modulbasert og inkludere både teori og praksis, med mulighet for samlingsbaserte kurs for å gjennomføre en del i arbeidstiden. Behovet

Omfanget av kurs knyttet til vann og avløp kommer tydelig fram gjennom å søke etter kurs på nettet. To nettsted, Kursagenten.no og Kursguiden.no, gir begge en viss oversikt over kurs innenfor området. Et søk (april 2024) på Kursagenten gir eksempelvis mer enn 200 treff. Det høye antallet treff henger sammen med at kurs leveres lokalt og over hele landet. Treffene avspeiler også at kursene treffer et vidt spektrum av temaer, som spenner fra teknikk og prosesser innenfor en rekke spesialområder til kurs som har med jus og organisering å gjøre. Et mer avgrenset søk på vann- og avløpsteknikk viser at det i april 2024 ble tilbudt 16 målrettede kurs (7 som nettstudier, de øvrige på forskjellige steder i landet) knyttet til vann- og avløpsteknikk. Disse tilbudene dekket blant annet vann- og avløpsteknikk for svømmebasseng, avløpsrensing, avløpsrensing for spredt bebyggelse, pumpekurs, vannbehandling i drift av damp og heteanlegg, koagulering og dybdefiltrering, ledningsfornyelse, overvannsteknikk, praktisk VA-teknikk, vannbehandling i lukkede energianlegg, sluttkontroll VA-ledningsnett, og vann- og avløps-rett. Disse tilbudene ble levert av 7 ulike tilbydere. Disse var AOF, Norsk Rørsenter, KOMPA, NF-Norsk Fagutdanning, JUC, Prosessteam, og Kompetansesenteret for bygg-keramikk. Dette «øyeblikksbildet» av kurstilbud innenfor vann- og avløpsteknikk demonstrerer det høye aktivitetsnivået innenfor etterutdanningsfeltet. Vi ser også at rent kommersielle aktører spiller en viktig rolle innenfor feltet

for teori versus praksis varierer avhengig av bakgrunn og stilling. Det er etablert samarbeid med forskjellige utdanningsinstitusjoner, blant annet fagskoler og videregående skoler, så vel som opplæringsmesser og mulighet for sommerjobber til ingeniørstudenter. Det påpekes imidlertid et behov for å tilrettelegge bedre for overgangen fra videregående skole til arbeidslivet, med behov for en del kurs for å tette gapet.

#### 4.2.4 Hva slags metodikk?

Metodikken for etterutdanning bør være modulbasert og inkludere både teori og praksis, med mulighet for samlingsbaserte kurs for å gjennomføre en del i arbeidstiden. Behovet for teori versus praksis varierer avhengig av bakgrunn og stilling. Det er etablert samarbeid med forskjellige utdanningsinstitusjoner, blant annet fagskoler og videregående skoler, så vel som opplæringsmesser og mulighet for sommerjobber til ingeniørstudenter. Det påpekes imidlertid et behov for å tilrettelegge bedre for overgangen fra videregående skole til arbeidslivet, med behov for en del kurs for å tette gapet.

#### 4.2.5 Dokumentasjon og verdsetting

For å møte behovet for kompetanse, benyttes en kompetanseplan som sørger for å matche bedriftens behov med medarbeidernes ønsker. Det er også et ønske om å systematisere opplæringen innen automasjon, men kurstilbudet er begrenset. Flere enheter har utviklet kompetanseplaner for å dokumentere og verdsette etterutdanning, med vekt på å lagre attester og sertifikater tilgjengelig for HR-ansvarlige. Det er et ønske om å forbedre systemene for kompetanseheving i bransjen. Fremover bør det legges vekt på å etablere kvalifiserte kurs som dekker behovene i sektoren. Det er behov for en overordnet struktur, en slags paraply, som kan koordinere og tilby de nødvendige kursene. Å innføre kompetanseattester kan være en god idé. I dag eksisterer ulike sertifiseringsordninger, men det ville vært gunstig med standardisering på dette området. Dette vil gjøre det enklere å dokumentere og synliggjøre den opparbeidede kompetansen. Dokumentasjon av etterutdanning følger en egen kompetanseplan som krever bevis for gjennomførte kurs. Standardiserte kompetanseattester kan effektivisere dokumentasjonsprosessen, noe som kan bidra til en løpende vurdering av hvilke sertifiseringer og kurs som er nødvendige. Det er et ønske om mer standardiserte kompetanseattester for å bedre dokumentere og synliggjøre ansattes kvalifikasjoner. Det kan være nyttig å systematisere og kvalitetssikre etterutdanningstilbudene ytterligere, inkludert jevnlig oppdatering av kursinnhold og pedagogisk tilnærming.

#### 4.2.6 Samlet bilde – styrker og svakheter

Delkapitlet fokuserer på behovet for økt kompetanse innen vann- og avløpssektoren, særlig i kommuner og forsyningsselskaper som leverer disse tjenestene. Sektorutfordringer inkluderer et stort behov for investeringer for å håndtere etterslep, befolkningsvekst, og etterlevelse av myndighetskrav. Klimaendringer bidrar også til økt press på sektoren.

Norsk Vann rapporterer om et betydelig rekrutteringsbehov, og prognoser viser at det må utdannes flere driftsoperatører for å opprettholde tjenestenivåene. Det er foreslått å styrke statusen til driftsoperatører gjennom kompetansekrav og sertifiseringer. Utdanningstilbudet innen vannfag er begrenset, med NTNU og NMBU som de fremste tilbyderne av relevante mastergrader. Mange nyutdannede foretrekker arbeid i privat sektor, noe som svekker kommunenes og de interkommunale selskapers kompetansenivå.

En kompetanseplan er benyttet for å tilpasse opplæringstilbudet til både individuelle og organisatoriske behov. Det understrekes et behov for mer systematisering og kvalitetssikring av etterutdanningstilbudene, samt etablering av standardiserte kompetanseattester for å dokumentere og synliggjøre kvalifikasjoner.

I tillegg til eksisterende utdanningsinstitusjoner, leverer flere aktører som Norsk Vann og NITO spesifikke kurs som adresserer nye teknologier og utfordringer i bransjen. Et omfattende tilbud fra kommersielle aktører spiller også en viktig rolle innenfor feltet. Vann- og avløpsfeltet illustrerer en situasjon hvor det ikke foreligger noen samlet oversikt over etterutdanningstilbud, men hvor tilbud formidles gjennom atskilte kanaler (som kommersielle nettsted, enkeltbedrifter; interesseorganisasjoner og formelle utdanningsinstitusjoner). For en bruker på kommunalt nivå, er det ikke gitt hva som er relevant eller holder god kvalitet.

Hvorvidt en ordning for sertifisering eller akkreditering av kurs har noe for seg, slik som foreslått av enkelte, er ikke avklart. Slike ordninger kan sikre og forbedre kurskvaliteten, men er ressurskrevende og vil kunne redusere evnen til fornying og rask levering. Til slutt fremheves behovet for en overordnet struktur, for eksempel i form av et kompetanserammeverk, som kan bidra til å styrke etterutdanningene og kompetanseheving i vann- og avløpsbransjen. Dette vil styrke sektorens evne til å møte både nåværende og fremtidige utfordringer på en effektiv og bærekraftig måte.

### 4.3 Etterutdanninger og kompetanseutvikling knyttet til renhold

Renhold er en viktig del av det norske arbeidslivet. Ifølge registerbasert statistikk for sysselsetting etter yrke fra Statistisk sentralbyrå, var det i 4. kvartal 2023 rundt 57 500 renholdere i Norge. Blant disse var 79 prosent kvinner, sammenlignet med 48 prosent for alle yrker samlet sett, der vi holder uoppgitte yrker utenom (SSB, 2023). Renholdsbransjen har de senere år vært preget av konsolidering, noe som medfører færre bedrifter og økende konsentrasjon i markedet. I praksis betyr det at en stadig større andel av renholdsmedarbeidere nå jobber i store internasjonalt eide og kontrollerte konsern. Renhold er en kritisk oppgave som må utføres på tvers av alle bransjer, i offentlig så vel som i privat sektor, og i små så vel som store bedrifter. NHO Service og Handel uttrykker bransjens betydning som følger:

**Renhold er summen av alle oppgaver som er nødvendig for å holde et område rent. Renhold defineres av Arbeidstilsynet, som forebyggende helsearbeid fordi det motvirker spredning av sykdom. Uten renhold kan ikke samfunnet holde åpent og fungere, noe vi i stor grad ble minnet om under pandemien (NHO Service og Handel, u.d.).**

Det er anslått at en betydelig del av driftskostnadene for offentlige og private bygg er knyttet til renhold, der ulike anslag ligger mellom 25 og 40 prosent. Som følge av økte krav til innemiljø og tekniske utfordringer i nye bygg, er det rimelig å forvente at betydningen av renhold vil holde seg stabil og i noen tilfeller øke framover. Formålet med dette delkapitlet er tredelt. Vi drøfter for det første de særlige utfordringene som preger bransjen og som dermed påvirker kompetanseutviklingstiltak direkte. For det andre gjennomgår vi kort, med utgangspunkt i tilgjengelig materiale, eksisterende bransjerelevante kompetansetiltak. Hensikten er å forstå hva som tilbys og av hvem. Vi tar til slutt for oss kompetansestandarder utviklet av NHO i samarbeid med bransjen og tatt i bruk etter 2020. Drøftingen av renhold kan hjelpe oss med å belyse noen av utfordringene knyttet til utviklingen av kompetanserammeverk og kompetanseattester i arbeidslivet generelt.

#### 4.3.1 Kompetanseutfordringer innenfor renhold

Formell utdanning står svakere i renholdsbransjen enn i mange andre bransjer og tilbudet av ikke-formell opplæring har tradisjonelt vært av begrenset omfang (se 4.3.2). Fagbrev som renholdsoperatør ble introdusert i 1994 og er i all hovedsak knyttet opp mot praksiskandidatordningen som gir voksne med relevant arbeidspraksis (minimum 5 år) muligheten til å ta fagbrevet som praksiskandidat. (2949 tok fagbrev innenfor denne ordningen i perioden 2015–2020). Kun et lite mindretall (totalt 24 kandidater i perioden 2015–2020) har fulgt det ordinære, videregående løpet med 1 år i skole og 3 år i bedrift som lærling. Samlet innebærer dette at læring på arbeidsplassen framstår som helt avgjørende for bransjen og at en systematisk kompetanseutviklingsstrategi må ha dette som utgangspunkt. Dette understrekes ytterligere av trekk ved arbeidsstokken innenfor renhold. I Fafo-rapporten Til renholdets pris peker Trygstad mfl. (2011) på at renhold i større grad enn andre bransjer rekrutterer personer med innvandringsbakgrunn som er nye på det norske arbeidsmarkedet. Denne situasjonen har ikke endret seg siden da, og SSB anslo i at 2021 at 60 prosent av arbeidstakerne var ikke-vestlige innvandrere, mot 14 prosent totalt for alle yrker. I en masteroppgave fra Høyskolen i Kristiania peker Kristoffersen og Storm-Johansen (2021) på at renhold sysselsetter 'en stor gruppe av mennesker med innvandringsbakgrunn som ikke har dokumentert gode nok norskkunnskaper til å starte på et utdanningsløp i det norske utdannelsessystemet, eller er å anse som attraktive i det norske arbeidsmarkedet'. Svake språkkunnskaper kombinert relativt begrenset kjennskap til norsk arbeidsliv gjør det dermed utfordrende å ta ut det rike og varierte erfaringspotensialet som denne gruppen representerer.

#### 4.3.2 Etterutdannings- og kompetansetiltak innenfor renhold

At stadig flere renholdsmedarbeidere nå arbeider innenfor store konserner betyr at deres interne arbeidsinstrukser og standarder har fått større betydning. I noen tilfeller er det snakk om internasjonale standarder utviklet innenfor en konsernstruktur, men tilpasset relevante norske standarder. Det er også verdt å merke seg at bransjen må forholde seg til det ordinære HMS-regelverket. Det er videre utviklet fire

spesifikke standarder, innenfor systemet til Norsk Standard (Standard Norge, u.d.), som har direkte konsekvenser for bedrifter som opererer innenfor det norske markedet. I tillegg til de rent bedrifts- og konserninterne oppleggene, har en rekke (hovedsakelig kommersielle) aktører posisjonert seg innenfor feltet. Arbeidsgruppen har ikke hatt muligheten til å gå i dybden på disse tilbudene, men observerer at Kursagenten, som er en formidlingside for kurs i Norge, gir 221 treff på kurs rettet mot renhold (Kursagenten, u.d.). Boks 2 gir et 'øyeblikksbilde' (april 2024) av kurstilbud og tilbydere innenfor renholdsfeltet.

### 4.3.3 En felles kompetansestandard for renhold

NHO Service og Handel utviklet i perioden 2020–21, i samarbeid med sine medlemsbedrifter og bransjeorganisasjonen Drift og Service, en felles kompetansestandard for bransjen. Hensikten var å etablere en referanse for å kunne vurdere og utvikle den enkeltes kompetanse, basert på bransjens egne krav. Arbeidsgruppen vurderer det slik at denne kompetansestandard illustrerer muligheter så vel som utfordringer knyttet til etableringen av kompetanserammeverk slik dette er definert i kapittel 1 og vil bli drøftet i kapittel 6. Erfaringene fra renholdsbransjen kan dermed hjelpe oss til å forankre dette instrumentet i praksis. Som Kristoffersen og Storm-Johannsen (2021, ss. 20–21) skriver i sin masteroppgave om dette initiativet:

'Ved å etablere dette selv, kan bransjen sikre seg at ansvaret for oppdatering av faglig

innhold blir gjort på bakgrunn av bransjens egne opplevelser av relevans og at den er uavhengig av samarbeid med eksterne leverandører for å gjøre dette...Kompetansestandard sikrer at man får lik opplæring i bransjen i forhold til hvilket nivå renholderen måtte befinne seg på...ved å etablere dette selv, kan bransjen sikre seg at ansvaret for oppdatering av faglig innhold blir gjort på bakgrunn av bransjens egne opplevelser av relevans og at den er uavhengig av samarbeid med eksterne leverandører for å gjøre dette. En annen fordel er at den er laget for norske forhold og med dette tar hensyn til norsk HMS regelverk. Dermed vil den kunne fremstå som mer arbeidsrelevant og praktisk for renholderne enn om man hadde valgt å gå for en utenlandsk versjon'

Kompetansestandard består av to hoveddeler, grunnkompetanse renhold (nivå 1) og yrkeskompetanse renhold (nivå 2). Det er ingen krav til tidligere praktisk eller teoretisk kompetanse for å kunne starte på opplæringen og standarden fungerer som et referansepunkt for å synliggjøre kompetanse innenfor feltet og, dersom dette er ønskelig, danne utgangspunkt for veien fram mot fagbrev som renholdsoperatør.

Renholderne gjennomfører opplæring i en app på mobilene sine eller via nettbrett eller PC. Renholderne får teoretisk og praktisk trening, kombinert med ulike oppgaver som forsterker innlæringen, eksempler som bidrar til refleksjon og tester som bekrefter kompetanse underveis. Medlemmer av NHO Service og Handel kan, dersom dette er ønsket, gjennomføre en yrkeskompetanasetest hos Norsk Test (se drøfting i

De 221 kursene som listes på nettsiden til Kursagenten.no leveres av til sammen 8 tilbydere som omfatter for eksempel AOF, Cleaning.no, Fagakademiet, Andersen Renhold, Kompetansehuset Neo, K2 Utdanning og Skagen Kompetanse og NF-Norsk Fagutdanning. Kursene som tilbys er delvis nettbaserte, delvis tilbudt på ulike steder rundt om i landet. Tematisk dekker de tema som sertifisering av renholdsleder, fagbrevet renholdsoperatør, fagkurs renholder (engelsk), yrkesnorsk, hvordan lykkes med renholds-bedrift, hygiene, helse og smitte, kalkulering av oppdrag, kvalitetskurs INSTA 800, HMS for renholdere, ergonomi for renholdere, sanitæranlegg, svømmeanlegg og idrettshaller og motivasjon og holdninger. Dette «øyeblikksbildet» illustrerer dermed den høye aktiviteten innenfor feltet, men også utfordringene knyttet til å velge kurs. Manglende oversikt og dermed uklarheter i relevans og kvalitet er også en viktig grunn til satsingen på en mer systematisk tilnærming gjennom en felles kompetansestandard for bransjen.

4.3.4). Kristoffersen og Storm-Johannsen beskriver (2021, s. 23) hvordan appen er tenkt brukt:

*I applikasjonen, følger vi tre fiktive personer som representerer hver sin rolle i bedriften. Hovedpersonen er Peter som er en nyansatt renholder og som nå skal lære seg renholds-faget, både praktisk og teoretisk. Christina er hans kollega og Julie er lederen deres. Alle moduler er bygget opp slik at vi ser de tematiske oppgavene gjennom øynene til Peter. Når Peter trenger hjelp, spør han som regel sin kollega Christina om dette. Hun forteller ham hva som er viktig og hvorfor, og supplerer med å illustrere det som er viktig i svarene gjennom å fortelle en selvopplevd historie med direkte relevans til Peters spørsmål.*

De to hovedmodulene innenfor kompetansestandarder er forskjellige når det gjelder kravene til kunnskaper, ferdigheter og forståelse. Sammenliknet med grunnkompetansemodulen legger yrkeskompetansemodulen større vekt på egne, selvstendige refleksjoner og vurderinger. Alle de seks delene av modulen avsluttes med et kundescenario, hvor Peter må reflektere over hvordan han skal løse oppgavene. For å bestå nivå 2, må man ta en teoretisk kompetansetest med elleve spørsmål. Når man har svart riktig på alle spørsmålene, får man et symbol på skjermen som bekrefter at man har fullført nivå 2. Oppnådd yrkeskompetanse kan i tillegg verifiseres hos Norsk Test (Norsk Test, u.d.). Norsk Test leverer test-løsninger innenfor en rekke områder, knyttet til arbeidsliv så vel som fritid. Kristoffersen og Storm-Johannsen (2021, s. 25) forklarer at yrkeskompetansebeviset er knyttet opp til renholderen personlig, ikke til bedriften de jobber i. Kompetansebeviset er dermed 'flyttbart' og kan brukes innenfor hele bransjen. På forsiden til Norsk Test sine nettsider (norsktest.no) står det forklart at Norsk Test tilbyr skreddersydde løsninger for «alle områder innen testing» og har 360 ulike sertifiseringsløsninger.

Tabell 6b viser hvilke elementer kompetansestandarder består av og hvordan disse relaterer seg til læreplanen for renholdsoperatørfaget. Denne oversikten og sammenstillingen illustrerer dermed at det er mulig å etablere arbeidsinterne kompetansestandarder (rammeverk) som samtidig har en klar kobling mot læreplaner i det formelle utdanningssystemet. Dette illustrerer også hva som er et viktig budskap i kapittel 7 av denne rapporten, hvor vi understreker betydningen av kompetanserammeverk og kompetanseattester opp mot realkompetansevurdering.

Det er verdt å merke seg at begge

modulene i stor grad knytter seg opp mot kompetansemålene som er uttrykk i læreplanen for renholdsoperatørfaget (vg3). Dette illustrerer viktigheten av å bruke et læringsutbyttebasert språk som gjør det mulig å kommunisere klart på tvers av utdanning og arbeidsliv. Koblingene mot de formelle læreplanene legger til rette for framtidig realkompetanse gjennom praksiskandidatordningen og er slik et praktisk eksempel på hvordan det kan legges til rette for 'stabling' av læringsresultater på tvers av institusjoner og områder.

#### 4.3.4 Lærdommer fra renholdsbransjen

Renhold illustrerer den helt avgjørende rollen læring på arbeidsplassen spiller på bransjenivå. Renholdsbransjen har særlige utfordringer som skiller den fra andre, men har også utviklet løsninger som er relevante ut over eget område.

- Formell utdanning har tradisjonelt stått svakt innenfor renhold og et flertall av de som rekrutteres er ufaglærte. En svært viktig del av læringsaktiviteten retter seg derfor mot individer uten fullført videregående opplæring. Dette skiller bransjen fra de to andre bransjeområdene vi har diskutert i dette kapitlet hvor et flertall arbeidstakere har fullført en videregående yrkesfaglig opplæring med fagbrev eller en høyere utdanning. Ettersom det for tiden ikke eksisterer noe kvalifikasjonsnivå under fagbrev (nivå 4 i kvalifikasjonsrammeverket), framstår erfaringene med kompetansestandarder som interessant. Standarder synliggjør kunnskaper, erfaringer og kompetanse på en selvstendig måte, men legger også til rette for en mulig framtidig formalisering gjennom realkompetansevurdering.
- Kompetansestandarder illustrerer den mulige rollen som kompetanserammeverk og kompetanseattester kan spille i arbeidslivet generelt. Erfaringene fra renhold understreker imidlertid at rammeverket må komme først og bidra til en synliggjøring av forventningene til kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse. Dette gjør det mulig å forankre opplæring på en mer systematisk måte og må være referansepunktet for en kompetanseattest.
- Samarbeidet mellom renholdsbransjen og en ekstern test-aktør er interessant og bør vurderes i forbindelse med en eventuell introduksjon av en felles kompetanseattest.

Kompetansemål iht Læreplan i renholdsoperatørfaget Vg3	Kompetansestandard
<b>Planlegging</b>	
Planlegge og kalkulere arbeid etter tegninger og beskrivelser	Gjennomgås i Nivå 1 og Nivå 2
Bruke digitale verktøy til planlegging og beregning	Gjennomgås ikke
Vurderer renholdsbehov, utarbeide planer og rapportere om dette	Gjennomgås i Nivå 2
Vurderer renholdsmetoder for ulike overflatematerialer, vegger, gulv og inventar	Gjennomgås på Nivå 1 og 2
Velge kostnadseffektive metoder	Gjennomgås på Nivå 2
Etc.	
<b>Renhold</b>	
Utføre ulike typer overflatebehandling for å sikre et godt innemiljø	Gjennomgås på Nivå 2
Bruke egnet arbeidsutstyr, metoder og maskiner	Gjennomgås på Nivå 1 og 2
Arbeide i tråd med ergonomiske prinsipper	Gjennomgås på Nivå 1
Bruke digitale verktøy i arbeid med informasjon og dokumentasjon	Gjennomgås ikke
Vurderer kvalitet og estetikk i arbeidet	Gjennomgås på Nivå 1 og 2
Etc.	
<b>Bransjelære</b>	
Gjøre rede for regelverket i internasjonalt og nasjonalt regelverk	Noe gjennomgås på Nivå 2
Følge regelverk for HMS og kvalitetetssikring	Gjennomgås på Nivå 1 og 2
Etc.	

Tabell 2: Forventninger til læringsresultat i felles kompetansestandard for renhold (og kobling mot læreplan for fagbrev som renholdsoperatør)

Kilde: Kristoffersen og Storm-Johannsen (2021, ss. 26-27)





DEL 2  
**LØSNINGER**



Drøftingen av etterutdannings- og kompetanseutviklingstiltakene innenfor bransjeområdene (helse og omsorg, vann og avløp og renhold) viser at det eksisterer et stort behov for målrettet og kontinuerlig læring på arbeidsplassen. Mens formelle utdanningsinstitusjoner gjør seg gjeldende også på dette feltet, for eksempel gjennom påbygninger til eksisterende grunnutdanninger<sup>17</sup>, spiller det varierte og omfattende tilbudet av ikke-formelle<sup>18</sup> etterutdanninger og kompetanseutviklingstiltak en viktig og avgjørende rolle. Disse tilbudene omfatter alt fra egeninitiert, intern opplæring via kortere kurs arrangert av offentlige og kommersielle tilbydere, til mer omfattende systemer og prosjekter forankret i bransjen og på nasjonalt nivå. Disse ikke-formelle etterutdanningstilbudene opererer ofte uavhengig av hverandre og framstår dermed ikke som et enhetlig 'system' med definerte grenser og en avklart, indre logikk. Manglende 'systemlogikk' har flere fordeler:

- Tilbud kan utvikles og leveres raskt med utgangspunkt i sluttbrukernes spesifikke og skiftende behov.
- Tilbud kan utvikles i ulike formater og dermed gis en form som passer den enkelte bruker.
- Konkurransen mellom tilbydere kan gi bedre og mer kostnadseffektive tilbud.
- Mangfold gir flere valgmuligheter og gjør det mulig å velge tilbud med relevans for den enkelte bruker.
- Mangfold gjør det mulig å velge mellom og å kombinere ulike organisatoriske, økonomiske og faglige løsninger.

Mangelen på 'systemlogikk' medfører imidlertid også ulemper:

- Sluttbrukerne mangler oversikt over hva som er tilgjengelig, og valg av tilbud vil baseres på tilfeldigheter, ikke ut fra relevans eller kvalitet.

- Manglende oversikt kan føre til at tilbud 'går under radaren' og ikke gis tilstrekkelig prioritet.
- Manglende oversikt kan medføre at eksisterende skjevheter i tilbud (for eksempel rettet mot enkelte faggrupper eller funksjoner) opprettholdes og ikke korrigeres.
- Manglende sammenheng mellom tilbud gjør at læringsresultater ikke sees i sammenheng (ikke kan 'stables') og dermed gir begrenset uttelling for den enkelte eller for arbeidsgiveren.

Gjennomgangen av de utvalgte bransjeområdene viser at etterutdanningene spiller en viktig rolle når det gjelder målrettet og kontinuerlig læring på arbeidsplassen. Dette gjelder ikke bare helse og omsorg, vann og avløp og renhold, men hele det norske arbeidslivet (om enn av ulikt omfang). De internasjonale eksemplene, fra Irland, Sverige og Polen, peker i samme retning. Med dette som utgangspunkt, blir det desto viktigere å klargjøre hvordan potensialet til disse etterutdanningene kan utnyttes bedre. Dette innebærer å bygge videre på deres sterke sider, men også å redusere noen av de svake sidene som også er identifisert. Arbeidsgruppen vurderer at følgende prinsipper danner et mulig utgangspunkt for løsningene som skisseres i kapitlene 5–7 og avslutningsvis i anbefalingene i kapittel 8:

- Det er avgjørende å ta vare på og videreutvikle et variert, fleksibelt og sluttbrukerorientert etterutdanningstilbud. Målet er ikke å etablere et rigid og standardisert 'system' av etterutdanninger, men å bedre utnytte mangfoldet av (eksisterende og mulige) aktører som opererer innenfor offentlig så vel som privat sektor.
- Det er ikke noe mål i seg selv å inkludere arbeidslivsrettet etterutdanning i det formelle kvalifikasjonsrammeverket. En slik inkludering kan være relevant i enkelttilfeller<sup>19</sup>, men ikke som et generelt prinsipp.

<sup>17</sup> Gjennomgangen av bransjeområdene viser at det formelle utdanningssystemet i økende grad retter seg direkte mot voksnes behov, for eksempel gjennom å tilby fag- og profesjonsutdanninger til individer med relevant arbeidslivserfaring. Veien til fagbrev gjennom praksiskandidatordningen synes å være av særlig betydning, likeså gjennom profesjonsstudier (bachelor og master) som tilbys på deltid eller desentralisert. Det formelle utdanningssystemet spiller også en rolle med tanke på oppdatering og fornying av kompetanse, men da i hovedsak knyttet til profesjoner på bachelor- eller masternivå (sykepleiere, fysioterapeuter, psykologer, leger og ingeniører).

<sup>18</sup> Se definisjon i kapittel 2

<sup>19</sup> Det bør avklares hvorvidt det norske kvalifikasjonsrammeverket kan åpnes opp slik at inkludering av enkelttilbud blir mulig, dersom dette vurderes som relevant av involverte aktører.

- En styrking av etterutdanningenes plass i arbeidslivet forutsetter en tydeliggjøring av og bevisstgjøring omkring hvilke behov for kunnskap, ferdigheter og kompetanse som eksisterer innenfor et arbeidsområde. En slik tydeliggjøring kan skje gjennom etableringen av bransjebaserte kompetanserammeverk hvor nøkkelkompetansen innenfor sentrale roller og funksjoner identifiseres og beskrives. Kompetanserammeverk forutsetter utviklingen og bruken av et tydelig 'kompetansespråk' som fremmer forståelse og dialog. For at et slikt kompetanserammeverk skal kunne ha verdi, må det kunne fange inn nye behov og dermed måtte oppdateres jevnlig.
  - For at et kompetanserammeverk skal kunne fungere som referansepunkt innenfor en bransje eller arbeidsområde må det baseres på dialog mellom arbeidsgivere og arbeidstakere.
  - Selv om et kompetanserammeverk fortrinnsvis må forankres i egne bransjer, må de også bidra til at informasjon om kompetansebehov og tilbud kan utveksles mellom bransjer, faggrupper og funksjonsområder. Dette vil gjøre det enklere å identifisere felles behov så vel som felles løsninger.
  - Tilbudet av etterutdanninger og kompetanseutviklingstiltak bør i større grad enn i dag synliggjøres. Med utgangspunkt i kompetanserammeverkene, og de behovene disse signaliserer, må det derfor etableres bransjetilknyttede kompetanseplattformer hvor relevante etterutdannings- og kompetanseutviklingstiltak registreres og listes fortløpende. Dette er viktig for å informere og veilede individuelle sluttbrukere ('Google-maps for etterutdanninger'), men også for å gjøre det enklere for relevante aktører å identifisere hvor tilbud allerede eksisterer og hvor fornying og oppdatering trengs.
  - En mer systematisk synliggjøring av læringen i arbeidslivet kan skje med utgangspunkt i en felles kompetanseattest som letter kompetansebygging over tid, for arbeidstakere så vel som for arbeidsgivere. Denne attesten bør synliggjøre både læringsprosesser og læringsresultater. Kompetanseattesten må bidra til å synliggjøre hva slags kunnskap, ferdigheter og kompetanse som har blitt oppnådd av den enkelte, men presentert på en måte som gjør det mulig å vurdere effekten av læringen innenfor en avdeling, i en bedrift eller i bransjen som helhet. Like viktig er det å sikre troverdigheten til en slik attest. Uten tillit vil det ikke være mulig 'å veksle' en slik kompetanseattest inn i en arbeids- eller utdanningskarriere.
  - Kompetanseattestens sentrale formål er å sikre at den enkelte systematisk kan bygge på egne læringsresultater internt i en virksomhet eller eksternt i arbeidslivet generelt eller utdanningssystemet.
  - Kompetanseattesten kan gjøre det enklere for arbeidsgivere (og andre mottakere og brukere av attesten) å identifisere hva den enkelte faktisk har lært. Kompetanseattester kan støtte direkte opp om kompetansearbeidet i bedrifter og bransjer og gi et bedre grunnlag for strategier knyttet til kompetanseheving.
  - Kompetanseattester kan spille en rolle i realkompetansevurdering innenfor utdanningssystemet. Introduksjonen av en felles kompetanseattest kan bidra til å avklare forholdet mellom ikke-formell etterutdanning og det formelle utdanningssystemet og dermed legge bedre til rette for livslang læring, her forstått som kombinasjonen av grunnutdanninger, formelle videreutdanninger og ikke-formelle etterutdanninger.
- Disse prinsippene drøftes i detalj i de følgende delkapitlene. Nasjonale og internasjonale erfaringer drøftet i kapitlene 3 og 4 danner et bakteppe for denne drøftingen som vil bli konkludert i kapittel 8 gjennom arbeidsgruppens anbefalinger.

## 5. Elementer i en kompetanseattest

Resultatene av læring i arbeidslivet må i større grad enn i dag synliggjøres. Introduksjonen av en felles kompetanseattest er et viktig virkemiddel for å få dette til. Kompetanseattesten kan tjene flere formål:

- bidra til at enkeltindivider kan identifisere og dokumentere egne læringsresultater, slik at disse kan brukes til å støtte opp om egen arbeidslivs- eller utdanningskarriere
- gjøre det enklere for arbeidsgivere å skaffe seg oversikt over den enkeltes kompetanse
- tjene som et verktøy for å dokumentere den samlede kompetansen i en virksomhet
- utformes slik at den enkeltes læringsresultater også kan forstås innenfor utdanningssystemet og, om mulig, inngå som element for eksempel i en realkompetansevurdering
- forankres i et bransje- eller aktivitetsområde, men må være gjenkjennbar i andre bransjer eller aktivitetsområder
- forankres nasjonalt, men være relevant også internasjonalt

Kompetanseattesten bør utformes slik at den enkelt kan tas i bruk av flest mulig tilbydere av etterutdanning og kompetanseutviklingstiltak, uavhengig av hvilken bransje eller hvilket fagområde de retter seg mot, og uavhengig av om disse opererer i privat eller offentlig sektor. Så langt dette er hensiktsmessig bør en felles mal,

i forenklet versjon, også kunne brukes internt i virksomheter. Kompetanseattesten må rette seg etter felles retningslinjer for synliggjøring av læringsprosesser og læringsresultater, men samtidig gjøre det mulig å få fram særpreget ved enkeltkurs eller tilbud.

Selv om hver enkelt kompetanseattest reflekterer en begrenset arbeidsinnsats i tid og dermed et avgrenset sett av læringsresultater, kan den bidra til å synliggjøre denne læringen og å sette den inn i en større kontekst. Arbeidsgruppen vurderer at den enkelte må kunne samle kompetanseattester i en (digital) kompetansemappe<sup>20</sup> som gjør det mulig å vise hvordan ulike kurs og kompetanseutviklingstiltak kan sees i sammenheng og eventuelt «stables» i en karriere- eller utdanningsammenheng.

### 5.1 Hvilken erfaring kan vi bygge på?

Hvilke erfaringer kan vi bygge på? Arbeidsgruppen observerer (se kapittel 4) at det ikke eksisterer noen felles eller samlet strategi for å presentere resultatene av etterutdanning og kompetanseutviklingstiltak. Det eksisterer i dag et stort mangfold av kurs- og deltakerbevis i ulike formater og medier (papir så vel som digitalt) med varierende relevans for arbeidstakere og arbeidsgivere.

Når en ansatt ved et sykehjem tar etterutdanning eller deltar i kompetanseutvikling rettet mot eksempelvis demens eller sårbehandling, vil kompetanseattesten gi både arbeidstakere og arbeidsgivere en bedre oversikt over eksisterende kompetansenivå hos den enkelte arbeidstaker. Dette gjør det også lettere å vurdere hva som mangler og må dekkes i neste omgang. Sykehjemmet vil i tråd med dette kunne bruke kompetanseattestene som byggesteiner i en kompetanseplan. Den enkelte ansatte på sykehjemmet vil kunne etablere en 'kompetansemappe' som støtter opp om internt opprykk eller peker mot formell kvalifisering.

Boks 3: Synliggjøring av kompetanse – helse og omsorgssektoren

<sup>20</sup> En kompetansemappe, også kjent som en portefølje, er en organisert samling av dokumenter og annet materiale som viser en persons kompetanse, kvalifikasjoner, erfaringer og prestasjoner. I økende grad, slik som eksemplifisert gjennom Europass, brukes digitale plattformer for å lage og vedlikeholde kompetansmapper, noe som gjør det lettere å dele dem med potensielle brukere.

Rapporten foreslår å ta utgangspunkt i eksisterende europeiske normer for presentasjon av læring, med forankring både i utdanningssystemet og arbeidslivet, slik disse er etablert i anbefalingene knyttet til EQF i 2017, Europass i 2019 og Micro Credentials i 2022 og understøttet av (den tekniske detaljerte) European Learning Model<sup>21</sup>.

Videre anbefaler vi å knytte den mer detaljerte beskrivelse av læringsresultater til retningslinjene vedtatt i Europass og EQF i 2023<sup>22 23</sup>. De nevnte initiativene bygger på langvarig internasjonalt samarbeid, også med aktiv deltakelse fra norske myndigheter og eksperter, og legger stor vekt på hvordan læringsprosesser og læringsresultater kan beskrives konkret og presist, ikke minst i et digitalt format. Disse internasjonale retningslinjene er viktige for å kunne utveksle informasjon og data på en måte som sikrer forståelse mellom ulike aktører, institusjoner, bransjer og land. Retningslinjene er formulert som minstekrav, og vil kunne tilpasses den enkelte tilbyder og bruker, for eksempel med referanse til et bransjebasert kompetanserammeverk og de nøkkelkompetansene dette består av. Det er avgjørende at disse forslagene fanger opp både læringsprosesser og læringsresultater. Selv om beskrivelsen av læringsresultatene spiller en avgjørende rolle for å synliggjøre kompetanse, er det nødvendig å tydeliggjøre for eksempel hvem som står bak et kurs eller tiltak, hva det krevde i arbeidsinnsats og hvorvidt vurderingen av læringsresultatene er til å stole på. Dette er

avgjørende for å bygge den viktige tilliten som en kompetanseattest avhenger av.

Selv om de nevnte initiativene (EQF, Europass og Micro-Credentials) bygger på de samme grunnprinsippene, vurderer prosjektgruppen det slik at de konkrete anbefalingene knyttet til micro-credentials<sup>24</sup> er best egnet i vår sammenheng. Dette henger sammen med at dette forslaget retter seg mot et stort mangfold av kurs og kompetanseutviklingstilbud i arbeidslivet og i utgangspunktet er åpen for alle typer læringsutbytte, uavhengig av hvor, når og hvordan læringen fant sted. Forslaget skiller mellom obligatoriske og valgfrie elementer, se tabell 5.

Prosjektgruppen vurderer de obligatoriske elementene som viktige og relevante også i en norsk sammenheng. Enkelte av de valgfrie elementene, for eksempel kopling til andre kurs og opplegg (kompetanserammeverk) kan også være verd å inkludere i en felles attest. Generelt vil det være opp til konkrete tilbydere/brukere, for eksempel i en bransjesammenheng, å vurdere om det er ønskelig å gå ut over en minimumsløsning. Tilleggsverdien av slike nye elementer må vurderes nøye, slik at man unngår unødvendig kompleksitet. De ulike elementene listet er alle teknisk og terminologisk understøttet av ELM v3 (se fotnote 21) som gir detaljerte anvisninger med relevans for eksempelvis publisering og digitalisering.

<sup>21</sup> ELM (versjon 3) er en data-modell (<https://europa.eu/europass/en/qdr-european-learning-model>) som søker å etablere et felles språk (semantisk vokabular) for å dele (digitalt og på andre måter) informasjon om læringsprosesser og læringsresultater i Europa. Hensikten er å legge til rette for utveksling på vers av institusjons og landegrensener, og ulike formål støttes:

- Listing information about learning opportunities and qualifications including the description of qualification standards, course catalogues and training announcements;
- Publishing information on licensing and accreditation of educational institutions, as well as issuing accreditation credentials to licenced or accredited organisations;
- Capturing any learning achievement: whether degrees and diplomas, diploma supplements, professional certifications or other qualifications, examination results, or the results of non-formal learning
- Providing Certificates of attendance and employer recommendations, ;
- Issuing student cards, evidence of membership of professional associations, teacher cards and other identity documents linked to learning;
- Recognition of diplomas, study-periods abroad and other documents which may be presented to competent authorities.

<sup>22</sup> European guidelines for the development and writing of short, learning outcomes-based descriptions of qualifications

<sup>23</sup> Det kan anføres at alle disse anbefalingene (fra EU-Rådet/Council of EU) også er del av EØS avtalen og dermed omfatter også Norge.

<sup>24</sup> Council Recommendation of 16 June 2022 on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability 2022/C 243/02

Obligatoriske elementer	Navn på innehaver av attest
	Tittel på kurs/opplegg
	Lokalisering av kurs/opplegg
	Utsteder attest
	Dato for utstedelse
	Læringsresultat <sup>25</sup>
	Antatt (nominell) arbeidsbelastning for å fullføre kurs/opplegg (i poeng hvor dette er relevant)
	Nivå (i NKR eller EQF hvor dette er relevant)
	Vurderingsform
	Type deltakelse i læringsaktivitet?
	Kvalitetssikring av kurs/opplegg og attest
	Valgfrie elementer
	Oppsyn med og kontroll av vurdering (for eksempel knyttet til kontroll av identitet).
	Bruk av karakterer o.l.
	Kobling til andre kurs/opplegg og kompetanseattester (frittstående eller mulig å kombinere med andre).

Tabell 3: Europeiske forslag til obligatoriske og valgfrie elementer i en kompetanseattest

Kilde: Council Recommendation of 16 June 2022 on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability

## 5.2 Hvordan beskrive læringsresultat og læringsnivå – målsetting, bredde, dybde og kontekst?

Den viktigste svakheten i forslaget over, og beslektede forslag for EQF og Europass, er den manglende spesifiseringen av læringsresultat. Mens alle forslagene understreker betydningen av en klar presentasjon av læringsresultatet, har det i stor grad vært opp til den enkelte

tilbyder å avgjøre hvordan dette skal gjøres. Denne mangelen på et felles kompetansespråk kan undergrave effekten av en felles kompetanseattest og hindre synliggjøring.

Et felles kompetansespråk kan ta utgangspunkt i nylig publiserte (2023) europeiske anbefalinger knyttet til presentasjon av læringsresultater fra/for utdanning og arbeidsliv<sup>26</sup>. Mens disse anbefalingene i utgangspunktet ble rettet mot læringsresultater i formelle kvalifikasjoner,

<sup>25</sup> Se delkapittel 5.3

<sup>26</sup> EQF Advisory Group (63:3, 2023). Anbefalingene er utviklet i et samarbeid mellom 15 europeiske land (inklusive Norge)

<sup>27</sup> Dette uttrykkes som følger: Any actor responsible for defining and describing learning outcomes of qualifications can benefit from these guidelines when creating short descriptions of qualifications. Although their main focus is on full qualifications, the guidelines are also of relevance for parts or units of qualifications, or micro-credentials, as well as for short descriptions of learning outcomes of learning programmes.

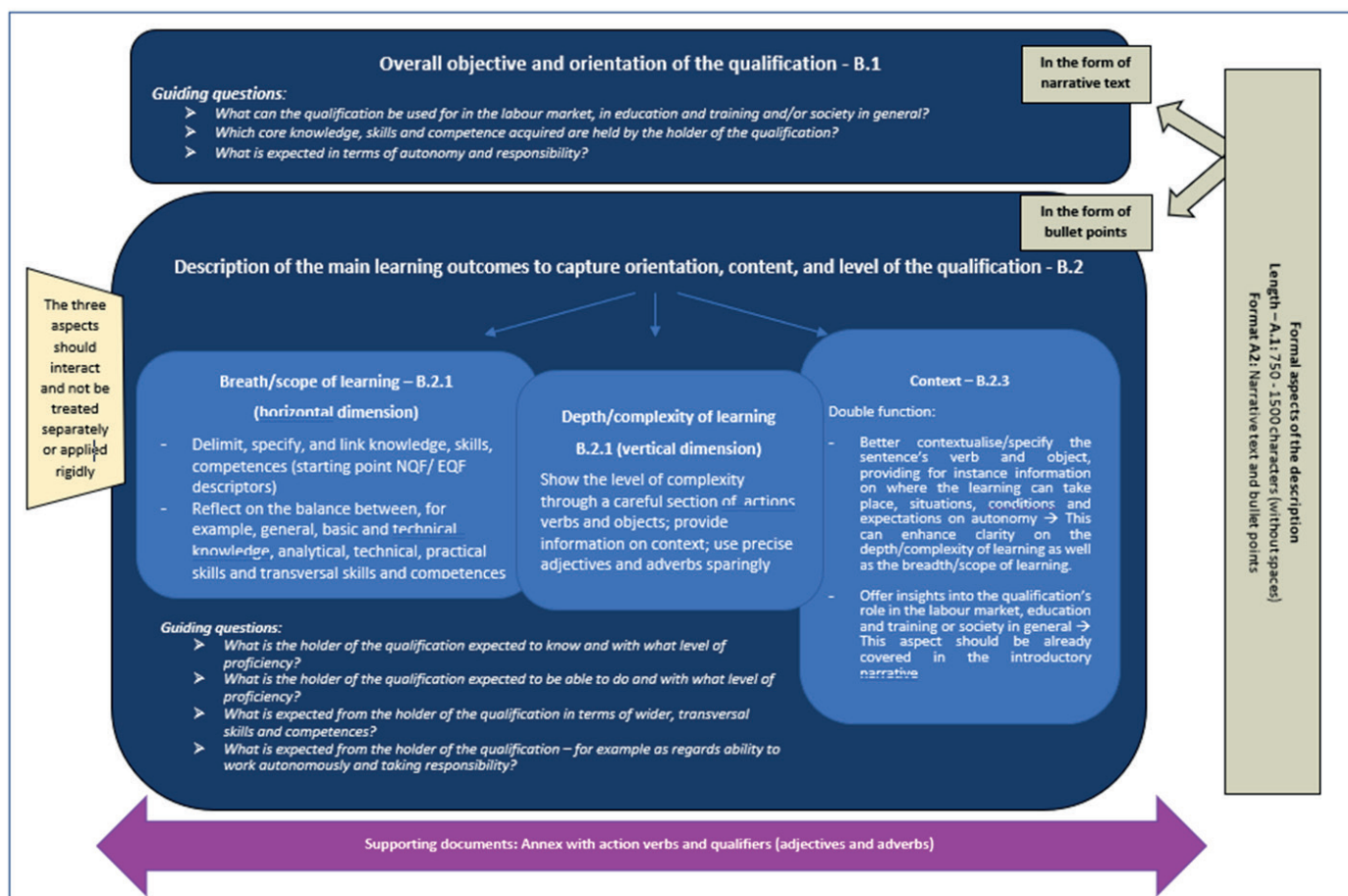
favner de også resultatene av kortere kurs og læringsprosesser i arbeidslivet<sup>27</sup>. En beskrivelse av læringsresultater må, ifølge anbefalingen, forholde seg til følgende elementer slik som vist i figur 7.

Dette kan sammenfattes som et samspill mellom tre hovedelementer:

Det er for det første nødvendig å beskrive det overordnede målet for kurset/aktiviteten og hva slags kontekst denne inngår i. En slik kortfattet presentasjon skal gjøre det mulig for leseren å gripe kjernen i læringen og forstå i hvilken sammenheng det inngår i og hva formålet er, for eksempel i en bransjesammenheng og sett opp mot et eventuelt kompetanserammeverk.

Det er for det andre nødvendig å klargjøre bredden<sup>28</sup> og/eller omfanget på det aktuelle læringsresultatet. I praksis vil dette innebære å beskrive hva slags teoretiske kunnskaper, praktiske ferdigheter og/eller generell kompetanse det er tale om. Beskrivelse av bredde handler om å identifisere et kunnskaps- eller kompetanseområdes utstrekning og grenser og å vise hva et læringsresultat omfatter og ikke omfatter. Denne beskrivelsen vil kunne støtte seg på og avspeile eventuelle kompetanserammeverk og deres balansepunkter og nøkkelkompetanser.

Det er for det tredje nødvendig å beskrive dybden<sup>29</sup>, kompleksiteten og/eller nivået i den aktuelle læringen. Innenfor et og det samme



Figur 5: Anbefaling knyttet til presentasjonen av læringsprosesser og læringsresultater

Kilde: EQF AG 63-3

<sup>28</sup> Bredde referer til den horisontale dimensjon av kvalifikasjonsrammeverkens læringsutbyttebeskrivelser. Dette er en relevant referanse også for kompetanserammeverk ettersom en tydeliggjøring av kunnskaps, ferdighets og kompetansedomener og deres grenser også vil være relevante for disse.

<sup>29</sup> Dybde referer til den vertikale dimensjonen i kvalifikasjonsrammeverkens læringsutbyttebeskrivelser. Dette er en relevant referanse også for kompetanserammeverk ettersom en tydeliggjøring av (graden av) kompleksitet vil være relevant for disse.



kunnskaps-, ferdighets- eller kompetanseområdet vil det nødvendigvis være snakk om ulik grad av kompleksitet og oppnådd ekspertise. En nybegynner på et fagfelt forventes ikke å ha oppnådd samme resultater som en erfaren medarbeider. Mens et kompetanserammeverk kan fungere som en referanse for beskrivelsen av dybde/kompleksitet, kan disse beskrivelse støtte seg på etablert metodikk innenfor feltet.

Samspeillet mellom disse tre elementene gjør det mulig å synliggjøre læringsresultatene både for den som mottar attesten og for brukere i bedrifter og utdanningsinstitusjoner. Det er avgjørende at disse beskrivelsene av læringsresultat er så korte som mulig. Selv om en viss fleksibilitet vil være nødvendig, bør det gis klare råd når det gjelder omfanget på disse beskrivelsene i en kompetanseattest. En introduksjon av kompetanseattester vil kreve en konkretisering av veiledningsmateriale hvor eksisterende erfaringer formidles og videreutvikles. Som understreket innledningsvis vil koblingen mot kompetanserammeverkene og deres balansepunkter/ nøkkelkompetanser være av avgjørende betydning for disse beskrivelsenes kvalitet og relevans.

### 5.3 Digitalisering av kompetanseattester

Synliggjøring og tilgjengeliggjøring av kompetansen er svært viktig, både på individnivå, for næringslivet og for samfunnet. For at kompetansen blir mer synlig, må den være søkbar og sammenliknbar. Attesten skal:

- bidra til at enkeltindivider kan identifisere og dokumentere egne læringsresultater, slik at disse kan brukes til å støtte opp om egen arbeidslivs- eller utdanningskarriere
- gjøre det enklere for arbeidsgivere, med samtykke fra arbeidstakere, å skaffe seg oversikt over den enkeltes kompetanse og tjene som et verktøy for å dokumentere den samlede kompetansen i en virksomhet
- legge grunnlaget for en samlet presentasjon av en persons samlede kompetanse og kvalifikasjoner i en kompetansemappe
- utformes slik at den enkeltes læringsresultater også kan forstås innenfor utdanningssystemet og, om mulig, inngå som element for eksempel i en realkompetansevurdering

Dette krever løsninger som kan fungere på tvers av bransjer og bedrifter og som kan tjene arbeidsgivere så vel som arbeidstakere og om mulig utdanningsinstitusjoner. Det er viktig å understreke at de digitale løsningene må forankres i nasjonale og internasjonale meta-data-standarder som gjør utveksling av data mulig. Det er nærliggende å trekke inn den tidligere nevnte European Learning Model. Denne har følgende (digitale) målsetting, som etter arbeidsgruppens oppfatning også må gjelde for implementeringen av en kompetanseattest<sup>30</sup>:

**By providing a unified way to refer to, and to describe all things related to learning, the ELM allows for the understanding of concepts in the same way across countries and organisations. This, in turn, eases the data exchange process across Europe as any organisation or entity working with learning can make use of the same concepts, making the data understandable even across languages. For instance, when providing information about a learning opportunity (such as a university degree programme or a short online course), this information can be presented in a way that is understood across all EU Member States. This way, a potential employer in another country can also discern exactly what a person has learned and achieved through a particular opportunity.**

I Norge eksisterer allerede Vitnemålsportalen, som er utviklet av Sikt, og det må vurderes i hvor stor utstrekning denne vil være relevant for kompetanseattestene. Vil for eksempel kompetanseattester kunne inngå som del av en personlig 'mappe' sammen med formelle kvalifikasjoner? Arbeidsgruppen er videre informert om at (tidligere) Kompetanse Norge har investert tid og ressurser i en digital kompetanseplattform og at arbeidet med denne har blitt videreført internt i direktoratet HK-dir. Det vil være verdt å se nærmere på om denne plattformen eventuelt kan støtte opp om en kompetanseattest (inklusive en kompetansemappe) og hva dette vil kreve av tid og ressurser.

<sup>30</sup> European Learning Model for Stakeholders | Europass

## 5.4 En felles norsk kompetanseattest – hovedprinsipper

Innføring av kompetanseattester må gi en klar tilleggsverdi sammenlignet med dagens situasjon. Dette gjelder verdi for enkeltindivider, bedrifter og bransjer, utdanningsinstitusjoner og tilbydere av kurs og kompetansetilbud. For alle disse må attesten ikke bare synliggjøre kunnskaper, ferdigheter og kompetanse, men også gjøre det enklere å vurdere hvorvidt tilbudene er relevante og inngir tillit. Dette kan kun oppnås gjennom en attest som balanserer informasjon knyttet til læringsprosess og læringsresultater. Når det gjelder introduksjonen av en felles attest, må den skje med utgangspunkt i dialog som sikter mot å etablere eierskap og tillit:

- Innføring av kompetanseattester bør være bransjeforankret, som blant annet innebærer at en eventuell ordning både med tanke på behov, innretning og uttelling bør diskuteres mellom partene.
- Innføring av kompetanseattester, og utformingen disse gis, må forankres blant tilbydere ( ) av kurs og kompetanseutviklingstiltak.
- Innføringen av kompetanseattester må støttes av offentlige myndigheter, ikke minst gjennom å legge til rette for kvalitetssikret utveksling av informasjon, for eksempel i samarbeid med vitnemålsportalen.

Kompetanseattester må ikke gjennomføres på en måte som blir kostnadsdrivende for kursdeltakelse på kurs/etterutdanninger/sertifiseringer. Med utgangspunkt i det som er drøftet så langt, foreslår arbeidsgruppen å starte testingen i bransjer og blant tilbydere av en kompetanseattest med utgangspunkt i følgende tredelte struktur hvor det skilles mellom beskrivelsen av obligatoriske elementer som må med for å beskrive formalia/ læringsprosess (tabell 7) og læringsresultater (tabell 8). Tabell 9 beskriver mulige valgfrie elementer som kan vurderes av den enkelte tilbyder eller bransje.

<sup>31</sup> Det mangler en god oversikt over tilbydere. Det virker ikke hensiktsmessig å begrense mangfoldet av tilbydere, men det bør vurderes om en registrering og/eller godkjenning av tilbydere har noe for seg. Dette ville kunne støtte innføringen av en felles kompetanseattest og understreke betydningen av å møte felles minimumskrav til kvalitet. Erfaringer fra andre land kan imidlertid tyde på at en slik registrerings-/godkjenningsordning er komplisert og reiser en rekke nye spørsmål, blant annet knyttet til byråkratisering og kostnader.

<sup>32</sup> Dette er et viktig punkt og det bør vurderes hvorvidt en form for registrering eller godkjenning av tilbydere er veien å gå. Argumentet for dette ligger i sikkerhet og kvalitet, argumentet mot ligger i krav til tid og ressurser og faren i å overbyråkratisere feltet.

	Elementer	Bemerkninger
<b>Obligatoriske elementer - Del I (Formalia og læringsprosess)</b>	Navn på innehaver av kompetanseattest	Kompetanseattesten er i prinsippet den enkeltes eiendom og det er den enkelte som må avgjøre om den skal deles.
	Tittel på kurs eller kompetanseutviklingstiltak	Tittelen skal gi et første innblikk i tema og innretning.
	Utsteder av attest (32)	Her må utstederens legitimitet klargjøres, er dette et egenutviklet og selvstendig kurs/opplegg, eller refererer det til eksterne standarder eller opplegg. Her legges det inn en lenke til relevante opplysninger.
	Dato for utstedelse	I forlengelsen av dato for utstedelse bør det oppgis om resultatene av kurset/opplegget har avgrenset, tidsmessig gyldighet.
	Antatt nominell arbeidsbelastning (timer eller dager) for å fullføre kurset/opplegget	Nominell arbeidsbelastning åpner opp for at resultater kan oppnås på mange måter, gjennom klasseromslæring, selvstudium og/eller praksis. Den tidsmessige kvantifiseringen bygger dermed på en vurdering av antatt arbeidsbelastning for å tilfredsstille kravene som er satt.
	Læringsform	Her må det tydeliggjøres hvordan læringen fant sted, for eksempel gjennom klasseromslæring, selvstudium og/eller praksis.
	Vurderingsform	Her klargjøres hva slags metodikk er brukt og i hva slags kontroll som er lagt inn i vurderingen.
		Kvalitetssikring

Tabell 4: Obligatoriske elementer i beskrivelsen av læringsprosess  
Kilde: Arbeidsgruppen

	Elementer	Bemerkninger
<b>Obligatoriske elementer - Del II (læringsresultater)</b>	Beskriv <i>det overordnede målet</i> for kurset/aktiviteten og hva slags <i>kontekst</i> denne inngår i	Dette skal gi leseren et umiddelbart inntrykk av innretningen på kurset/tiltaket, den skal vise hva slags sammenheng det inngår i og hva attesten kan brukes til.
	Beskriv <i>bredden og/eller omfanget</i> på det aktuelle læringsresultatet	I tillegg til at dette må fange inn hvilket kunnskaps-, ferdighets- eller kompetansedomene det er tale om, vil nøkkelkompetanser definert i et eventuelt kompetanserammeverk kunne utfylle denne beskrivelsen.
	Beskriv <i>dybden, kompleksiteten</i> i den aktuelle læringen	I tillegg til at kompleksitet kan uttrykkes gjennom bruken av presise 'aktivitetsverb' <sup>33</sup> vil identifiserte nøkkelkompetanser slik som uttrykt i bransjebaserte kompetanserammeverk være til nytte.

Tabell 5: Obligatoriske elementer knyttet til læringsresultater og læringsutbytte

Kilde: Arbeidsgruppen

	Elementer	Bemerkninger
<b>Valgfrie elementer</b>	Forutgående krav til deltakere i kurs/opplegg	
	Kobling til andre kurs/opplegg og kompetanseattester (frittstående eller mulig å kombinere med andre).	Forutsetter helhetlige systemer og eventuelt kompetanserammeverk.
	Poeng	Forutsetter helhetlige systemer, stor grad av tillit mellom tilbydere og brukere og eventuelt innføring av kompetanserammeverk på bred basis.
	Annet	

Tabell 6: Valgfrie elementer i en kompetanseattest

Kilde: Arbeidsgruppen

<sup>33</sup> Liste over slike verb vil måtte gjøres tilgjengelig og kunne understøtte utfyllingen av dette elementet.

## 5.5 Hvordan realisere en felles kompetanseattest?

Utviklingen og etableringen av en felles kompetanseattest krever en tett dialog mellom bransjene, et representativt utvalg av etterutdanningstilbydere og representanter for det offentlige (vitnemålsportalen). Med utgangspunkt i elementene listet ovenfor må det avklares om det er vilje til en slik felles tilnærming og hva det vil kreve av innholdsmessig utvikling,

tid og ressurser og (eventuelt) politiske vedtak. Eventuelle legale forhold vil også kunne gjøre seg gjeldende. Som klargjort i diskusjonen ovenfor bør det i tillegg til utviklingen av et format for kompetanseattester, også legges til rette for etableringen av kompetansemapper som gjør det mulig å presentere et samlet bilde av en persons læring og kompetanseutvikling. En slik kompetansemappe vil kunne gjøre det enklere å «stable» og kombinere resultatene av etterutdanning og læring i arbeidslivet.

## 5.5 Hvordan realisere en felles kompetanseattest?

Utviklingen og etableringen av en felles kompetanseattest krever en tett dialog mellom bransjene, et representativt utvalg av etterutdanningstilbydere og representanter for det offentlige (vitnemålsportalen). Med utgangspunkt i elementene listet ovenfor må det avklares om det er vilje til en slik felles tilnærming og hva det vil kreve av innholdsmessig utvikling,

tid og ressurser og (eventuelt) politiske vedtak. Eventuelle legale forhold vil også kunne gjøre seg gjeldende. Som klargjort i diskusjonen ovenfor bør det i tillegg til utviklingen av et format for kompetanseattester, også legges til rette for etableringen av kompetansemapper som gjør det mulig å presentere et samlet bilde av en persons læring og kompetanseutvikling. En slik kompetansemappe vil kunne gjøre det enklere å «stable» og kombinere resultatene av etterutdanning og læring i arbeidslivet.

## 6. Elementer i et kompetanserammeverk

En styrking av etterutdanningenes plass i arbeidslivet forutsetter, som allerede understreket, en tydeliggjøring av og bevisstgjøring omkring hvilke behov for kunnskap, ferdigheter og kompetanse som eksisterer innenfor et bransje- eller arbeidsområde. En slik tydeliggjøring kan etter prosjektgruppens oppfatning støttes gjennom etableringen av bransjebaserte kompetanserammeverk hvor nøkkelkompetansen innenfor og mellom sentrale roller og funksjoner identifiseres og beskrives. Kompetanserammeverk forutsetter utviklingen og bruken av et tydelig 'kompetansespråk' som fremmer forståelse og dialog. For at et slikt kompetanserammeverk skal kunne ha noe verdi, må det oppdateres jevnlig og fungere som referansepunkt for dialogen innenfor bransjeområdet. Kompetanserammeverket kan sees på som et viktig verktøy for kompetanseutvikling på bransjenivå. En forutsetning er at det forankres bredt og at det baserer seg på innspill fra både arbeidstaker og arbeidsgiverhold. Arbeidsgruppen er klar over at utviklingen av slike rammeverk er tids- og ressurskrevende og anbefaler derfor at det utvikles en felles «verktøykasse» som støtter opp om utviklingen av rammeverk. Dette vil redusere kostnadene knyttet til utvikling og samtidig legge grunnlaget for et felles kompetansespråk som muliggjør dialog på tvers av virksomheter og bransjer. Et kompetanserammeverk vil også kunne fungere som et viktig referansepunkt for kompetansetilbydere og dermed legge til rette for en mer helhetlig og langsiktig utvikling av etterutdanningskurs og andre kompetanseutviklingstiltak.

### 6.1 Kvalifikasjons- eller kompetanserammeverk?

Det er etter prosjektgruppens oppfatning, og slik som presisert allerede i kapittel 1, viktig å forankre mulige kompetanserammeverk i arbeidslivets kunnskaper, ferdigheter og kompetanse, ikke i utdanningssystemets formelle kvalifikasjoner eller i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket. Dette skiller en mulig norsk løsning fra tilnærmingene som er valgt i Irland, Sverige og Polen, hvor nettopp kvalifikasjonsrammeverkene brukes som feste for en innpassing og synliggjøring av etterutdanninger. Det er flere grunner til at arbeidsgruppen foreslår dette: For det første åpner

ikke det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKR) i Norge opp for inkludering av sertifikater og kvalifikasjoner utstedt utenfor det formelle grunnutdanningssystemet. Selv om en revisjon av NKR er på trappene, med utgangspunkt i evalueringen i 2023 (NOKUT, 2023), er det lite som tyder på at det vil åpnes opp mot etterutdanninger slik de er beskrevet og definert i denne rapporten. For det andre observerer prosjektgruppen (se kapittel 3) at en formell innplassering av ikke-formelle etterutdanninger er ressurskrevende og tar tid. Dette er tydelig både i Polen og Sverige, men støttes også av erfaringene fra Nederland. Mer enn ti års innsats i alle disse landene har i begrenset grad endret etterutdanningsfeltet. For det tredje innebærer en formell integrering av etterutdanningene at de 'låses fast' til et bestemt kvalifikasjonsnivå. Selv om det er viktig å klargjøre og synliggjøre læringskompleksitet og læringsdybde, ligger det en fare i en slik «innlåsing». De samme etterutdanningstilbudene vil i noen tilfeller være relevante for personer med formelle kvalifikasjoner på ulike nivå, helsefagarbeidere så vel som sykepleiere, operatører så vel som ingeniører, renholdsledere så vel som renholdsassistenter. Å 'låse' tilbudet til et nivå kan virke ekskluderende heller enn inkluderende.

### 6.2 Hva er formålet med kompetanserammeverk?

Arbeidsgruppen vurderer det slik at et kompetanserammeverk må bidra på følgende hovedområder. De må:

- bidra til en tydeliggjøring av og bevisstgjøring om hva slags kompetanse som kreves i og mellom relevante yrkesroller
- tjene som referanse for kompetanseutvikling i arbeidslivet, både for arbeidstakere, arbeidsgivere
- legge grunnlaget for en bedre oversikt over tilbud og etablere et referansepunkt for utvikling av nye tilbud
- fungere som «ankerfeste» for kompetanseattester og støtte opp om kombinasjoner og «stabling» av (i utgangspunktet atskilte) læringsresultater

Rammeverkene kan danne utgangspunkt for en mer helhetlig synliggjøring av hva som kjennetegner kompetansesituasjonen innenfor et definert bransjeområde. Denne synliggjøringen danner utgangspunktet for systematisk kompetanseutvikling, både for den enkelte arbeidstaker og for enkeltbedrifter og for bransjeområdet som helhet. Rammeverket må bidra til å identifisere hvilke nøkkelkompetanser som kreves for å fylle en bestemt yrkesrolle, men også om å synliggjøre hvilke nøkkelkompetanser som kreves i møtet med andre yrkesgrupper og klienter/kunder. Rammeverkene kan brukes til å «pakke ut» disse nøkkelkompetansene på en mer effektiv måte enn hva tilfellet er i dag. Det vil for eksempel være relevant å stille spørsmål om hva slags teoretisk kunnskap som kreves i dag og framover, hva slags tekniske og instrumentelle ferdigheter som er avgjørende nå og framover, og hva slags generell kompetanse som kreves, for eksempel knyttet til kommunikasjon, gruppearbeid og problemløsning. Et kompetanserammeverk må bevisstgjøre arbeidstakere og arbeidsgivere om hva som forventes i dag og hva som kreves framover. Kompetanserammeverkene danner utgangspunkt for en mer helhetlig synliggjøring av læringsresultater i arbeidslivet. Denne synliggjøringen er ikke bare viktig internt i en virksomhet, men også eksternt og rettet mot andre bedrifter eller bransjer eller mot utdanningsinstitusjoner. Kompetanserammeverkene vil videre kunne ivareta en viktig funksjon for tilbyderne av etterutdanninger og kompetanseutviklingstiltak. Den bransjebaserte oversikten over nøkkelkompetanser vil kunne fungere som et referansepunkt for tilbydere og gjøre dem bedre i stand til å utvikle relevante etterutdanningskurs og kompetanseutviklingstiltak. Kompetanserammeverket, og tydeliggjøringen av nøkkelkompetanser, kan på denne måten brukes til å styrke dialogen mellom brukere og tilbydere av kompetanse. Som vi vil komme tilbake til senere, kan kompetanserammeverket også støtte oversikten over og formidlingen av kurstilbud. Kompetanserammeverket kan sees på som et «ankerfeste» for kompetanseattester i den forstand at den enkelte attest knyttes opp mot bestemte nøkkelkompetanser og de krav og forventninger som omgir disse. Sett opp mot dagens situasjon, hvor resultatene av etterutdanningskurs bare

unntaksvis inngår i en større helhet, gir dette muligheten for å koble sammen læringsresultater. En slik «stabling» forutsetter en konkret og presis beskrivelse av læringsresultater, med referanse til kompetanserammeverkets nøkkelkompetanser. Sammen med angivelse av nominell arbeidsbelastning vil muliggjøre en mer systematisk bygging av kompetanse for den enkelte og for arbeidsgiver.

### 6.3 Hva kreves for å utvikle kompetanserammeverk – mot en «verktøykasse»

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at noen av erfaringene fra prosjektet «Balansekunst» (Skjerve, 2020) kan inngå i utviklingen av bransjebaserte kompetanserammeverk (for en detaljert gjennomgang, se vedlegg 3). Erfaringene fra dette prosjektet er relevante ettersom utgangspunktet er arbeidslivsbasert kompetanse heller enn utdanningsbaserte kvalifikasjoner. Videre rettes søkelyset mot oppgaver/funksjoner og roller i det aktuelle bransjeområdet og i mindre grad mot formelle disipliner og fag. Prosjektet ønsker å bygge bro mot formelle kvalifikasjoner og faggrupper/profesjoner, men understreker at dette må skje med utgangspunkt arbeidslivsbaserte nøkkelkompetanser. Selv om prosjektet opprinnelig ble utviklet for varehandelen, har prinsippene etter hvert blitt prøvd ut innenfor en rekke områder<sup>34</sup>. Balansemodellen er så langt brukt for å avdekke nøkkelkompetanser innenfor enkeltstående og avgrensede yrkesroller, ikke innenfor hele bransjeområder.

En realistisk (hva angår tids- og ressursbruk) tilnærming til kompetanserammeverk kan ta utgangspunkt i perspektivene som fremmes gjennom 'Balansekunst', men krever en mer variert og omfattende 'verktøykasse' som gjør det mulig å sette i gang en prosess hvor både arbeidsgivere og arbeidstakere er involvert. Arbeidsgruppen har ikke hatt tid eller ressurser til å utvikle denne verktøykassen, men vurderer at arbeidet må rette seg mot følgende hovedområder:

Bransjeområder består av komplekse sett av

<sup>34</sup> Modellen er utprøvd innenfor: Handel – utvikling av konseptet, potensial for en ny bransjestandard, karrierevei og læringsvei; Voksenopplæring – test av konseptet for individuelle kompetansebeskrivelser; Sykehjem/Helse – test av konseptet i en bransje med tett kontakt til formell utdanning; Folkehøgskole – test av konseptet for relasjon mellom kompetansestandard for rolle og individuelle kompetanse beskrivelser for de som er i rollen. Også test av å bruke konseptet for beskrivelse av elevers læringsutbytte; Tillitsvalgte – test av konseptet på beskrivelse av en funksjon i arbeidslivet.



roller og oppgaver og relasjonen mellom disse rollene og kompetansene er derfor av avgjørende betydning. Balansemodellen er til en viss grad åpen for dette samspillet mellom roller, men en mer helhetlig bransjetilnærming må gripe fatt i dette på en mer systematisk måte.

Nøkkelkompetansene innenfor en yrkesrolle, og samlet i en bransje, vil reflektere ulike grader av kompleksitet og dybde. Det er slik sett ikke tilstrekkelig å liste nøkkelkompetanser, det må i tillegg presiseres hva slags forventninger som eksisterer når det gjelder «mestring» av disse. Dette er noe som uttrykkes som «nivåer» i kvalifikasjonsrammeverket og som er basert på en systematisk bruk av læringsutbytteterminologi. Utviklingen av kompetanserammeverk avhenger av gode terminologiske hjelpemidler som kan støtte og inspirere involverte aktører med begrenset erfaring innenfor denne typen arbeid.

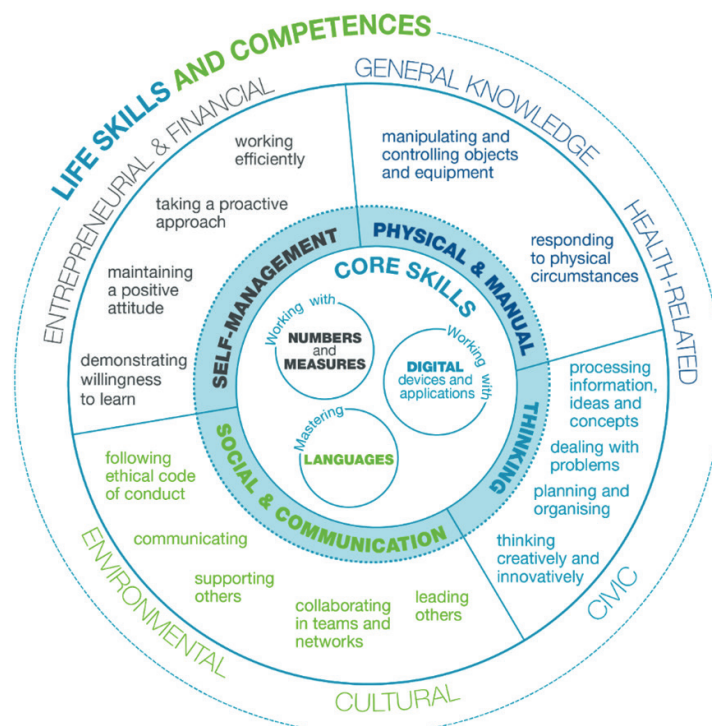
Nøkkelkompetanser innenfor en yrkesrolle vil dekke et bredt felt av teoretiske kunnskaper, praktiske ferdigheter og generell kompetanse, de siste ikke minst knyttet til ledelse, samarbeid, kommunikasjon og problemløsning. For å støtte utviklingen av kompetanserammeverk er det derfor viktig å legge til rette for en

systematisk identifisering av denne bredden. Dette er direkte avgjørende for å gå opp «grensene» for en yrkesrolle og for å vurdere hvordan denne overlapper med andre roller. Identifiseringen av «bredde» inngår som en sentral del av de læringsutbyttetaserte kvalifikasjonsrammeverkene, men kan med fordel inspirere kompetanserammeverk.

For at denne tilnærmingen skal kunne brukes av bransjeaktører uten omfattende erfaringer knyttet til kompetansekartlegging, må tilnærmingen utvikles og forenkles. Det er avgjørende å unngå en situasjon hvor 'kruttet må finnes opp på nytt' i hver enkelt bransje. En felles «verktøykasse» må kunne tilpasses den enkelte bransje, rolle eller oppgave, men samtidig bidra til kommunikasjon på tvers av roller og bransjer.

Det eksisterer allerede mye veilednings- og referansemateriale som kan tilpasses en bransjebasert utvikling av kompetanserammeverk. Når det gjelder den innledende oppgaven knyttet til å beskrive helheten av roller og oppgaver innenfor et bransjeområde, er det både internasjonalt og nasjonalt utviklet tilnærminger som kan være til (innledningsvis) hjelp. ILOs yrkesstandard (SSB, 2011) danner et

## TRANSVERSAL SKILLS AND COMPETENCES



Figur 6: Tverrgående kompetanser  
Kilde: ESCO 2021

grunnleggende utgangspunkt for dette arbeidet, og kan støttes opp i detalj gjennom bruk av det europeiske ESCO (Europakommisjonen, u.d.) hvor en mer detaljert gjennomgang av yrker og roller er tilgjengelig. Disse er også koblet opp mot en finmasket klassifisering av ferdigheter og kompetanse. ESCO er i sin helhet oversatt til norsk og kan brukes direkte. Det vil også være relevant å ta i bruk metodikken utviklet av UNESCO i «World Reference Levels for skills and competences». Dette verktøyet er særlig nyttig for å tydeliggjøre dybden og kompleksiteten til et sett av læringsutbytter og vil, gitt en norsk oversettelse, kunne være til stor nytte på bransjenivå.

Både når det gjelder å beskrive dybden og bredden av læringsresultater eksisterer det i dag konkrete verktøy som kan komplettere og styrke metodikken i Balansepunkt. Dette gjelder for eksempel veiledningene publisert på europeisk nivå (se for eksempel Cedefop 2017 og 2022<sup>35</sup>), men omfatter også materiale utviklet i Norge. ESCOs detaljert terminologi knyttet til «tverrgående og allmenne kompetanser» (transversal skills and competences) kan brukes som et eksempel på relevansen av disse terminologiske verktøyene (ESCO, 2021).

Styrken ved denne tilnærmingen er at den bidrar til å «pakke» ut et komplekst felt og synliggjør hva som er mulige nøkkelkompetanser innenfor en enkelt yrkesrolle eller et bransjeområde. Modellen kan støtte dialogen innenfor en bransje, men påtvinger ikke aktørene noe som helst. På nasjonalt nivå er det viktig å konsultere relevante læreplaner og utdanningsprogrammer. Selv om disse ikke er formelle referansepunkter, vil de i mange tilfeller inneholde læringsutbyttebeskrivelser av interesse for bransjene. Dette eksemplifiseres på en interessant måte av renholdsområdet hvor læreplanene knyttet til renholdsoperatørfaget har spilt en rolle i definisjonen av standarder (se kapittel 4.3). Utviklingen av kompetanserammeverk forutsetter flere slike hjelpeverktøy som kan hjelpe bransjeaktører i prosessen fram mot et rammeverk. Etableringen og oppdateringen av kompetanserammeverk er ikke en 'formal-øvelse' som kan basere seg på forhåndsdefinerte kategorier, men må bygge på en dialog mellom relevante aktører understøttet av en «verktøykasse» som antydnet ovenfor.

## 6.4 Kompetanserammeverket som referanse for tilbydere av etterutdanninger og kompetansetiltak

Så langt har vi drøftet kompetanserammeverket som et verktøy for å synliggjøre kompetanse i bransjeområder og som et verktøy for å støtte utvikling. Arbeidsgruppen vurderer imidlertid at kompetanserammeverkene kan utvikles som en ressurs for etterutdannings- og kompetanseutviklingstilbydere og støtte disse i å identifisere læringsbehov og i å videreutvikle disse. Kompetanserammeverkene kan videre brukes til å strukturere oversikten over kurs slik at brukere kan vurdere hva som er relevant. Denne oversikten må gis en dynamisk form oppdateres kontinuerlig. Utviklingen av en digital kompetanseplattform krever at bransjeaktører inngår i et tett samarbeid med relevante etterutdanningstilbydere. En utprøving av kompetanserammeverk som beskrevet ovenfor må derfor også omfatte en parallell prosess hvor grunnlaget for en digital kompetanseplattform legges. Det generelle grunnlaget for en slik plattform kan etableres gjennom et samarbeid på tvers av bransjer og tilbydere, men den endelige tilpasningen krever bransjespesifikke løsninger. Utviklingen av en slik plattform vil kreve ressurser og det kan være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i initiativ som allerede eksisterer. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 6. I utgangspunktet bør det vurderes om allerede igangsatt arbeid mot en offentlig støttet 'Kompetanseplattform' kan brukes til dette formålet. Det er i denne sammenhengen verd å legge merke til (slik som eksemplifisert i kapittel 4) at flere kommersielle aktører<sup>36</sup> har etablert nettstedet som gir oversikt over arbeidslivsrelevante kurstilbud. Det vil være relevant å inkludere også disse kommersielle aktørene i en videre dialog.

## 6.5 Kompetanserammeverk som ankerfeste for kompetanseattester

Kompetanseattestene (se kapittel 5) kan knyttes opp mot kompetanserammeverkene på en måte som avspeiler nøkkelkompetansene i et aktuelt område, men som også gir mening i andre bransjer og i det formelle utdanningssystemet. Det er avgjørende at kompetanseattestene utvikles

<sup>35</sup> Cedefop 2022 (4109\_en\_0.pdf (europa.eu))

<sup>36</sup>For eksempel; Kursguiden.no, Kursagenten.no

på en måte som gjør det mulig å fange inn de spesifikke nøkkelkompetansene i en bransjespesifikk rolle eller oppgave, men som også gjør det mulig å forstå disse læringsresultatene i en annen sammenheng, det være seg en annen bransje eller rolle. Kompetanserammeverk introduserer en struktur og helhetlig kontekst hvor enkeltstående læringsresultater kan innplasseres. Dette gjør det mulig å se sammenhengen mellom disse (inntil

nå) isolerte resultatene og koble dem sammen. En slik «sammenkobling» eller «stabling» forutsetter en presis beskrivelse av læringsresultater, med referanse til kompetanserammeverkets nøkkelkompetanser. Sammen med angivelse av nominell arbeidsbelastning vil dette muliggjøre en mer systematisk bygging av kompetanse for den enkelte og for arbeidsgiver.

## 7. Relasjonen mellom (framtidig) kompetanserammeverk og (eksisterende) kvalifikasjonsrammeverk

Arbeidsgruppen har i foregående kapitler understreket betydningen av å forankre kompetanseattester og mulige kompetanserammeverk i arbeidslivets bransjer, yrkesroller og arbeidsoppgaver. Mens Irland, Sverige og Polen forankrer synliggjøringen av etterutdanning i kvalifikasjonsrammeverket, så anbefaler vi ikke en slik forankring i Norge. Selv uten en forankring i kvalifikasjonsrammeverket, kan vi etablere et tett forhold mellom læringen i arbeidslivet og læringen i utdanningssystemet. Med utgangspunkt i synliggjøringen av arbeidslivslæring som skjer gjennom bruken av kompetanserammeverk og kompetanseattester,

ser vi muligheten for å styrke dagens system for realkompetansedokumentasjon og -vurdering. Å lykkes med dette krever imidlertid en kritisk refleksjon over dagens norske realkompetansesystem og hvordan systemet legger til rette for kombinasjoner og 'stabling' av læring fra ulike læringssammenhenger. I den nylig avgitte utredningen omkring et mulig nasjonalt senter for yrkesutdanninger vurderes det norske realkompetansesystemet på følgende måte (KD 2023):

Realkompetanse vil si alle kunnskaper og ferdigheter en person har tilegnet seg gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid, organisasjonserfaring, fritidsaktiviteter eller andre måter. Utviklingen av realkompetansevurdering er av avgjørende betydning for å koble sammen enkeltindividers læring i skole og arbeidsliv – og dermed realisere livslang læring. Det er i dag flere muligheter for realkompetansevurdering i det norske utdanningssystemet. Innenfor det formelle utdanningssystemet reguleres realkompetansevurdering gjennom opplæringsloven, fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. I tillegg kommer den realkompetansevurderingen som gjennomføres innenfor arbeidslivet, i noen tilfeller koblet opp mot utdanningssystemet, i andre tilfeller gjennomført uavhengig av dette. Oppsummert kan vi si at det i Norge i dag eksisterer et sektordelt realkompetansesystem som i bare begrenset grad opererer på tvers av institusjoner, bransjer og sektorer i utdanningssystemet.

I et etterutdanningsperspektiv, hvor læring skjer i en veksling mellom utdanning og arbeid og innenfor mange forskjellige institusjoner, blir det avgjørende å inkludere realkompetansevurdering som et tilgjengelig virkemiddel for alle, i et felles system. Elementer i et slikt overordnet system er beskrevet på europeisk nivå i den siste utgaven (European Commission and Cedefop 2023) av European guidelines for validating non-formal and informal learning. Et av hovedbudskapene på europeisk nivå, med relevans for Norge, er at læreplanene og studieprogrammene (som er referansepunktet for vurderingene) i langt større grad må åpne seg opp mot læring «utenfor klasserommet». En utfordring framover består derfor i å utvikle vurderingsstandarder med røtter i både utdanningssystem og arbeidsliv, slik for eksempel prosjektet «Balansekunst» referert ovenfor har foreslått.

Arbeidsgruppen vurderer det slik at de svenske erfaringene knyttet til bransjevalidering bør vurderes i en norsk sammenheng. Sammen med erfaringene knyttet til realkompetansevurdering i bransjeprogrammene, slik disse er oppsummert av HK-dir, kan dette bidra til en mer helhetlig drøfting av hvordan en realkompetansevurdering kan hjelpe enkeltindivider med å kombinere og 'stable' læringsutbytte også mot en formell kvalifikasjon.



## 8. Sammenfatning og anbefalinger

Hensikten med rapporten har vært å fremme konkrete og gjennomførbare forslag som bidrar til å styrke de norske arbeidslivsrettede etterutdanningene i årene som kommer. I tråd med mandatet (vedlegg 1), har arbeidsgruppen vurdert forutsetningene for en introduksjon av:

- kompetanseattester for synliggjøring av etterutdanninger og læring i arbeidslivet
- bransjerelaterte kvalifikasjons- og/eller kompetanserammeverk for systematisering og synliggjøring av etterutdanninger og kompetanseutviklingstiltak
- kompetansepoeng for å kombinere og 'stable' resultater av læring

Rapporten er resultatet av et samarbeid mellom NHO, NITO, Fagforbundet, KS og Kompetanseforbundet, og den baserer seg derfor ikke bare på innspill fra viktige parter i arbeidslivet, men også de studieforbundene i Norge som har sin godkjenning fra Kunnskapsdepartementet (Studieforbundet AOF Norge, Studieforbundet livslang læring (tidligere Folkeuniversitetet), Akademisk studieforbund og Studieforbundet Næring og samfunn). Tradisjonelt har norske kompetansepolitiske analyser og utredninger tatt utgangspunkt i det formelle utdanningssystemet, som er et både viktig og legitimt perspektiv. I denne rapporten har det imidlertid vært avgjørende å synliggjøre den viktige opplæringen/læringen som skjer innad i arbeidslivet, ofte uavhengig av det formelle utdanningssystemet, og som for ofte tas for gitt eller undervurderes. Kompetanseutvikling er ikke begrenset til formell utdanning og opplæring og er i høyeste grad arbeidslivstilknyttet og -avhengig. Dette perspektivet er understreket i rapporten. Rapportens perspektiv er nødvendig for å kunne identifisere svakheter ved dagens situasjon og er en forutsetning for å fremme konkrete og gjennomførbare løsninger.

### 8.1 En begrepsmessig avklaring

Både i dagligtalen, forskning og offentlige utredninger ser vi ofte en inkonsekvent bruk av begreper. Dette har direkte konsekvenser for hvordan problemer forstås og løsninger utformes. I rapporten tar vi utgangspunkt i følgende begrepsforståelse, som er nærmere omtalt i

kapittel 2:

- En synliggjøring og styrking av læring i arbeidslivet generelt og etterutdanninger spesielt må ta utgangspunkt i en klar forståelse av begrepet læringsresultat/læringsutbytte. Å rette søkelyset mot læringsresultater gjør det mulig å tydeliggjøre hva en person kan, er i stand til å gjøre og forstår. Læringsresultater kan brukes til å uttrykke forventninger, for eksempel i et kursopplegg eller en opplæringsstrategi. Læringsresultater kan også brukes som målestokk for hva som faktisk er oppnådd i et kurs eller en utviklingsprosess. Læringsutbytteperspektivet er viktig for utviklingen av formell utdanning og opplæring, men er helt avgjørende i arbeidslivet. Læringsutbytteperspektivet er lagt til grunn for løsningene (kapitlene 5, 6 og 7) som fremmes i rapporten.
- En synliggjøring og styrking av læring i arbeidslivet generelt og etterutdanningene spesielt må skille mellom begrepene kompetanse og kvalifikasjon. Dette skillet er viktig ettersom disse begrepene i dagligtalen ofte brukes om hverandre. Med kvalifikasjon forstår vi læringsresultater som er formelt anerkjent gjennom et vitnemål eller sertifikat. I kontrast til dette definerer vi kompetanse som de kunnskapene og ferdighetene (o.a.) som kreves for utføre oppgaver, å løse utfordringer og/eller mestre et arbeidsområde. Kompetanse er dermed knyttet til den enkeltes selvstendige bruk av kunnskaper og ferdigheter og er ikke avhengig av en formell anerkjennelse gjennom et vitnemål eller sertifikat. Rapporten retter søkelyset mot kompetanse, i mindre grad mot kvalifikasjoner.
- En synliggjøring og styrking av læring i arbeidslivet krever en avklaring av forholdet mellom etter- og videreutdanninger. Arbeidsgruppen forstår etterutdanning som opplæring som ikke leder til en offentlig godkjent kvalifikasjon, men retter seg mot et vidt spekter av oppgaver og roller i arbeidslivet. Videreutdanning definerer vi som all offentlig godkjent opplæring eller utdanning som leder til formell kvalifikasjon og/eller gir studiepoeng

innenfor det ordinære utdanningssystemet. Arbeidsgruppen har, med bakgrunn i mandatet fra styringsgruppen, avgrenset drøftingene til etterutdanningene og drøfter virkemidler som kan styrke disse.

Arbeidsgruppen observerer at begrepsbruken innenfor dette feltet primært avspeiler det formelle utdanningssystemet. Det er for eksempel vanlig å vise til arbeidslivslæring som en restkategori, for eksempel som ikke-formell og uformell læring og som taus eller usynlig læring. En større vektlegging av et læringsutbytte- og kompetanseperspektiv er nødvendig for å synliggjøre at læringen i arbeidslivet ofte står på egne ben.

## 8.2 Nasjonale og internasjonale erfaringer – lærdommer

Både nasjonalt og internasjonalt observerer arbeidsgruppen en økende interesse for læring i arbeidslivet og behovet for å videreutvikle denne. Arbeidsgruppen vektlegger følgende lærdommer:

- Flere av de internasjonale initiativene fra senere år kan inspirere og i noen tilfeller bygges direkte inn som elementer i norske løsninger. Eksempler til inspirasjon er micro-credentials og EQF, mens eksempler til direkte anvendelse er European Learning Model og anbefalingene knyttet til læringsutbyttebeskrivelser. Irland, Sverige og Polen er eksempler på land som har gitt prioritet til en synliggjøring og verdsetting av etterutdanninger og læring i arbeidslivet. Arbeidsgruppen konkluderer imidlertid at en løsning med innplassering av etterutdanninger i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket ikke er mulig eller anbefalt i en norsk sammenheng, til forskjell fra i de tre nevnte landene. Arbeidsgruppen observerer imidlertid at de svenske, og i noe mindre grad de polske, erfaringene knyttet til bransjerammeverk og -samarbeid er relevante og kan inspirere og informere norske løsninger.
- Rapporten illustrerer tre bransjeeksempler nasjonalt: helse og omsorg, vann og avløp og renhold. Bransjeeksemplene illustrerer kompleksiteten i og omfanget av læringen i arbeidslivet generelt og etterutdanningene spesielt. Eksemplene viser også at kombinasjonen av kompetanseattester og bransjerammeverk trolig vil kunne være av verdi for arbeidstakere så vel som arbeidsgivere. En slik synliggjøring og systematisering vil også være nyttig

for dokumentasjon og vurdering av realkompetanse og vil dermed kunne brukes til å bygge bro mot formelle kvalifikasjoner og legge et bedre grunnlag for livslang læring.

## 8.3 Løsningsforslag

Med utgangspunkt i mandatet, begrepsavklaringen og med henvisning til nasjonale og internasjonale erfaringer, legger arbeidsgruppen fram forslag til en felles kompetanseattest, bransjebaserte kompetanserammeverk og måten disse kan koples mot en framtidig realkompetanseordning.

### 8.3.1 Prinsipper for synliggjøring og styrking av etterutdanningsfeltet

Arbeidsgruppen legger følgende prinsipper til grunn:

- Arbeidslivsrettet etterutdanning bør ikke inkluderes i det formelle kvalifikasjonsrammeverket.
- Arbeidsgruppen anbefaler å utvikle og ta i bruk en felles kompetanseattest som letter kompetansebygging over tid, for arbeidstakere så vel som for arbeidsgivere.
- Kompetanseattestens sentrale formål er å sikre at den enkelte systematisk kan bygge på egne læringsresultater internt i en virksomhet, i andre virksomheter, eller innenfor utdanningssystemet som basis for realkompetansevurdering.
- Kompetanseattestene bør kunne samles innenfor en digital kompetansemappe som gjør det mulig for den enkelte å presentere et samlet bilde av egne læringsresultater.
- Kompetanseattesten må gjøre det enklere for arbeidsgivere og andre mottakere og brukere av attesten å identifisere hva den enkelte faktisk har lært.
- Kompetanseattester kan støtte direkte opp om kompetansearbeidet i bedrifter og bransjer og gi et bedre grunnlag for strategier knyttet til kompetanseheving.
- Etterutdanninger og læring i arbeidslivet kan synliggjøres og styrkes gjennom etablering av bransjebaserte kompetanserammeverk, som identifiserer og beskriver nøkkelkompetansen innenfor og mellom sentrale roller.

- For at et kompetanserammeverk skal kunne fungere som referansepunkt innenfor en bransje eller arbeidsområde, må det forankres i bransjen og baseres på dialog mellom arbeidsgivere og arbeidstakere.
- For at informasjon om kompetansebehov og –tilbud kan utveksles mellom bransjer, faggrupper og funksjonsområder, anbefaler arbeidsgruppen å utarbeide retningslinjer og felles verktøy som kan brukes til å veilede og inspirere, men ikke overstyre, enkeltbransjer.
- Med utgangspunkt i kompetanserammeverkene, og de behovene disse signaliserer, må det etableres oversikter (elektroniske plattformer) over kompetansetilbud hvor relevante etterutdanningstilbud registreres og listes fortløpende.

### 8.3.2 Kompetanseattester

Utviklingen og innføringen av en felles kompetanseattest må gi en klar tilleggsverdi. Målsettingen må være at den synliggjør kunnskaper, ferdigheter og kompetanse ikke bare for den enkelte, men også bedrifter, bransjer og utdanningssystem. Dette kan kun oppnås gjennom en attest som balanserer informasjon knyttet til læringsprosess og læringsresultater. Utviklingen og implementeringen av en kompetanseattest må skje med utgangspunkt i dialog mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og tilbydere som sikrer eierskap og tillit. Innføring av kompetanseattester bør

- være bransjeforankret, men samtidig bygge på prinsipper som gjenkjennes i arbeidslivet generelt, nasjonalt og internasjonalt
- forankres blant tilbydere av kurs og kompetanseutviklingstiltak, offentlige og private
- støttes av offentlige myndigheter, ikke minst gjennom å legge til rette for kvalitetssikret utveksling og formidling av informasjon.

Kompetanseattester bør ikke utvikles og innføres på måter som blir kostnadsdrivende for deltakelse på kurs/etterutdanninger/sertifiseringer.

Arbeidsgruppen foreslår å starte utviklingen og testingen av attester i bransjer og blant tilbydere med utgangspunkt i en struktur hvor det skiller mellom obligatoriske og valgfrie elementer og inkluderer informasjon om læringskontekst, læringsprosess og læringsresultater. Rapporten understreker at effekten av kompetanseattester vil styrkes gjennom utviklingen av kompetansemapper som gjør den enkelte i stand

til å presentere et mer helhetlig bilde av kurs- og læringsresultater. En kompetansemappe vil slik kunne støtte opp om behovet for «stabling» og kombinasjon av læringsresultater.

Arbeidsgruppen anbefaler å legge European Learning Model (ELMV3) til grunn for det tekniske utviklingsarbeidet. Likeså at prinsippene knyttet til beskrivelse av læringsutbytte vedtatt av EQF/Europass (2023) brukes som inspirasjon i dette arbeidet. Arbeidsgruppen understreker at kompetanseattestene må utvikles med referanse til GDPR og at de i utgangspunktet er den enkeltes eiendom. Arbeidsgruppen anbefaler at arbeidet med kompetanseattester sees i sammenheng med Sikts arbeid knyttet til Vitnemålsportalen, men at også arbeidet med en offentlig kompetanseportal tas hensyn til og at det vurderes hvorvidt samarbeid med eksisterende, kommersielle kursoversikter er formålstjenlig.

### 8.3.3 Etablering av bransjeforankrede kompetanserammeverk

Utviklingen og implementeringen av bransjebaserte kompetanserammeverk er viktig for å synliggjøre og styrke feltet. Slike kompetanserammeverk må ut fra arbeidsgruppens oppfatning støtte opp om tre hovedfunksjoner. Kompetanserammeverkene må:

- danne utgangspunkt for en helhetlig synliggjøring av hva som kjennetegner kompetansesituasjonen innenfor et definert bransjeområde,
- gjøre det mulig å gi en samlet og bedre oversikt over etterutdanningstilbud innenfor et bransjeområde og dermed gjøre det enklere for arbeidstakere så vel som arbeidsgivere å identifisere relevante tilbud,
- fungere som referansepunkt for kompetanseattestene som utstedes til enkeltpersoner og slik synliggjøre i hva slags sammenheng et kurs inngår i og hvorvidt det kan brukes som byggstein for videre karriere eller utdanning.

Arbeidsgruppen vurderer at kompetanserammeverkene kan tydeliggjøre hvilke typer kompetanse på hvilke mestringsnivå som kreves innenfor et bransjeområde. Kompetanserammeverket er et viktig verktøy for å tydeliggjøre kompetanseutvikling og forutsetter samspill mellom innehaverne av ulike roller, gjerne med formelle kvalifikasjoner på varierende nivå. Arbeidsgruppen anbefaler at utviklingen og implementeringen av kompetanserammeverk forankres i bransjen og baserer seg på tett dialog mellom arbeidstakere og arbeidsgivere.



Vi anbefaler videre at en generell veiledning utvikles slik at ulike kompetanserammeverk kan kommunisere med hverandre på tvers av bransjeområder. Arbeidsgruppen understreker at valg av tilnærminger må være opp til den enkelte bransje, men at det er behov for en mer omfattende «verktøykasse» som kan inspirere enkeltbransjer. Erfaringen fra prosjektet 'Balansekunst', så vel som erfaringene fra svenske bransjerammeverkene, pekes på som relevante. Arbeidsgruppen anbefaler at en utvidet metodikk og/eller 'verktøykasse' utvikles i en eventuell fase 2 av prosjektet (se kapittel 8.3.4).

Når det gjelder den elektroniske oversikten over etterutdanningstilbud og -tilbydere, må denne kommunisere med mulige kompetanserammeverk slik at det går fram hvilke behov tilbudene retter seg mot. Etableringen av kompetanserammeverk med tilknyttede oversikter over tilbud/tilbydere forutsetter også kontinuerlig dialog mellom bransjeområdene og tilbydere.

### 8.3.4 Refleksjon om mulig bruk av kompetansepoeng

Prosjektmandatet ser introduksjonen av kompetansepoeng som en mulig måte å legge til rette for kombinasjoner og «stabling» av etterutdanninger. Arbeidsgruppen har konkludert med at dette er en løsning som først kan komme etter en implementering av kompetanserammeverk og kompetanseattester. Dette skyldes at introduksjon av

kompetansepoeng forutsetter en stor grad av tillit mellom bransjer, tilbydere og enkeltbrukere. Arbeidsgruppen understreker at kompetanseattesten vil måtte klargjøre hvor stor nominell arbeidsbelastning som ligger til grunn for læringen og at dette på sikt vil kunne danne grunnlaget for kompetansepoeng. Arbeidsgruppen vil imidlertid understreke at det er krevende å kvantifisere (poengberegne) læringsutbytte og at dette er noe som fortrinnsvis fanges opp gjennom en beskrivelse av kontekst, bredde og dybde, slik vi antydte i kapittel 6.

## 8.4 Videre utvikling

Denne rapporten er i praksis, etter skifte av prosjektleder før årsskiftet og komplettering av arbeidsgruppen, produsert over en fire måneders periode (januar–april 2024). Dette har gjort at arbeidsgruppen ikke har hatt mulighet til å gå like grundig inn i analysen av bransjeområdene som det opprinnelig var tenkt. For at forslagene listet i rapporten skal kunne utvikles og iverksettes, anbefaler arbeidsgruppen en fase 2 i prosjektet. En slik fase 2 vil måtte vurdere løsningsforslagene opp mot utfordringene og mulighetene i konkrete bransjeområder og ut fra dette legge grunnlaget for en samlet, nasjonal synliggjøring og styrking av etterutdanningsfeltet.

## Bibliografi

- Andresen, S. M., Grendal, O. N., & Keute, A. L. (2021). Kompetanseutvikling under Covid-19.
- Cedefop (2017), Defining, writing and applying learning outcomes. A European Handbook. EU publication office, Luxembourg
- Cedefop (2022), Defining, writing and applying learning outcomes. A REVISED European Handbook. EU publication office, Luxembourg. (4109\_en\_0.pdf (europa.eu))
- Cedefop (2023), Micro credentials for evolving qualifications systems. EU Publications office, Luxembourg
- Cedefop (2024), terminology for European education and training policies. Hentet fra Terminology of European education and training policy | Introduction | CEDEFOP (europa.eu)
- Drzymulska-Derda, M., Panowicz, M., & Żurawski, A. (2020). Sektorowa Rama Kwalifikacji dla Energetyki (SRKE). Henta frå [https://kwalifikacje.gov.pl/images/Publikacje/srk/SRK\\_energetyka\\_PL.pdf](https://kwalifikacje.gov.pl/images/Publikacje/srk/SRK_energetyka_PL.pdf)
- EHEA. (u.d.). Qualification frameworks. Henta frå <https://www.ehea.info/page-qualification-frameworks>
- EU-Europass. (u.d.). Hva er Europass? Henta frå <https://europass.europa.eu/no/what-europass>
- Europakommisjonen. (2022). A European approach to micro-credentials. Henta frå <https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education/micro-credentials>
- Europakommisjonen. (u.d.). European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS). Henta frå <https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education/inclusive-and-connected-higher-education/european-credit-transfer-and-accumulation-system>
- Europakommisjonen. (u.d.). What is ESCO. Henta frå <https://esco.ec.europa.eu/en>
- Europakommisjonen (2021). Towards a structured and consistent terminology of transversal skills and competences. Hentet fra [c4526148-d809-48e8-9daf-c18cdf74fe35Transversal\\_skills\\_terminology.pdf](https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education/transversal-skills-terminology.pdf) (europa.eu)
- Europaparlamentet og Rådet. (2005). Directive 2005/36/EC. Henta frå <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0036>
- Fagforbundet. (u.d.). Klinisk fagstige. Henta frå <https://www.fagforbundet.no/kliniskfagstige/>
- Flintberg, B., & Almgren, H. (2023). Presentasjon på Kompetansepassets vårkonferanse 2023.
- Helsedirektoratet. (u.d.). Tilskudd. Henta frå <https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd>
- HK-dir. (2024). Kompetansereformutvalget. Henta frå <https://hkdir.no/kompetanse-i-arbeidslivet/kompetansopolitikk/kompetansereformutvalget>
- Kahlson, A., Björnsdotter, H., & Almgren, H. (2023). Kompetensförsörjningspusslet. Henta frå <https://assets.myh.se/docs/validering-seqf/konferenser-och-seminarier/dag-1-skills-meetup-sweden-2023.pdf>
- Kompetansebehovsutvalget. (2023). Fremtidige kompetansebehov: Utfordringer for grønn omstilling.

- Kristoffersen, L., & Storm-Johansen, S. N. (2021). Masteroppgave: Implementering av felles kompetansestandard i renholdsbransjen ved bruk av m-læring. Høyskolen Kristiania.
- KS. (2023a). Kommunesektorens arbeidsgivermonitor. Henta frå <https://www.ks.no/contentassets/fab9b83b07a49dc8456efe845fe6dl6/23088-KS-Arbeidsgivermonitor-2023-WEB.pdf>
- KS. (2023b). Veien til fagbrev som helsefagarbeider med nytt læringsnettverk. Henta frå <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/torn/veien-til-fagbrev-som-helsefagarbeider-med-nytt-laringsnettverk/>
- Kursagenten. (u.d.). Kursagenten hjelper deg på rett kurs. Henta frå <https://www.kursagenten.no/>
- McCoshan, A. (2020). Microcredentials for labour market education and training volume. Henta frå [https://www.cedefop.europa.eu/files/ireland\\_microcredentials\\_mapping.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/ireland_microcredentials_mapping.pdf)
- Ministry of Family, Labour and Social Policy. (2023). Our labour market has faced personnel deficits for a long time. Henta frå <https://www.gov.pl/web/family/our-labour-market-has-faced-personnel-deficits-for-a-long-time>
- Myndigheten för yrkeshögskolan. (2012). Återrapportering av regeringsoppdrag 2012. Henta frå <https://assets.myh.se/docs/publikationer/aterrapporteringar/aterrapportering-utveckling-av-nationella-kvalitetskriterier-som-maste-uppfyllas-om-en-kvalifikation-ska-fa-anslutas-till-den-nationella-referensramen-for-kvalifikationer-nqf.pdf>
- Myndigheten för yrkeshögskolan. (2017). Standard och riktlinjer för branschvalidering av yrkeskompetens. Henta frå <https://assets.myh.se/docs/publikationer/informationsmaterial/standard-och-riktlinjer-for-branschvalidering-av-yrkeskompetens.pdf>
- Myndigheten för yrkeshögskolan. (2023a). ESF-projektet BOSS. Henta frå <https://www.myh.se/validering-och-seqf/vara-projekt-inom-validering-och-seqf/esf-projektet-boss>
- Myndigheten för yrkeshögskolan. (2023b). Slutrapport BOSS 2018-2023. Henta frå <https://assets.myh.se/docspublikationer/rapporter/slutrapport-boss.pdf>
- NHO Service og Handel. (u.d.). Slik er renholdsbransjen. Henta frå <https://www.nhosh.no/bransjer/renhold-ren-tilstedevarelse/om-bransjen/>
- NOKUT. (2023). Kvalifikasjonar på ramme alvor: Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring.
- Norsk Test. (u.d.). NHO Service og Handel: Kompetansestandard Renhold. Henta frå <https://www.norsktest.no/nho-info/>
- Norsk Vann. (2021). Sluttrapport: Norsk Vanns arbeidsgruppe for effektiv organisering av vann- og avløpstjenestene. Henta frå <https://norsk vann.no/wp-content/uploads/sluttrapportArbeidsgruppeForEffektivOrganisering.pdf>
- Norsk Vann. (u.d.). Stort rekrutteringsbehov. Henta frå <https://norsk vann.no/interessepolitikk/satsing-pa-vannutdanning-og-forskning/>
- NOU 2019: 12. (2019). Lærekraftig utvikling - Livslang læring for omstilling og konkurranseevne. Avgitt til Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 15. (2020). Det handler om Norge - bærekraft i hele landet - utredning om konsekvenser av demografiutfordringene i distriktene. Avgitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2020: 2. (2020). Fremtidige kompetansebehov III - Læring og kompetanse i alle ledd. Avgitt til Kunnskapsdepartementet.

- OECD. (2023). Country statistical profile: Poland 2023. Henta frå <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/108dd395-en.pdf>
- Quality and Qualifications Ireland. (u.d.). National Framework of Qualifications. Henta frå <https://www.qqi.ie/what-we-do/the-qualifications-system/national-framework-of-qualifications>
- Rådet for Den europeiske union. (2012). Council recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning. Henta frå <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:EN:PDF>
- Rådet for Den europeiske union. (2017). Council recommendation of 22 May 2017. Henta frå [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017H0615\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017H0615(01))
- Rådet for Den europeiske union. (2020). Council Recommendation of 24 November 2020. Henta frå <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1202%2801%29>
- Rådet for Den europeiske union. (2021). Proposal for a Council recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability. Henta frå <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021DC0770>
- Rådet for Den europeiske union. (2022). Proposal for a Council recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability.
- Skjerve, T. (2020). Balansekunst - hvordan og hvorfor beskrive kompetanse som bygges opp i arbeidslivet. Virke.
- Skjerve, T., & Simeou, E. (2018). Balansekunst - hvordan beskrive kompetanse som bygges opp i arbeidslivet. Virke mfl.
- Sobona. (u.d.). Nationella yrkesprofiler inom vatten och avlopp. Henta frå <https://sobona.se/vara-fragor/enklare-vag/verktyg/yrkesprofiler/vatten-avlopp>
- SSB. (2011). Standard for yrkesklassifisering. Henta frå <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/7/koder>
- SSB. (2023). Statistikktabell 12542: Sysselsatte. 4. kvartal, etter yrke, arbeidstid, statistikkvariabel, år og kjønn. Henta frå <https://www.ssb.no/statbank/table/12542/>
- Standard Norge. (u.d.). Renhold. Henta frå <https://standard.no/fagomrader/renhold/>
- Svenskt Näringsliv. (2019). Kompetensutveckling i arbetslivet. Henta frå [https://www.svensktnaringsliv.se/bilder\\_och\\_dokument/ch2bea\\_foretagen-ar-sveriges-storsta-utbildningsaktor-for-vuxnapdf\\_1004383.html/Fretagen+r+Sveriges+strsta+utbildningsaktr+fr+vuxna.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/ch2bea_foretagen-ar-sveriges-storsta-utbildningsaktor-for-vuxnapdf_1004383.html/Fretagen+r+Sveriges+strsta+utbildningsaktr+fr+vuxna.pdf)
- Svenskt Näringsliv. (2022). Växande rekryteringshinder ett allt större problem: Rekryteringsenkäten 2021/2022. Henta frå [https://www.svensktnaringsliv.se/bilder\\_och\\_dokument/rapporter/boqag2\\_rekryteringsenkaten2021-22pdf\\_1182985.html/Rekryteringsenkaten.2021-22.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/boqag2_rekryteringsenkaten2021-22pdf_1182985.html/Rekryteringsenkaten.2021-22.pdf)
- Sveriges riksdag. (2015). Förordning (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande. Henta frå [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2015545-om-referensram-for\\_sfs-2015-545/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2015545-om-referensram-for_sfs-2015-545/)
- Sykepleien. (2005). Hva skal en klinisk stige være? Henta frå <https://sykepleien.no/forskning/2009/02/hvaskal-klinisk-stige-vaere>
- Trygstad, S. C., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø. M., Bråten, M., & Ødegård, A. M. (2011). Til renholdets pris. Fafo.
- Zintegrowany System Kwalifikacji. (u.d.). Sektorowe Ramy Kwalifikacji. Henta frå <https://kwalifikacje.gov.pl/aktualnosci/1514-sektorowe-ramy-kwalifikacji>

## Vedlegg 1. Prosjektmandat

Kompetanseforbundet, NITO, NHO:  
Notat pr. 29. september 2023

Notatet beskriver overordnet hvordan Norge bør utvikle og implementere et system for «micro-credentials» som oppfølging av anbefaling fra EU 16. juni 2022, med mål om å løfte arbeidslivets tilgang til og bruk av spissede, korte og relevante etterutdanninger i møte med omstillinger som følger særlig innenfor digitalisering og det grønne skiftet.

Overordnet mål: Innføre et system og rammeverk i Norge for etterutdanninger med «Kompetanseattester» og med tilhørende «Kompetansepoeng» for å fremme livslang læring og bedre mobilitet i arbeidsmarkedet. Delmål og skisse for tenkt pilot: I første omgang utvikle kvalifikasjonsrammeverk innenfor enkelte bransjer med klare læringsutbyttebeskrivelser og nivåbeskrivelser, som i neste fase brukes til utvikling av etterutdanningstilbud som vil kunne utstede «Kompetanseattester» med tilhørende «kompetansepoeng» som beskriver omfang av utdanningen. (Se vedlegg 3 for eksempel fra Polen som har innført dette.)

### Økonomiske/administrative rammer:

Kompetanseforbundet er sekretariat og den enkelte samarbeidspart bidrar med skriveressurser og dekker egne kostnader knyttet til møtevirksomhet, tidsbruk, m.v. for å utarbeide rammeverket innenfor den etablerte arbeidsgruppen. Det opprettes videre en styrings- og referansegruppe som består av samarbeidspartnerens beslutningsnivå og hvor HK-dir går inn som medlem – og som bidrar til å koble, samt forankre dette på myndighetsnivå. Dette er avklart med HK-dir i denne innledende fasen.

I den innledende fasen utvikles en fremdrifts- og milepælsplan slik at man kan få en oversikt over tidsbruk, omfang og sikre måloppnåelse innenfor en rimelig tid. Dette må justeres mot tilgjengelig kapasitet i involverte organisasjoner. Det settes et foreløpig mål om å lande dette arbeidet tidlig i 2024, og med et absolutt mål innenfor tidlig vår 2024.

Bransjer/faggrupper: Pilotperioden bør inneholde to til tre ulike utdanningsgrupper; de med grad fra nivå 6–8 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) plassert på Bachelor/Masternivå og de på nivå 4–5 i NKR som i dagens rammeverk i

hovedsak er fra yrkesfaglig høyere utdanning eller videregående opplæring. Dette kan være innenfor samme bransje, eller i ulike bransjer. Det vil uansett være behov i piloten å få på plass mer enn én bransjestandard. Trolig vil det beste være om man utvikler to til tre bransjestandarder som svarer opp kompetansemål i tråd med bransjekrav. Med bakgrunn i dialog med samarbeidsparter – foreslår vi følgende: oFagfokus: Etterutdanningstilbud rettet inn mot ingeniører og det grønne skiftet. (Her må NITO og NHO bidra med å avgrense «bransjeområde» som vi kan lage et kvalifikasjonsrammeverk innenfor). oFagfokus: Etterutdanningstilbud rettet inn mot helsesektoren for å sikre dokumentasjon på kompetanseheving for spesielt helsefagarbeidere, m.v. (Her må det gjøres tilsvarende avgrensinger som grunnlag for å lage et kvalifikasjonsrammeverk) oTilbud som kan innpasses eller utvikles:

Det finnes allerede en rekke tilbud innenfor fagområdene beskrevet ovenfor, så det vil ikke nødvendigvis måtte lages nye tilbud – men hvor disse må innpasses innenfor det utarbeidede rammeverket slik at disse etter en slik kvalitetssikring kan lede til en formell «Kompetanseattest» med tilhørende «Kompetansepoeng». I noen tilfeller må det mulig også utarbeides tilbud. Kostnader tilknyttet dette kommer vi tilbake til og Kompetanseforbundet vil kunne bidra til finansieringen for noen av disse tilbudene i pilotfasen.

### Fremdrift og organisering:

Den enkelte samarbeidspartner gir sin tilslutning til skissen og oppnevner en representant til styrings-/referansegruppen (som består av én representant fra hver organisasjon), og minimum en representant til arbeidsgruppen som jobber frem rammeverket. I styrings-/referansegruppen kommer i tillegg en representant fra HK-dir. Ledelse og fremdrift i styrings-/referansegruppe og arbeidsgruppe ivaretas av Kompetanseforbundet.

### TILLEGGSINFORMASJON TIL ARBEIDET MED PILOT

I Norge, men også i hele Europa, er det et økende antall mennesker som har behov for å oppdatere og øke sine kunnskaper, ferdigheter og kompetanse slik at man kan fylle gapet mellom sin formelle utdanning og behovene et raskt skiftende samfunn og arbeidsmarked krever. Økende grad av digitalisering og automatisering, men også nye krav og teknologi som følger av det

grønne skiftet er noe som har økt takten, omfanget og behovet for å tenke arbeidslivsrelevant, spisset og fleksibel etter- og videreutdanning i møte med arbeidslivets behov. Utover dette vil også arbeidsinnvandring og flyktninger stille krav til fleksible og tilrettelagte løp som tar ut potensialet i de mennesker som til enhver tid lever og virker i Norge.

Vår evne til å strukturere og utforme et utdanningssystem som ivaretar disse problemstillingene vil derfor være avgjørende for å sikre høy sysselsettings- og omstillingsevne, og som igjen handler om fremtidig bærekraft for velferdsstaten slik vi kjenner den i dag. Etterutdanninger som fyller mye kompetanseheving i arbeidslivet i dag, som med bransjerammeverk blir bedre rammet inn, kvalitetssikret fra bransjer og myndighetsnivå og som lettere kan innpasses i annen utdanning – vil kunne ta ut et potensiale i fleksible løp og bidra til å fylle begrepet «livslang læring» bedre og mer målrettet.

### God arbeidsdeling i utdanningssektoren

I denne sammenheng er det viktig at man finner en god arbeidsdeling i utdanningssektoren hvor de ulike delene utfyller hverandre komplementært og underbygger nødvendig fokus på sine områder for å lykkes med sitt primæroppdrag. Dette bidrar til ressursoptimalisering da menneskelige og økonomiske innsatsfaktorer også er begrenset i utdanningssektoren. Studieforbundene under Kunnskapsdepartementet (KD) leverer en omfattende etter- og videreutdanningsaktivitet rettet inn mot arbeidslivets behov og bidrar til å fylle en etterspørsel som ofte havner utenfor fokusområdet til UH-sektoren og fagskolene. Innenfor etterutdanninger mottar allerede studieforbundene under Kompetanseforbundet en totalramme på 72 millioner for 2023 over statsbudsjettet. Dette er tilbud som leveres i tråd med Voksenopplæringsloven, med tilhørende forskrift for studieforbund i KD. I tillegg kommer midler til tilbud gjennom Kompetanseprogrammet som forvaltes av HK-dir, IMDI og fylkeskommuner. I 2022 leverte man tett på 10.000 etterutdanningstilbud til nærmere 150.000 deltakere. Studieforbundene under KD representerer også tilnærmet hele det organiserte arbeidslivet, og Kompetanseforbundet vil derfor være en godt egnet samarbeidspartner i utvikling av tilbud og rammer for etterutdanningstilbud som kvalitetssikrede «Kompetanseattester» rettet inn mot arbeidslivets behov og trepartssamarbeidet.

### Etablering av bransjerammeverk

Nivå og læringsutbytte for de ulike

kompetanseattestene må ha en forankring i et rammeverk. Flere europeiske land har laget egne bransjerammeverk, etter modell av nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, slik at man sikrer transparens og faglig felles innramming av etterutdanningstilbudene. Dette rammeverket for den enkelte bransje må ha sin forankring fra myndighetsnivå og kan utvikles gjennom en pilot for å sikre god prosess, innsikt, forankring og en formell ramme med objektiv kvalitetssikring av innholdet. Dette vil vi beskrive nærmere i notatet etter en gjennomgang av bakgrunnen for «micro-credentials» og hvordan man ser for seg en norsk tilnærming på anbefalingen fra EU.

### Bakgrunn:

Markussen-utvalget (NOU2019:12), leverte sin anbefaling 4.juni 2019. Her legges det frem en anbefaling om nytt tiltak for stimulering til livslang læring. Utvalget «foreslår blant annet at det startes et arbeid for å utvikle et godkjenningssystem for ikke-formell opplæring. (...)» Utvalget pekte blant annet også på at «Andre land innplasserer kompetanse fra ikke-formell opplæring i sine kvalifikasjonsrammeverk. Det gjelder for eksempel Irland, Skottland, Nederland og Sverige.» EU vedtok 16.juni 2022 nye rammer for «micro-credentials» og sendte dette som en anbefaling til alle medlemsland for videre oppfølging. På engelsk er definisjonen av microcredentials «record of learning outcomes». Det er altså læringsutbyttene som er kjerneelementet i microcredentials. Credentials brukes om referanser, skussmål eller en attest. For vårt formål vil «attest» eller «bevis» kunne fungere. Samarbeidspartene legger til grunn at micro-credentials (heretter «kompetanseattest» i norsk kontekst) gjelder innramming og sterkere formalisering av etterutdanningstilbud i Norge og hvor omfang av slik etterutdanning måles i «kompetansepoeng». I EU har man ikke samme omfang av mindre utdanningsmoduler i UH-sektoren og yrkesfaglig høyere utdanning som gir ECTS (studiepoeng). Micro-credentials tenkes derfor å også kunne legge til rette for større etterspørsel og økt tilbud/omfang av korte videreutdanninger i EU-medlemslandene. Dermed blandes både etter- og videreutdanning inn i rammene av EU sin anbefaling rundt micro-credentials. Samtidig presiseres det at man må gjøre nasjonale vurderinger og tilpasninger. Den fulle bredden av anbefalinger rundt micro-credentials gir liten mening i Norge. Vi har et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk som i stor grad er kalibrert med det europeiske rammeverket (EQF). Vi har også kvalitetssystemer ivare tatt av NOKUT og sektoren selv som inngir høy tillit rundt videreutdanninger. Vi har gjennom gode finansieringsordninger og etterspørsel i

arbeidslivet en rekke korte videreutdanningstilbud med få studiepoeng, og som står godt innenfor dagens kvalifikasjonsrammeverk, studiepoeng og nivå. Utviklingen innenfor fagskolesektoren understøtter en videre positiv utvikling på området for videreutdanninger som er relevant og på arbeidslivets premisser. Utfordringen for Norge er først og fremst å få til bedre innramming av det store mangfoldet og den ulike kvaliteten som finnes innen ulike etterutdanningstilbud i arbeidslivet. Det er også en utfordring at arbeidstakere ofte ikke har fått papirer eller har muligheten til å ta med dokumentasjon på nye ferdigheter gjennom etterutdanninger til nye arbeidsgivere eller videre til utdanningssituasjoner. Vi legger derfor til grunn at en innføring i Norge med «kompetanseattest» med tilhørende

«kompetansepoeng» gjelder etterutdanninger. I arbeidet med en pilot vil vi i det videre arbeidet detaljere dette og avgrense opp mot vårt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk.

En nasjonal ordning for «kompetanseattest» vil bidra i kompetansepolitikken på to måter:

Gjøre tilbud om utdanning og læring mer tilgjengelig for individer i ulike livssituasjoner og med høyst forskjellige hensikter med å bygge mer kompetanse

Gjøre ulike typer læring mer verdsatt, gjennom tydeligere informasjon om og kvalitetssikring av læringsutbyttet

## Vedlegg 2. Erfaringer med etterutdanningstilbud i sykehus

Som en del av datainnsamlingen, har prosjektgruppen intervjuet rekrutteringsansvarlig ved et sykehus om deres erfaringer med traineeprogrammer. Funn fra dette intervjuet viser relativt store variasjoner og noen likheter til virkeligheten i både distrikts- og bykommunen. Eksemplet tjener til å utdype forståelsen av etterutdanningstilbudene innenfor helse og omsorg.

### Bakgrunn for traineeprogrammene

Sykehuset har gjennomført to ulike traineeprogrammer – ett for sykepleiere og ett for helsefagarbeidere. Bakgrunnen for programmene var det store rekrutteringsbehovet inn i sektoren. Sykehuset har derfor valgt å tilby de som gjennomfører programmene 100 prosent stilling og et toårig opplæringsløp som en del av rekrutteringsstrategien. I likhet med kommunene, opplevde også sykehuset et økende behov for oppgavedeling/-glidning. Særlig krevde rekrutteringsutfordringene at helsefagarbeidere kunne utføre oppgaver for å avlaste sykepleierne. Ledere og sykepleiere på sengepost så på hvilke oppgaver som ble gjort mye og ofte, for å kunne sikre mest mulig avlastning. På bakgrunn av dette ble det identifisert en rekke områder som helsefagarbeidere skulle få opplæring i. Et av kriteriene for valg av oppgaver var at de skulle kunne utføres flere steder og på ulike sengeposter. Dette så medarbeidere i traineeprogrammet kunne bytte underveis i løpet.

### Metodikk: Traineeprogram helsefagarbeider

Traineeprogrammet starter med en oppstartssuke som er felles for alle traineene. Her gjennomgår alle obligatorisk opplæring og sertifisering. Tidligere har tilsvarende opplæringen foregått over ett år, og man har kjørt to interne kurs i året. Sistnevnte kan minne om modellen man bruker for kompetanseutvikling/-vedlikehold i intervjukommunen. I motsetning til intervjukommunen, har sykehuset en egen kompetanseavdeling som skreddersyr en egen opplæringspakke for traineene som gjennomgår programmet. De organiserer interne fagdager og har egne fagutviklingsrådgivere som har mye av undervisningen. Sykehuset bruker ikke eksterne kursholdere. Dette er kanskje en av de største

forskjellene fra kommuneeksemplene. Et annet element sykehuset har vektlagt i opplæringen er en-til-en-veiledning, eller «skulder-til-skulder-veiledning». Etter å ha gjennomgått teori og simulering, trener traineene på pasienter sammen med sykepleier / en som har kompetansen.

### Verdsetting og dokumentasjon

Erfaringer fra traineeprogrammet for helsefagarbeidere har ført til vedtak i sykehusledelsen om at visse oppgaver som tidligere ble utført av sykepleiere, skal kunne utføres av helsefagarbeidere etter godkjent opplæring. Dette har ført til standardisering, og utviklingen av en egen opplæringspakke og mulighet for resertifisering. På bakgrunn av dette kan i utgangspunktet alle helsefagarbeidere, også de som er ansatt og ikke gjennomgår traineeprogrammet, gjennomføre kurspakken og dermed kvalifisere seg for nye type oppgaver. Sykehuset samler all opparbeidet kompetanse for alle medarbeidere i en egen kompetanseportal. Der ligger det også oversikt over krav til hva slags kompetanse medarbeiderne må ha på ulike fag/avdelinger etc. Det er opp til leder å sørge for at medarbeidere har den kompetansen de skal ha. En indirekte effekt av å gjennomføre kursopplegget er at medarbeiderne blir ansett som en attraktiv ressurs som fortære kan settes inn i en større bredde av arbeidsoppgaver.

### Behov for kompetanserammeverk og -attester

Sykehuset oppgir at dokumentasjonen fra kurspakken og intern opplæring ikke brukes til mobilitet mellom for eksempel for eksempel sykehus og/eller mellom sykehus og kommune. Det betyr at man eksempelvis kan få opplæring i hjerte- lungeredning ved et sykehus, som ikke godkjennes ved et annet sykehus eller i en enhet i en kommune. Både sykehus og helsetjenestene i kommunene har behov for ansatte som kan fungere og være operative fra første dag, og som vi har sett fra kommuneeksemplene er det ikke alltid tid til opplæring. Det er med andre ord behov for standardiserte beskrivelser av hva man har lært – særlig på områder som kan nyttiggjøres flere steder.



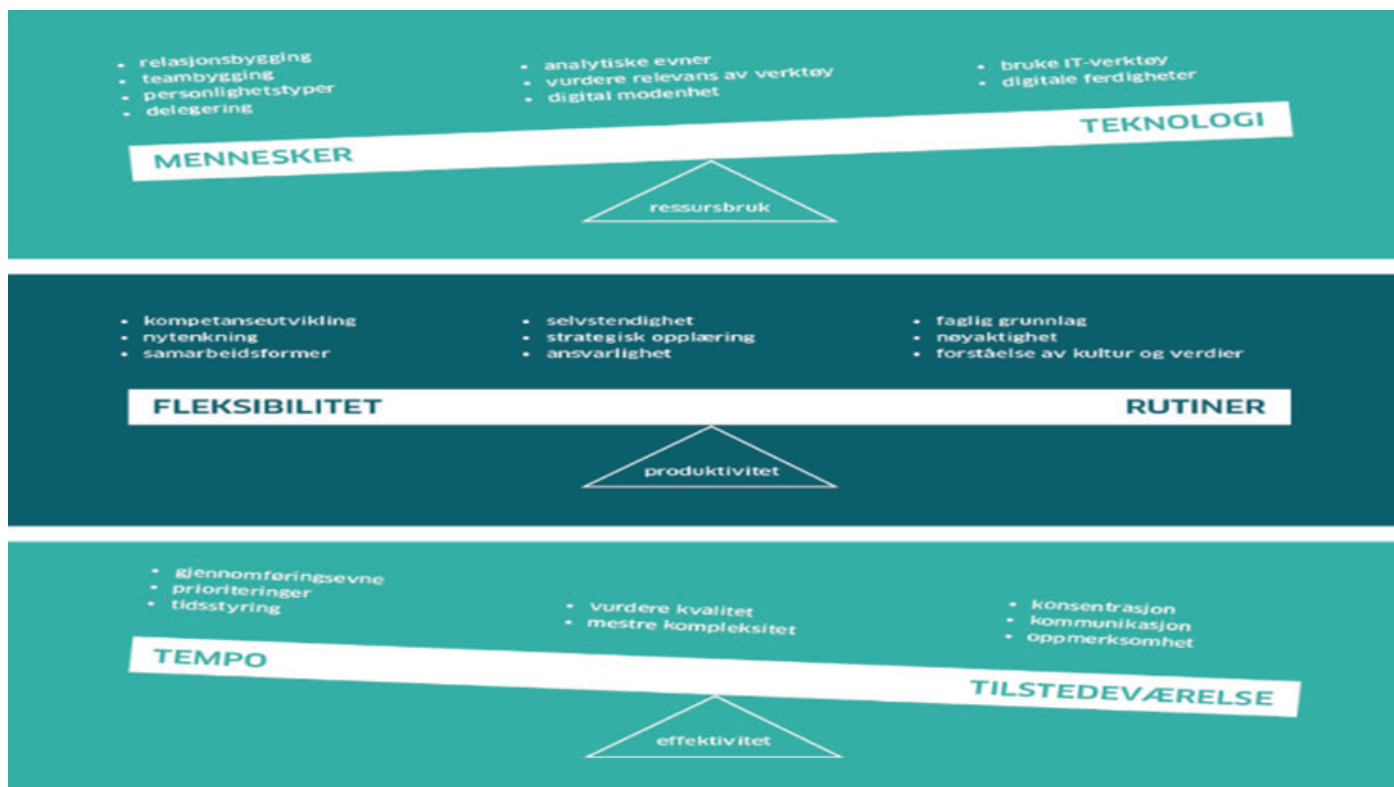
## Vedlegg 3. Presentasjon og vurdering av Balansekunstmodellen

Hovedprinsippene i 'Balansekunst' beskrives på følgende måte (Skjerve, 2020):

Balansemodellen er utviklet for å kunne identifisere og beskrive de kompetansene som bygges opp gjennom internopplæring og arbeidserfaring, og som ikke er dokumentert. Modellen er basert på den beskrivelsen av kompetanse som personer i en gitt rolle eller funksjon i arbeidslivet forteller at de må ha for å mestre rollen eller funksjonen på en god måte. De forteller om en balansekunst i hverdagen som gjør det nødvendig å utvikle stadig ny kompetanse i møte med nye oppgaver og situasjoner, og disse kompetansene er til dels motstridende og trekker i hver sin retning. Livslang læring i arbeidslivet er utrolig dynamisk, og det gjør det krevende å forstå og beskrive utbyttet av læringen. Derfor var det nødvendig å utvikle en helt ny modell for å kunne uttrykke måten kompetansen blir utviklet på og bruke begreper om kompetanse slik det snakkes om det i arbeidshverdagen. Alle roller og funksjoner i arbeidslivet krever «balansekunstnere» som mestrer oppgavene sine på en god måte. Kunsten er å ha god kompetanse i hvert av de seks balansepunktene og samtidig ha kompetanse til å finne den rette balansen mellom disse punktene. Balansemodellen har tre dimensjoner: 1. Forholde seg til mennesker og til teknologi. 2. Fleksibilitet kombinert med god rutine og faglighet. 3. Behovet for å finne balanse mellom tempo og tilstedeværelse både i det daglige og over tid. All kompetanse som brukes i arbeidslivet kan plasseres i balansemodellen.

Boks 5: Hovedelementer i Balansekunstmetodikken  
Kilde: Skjerve (2020)

De tre hoveddimensjonene i modellen kan brukes til å synliggjøre nøkkelkompetansene i en yrkesrolle. Disse hoveddimensjonene er illustrert på følgende måte i Figur 7:



Figur 7: Balansepunkter  
Kilde: Skjerve (2020)

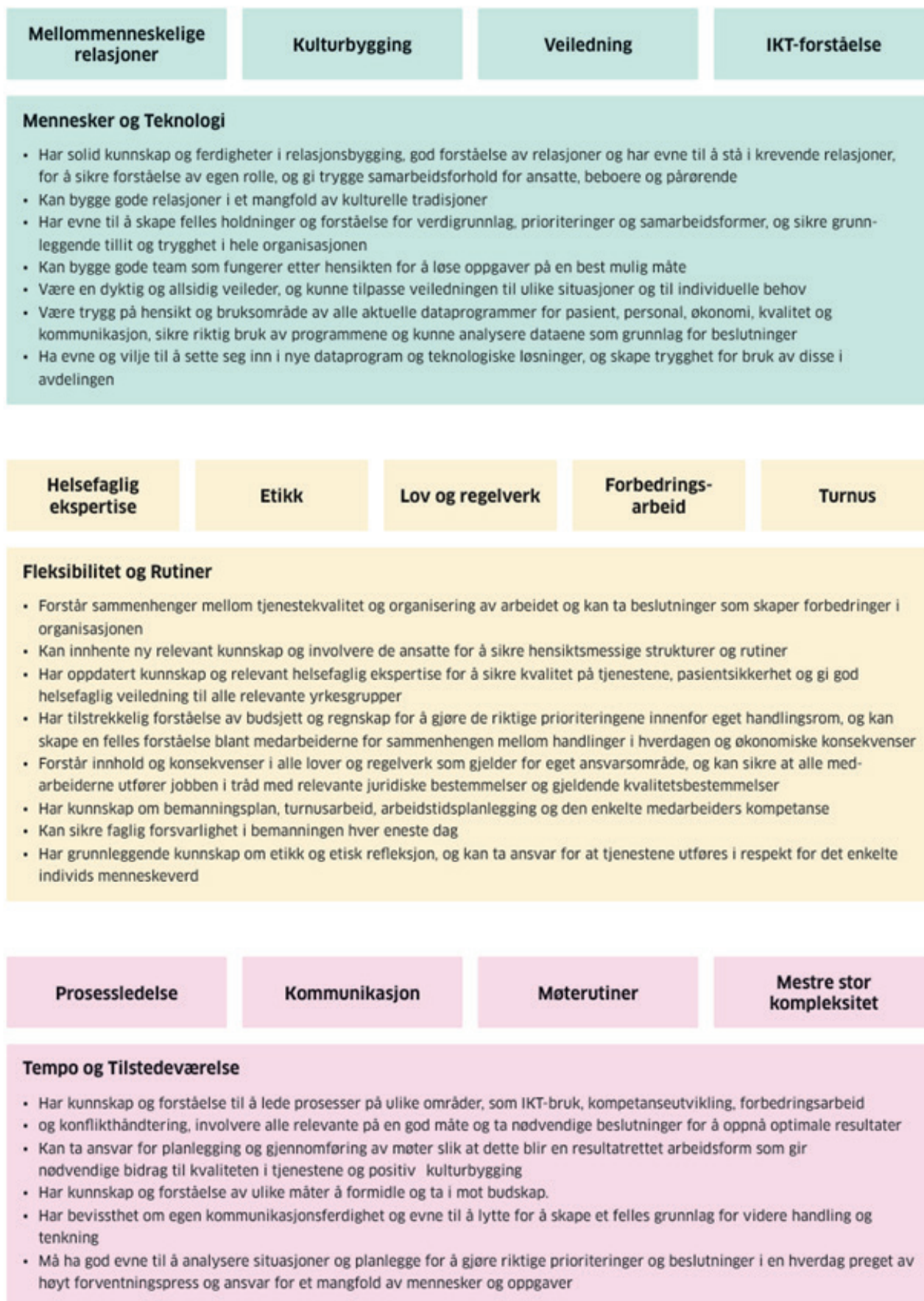
Disse dimensjonene gjør det mulig å identifisere og beskrive det som betegnes som nøkkelkompetanser innenfor en rolle eller knyttet til en oppgave. Erfaringene med å bruke balansekunst i ulike yrkesroller viser at det er mulig å identifisere et avgrenset antall nøkkelkompetanser for hver balansedimensjon. Dette illustreres gjennom analysen av avdelingsleder ved sykehjem i Tabellen på neste side (Skjerve, 2020, s. 46).

Balansekunst-modellen er relevant i vår sammenheng fordi den retter søkelyset mot

læringsresultater (hva en medarbeider må vite, være i stand til å gjøre og forstå) og introduserer et 'positivt' sett av begreper<sup>37</sup> med forankring i bransjene og bedriftene. Mens de tre hoveddimensjonene presenteres som allmenngyldige på tvers av bransjer<sup>38</sup>, avhenger bruken (relevans og presisjon) av en tett involvering av aktører med kjennskap til de aktuelle rollene og oppgavene. Slik sett danner de tre hoveddimensjonene utgangspunktet for dialog mellom partene i et bransjeområde og/eller innenfor en rolle.

<sup>37</sup> Begrepene ikke-formell og uformell læring er negative i den forstand at de refererer til hva læringen ikke er (ikke-formell eller uformell).

<sup>38</sup> Denne antatte allmenngyldigheten bør testes gjennom framtidig bruk av modellen og i en dialog med bransjer. En fleksible bruk av modellen er uansett nødvendig for å fange inn forskjellene mellom bransjeområder.



Figur 8: Nøkkelpetanser  
Kilde: Skjerve (2020)

