NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1997:25

Ny kompetanse

Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk

---

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. september 1996

Avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1. oktober 1997

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1997

Til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon av 27. september 1996 et utvalg som skulle utrede grunnlaget for en nasjonal handlingsplan for et tilpasset, målrettet og helhetlig system for voksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnsliv. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo 1. oktober 1997

Lars Buer leder
Torger Reve, nestleder
Berith Bergersen
Hilde Borgir
Ole Briseid
Ellen Frivold
Gunnar Grepperud
Kjell I. Grue
Steinar Holden
Anne Katrine Kaels
Liv Kjuus
Lorents Lorentsen
Bjørn Nørstegård
Per Gunnar Olsen
Morten Reymert
Marit Schønberg
Randi Stensaker
Bjørn Tore Stølen
Ann-Marit Sæbønes
Kristin Hille Valla
Petter Skarheim Sekretariatsleder
Bjørn Berg
Dag Johnsen

Del I

KAPITTEL 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

Ved kongelig resolusjon av 27. september 1996 nedsatte Regjeringen et utvalg for å utrede etter- og videreutdanning for voksne. Utvalget ble gitt følgende mandat:

Endringar i arbeids- og samfunnslivet stiller krav til utvikling og oppdatering av kvalifikasjonar. Oppdatering og fornying av fag- og yrkeskompetanse er nødvendig for å kunne nytte ny teknologi og kunnskap, og vere konkurransedyktig internasjonalt. Kunnskap og kompetanse er eit viktig grunnlag for næringsutvikling, auka sysselsetjing, verdiskaping, vidareutvikling av velferdsstaten og aktiv demokratisk deltaking.

Utvalet skal greie ut grunnlaget for ein nasjonal handlingsplan for eit tilpassa, målretta og heilskapleg system for vaksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnslivet. Målet med handlingsplanen er å leggje til rette for auka verdiskaping, større fleksibilitet i den samla arbeidsstyrken, betre likestilling og auka sjansar for den enkelte til å sikre seg relevante kvalifikasjonar. Arbeidet skal omfatte opplæring av arbeidsstyrken og grupper som i dag av ulike grunnar fell utanfor arbeidsmarknaden. Utvalet må vidare vurdere dei fordelingsmessige verknadene av forslaga og konsekvensane for verdiskaping, sysselsetjing og arbeidsmarknad, t d i forhold til verknadene av evt. redusert arbeidskrafttilbod.

Utvalet skal:

1. drøfte behov for kunnskap og kompetanse i samfunnet, næringslivet, offentleg verksemd og for den enkelte i forhold til sysselsetjing og verdiskaping, under dette utfordringar i samband med omstilling i arbeidslivet og utvikling og bruk av informasjonsteknologi.
2. gjere greie for og analysere den noverande innsatsen i etter- og vidareutdanning generelt (organisering, omfang, ansvar og kostnader/finansiering) for ulike arbeidstakarar, bedrifter og andre målgrupper. Utvalet skal vidare analysere hindringar og incentiv for etter- og vidareutdanning og greie ut om fordelinga i forhold til utdanningsnivå, kjønn osv. Utvalet skal òg gjere greie for dei ordningane som er nedfelte i avtaleverket i arbeidslivet, t d kap 16 i Hovudavtalen mellom LO og NHO.
3. oppsummere status for relevant forsking på områda, med særleg vekt på samanhengen mellom etter- og vidareutdanning og verdiskaping og sysselsetjing.
4. vurdere relevante erfaringar og planar internasjonalt, spesielt frå Sverige og Danmark.
5. vurdere ulike modellar for organisering og finansiering av etter- og vidareutdanning ut frå måla med handlingsplanen. Utgreiinga må ta utgangspunkt i ei ansvarsdeling mellom arbeidsgivar, arbeidstakar og det offentlege. Utvalet må spesielt drøfte korleis ein skal sikre incentiv både til å ta og til å tilby etter- og vidareutdanning. Utvalet må vidare drøfte samspelet og grenseflatene mellom dei ulike offentlege verkemidla i utdanningssystemet, og andre offentlege verkemiddel t d i arbeidsmarknadspolitikken og næringspolitikken.
6. vurdere spørsmål knytta til lovfesta rett til etter- og vidareutdanning.
7. analysere dei kort- og langsiktige konsekvensane val av ulike modellar har for samfunnsøkonomi, arbeidsmarknaden og utviklinga av løn og inntekt. Utvalet må vidare vurdere konsekvensane for næringsliv, offentleg verksemd og for den enkelte, m a i forhold til fordeling og likestilling.
8. drøfte metodar for å analysere framtidige kompetansebehov i arbeids- og næringslivet, og korleis desse kan formidlast til dei ulike kompetansemiljøa.

Utvalet skal òg drøfte korleis kompetansemarknaden skal kunne møte etterspurnad etter etter- og vidareutdanning. (Med kompetansemarknaden meiner ein m a offentlege og private utdanningsinstitusjonar, studieforbund, fjernundervisningsinstitusjonar og bedriftsinterne opplæringstilbod.)

9. drøfte ulike ordningar for dokumentasjon og verdsetjing av realkompetanse (t d §20 i LFA og §3 i VO-lova). Utvalet må òg vurdere behovet for nye ordningar.
10. greie ut økonomiske og administrative konsekvensar av forslaga. Minst eitt av forslaga skal basere seg på uendra ressursbruk.

Tidsfrist

Utgreiingsutvalet skal komme med endeleg innstilling innan 1.10.1997.

Utvalget hadde følgende sammensetning:
Prosjektleiar Lars Buer, Oslo, leiar
Professor Torger Reve, Bergen, nestleiar
Utdanningssekretær Berith Bergersen, Sarpsborg
Nestleiar Hilde Borgir, Larvik
Ekspedisjonssjef Ole Briseid, Røyken
Prorektor Ellen Frivold, Kristiansand
Direktør Gunnar Grepperud, Tromsø
Direktør Kjell I. Grue, Rælingen
Professor Steinar Holden, Bærum
Rådgivar Anne Katrine Kaels, Bærum
Generalsekretær Liv Kjuus, Nes på Romerike
Ekspedisjonssjef Lorents Lorentsen, Oslo
Avdelingsleiar Bjørn Nørstegård, Lillehammer
LO-sekretær Per Gunnar Olsen, Oslo
Ekspedisjonssjef Morten Reymert, Oslo
Personalsjef Marit Schønberg, Stjørdal
Avdelingsdirektør Randi Stensaker, Bærum
Avdelingsleiar Bjørn Tore Stølen, Oslo
Kommunalråd Ann-Marit Sæbønes, Oslo
Fylkesopplæringssjef Kristin Hille Valla, Lillehammer

1.1 UTVALGETS ARBEID

Utvalget har hatt et omfattende mandat, en bred sammensetning og en relativt kort tidsfrist. Mandatets hovedoppdrag var å fremskaffe et grunnlag for en nasjonal handlingsplan for et tilpasset, målrettet og helhetlig system for voksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnslivet, og utvalget har lagt hovedvekten på å utarbeide et slikt grunnlag.

Utvalgets innstilling er delt i to hoveddeler. Del I inneholder utvalgets prinsipielle vurderinger og konkrete forslag. Del II inneholder et betydelig bakgrunnsmateriale som har ligget til grunn for utvalgets drøftinger av de enkelte forslag, og som samtidig gir et svar på de enkelte punktene i mandatet.

I sitt arbeid har utvalget sett på en rekke tidligere utredninger om voksenopplæring og etter- og videreutdanning, og har søkt kunnskap om den debatt som pågår, og de ordninger som er innført, i de andre nordiske landene, samt i Frankrike og Australia. I tillegg har utvalget sett på internasjonale organisasjoners arbeid for å få et best mulig bilde av situasjonen internasjonalt.

Utvalget har lagt vekt på å klargjøre hovedmålene for en etter- og videreutdanningsreform, legge grunnlaget for å iverksette konkrete reformtiltak og etablere en organisasjons- og arbeidsform for et kontinuerlig utviklingsarbeid for å nå de langsiktige målene.

Utvalget har avholdt 13 møter. Fagpersoner og organisasjoner har i nødvendig grad vært trukket med i møtene, med bl a miniseminarer om ulike temaer. Det har vært seminarer om følgende temaer i utvalgsmøtene:

EU: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet v/Ole Briseid

OECD-arbeidsmarked samt Sysselsettingsutvalget: Finansdepartementet v/ Thorvald Moe

OECD - utdanning: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet v/Jan Levy

UNESCO: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet v/Kjersti Grindal

Samfunnsendring og livslang læring: Kjell Eide

Variasjoner i kompetansearbeidet i norske bedrifter: FAFO v/Arne Pape

Kartlegging av kompetanseoppbygging i kommunesektoren: ECON/Nordlandsforskning v/Knut Arild Larsen, Erik Bruce og Torill Nyseth

Kostnader ved en reform: ECON v/Knut Arild Larsen og Erik Bruce

Kompetanseutvikling i næringslivet: SNF v/Odd Nordhaug og Paul Gooderham

Hvilke institusjonelle barrierer møter offentlige utdanningsakører i kompetansemarkedet? Hvordan bygge ned disse barrierene: NHH

Dokumentajsonsordninger - bedriftenes syn: NHO v/Helge Løvdal

Brukertilpasset opplæring for voksne - kompetansevurderingssentraler: Oppland fylkeskommune v/Ragnvald Jevne

Realkompetanse i universitets- og høyskolesektoren: NTNU v/Jon Walstad

Langtidsprogrammet: Finansdepartementet v/Lorents Lorentsen:

IT og fleksibel læring ; Høyskolen i Lillehammer, UNIKOM v/Bjørn Nørstegård og Gunnar Grepperud

Utvalget har også vært på bedriftsbesøk hos NERA ASA, Bergen.

Utvalgets sekretariat har hatt møter med Kunskapslyftskomiteen, Utdanningsdepartementet, Høgskoleverket og Arbeidsdepartementet i Sverige og i Danmark med Utdanningsdepartementet, Arbeidsdepartementet, Dansk arbeidsgiverforening og Landsorganisasjonen i Danmark.

For å få et best mulig faglig grunnlag for sine vurderinger, valgte utvalget å gi noen utredningsoppdrag til eksterne forsknings- og utredningsmiljøer. Disse var:

ECON: Etter- og videreutdanning: Hindringer og incentiver, Rapport 36/97

ECON: Utdanning og fleksibilitet, Rapport 37/97

SNF-Oslo: Etterutdannning: Markeder, insentiver og politiske virkemidler, Espen Moen og Christian Riis

Utvalget har også fått gjennomført en spørreundersøkelse for å få kartlagt voksnes ønsker om videregående opplæring. Undersøkelsen ble foretatt av Norsk Gallup Institutt.

I løpet av utvalgets arbeidsperiode har det i tillegg blitt publisert en rekke andre undersøkelser og forskningsrapporter, og utvalget har i sitt arbeid også hatt nytte av disse.

KAPITTEL 2

Utfordringene

2.1 PERSPEKTIVER FOR LIVSLANG LÆRING

Utvalgets mandat understreker at kunnskap og kompetanse er viktige grunnlag både for næringsutvikling, økt sysselsetting, verdiskaping, videreutvikling av velferdsstaten og aktiv demokratisk deltakelse. Videre er utdanning og kompetanse av stor betydning for fordeling av inntekt, for likestiling og for innflytelse i samfunnet. Det er med andre ord mange grunner i tillegg til økt konkurransekraft i næringslivet og en mer effektiv offentlig sektor som begrunner en utstrakt satsing på etter- og videreutdanning. I Langtidsprogrammet (1998-2001) understrekes derfor at det er et mål at alle skal ha like muligheter til utdanning og opplæring uavhengig av bosted, kjønn, sosial bakgrunn, etnisk tilhørighet eller funksjonsevne.

Utdanning har en viktig oppgave i å forberede og kvalifisere mennesker for arbeidslivet. Utdanning har videre en integrerende funksjon og skal bidra til karakterdannelse, utvikle personligheten og stimulere til et aktivt samfunnsengasjement.

I generell del av læreplanen for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring blir det blant annet understreket at utviklingen i et framtidig arbeidsmarked peker i retning av å vektlegge allmenne kvalifikasjoner som evne til å tilrettelegge, gjennomføre, analysere og evaluere en arbeidsprosess, og sosiokulturelle ferdigheter som evne til samarbeid og evne til å innpasse sin funksjon i forhold til andres innsats og til helheten. I tillegg kommer forventninger om initiativ og iderikdom, det vil si at kommunikasjonsferdigheter og kreative evner må utvikles. Opplæringen skal gi god allmenndannelse ved gi konkret kunnskap om menneske, samfunn og natur, ved å gi overblikk og perspektiv; ved å gi kyndighet og modenhet for å møte livet - praktisk, sosialt og personlig og ved å gi egenskaper og verdier som letter samvirket mellom mennesker og gjør det rikt og spennende for dem å leve sammen.

Nordisk Ministerråd poengterer i sin handlingsplan for perioden 1997-2000 at livslang læring for alle krever en sammenkobling mellom formelle utdanningsinstitusjoner, livserfaring og læring i arbeidslivet og i hverdagen.

OECD understreker at livslang læring er noe mer enn voksenopplæring i tradisjonell betydning. Strategien for livslang læring må omfatte både grunnutdanningen, overgangen utdanning - arbeid, rollefordelingen mellom alle impliserte parter om en politikk som gjør at alle er tjent med å satse på livslang læring.

En omfattende rapport til UNESCO fra Delors-kommisjonen «Learning - the Treasure Within» ser utdanning som et sentralt satsingsområde, ikke bare for å utvikle det enkelte samfunn, men for å muliggjøre idealer om fred, frihet og sosial rettferdighet. Rapporten konkluderer med at en framtidsrettet utdanning må inneholde fire grunnleggende elementer:

– å lære å leve sammen
– å lære å tilegne seg kunnskap
– å lære å anvende kunnskapen
– og å utvikle en personlig ansvarsfølelse som setter oss i stand til å arbeide for felles mål.

Sluttdokumentene fra UNESCOs verdenskonferanse om voksenopplæring i juli 1997 deklarasjon om voksenopplæring og en handlingsplan for framtiden bygger i stor grad på anbefalingene som ble gitt fra Delors-kommisjonen. Det er også klare

likhetstrekk mellom hovedprinsippene i deklarasjonen og det mandatet som regjeringen har gitt til dette utvalget.

Konferansen samlet seg om følgende hovedanbefalinger i deklarasjonen:

- Voksenopplæringens betydning øker, ikke minst i kraft av dens problemløsende og bevisstgjørende funksjon.
- Voksnes kompetansebehov er mangfoldige, og en bred definisjon av voksenopplæring må legges til grunn for politikkutformingen.
- Tilnærmingen til voksenopplæringen må ta utgangspunkt i deltakernes kultur, verdier og tidligere erfaringer. Praktisk og teoretisk tilnærming til læring må vurderes som likeverdige og anerkjennes.
- En solid grunnutdanning er et nødvendig grunnlag for læring gjennom livet. Retten til grunnleggende utdanning må gjelde for alle, og enhver har rett til å lære gjennom hele livet.
- Retten til utdanning og læring må følges av tiltak som skaper gode betingelser for læring, bl a når det gjelder tid og finansiering, og legge til rette for likestilling.
- Behovene for voksenopplæring tilsier et globalt forpliktende og økt engasjement. Regjeringenes rolle framstår fortsatt som helt sentrale, men behovene kan ikke møtes uten en forpliktende medvirkning fra arbeidslivet, lokalmiljøene, familie og den enkelte.

2.2 UTVIKLINGSTREKK

Raskere tekniske, økonomiske og sosiale endringer medfører betydelige forandringer i menneskers livsstil og i måten arbeidsmarkedet fungerer på. Globalisering av handel, politikk, finanssamarbeide og informasjonsflyt bringer med seg omfattende krav til forandring både i næringslivet og i offentlig sektor.

Nedbygging av handelshindre og deregulering i nasjonale markeder har åpnet for en sterk økning i handel over landegrensene. Dette har igjen ført til nye transport- og kommunikasjonssystemer som har bidratt til å redusere kostnadene og effektivisere transporten. Det har også medført at både industri og tjenesteytende virksomhet har kommet inn i en ny konkurransesituasjon der markedet ikke lenger kan defineres som nasjonalt, men ofte blir mer og mer globalt. I industrien ser vi en utvikling i retning av at produkter kan produseres hvor som helst, med ressurser fra hvor som helst, av en bedrift lokalisert hvor som helst, til en kvalitet som finnes hvor som helst, for å bli solgt hvor som helst.

Dette stiller næringslivet ovenfor en helt ny konkurransesituasjon. For å beholde og forbedre sin posisjon i markedet blir bedriftene tvunget til kontinuerlig å modernisere produksjonsprosessen, distribusjonsprosessen og i et høyt tempo utvikle og introdusere nye produkter.

Moderniseringen av næringslivet medfører at tradisjonelle arbeidsmetoder forsvinner raskere og at ny teknologi overtar tradisjonelle arbeidsoppgaver.

Denne konkurransen mellom bedrifter er blant de viktigste drivkreftene bak utviklingen av nye og bedre produkter og av mer effektive produksjonsformer, og derved for en økt verdiskaping.

Det skjer store endringer i organisering og ledelse av virksomhetene og innslaget av tjenesteytende produkter øker. Utviklingen setter et ekstra press på de ansatte som blir stilt overfor et økende krav til omstilling. Norske bedrifters utfordring er derfor å utnytte konkurransefortrinnet som ligger i god tilgang på høyt utdannet arbeidskraft og spesialkompetanse, og gode samarbeidsforhold mellom ansatte og ledelse.Dette nødvendiggjør også at arbeidskraftens kompetanse kan forstås og anerkjennes internasjonalt.

En ny kommunikasjonsteknologi og datateknologi som i økende omfang vokser sammen med massemedia både nasjonalt og internasjonalt, fører til en helt ny logikk innen flere bransjer. Det påvirker både struktur og arbeidsform samtidig som det setter helt nye krav til kunnskap og kompetanse.

En deregulering og globalisering av finansmarkedene fører til en betydelig økning i internasjonale kapitalbevegelser der bl a kravene til avkastning på kapitalen utjevnes mellom landene. Internasjonale selskaper opererer med mange funksjoner i en rekke land - ikke bare med produksjon og eksport, men også forskning, og utvikling av nye produkter .

Livsstil og smak forandrer seg ved at den både blir mer forskjellig og mer lik samtidig. En internasjonalisering av reklamebærende medier medfører at dette kan utnyttes gjennom å bygge internasjonale varemerker som utsetter den nasjonale industrien for ytterligere konkurransepress.

Norge er i stor grad dominert av mindre og mellomstore bedrifter. Disse bedriftene vil også kunne dra nytte av de markedsmuligheter som åpner seg gjennom et frihandelssystem ved å satse på en konsentrasjon av produkter som kan markedsføres internasjonalt.

Ny kommunikasjonsteknologi gjør småbedriftene i større grad uavhengig av geografisk lokalisering. En deregulering og globalisering av finansmarkedene gir muligheter for tilgang på helt ny kapital.

Det er en klar oppfatning i næringslivet at økt kompetanse vil være viktig i årene fremover. I en bredt anlagt undersøkelse fra 1995 (og som er gjengitt i Langtidsprogrammet 1998-2001) oppga vel 60% av bedriftene at de forventet økte kompetansebehov blant de ansatte de neste 4-5 årene. Nesten ingen bedrifter oppga at de forventet et mindre kompetansebehov. Det var små bransjevise forskjeller i forventningen om økt kompetansebehov, f eks mellom forretningsmessig tjenesteyting på området databehandling og hotell- og restaurantdrift. Oppfatningen om økt kompetansebehov er med andre ord ikke avgrenset til bestemte enkeltnæringer.

Resultatene av undersøkelsen indikerer at en vesentlig del av behovet for kompetanse knytter seg til faktorer som i stor grad må utvikles innenfor, eller i nær sammenheng med, nærings- og arbeidslivet.

Kravene til omstilling og kostnadseffektivitet har også økt i offentlig sektor. Samtidig er det offentlige hovedansvarlig for en rekke viktige velferdstjenester som blant annet helse og utdanning, hvor målsettingen er å gi et likeverdig tilbud av tjenester av høy kvalitet. Kompetanseutvikling av de ansatte vil være viktig for å oppnå dette.

Både omstillingene i privat og offentlig virksomhet krever en økning og en utvikling av ansattes kompetanse. Det fordrer også nye kvalifikasjoner fra de som kommer fra utdanningssystemet, og økt samhandling mellom offentlig og privat sektor.

Studier av avkastning av utdanning har i all hovedsak forsøkt å beregne de økonomiske effektene, enten i form av lønn for individer, produksjonsvekst for bedrifter eller vekst i bruttonasjonalprodukt pr innbygger.

De studiene som utvalget har gått igjennom, viser at utdanning og etter- og videreutdanning i hovedsak er investeringer som i dag både gir privat og samfunnsøkonomisk avkastning. Samtidig gir disse studiene begrenset informasjon om hvilke gevinster økt fremtidig deltagelse i etter- og videreutdanning kan generere. I følge OECD finnes det ingen analyser av gevinster av andre typer etter- og videreutdanning enn opplæring som foregår i arbeidslivet med sikte på økt produktivitet. Fordi det i arbeidslivet ser ut til å være en sterk seleksjon i hvem som får opplæring, kan avkastningen av opplæring i arbeidslivet endres når deltagelse utvides til grupper som i dag i liten grad deltar i opplæring.

Det kan likevel være andre gevinster enn bedriftsøkonomisk lønnsomhet som kan begrunne utvidet deltagelse i etter- og videreutdanning. Hensynet til et vel fungerende arbeidsmarked kan tilsi at en bør satse på at svake grupper på arbeidsmarkedet får bedre muligheter til kompetanseutvikling. I tillegg vil dette ha gunstige fordelingseffekter fordi inntektsmulighetene forbedres med økt kompetanse. Høy kompetanse gir større fleksibilitet for den enkelte i forhold til valg av arbeid, og følelsen av å mestre skiftende og kompliserte arbeidsoppgaver bidrar til økt trivsel og selvtillit. En aktiv satsing på å høyne befolkningens kompetansenivå vil derfor medvirke til å opprettholde en høy og aktiv arbeidsstyrke. Ikke minst kan en god kunnskapsplattform gjøre det lettere å få arbeid for grupper som er utenfor arbeidsmarkedet.

I de nærmeste årene vil færre unge mennesker komme inn i arbeidsstyrken. Gjennomsnittsalderen stiger, og virksomhetene blir mer avhengige av å utvikle kompetanse til de som allerede er i arbeid. Samtidig har det skjedd en reduksjon i yrkesfrekvensen blant eldre arbeidstakere. Samlet fører dette til behov for tiltak som får arbeidsmarkedet til å fungere bedre overfor eldre yrkesaktive. For å videreføre og videreutvikle arbeidslinjen i velferdspolitikken, er det blant annet nødvendig å se på mulighetene for systematisk etter- og videreutdanning for eldre arbeidstakere.

Utfordringene ligger i å utvikle systemer og ordninger som gjør at den enorme spennvidden av ulike utdannings- og opplæringsbehov kan dekkes bedre enn i dag. Dersom en reform på dette området skal kunne nå ut til alle deler av befolkningen, og bidra til likestilling på flere felt, vil aktiv motivering, bevisstgjøring og tilrettelegging måtte stå helt sentralt. Menn og kvinner har ofte ulik karriereutvikling, ulik tilknytning til arbeidsmarkedet og tar ulikt omsorgsansvar. Andre kan av ulike grunner, som f eks funksjonshemming, ha vanskeligheter med å fullføre utdanning og få innpass på arbeidsmarkedet. Noen yrker er dominert av enten kvinner eller menn. Slike faktorer er viktig å være klar over i utformingen av konkrete tiltak, slik at det ikke oppstår systematiske skjevheter. Videre er det store forskjeller mellom ulike arbeidstakergrupper og typer av virksomheter mht tradisjoner og muligheter for opplæringstiltak. Noen er vant til å benytte det formelle utdanningssystemet, mens andre har opparbeidet seg sin kompetanseplattform gjennom læring i arbeidet. Det er derfor grunnleggende både at ulike læringsformer anerkjennes, og at tradisjonelle utdanningsveier tilrettelegges og åpnes for flere. En av de store utfordringene ligger i å utvikle voksenpedagogiske metoder og arbeidsformer som når fram til de som har liten formell utdanningserfaring, men som har tilegnet seg kunnskaper og kompetanse gjennom arbeidslivet.

KAPITTEL 3

Evnen til å møte kompetanseutfordringen

3.1 ET GODT UTGANGSPUNKT

Norge bruker mye ressurser på utdanning og har en høyt utdannet befolkning sammenlignet med de fleste andre land. Utdanningssystemene, både de offentlige, private og frivillige har mange sterke sider, og systemene har stor legitimitet.

Universitet- og høgskolesektoren i Norge har en desentralisert struktur. Etableringen av Norges-nettet innebar at nær 100 høgskoler ble slått sammen til 26. Etter den nye loven om universiteter og høgskoler har disse institusjonene ansvar for å gi og organisere etter- og videreutdanningstilbud. De siste 15 årene har utdanningskapasiteten i høyere utdanning økt med ca 100.000 plasser til 173.000 studieplasser pr i dag. De fleste av universitetene og høgskolene gjennomfører etter- og videreutdanningstilbud. Samlet sett er ikke etterutdanningskapasiteten svært høy, og mange av etterutdanningstiltakene er kortvarige. En del av tiltakene gjennomføres som fjernundervisning.

Norges-nettet innenfor høyere utdanning legger til rette for sterkere spesialisering og bedre samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjonene. Gjennom en slik spesialisering vil institusjoner med samme arbeidsfelt kunne nyte godt av kompetanse som utvikles andre steder innenfor Norges-nettet. Etterhvert vil også nettet gi muligheter for et mer fleksibelt utdanningstilbud for studentene.

Gjennom flere tiår har det vært en omfattende utbygging av videregående skoler. Dette skoleslaget representerer en meget stor fagbredde, det ligger spredt rundt i hele landet og har en lokal forankring. I nær tilknytning til det videregående skoleverk er det, med tanke på kompetanseutvikling, blitt etablert ressurssentra med et regionalt nedslagsfelt. Gjennom ressurssentrene oppnås en kobling til fylkeskommunenes ansvar i fylkesplansammenheng, både i utvikling av region, lokalsamfunn og næringsliv.

I dag har alle unge en rett til videregående opplæring. Kløften mellom yrkesfag og allmennfag er mindre enn i mange andre land. Lærlingemodellen med to år i skole og to år i bedrift har gitt arbeidslivet muligheter til å sikre seg kvalifisert arbeidskraft. Voksne kan opptas som elever ved videregående skoler, men i opptakskøen må de stille bak førstegangssøkerne med rettigheter etter Reform 94. Voksne kan imidlertid dokumentere sine kvalifikasjoner gjennom et godt utbygd system av privatistordninger. Dette gjelder også fag- og svennebrev, der ca 45 pst av prøvene avlegges etter paragraf 20 i lov om fagopplæring i arbeidslivet.

Grunnskolen er endret, med skolestar for 6-åringer og 10-årig skoleplikt. De nye læreplaner som er utviklet, vil også bli tilrettelagt for vokse. Alle læreplaner legger dermed et grunnlag for deltakelse i livslang læring.

Gjennom arbeidsmarkedsetatens AMO-kurs kan arbeidsledige delta på kompetansehevende tiltak. Disse tiltakene skal støtte formidlingsinnsatsen og redusere flaskehalser i arbeidsmarkedet, med det mål at den arbeidsledige raskt skal komme i arbeid. Grunnlaget for tilbud av kurs er derfor de kompetansebehov som kommer til uttrykk gjennom arbeidslivets etterspørsel etter arbeidskraft og den utdanning og erfaring den arbeidsløse har. Siden AMO er et arbeidsmarkedspolitisk instrument vil omfanget variere med konjunkturene.

Det er etablert en rekke næringsrettede virkemidler som også omfatter kompetansehevende tiltak i bedriftene. Ordningene skal bl a stimulere til økt forskning,

bruk av teknologi, kompetanseoppbygging og bedre kobling mellom skole og næringsliv. Virkemidlene er forankret i en rekke institusjoner.

I, eller i tilknytning til arbeidslivet, skjer det en omfattende opplæring og utdanning, som i hovedsak er rettet mot virksomheters behov, men som i stor grad også tar hensyn til arbeidstakernes behov og ønsker. Omfanget av investeringene er betydelige, aktiviteten varier mellom bransjer, virksomhetsstørrelse mv., men alt i alt utgjør den et verdifullt grunnlag for en sterkere satsing på etter- og videreutdanning.

Kompetanse og kunnskap utvikles ikke bare i bedrifter og i etater, men også i faglige nettverk og profesjonsmiljøer. Disse miljøene fungerer ofte på tvers av bedrifter, etater og andre virksomheter.

De nordiske landene har lange og sterke tradisjoner for voksenopplæring og folkeopplysning gjennom frivillige organisasjoner. I Norge engasjerer over 1 million deltagere seg årlig i en eller annen form for organisert opplæring. Spesielt i en periode med for liten kapasitet i det offentlige utdanningssystemet har de frivillige organisasjonene stått for et viktig bidrag innenfor etter- og videreutdanning, både på videregående og høyere nivå. En bredt anlagt folkeopplysning og voksenopplæring forankret i vår demokratitradisjon er et sentralt element for livslang læring. Studieforbund, folkehøgskoler og institusjoner for fjernundervisning har lang erfaring med voksne som deltagere - både med behovskartlegging, tilrettelegging og tilpassing av undervisning. Deres kompetanse gjør dem til viktige aktører i en etter- og videreutdanningsreform.

Det gode samarbeidsklimaet i norsk arbeidsliv er et godt utgangspunkt for en etter- og videreutdanningsreform. Ved utformingen av Reform 94 var arbeidslivets parter aktivt med, og reformen bygger på forpliktende samarbeid mellom partene og myndighetene. Bestemmelsene om kompetanse i hovedavtalene mellom de ulike partene i arbeidslivet er enestående i internasjonalt sammenheng.

Det finnes også et stort antall virksomheter som på forretningsmessig basis tilbyr sine tjenester innen området etter- og videreutdanning. Det er vanskelig å få et helt presist bilde av omfanget av de private tilbudene og den bedriftsinterne opplæringen. Utvalget har forsøkt å gjøre en kartlegging av dette som er gjengitt i kapittel 10 og 11.

3.2 FORBEDRINGSMULIGHETER

Selv om det er foretatt betydelige investeringer og omforminger av det offentlige utdanningssystemet i løpet av de senere årene er det imidlertid ikke godt nok tilpasset voksnes behov. Det gjelder både læreplanoppbygging, organisering, regelverk, pedagogikk og metoder, lærerutdanning og evalueringsordninger. Systemets innretning er dessuten slik at utdanningssøkende skal komme til systemet, og ikke slik at institusjonene aktivt oppsøker og tilpasser seg til enkeltindivider eller grupper med utgangspunkt i deres behov og muligheter.

Hovedbildet er at den offentlige opplæringen i dag i all hovedsak er innrettet mot barn og unge. Tilbud for voksne blir utviklet som særlige ordninger, ofte på siden av den organisatoriske strukturen som finnes, og tilpasningene er i stor grad ad hoc, og ikke integrerte deler av en samlet tilbudstenkning. Eksempelvis har ressurssentrene i videregående opplæring og institusjonene i høyere utdanning regelverk, økonomistyringsordninger og en lærerstab som ikke har slik utadrettet opplæring i hovedfokus. Det fører til at denne typen virksomhet må etableres ved siden av den ordinære virksomheten.

Heller ikke i arbeidslivet har livslang læringsperspektivet slått rot som en integrert del av tenkningen. For få virksomheter har et planmessig forhold til kompetanseutvikling, og det er til dels store forskjeller i kompetanseinvesteringer mellom

bransjer, næringer, virksomheter og ulike grupper av arbeidstakere. Dokumentasjon av prioriteringer, mål, målgrupper, tiltak og kostnader kommer sjelden til uttrykk i opplærings- og utviklingsplaner. Det generelle inntrykket er at virksomhetene har begrenset systematisk oversikt over framtidige behov. Oppmerksomheten av den daglige driften gjør at opplæringen tilpasses til de løpende behov, mens kompetanseutvikling mer sjeldent er en integrert del av virksomhetenes strategi.

Arbeidslivet og utdanningsmiljøene stilles derfor overfor en historisk utfordring gjennom en langsiktig etter- og videreutdanningsreform.

For arbeidslivet må målet være å utvikle lærende organisasjoner hvor prosesser for læring og utvikling gjennomsyrer virksomheten, og er en integrert del av det å være i arbeid. Tradisjonelt har man betraktet utdanning og arbeid som to adskilte prosesser. I fremtiden bør utdanning være en del av måten en tenker arbeids- og yrkesliv på. Dette krever radikale endringer i organisering, arbeidsmønstre og utdanningsmetoder.

Utdanningsmiljøene må på kort sikt tilpasse sin virksomhet på en slik måte at det blir enklere for voksne å dra nytte av tilbudene. Rammebetingelsene for miljøene må gjøre det enkelt å utvikle og tilby utdanningsprogrammer som passer for voksne.

På lang sikt må utdanningsmiljøene ta de nødvendige konsekvenser av grunntanken om livslang læring og utvikle tilbud der alle grupper er tenkt inn i et helhetlig konsept. Dette innebærer at hele grunnopplæringens organisering, innehold, struktur og regelverk settes i et slikt perspektiv. Dessuten innebærer det at alle de offentlige utdanningsinstitusjonene blir organisert slik at de, ved siden av å gi grunnopplæringen for barn og unge, også har den fleksibilitet og beslutningsmyndighet som er nødvendig for kontinuerlig å utvikle og tilby nye utdanningsprogram.

Behovene for voksne er forskjellige fra barn og unges behov for grunnopplæring, og de bør utformes og organiseres etter forskjellige prinsipper. En av grunnene til at livslang-læring-perspektivet i de aller fleste land til nå har medført relativt få endringer i praksis, kan være en manglende vilje eller evne til å analysere og omforme det offentlige utdanningssystemet etter dette perspektivet.

Utvalgets konkrete forslag er ment å kunne gjennomføres innenfor en relativt kort tidshorisont, uten at de skal være uforenelige med en langsiktig tenkning på området. Gjennom de tiltakene som utvalget foreslår kan de langsiktige strategiene utvikles.

Utvalgets mandat innebærer i realiteten et system- og kursskifte som ikke kan løses ved utvalgets forslag alene. Uten å gå i dybden på dette området vil utvalget sette ned noen stolper og visjoner på lang sikt som den videre planleggingen og gjennomføringen kan rettes inn mot

Det offentlige utdanningssystemet må gradvis endres med basis i et livslang-læring-perspektiv der grunnutdanning og etter- og videreutdanning ses i sammenheng og der forskjellige aldersgruppers behov - i forskjellige livs- og arbeidssituasjoner - er utgangspunkt for systemendringene. Som en konsekvens av dette må blant annet følgende gjøres:

– Innholdet i grunnopplæringen fra grunnskole til og med høyere utdanning må gjennomgås. Hovedutfordringen blir å definere så tydelig som mulig det nødvendige basisinnholdet for livslang læring. Dette vil dreie seg både om yrkespraktiske, yrkesteoretiske, allmennfaglige, etiske og menneskelige ferdigheter som er nødvendige og mest mulig bestandige elementer for videre læring på forskjellige områder. Oppfatningen om at en er ferdig utdannet når den grunnleggende yrkesutdanningen er fullført, må endres.
– Det regelverket som i dag finnes i lover, forskrifter og rundskriv må gjennomgås med basis i det som er nevnt over. Gjennomgangen skal ikke bare pas-

sivt fjerne det som hindrer eller står i veien, men aktivt fremme hovedmålsettingen.
- Etterutdanning, instrukser og annet gjennomgås med tanke på at hele lærerkorpset innrettes mot ikke bare å ta sin del av grunnopplæringen som i dag, men også slik at enhver utdanningsinstitusjon kan delta i opplæringen av hele befolkningen i sitt nærområde.
- Lærerutdanningen må også gjennomgås og innrettes mot voksenpedagogikk
- Ledelsen ved de offentlige utdanningsinstitusjonene må vektlegge livslang lærings-perspektivet, og tilrettelegge veiledning og tilbud slik at både grunnopplæringen og etter- og videreutdanningsbehovene i nærområdet blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Særlig må ledernes forståelse for og interaksjon med arbeidslivet vektlegges.

Fortsatt må tilbudsmiljøene utenfor det offentlige utdanningssystemet være tunge aktører innenfor etter- og videreutdanning, men det er på den annen side fare for at tilbudssiden både blir kvalitativt sett for dårlig og kvantitativt mangelfull dersom de offentlige institusjonene ikke deltar for fullt.

En etter- og videreutdanningsreform krever utdanningspersonale med høy faglig og pedagogisk kompetanse. En vesentlig del av lærerjobben består i å formidle faglig utvikling, noe som forutsetter at lærerkreftene ligger i kunnskapsfronten på sitt felt. Faglig og pedagogisk sikkerhet og engasjement vil foruten å være en viktig ressurs i utviklingsarbeidet med reformen, også bidra til å gi overskudd, kreativitet og evne til å gi av seg selv. For å motiverer og gjøre lærere på alle nivåer i stand til å gå i gang med nye utfordringer på et nytt felt, er det derfor viktig å ha en systematisk tilnærming til å utdanne de som skal stå for utdanningen.

I den videre utvikling er det viktig at alle arenaer og metoder for læring tenkes inn i et fruktbart hele på tilbudssiden. Det vesentlige er ikke om læringen skjer ved fjernundervisning, selvstudium eller klasseromsundervisning, om den foregår på arbeidsplassen, hjemme eller på skolen, eller om en fagforening, et studieforbund eller en offentlig skole står for undervisningen. Det avgjørende er at den enkelte får muligheter til å utvikle sin kompetanse, og at læringen tilrettelegges slik at alle kan delta.

KAPITTEL 4

Ny kompetanse - et forslag til reform

4.1 INNLEDNING

Mandatet forutsetter at utvalget skal legge grunnlaget for en nasjonal handlingsplan for voksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnsliv. Sett på bakgrunn av utfordringene og forutsetninger for å møte disse, er utvalgets forslag utformet slik at de konkrete tiltakene kan gjennomføres innenfor en relativt kort planperiode. Siden utvalgets mandat i realiteten innebærer et system- og kursskifte, har utvalget lagt vekt på at de konkrete tiltakene skal kunne ses som ledd i et slikt perspektiv, og at arbeidet med handlingsplanen kan støtte opp om arbeidet med de mer grunnleggende forandringene som er nødvendig for å nå fram til et system for livslang læring.

En vesentlig forutsetning for et kompetansemessig løft i norsk arbeidsliv er at utdanningstilbyderne kan imøtekomme behovet for fleksibilitet, tilgjengelighet, åpenhet, kvalitet og arbeidslivsorientering i tilbudene. Hovedstrategien i en etter- og videreutdanningsreform vil basere seg på at kompetanseutviklingen kombineres med jobb. Læringsarbeidet for den enkelte må la seg gjennomføre i tilknytning til bosted og arbeidssted, og på tidspunkt som passer for den enkelte virksomheten.

Utvalgets forslag til konkrete tiltak har som mål å legge til rette for økt verdiskapning, større fleksibilitet i den samlede arbeidsstyrken, bedre likestilling og økte sjanser for den enkelte til å sikre seg relevante kvalifikasjoner.

4.2 DOKUMENTASJONSORDNINGER I ARBEIDSLIVET

Problemstilling

I henhold til § 68 i Arbeidsmiljøloven har arbeidstakeren i dag krav på en sluttattest som inneholder opplysninger om arbeidstakerens navn, fødselsdato, hva arbeidet har bestått i og arbeidsforholdets varighet. I tillegg har arbeidstakeren krav på en mer utførlig attest hvor dette er sedvane og annet ikke er fastsatt i tariffavtale. I en situasjon hvor det settes økende krav til arbeidsstokkens dokumenterte kunnskaper og ferdigheter, strekker imidlertid ikke de tradisjonelle attestene til. Arbeidslivets organisasjoner har derfor satt denne problematikken på dagsorden, og NHO har bl a utarbeidet et grunnlagsdokument om utviklingen av et kompetansepass.

Alternativer

Det er flere avveininger som må foretas når et dokumentasjonssystem skal lages. Ett viktig anliggende er hvem som skal ha ansvaret. Det kan være staten, arbeidslivets organisasjoner (sentralt eller på bransjenivå) eller den enkelte virksomhet.

Et dokumentasjonssystem må ha en avgrensning, fordi all kompetanse ikke lar seg dokumentere. Både i samfunnsliv og arbeidsliv legges det vekt på egenskaper, holdninger og innsikt på områder hvor det verken er hensiktsmessig, ønskelig eller mulig å foreta noen evaluering eller vurdering.

En annen avveining er mellom individuelt rettet dokumentasjon og dokumentasjon av selve virksomheten som læringsarena. Anerkjennelse av kvaliteten på læringsarenaen kan også ha verdi for den enkelte fordi den indirekte setter et kvalitetsstempel på de som jobber der.

Hvor standardisert og formalisert en ordning skal være er et annet spørsmål. En ensartet dokumentasjon er lettere å kjenne igjen, men gir mindre rom for individuelle og lokale tilpasninger.

Kravene til realkompetanse skifter over tid, noe som innebærer at dokumentasjonssystemet bør være fleksibelt for å kunne fange opp disse forandringene. Dokumentasjonen kan enten være forankret i funksjoner og arbeidsoppgaver på den enkelte arbeidsplass, eller den kan suppleres med opplysninger om formell utdanning, og annen opplæring utenfor det offentlige utdanningssystemet, f eks gjennom omsorgsarbeid og organisasjonsvirksomhet.

Utvalgets vurderinger og forslag

Siden dokumentasjonsordninger har sin basis i arbeidslivet, er det viktig at arbeidslivets organisasjoner tar del i utviklingen og driften samt bidrar til at ordningene implementeres og brukes.

Utvalget mener det er viktig at det utvikles gode dokumentasjonsordninger til bruk i arbeidslivet. Dokumentasjon som inneholder opplysninger om arbeidsoppgaver, arbeidsform og den opplæring som arbeidstakeren har deltatt i, både internt på arbeidsplassen og ved eksterne kurs, konferanser, etter- og videreutdanning etc, vil kunne bidra til å synliggjøre virksomhetene som læringsarena. Relevante dokumentasjonsmuligheter for de som kvalifiserer seg internt i virksomheten, vil trolig få økende betydning for arbeidstakernes motivasjon for intern opplæring. Denne læringsdokumentasjonen vil for den enkelte arbeidstaker bli meget viktig for å oppnå en offentlig kompetanse på videregående opplærings nivå eller i høyere utdanning.

Forslag

Handlingsplanen for voksenopplæring og kompetanseutvikling bør ha følgende innhold. Utvalget foreslår:

1. at det etableres systemer for dokumentasjon av realkompetanse slik at intensjonene i lov om voksenopplæring § 3 blir oppfylt. Arbeidslivets organisasjoner og utdanningssektoren må samarbeide om utvikling og utprøving av konkrete dokumentasjonsordninger til bruk i arbeidslivet og som grunnlag for fastsetting av realkompetanse i det offentlige utdanningssystemet. Dette bør defineres som et eget prosjekt, hvor det settes av særskilte midler til formålet.
2. at fylkeskommunen fortsatt får ansvaret for å fastsette den enkeltes kompetanse innen videregående opplæring, inklusive fagopplæringen. I arbeidet med å vurdere realkompetanse, benytter fylkeskommunen en rådgivende kompetansenemnd, der relevante aktører er representert. Sentrale utdanningsmyndigheter bør finansiere nemndene og lage felles retningslinjer for arbeidet, mens fylkeskommunene får ansvaret for etablering og drift. Ankeinstans for vedtak i fylkeskommunen er Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ved Statens utdanningskontor.
3. at institusjonene får ansvar for å fastsette den enkeltes kompetanse innen høyere utdanning. I arbeidet med å vurdere realkompetanse, benytter institusjonene en rådgivende instans, som utvalget foreslår opprettet på sentralt nivå. Ankeinstans fastsettes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Utvalget foreslår at privatistsordningene i høyere utdanning opprettholdes og utvikles videre.
4. at de fastsatte kompetansekravene legges til grunn for inntak til de forskjellige nivåene i videregående opplæring. De som ikke har den formelle kompetansen, tas inn på grunnlag av dokumentert likeverdig realkompetanse. Konkurranse-

posisjonen til den enkelte klarlegges i inntaksforskriften.

5. at det for etter- og videreutdanningstilbud på universitet og høyskolenivå normalt ikke stilles krav om generell studiekompetanse.
6. at voksne som ikke har den formelle kompetansen som er fastsatt, kan tas inn i ordinær høyere utdanning på grunnlag av dokumentert likeverdig realkompetanse. Dokumentert kompetanse kan også gi mulighet til avkorting av studier.
7. at rettigheter til utdanningspermisjon lovfestes for å sikre likebehandling av alle arbeidsgivere og arbeidstakere. Loven må inneholde bestemmelser om utdanningsformål. Videre skal det fastsettes begrensninger i bruk av rettighetene slik at arbeidsgivers muligheter til å planlegge produksjon, og personaldisponeringer sikres. Nærmere regler avtales mellom partene i arbeidslivet.
8. at kommunene får en lovfestet plikt til å sørge for at alle voksne som har behov for utdanning på grunnskolens nivå, får et tilbud om dette, og at fylkeskommunene får en lovfestet plikt til å sørge for at alle voksne gis en mulighet til å ta videregående opplæring. Voksne med særskilt behov for tilrettelegging, bør etter en sakkyndig vurdering ha en rett til slik opplæring. Plikten rettes i første rekke inn på at voksne som ikke omfattes av Reform 94, skal få et tilbud basert på søkerens realkompetanse og tilpasset den enkeltes situasjon m h t når, hvor og hvordan undervisningen er tilrettelagt. For å få en tilstrekkelig bredde og fleksibilitet i tilbudene foreslår utvalget at staten dekker kostnadene gjennom finansieringsordninger basert på innsats og aktivitet. Satsingen som iverksettes for å gi voksne en ny mulighet til å ta videregående opplæring, er ekstraordinær, og bør derfor innføres gradvis og slik at behovet kan dekkes over en tiårsperiode. Dette forutsetter at den nåværende ordningen etter paragraf 20 i Lov om fagopplæring i arbeidslivet foreløpig gis tilsvarende varighet.
9. at det foretas en generell gjennomgang av regelverket for Statens lånekasse med sikte på bedre tilpasning til etter- og videreutdanningsstudenter. Spesielt vil det være relevant å vurdere forsørgertillegget og avkortingsreglene. Lånekassens regelverk må sikre likeverdige ordninger for alle studenter med forsørgerbyrde
10. Utvalget forutsetter at partene i arbeidslivet må prioritere ordninger som gjør det mulig for alle arbeidstakerne å delta på etter- og videreutdanning, og at det gjennom tariffoppgjørene settes av midler til etter- og videreutdanningstiltak.
11. at skattereglene vurderes endret slik at det ikke skilles mellom ajourhold og videreutdanning eller mellom grunn- og videreutdanning, men at det bare stilles krav til faglig innhold og til varighet/omfang.
12. at styret ved den enkelte høyere utdanningsinstitusjon får fullmakt til å sette i gang videreutdanningstilbud i egen regi på 20 vekttall eller mindre innenfor de fagområder der institusjonen har kompetanse.
13. at regelen om at et studium må være på 10 vekttall eller mindre for å kunne kreve egenbetaling fjernes for etter- og videreutdanning ved offentlige høyere utdanningsinstitusjoner. Det må åpnes for adgang til å kreve egenandeler når grunnutdanningstilbud tilbys eksterne studentgrupper og er tilrettelagt som fleksibel utdanning.
14. at det som en del av den nasjonale handlingsplanen etableres et utviklingsprogram for bruk av bl a nettbaserte og interaktive medier i voksenopplæringen, oppbygging av kompetanse i mediepedagogikk og voksenpedagogikk samt utvikling av nye undervisningstilbud basert på de nye mulighetene informasjons- og kommunikasjonsteknologien åpner for.
15. at det etableres en tilskuddsordning for å støtte systematiske kompetanseutviklingsprogrammer i virksomheter.
16. at det for å stimulere til utvikling av nye brukertilpassede undervisningstilbud, voksenpedagogiske arbeidsmetoder og motivasjonstiltak, innføres en egen fin-

ansieringsordning for slike utviklingsaktiviteter. Det må også settes av midler til forskning.

17. at én instans får ansvaret for å legge til rette for at informasjon om etter- og videreutdanningstilbud samles og gjøres lett tilgjengelig for alle utdanningssøkende.

Utvalget foreslår at det etableres systemer for dokumentasjon av realkompetanse slik at intensjonene i lov om voksenopplæring § 3 blir oppfylt. Arbeidslivets organisasjoner og utdanningssektoren må samarbeide om utvikling og utprøving av konkrete dokumentasjonsordninger til bruk i arbeidslivet og som grunnlag for fastsetting av realkompetanse i det offentlige utdanningssystemet. Dette bør defineres som et eget prosjekt, hvor det settes av særskilte midler til formålet.

Utvalget vil påpeke at arbeidet må samordnes slik at dokumentasjonen kan bli mest mulig enhetlig og slik at den kan brukes internasjonalt. Ordningen må utformes slik at den kan brukes i de ulike tariffområdene.

4.3 DOKUMENTASJONSORDNINGER I UTDANNINGSSYSTEMET

Problemstilling

I voksenopplæringsloven heter det at staten skal sørge for at voksne får adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystemet, uavhengig av på hvilken måte de har skaffet seg kunnskapene. Slik dokumentasjon blir stadig viktigere fordi utbyggingen av utdanningssystemet og en utvikling med hyppigere jobbskifte har ført til at betydningen av formell kompetanse har økt. Et sterkt fokus på formelt dokumentert utdanning kan føre til at en ikke får anerkjent sin realkompetanse når en søker på jobber, men må gjennomføre en formell utdanning en i praksis ikke har behov for. Innvandrere er en aktuell gruppe for denne type godkjenningsordninger. I St meld nr 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge, varslet Regjeringen at en ville sette i gang en praktisk dokumentasjonsordning - yrkesprøving - for å forenkle vurderingen av utenlandsk fagutdanning. Dersom en kan starte sin utdanning med utgangspunkt i sitt faktiske kompetansenivå, vil utdanningstiden bli kortere og dermed mer realistisk å gjennomføre ved siden av jobb og andre forpliktelser. I reformsammenheng er gode dokumentasjons- og ekvivaleringssystemer dermed vitalt både av ressurs- og motivasjonsgrunner.

Alternativer

- Dagens privatistsystem utvikles videre
- Utvikle nye dokumentasjonsordninger med sikte på avkorting av studietid i videregående opplæring og høyere utdanning
- anerkjennelse av andre eksamener
- Kombinasjonsløsninger

Mulighetene til å avlegge privatisteksamener innenfor det offentlig utdanningssystemet er meget godt utbygd, og denne veien til grunnskoleeksamen, videregående opplæring og høyere utdanning er utvilsomt av stor verdi for mange voksne. Andelen som tar fagprøve etter paragraf 20 i lov om fagopplæring i arbeidslivet viser at også denne muligheten er viktig å beholde. Privatistsystemet måler at man har des*amme* kunnskapene som ordinære elever.

En fullverdig grunnskole for voksne består av eksamen i fem fag som en også kan avlegge som privatist. Det er meget få personer som ikke har avlagt grunnskoleeksamen i Norge.

Videregående opplæring består dels av brede generelle kunnskaper, dels av dybdekunnskaper i ulike fag, dels av generelle og spesifikke metodekunnskaper og dels av sosial samhandlingskompetanse. Det går an å ha et like høyt kompetansenivå innenfor disse felt uten at man nødvendigvis har nøyaktig de samme kunnskapene. I engelsk er det f eks mulig å ha like solide kunnskaper uten å ha gått igjennom samme pensum som i videregående skole. Tilsvarende er tilfelle for de andre fagene. Det kan betraktes som både økonomisk og menneskelig ressurssløsende å legge opp til at voksne som ønsker videregående opplæring skal starte fra grunnen av fordi kompetansen ikke er nøyaktig lik. Det kan derfor være relevant å ta utgangspunkt i deres reelle kompetanse *nivå* , slik at de kan bygge videre på dette fram til fullført videregående opplæring.

En ny dokumenasjonsordning kan bestå av testresultater, beskrivelse av faktiske forhold, en vurdering, eller en kombinasjon. Innenfor de enkelte fagene kan man beskrive og dokumentere formelle kunnskaper (eksamen fra offentlig utdanning, kursbevis fra andre skoler og voksenopplæringstiltak), praksis og erfaring (deltakelse i prosjekter, prosjektrapporter, virksomhetsinterne kurs mv) samt andre relevante kunnskaper innenfor området. Dette er i prinsippet ikke så forskjellig fra dagens vitnemål i videregående opplæring, som jo både inneholder eksamensresultater, standpunktkarakterer hvor vurderingsaspektet er tungt inne, samt en beskrivelse av hvor omfattende et fag har vært og hvor lang tid det er normert til.

Innenfor høyere utdanning finnes det i dag gode muligheter for å gå opp som privatist ved høgskolene og universitetene. En del fag har spesielle krav til deltakelse i deler av undervisningen. Styret for institusjonen bestemmer da ut fra loven om universiteter og høgskoler § 40 hvilke regler som skal gjelde for studenter som ikke er opptatt ved studiet.

Innenfor grad, yrkesutdanning eller annet utdanningsprogram kan enheter fra norske utdanningsinstitusjoner kombineres. Til cand.mag.graden er minste enhet til vanlig 10 vekttall. Grader eller utdanning fra utenlandske eller private norske institusjoner kan etter søknad godkjennes som del av eller tilsvarende norske utdanninger, jfr § 48 i lov om universiteter og høgskoler.

Praksis fra arbeidslivet godkjennes vanligvis ikke som deler av utdanningen. Det er heller ikke vanlig at internopplæring eller liknende fra arbeidslivet kan gi uttelling med mindre det dokumenteres gjennom utdanningsinstitusjonenes egne privatistordninger, men det finnes en unntaksordning i universitets og høgskolelovens § 48, pkt. 3.

De ordningene som i dag praktiseres med hjemmel i loven om universiteter og høgskoler kan eventuelt utvides, men det er det enkelte styre som i dag har fullmakt til å gi regler. Ordningen med godkjenning av utenlandske eksamener kan forenkles, men etter loven er det utdanningsinstitusjonen selv som avgjør. Dette gjør at det kan være vanskelig å få til generelle endringer uten en eventuell lovendring.

Dersom yrkespraksis skal kunne ekvivaleres med høyere utdanning vil dette kreve lovendring, eventuelt en liberal praktisering av bestemmelsen i § 48, pkt 3 hvor det heter «I særlige tilfeller kan godkjenning gis helt eller delvis på grunnlag av kunnskaper som er dokumentert på annen måte enn eksamen. Prøve til kontroll av disse dokumenterte kunnskaper eller tilleggsprøve kan kreves avlagt».

Gjennom innføring av en ny dokumentasjonsordning etableres i realiteten et nytt vurderingssystem. Tre innvendinger kan anføres mot dette. For det første kan mange veier fram til samme offentlige dokumentasjon skape usikkerhet om hva utdanningen står for, og det ville kunne danne seg et inntrykk av at det er en snarvei.

For det andre vil vurderingsaspektet i seg selv kunne innebære ulike vurderinger og dermed forskjellsbehandling. For det tredje vil det være kostnader forbundet med å etablere og gjennomføre en dokumentasjonsordning som er så grundig og rettferdig som en slik ordning må være.

At det er flere måter å skaffe seg offentlig utdanningsdokumentasjon på, er ikke noe nytt fenomen. Bak en fagprøve kan det ligge læretid i bedrift eller i skole. Karakterer kan oppnås som elev eller gjennom eksamen. Innen høyere utdanning kan f eks en siviløkonom være utdannet på flere norske læresteder og et utall utenlandske, selv om fagtradisjonene varierer betydelig. I EØS området er det en avtale om gjensidig godkjenning av utdanning.

For å unngå at vurderingene blir for lettvinte eller slår vilkårlig ut, må et slikt system ha en institusjonell forankring. Skal systemet fungere må man være i stand til å vurdere den informasjonen som blir gitt i dokumentasjonen og at det må være tillit til den. Dokumentasjonssystemene må derfor være relativt konsistente og oversiktlige og utstederen må være ansett som pålitelig. En modell med kompetansesentraler prøves nå ut i prosjektet «brukertilpasset opplæring» i Oppland.

Utvalgets vurderinger og forslag

De offentlige dokumentasjonssystemene har en enestående plass i samfunnet. De er relativt enkle og oversiktlige, har stor tillit og de aller fleste benytter seg av disse. Posisjonen illustreres ved hvor varig gyldigheten er, og hvor overførbar den er til andre deler av utdanningssystemene, nasjonalt og internasjonalt

På grunnskolens nivå bør dagens privatistordning videreføres. Denne er enkel å administrere, antallet som trenger en ny eksamen er relativt lite og behovet vil ikke være særlig stort siden alle voksne får adgang til videregående opplæring dersom de har vitnemål fra grunnskolen. Konkurranse om spesielle elevplasser i videregående opplæring kan likevel medføre at flere vil ønske å ta eksamen på nytt. Personer med manglende realkompetanse på grunnskolens nivå, herunder innvandrere, bør kunne gis elevstatus på egne opplegg, og dermed avlegge eksamen bare i det faget som trekkes ut.

På videregående nivå mener utvalget at privatistsystemet må opprettholdes og bygges videre ut. Utvalget vil også framheve viktigheten av at paragraf 20-ordningen beholdes som dokumentasjonsordning. Denne er sentral for de grupper som ikke har hatt rettigheter etter reform 94. Til tross for at den ikke inneholder alle fag i en ordinær fagprøve, har den stor verdi i arbeidsmarkedet ved at arbeidsgivere vurderer den høyt.

Utvalget mener videre det er behov for et system for å ekvivalere og teste realkompetanse som en fullverdig del av videregående opplæring. I en situasjon hvor et stort antall voksne ønsker videregående opplæring, vil et slikt system kunne føre til store besparelser. Forslaget som fremmes blir derfor en helt sentral del av reformen.

For å kunne vurdere om kompetansenivået innenfor de ulike fag og retninger er på samme nivå som det som kreves i videregående opplæring, må det etableres et apparat som kan gjøre dette på faglig kvalitetsmessig god måte. Vurderingskriteriene må ha legitimitet og være like over hele landet. Det kreves informasjon og veiledning både overfor den enkelte, utdanningssystemet og arbeidslivet.

Utvalget foreslår at fylkeskommunen fortsatt får ansvaret for å fastsette den enkeltes kompetanse innen videregående opplæring, inklusive fagopplæringen. I arbeidet med å vurdere realkompetanse, benytter fylkeskommunen en rådgivende kompetansenemnd, der relevante aktører er representert. Sentrale utdanningsmyndigheter bør finansiere nemndene og lage felles retningslinjer for arbeidet, mens fylkeskommunene får ansvaret for etablering og

drift. Ankeinstans for vedtak i fylkeskommunen er Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ved Statens utdanningskontor.

Selve nemndene kan etableres i tilknytning til allerede eksisterende faglig relevante miljøer, f eks en videregående skole eller et ressurssenter. Nemndene får ansvar for å fastsette kompetansen på en slik måte at den enkelte kan ta fatt på videregående opplæring på et nivå som tar utgangspunkt i realkompetansen. Nemnda kan også komme fram til at den voksne fyller alle kravene til generell studiekompetanse, og vedkommende må i så fall få et vitnemål for realkompetanse tilsvarende bestått videregående opplæring.

Medlemmet Borgir mener at kun ved testing kan en komme fram til at den voksne fyller alle kravene til generell studiekompetanse, og eleven må i så fall få et vitnemål for bestått videregående opplæring, eventuelt at eleven fyller kravene til generell studiekompetanse.

Kompetansenemdenes legitimitet og kvalitet må sikres gjennom et styre for hver nemnd som har det formelle og faglige ansvar. Styret bør ha en bredde som favner utdanningsmyndighetene (fylkeskommunal eller statlig), utdanningsmiljøer (pedagogisk og faglig ekspertise) og hovedorganisasjonene i arbeidslivet.

Siden nemndenes avgjørelse vil ha stor betydning for enkeltindivider, bør det etableres en ankeinstans, og utvalget vil peke på Statens utdanningskontor eller Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som aktuelle alternativer.

I *høyere utdanning* kan prinsippene om godkjenning av realkompetanse være de samme som i videregående opplæring, men de praktiske tiltak må være andre. De nåværende ordninger utvikles, og mulighetene for å inkludere kompetanse fra arbeidslivet må vurderes.

Utvalget foreslår at institusjonene får ansvar for å fastsette den enkeltes kompetanse innen høyere utdanning. I arbeidet med å vurdere realkompetanse, benytter institusjonene en rådgivende instans, som utvalget foreslår opprettet på sentralt nivå. Ankeinstans fastsettes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Utvalget foreslår at privatistsordningene i høyere utdanning opprettholdes og utvikles videre.

Dersom praksis med krav om obligatoriske laboratorieøvelser og liknende blir håndhevet så strengt at det umuliggjør privatistordninger på mange områder, bør det gis adgang til at slike deler av studiene kan utføres i arbeidslivet og godkjennes av utdanningsinstitusjonen.

Vekttall fra private norske og utenlandske utdanninger kan inngå i det norske gradssystemet. Det kan imidlertid være behov for at en institusjon overtar denne godkjenningen, og at dette f eks legges til Norgesnettrådet med departementet som ankeinstans. Når det gjelder innpassing av enkelteksamener fra utenlandske institusjoner i studier ved norske institusjoner, bør godkjenningen fortsatt ligge til den institusjonen som studenten ønsker å fortsette på. Men det bør være en klageadgang for disse avgjørelsene og denne kan legges til departementet som så eventuelt kan delegere denne myndigheten til f eks Norgesnettrådet.

Hvilken plass dokumentert kompetanse fra arbeidslivet skal ha inn i høyere utdanning er et komplisert spørsmål. Særlig to problemstillinger framtrer som viktige. Det ene er spørsmålet om omfanget av avkorting. Det andre vil være hvordan studieprogram må legges til rette for å bygge på og inkludere tidligere utdanning og arbeidslivserfaring. For å innhente mer erfaring om dette, bør det settes iverk forsøksvirksomhet på dette området. Blant annet vil det være interessant å prøve dette i profesjonsutdanningene.

Utvalgets medlemmer Borgir, Grepperud, Frivold og Holden uttaler at dagens privatistordning innebærer en betydelig ressursbruk for de høyere utdanningsinstitusjonene. De begrensninger på privatistordningen som gjelder i dag er først og

fremst på områder der det er særlig ressurskrevende å tillate privatister. En videreutvikling av privatistordningen vil innebære økt belastning for de høyere utdanningsinstitusjonene, og dermed kunne svekke deres mulighet til å gi tilfredsstillende studietilbud til sine ordinære studenter. En grundig individuell vurdering ved en eventuell avkorting av høyere studier vil også kunne innebære en betydelig ressursbelastning for de høyere utdanningsinstitusjoner. En slik avkorting innebærer også problemstillinger knyttet til at undervisning innen høyere utdanning har et helhetsperspektiv, som kan falle bort.

4.4 INNTAKSKRAV

Problemstilling

Det norske utdanningssystemet er formelt hierarkisk oppbygd. Eksamenspapiret fra grunnskolen gir grunnlag for å ta videregående opplæring. Eksamen fra videregående skole gir generell studiekompetanse som igjen gir grunnlag for studier på universitets- og høgskolenivå. Dette er et effektivt og godt system for unge mennesker som tar sin utdanning. De bygger opp en kunnskapsplattform, før de går over til neste.

Inntak av voksne i fylkeskommunenes skoler reguleres i inntaksforskriften. Til kurs spesielt organisert for voksne kan annen kompetanse vurderes som inntaksgrunnlag. Opplæring av voksne på videregående nivå følger læreplanene i Reform 94, men det er åpnet for at voksne kan gå gjennom opplæringen på 2/3 av timetallet i det enkelte fag uten å miste muligheten for elevstatus.

Voksne som ønsker det, har mulighet til å ta fagbrev innenfor fag under lov om fagopplæring i arbeidslivet (LFA). Det kan skje på følgende måter:

- Voksne over 21 år kan inngå lærekontrakt med full praktisk opplæring i lærebedrift.
- Voksne med 25 pst lengre allsidig praksis i faget enn fastsatt læretid kan gå opp til fagprøve etter reglene i § 20 i LFA.
- Voksne som ikke fyller kravene til å framstille seg til fagprøve etter § 20 i LFA, kan tas inn som lærlinger i bedrift etter samme struktur som dem med rett til videregående opplæring.

Generell studiekompetanse er det normale grunnlag for opptak til universitet og høgskoler. Dette får en ved å ha:

- fullført og bestått 3-årig videregående opplæring med grunnkurs, VKI og VKI-Ieller
- fag- eller svennebreveller
- fylt 23 år og ha 5 års fulltids arbeidserfaring eller 5 års samlet fulltidserfaring fra arbeid og utdanning.

Hvis fagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag fra videregående opplæring ikke er dekt, må disse tas i tillegg.

For mange studieretninger kreves det spesiell studiekompetanse i tillegg, knyttet til egenarten ved de aktuelle studiene.

Begrunnelsen for kravet om studiekompetanse er å sikre at studentene er i stand til å ta et krevende studium på høyere nivå. Blegenutvalget (NOU 1991:4) definerte f eks studiekompetanse slik at studenten måtte

- ha gode kunnskaper i norsk og minst ett fremmedspråk
- ha evne til vitenskapelig tenkning, bl a analyseevne og evne til fordypning
- ha et allment overblikk og forståelse for det samfunn han/hun skal fungere i.

Studenten må være i stand til å se fagene og egne roller i en samfunnsmessig sammenheng
– ha tilegnet seg handlingskompetanse som gir ferdigheter og holdninger til hvordan en kan løse ulike oppgaver

Utdanningsdepartementet vurderte dette spørsmålet i St meld nr 33(1991-92) Kunnskap og kyndighet hvor dagens krav til generell studiekompetanse ble fastlagt. Begrunnelsen for departementets forslag var at det var mange problemer med den tidligere ordningen hvor det var ulike opptakskrav. Det var derfor ønskelig med et enklere system som skulle sikre nødvendige og tilstrekkelige forkunnskaper for studiene på høyere nivå. Departementet la vekt på at kravene til kunnskaper i felles allmenne fag ikke måtte være for smale fordi det ville kunne medføre at ulike utdanningsinstitusjoner ville stille spesielle tilleggskrav. Endringene har medført at inntakskravene for voksne søkere ble strengere i forhold til tidligere praksis.

De fleste vil være enige i at det må være høye krav for de som vil studere ved høyere læresteder. Det er imidlertid fullt mulig å utvikle de nødvendige kunnskaper, ferdigheter og egenskaper på flere måter.

Alternativer

Fortsette med dagens regler
– Inntak på grunnlag av alder og yrkeserfaring
– Fri adgang til høyere utdanning for alle uansett bakgrunn
– Alternativ opptaksprøve til høyere utdanning
– Individuell vurdering av hver enkelt søker
– Kombinasjon av to eller flere alternativer

I endringsalternativene er det mulig å utarbeide bindende sentrale bestemmelser eller desentralisere beslutningene til hver enkelt utdanningsinstitusjon. Det er videre mulig å gjøre bestemmelsene gjeldende for alle søkere og alle tilbud, eller begrense de til definerte etter- og videreutdanningstilbud og til søkere som ikke har hatt rett til videregående opplæring.

Dagens ordninger fanger opp mange og nye ungdomsgenerasjoner vil stort sett oppfylle disse kravene. Fullført grunnskoleeksamen er et rimelig krav for å fortsette med videregående opplæring. I utgangspunktet virker heller ikke kravet til å beherske pensum i fem sentrale allmennfag i videregående skole som urimelig, og mange voksne som planlegger å studere vil selv ønske å få med seg dette grunnlaget. For noen, som føler at de har tilstrekkelig bakgrunnskompetanse til å kunne delta på et høyere studium, vil kravet kunne virke som en bremse på motivasjonen og som unødvendig tids- og ressurskrevende. Hvis det planlagte studiet er av kort varighet og omfang, kan inngangskravet kreve mer tid og krefter enn selve studiet fordi pensumet i allmennfagene er relativt omfattende.

Inntaket til videregående opplæring foreslår utvalget løst gjennom kompetansenemndene. Nemndenes vedtak må gis en så konkret utforming at det er klart hva den enkelte mangler for å oppnå den nødvendige kompetansen. Likevel vil det kunne være et problem å fastslå søkernes konkurranseposisjon i forhold til hverandre og i forhold til de ordinære elevene. Det er mulig at inntaksforskriften må endres for å løse dette problemet. Kvoter for voksne på ordinære opptak vil kunne være en løsning, men hovedløsningen ligger i de tiltak som foreslås i *"Tilbud om grunnskole og videregående opplæring for voksne"* i kap 4.6, spesielt fylkeskommunens plikt til å gi voksne tilbud. Utvalget vil imidlertid understreke at en etter- og videreutdanningsreform må tilpasses de voksnes behov for fleksible undervisningsformer som ikke nødvendigvis må foregå innenfor rammene av tradisjonell opplæring i skole.

Når det gjelder inntak til høyere utdanning er alternativene med alder og yrkeserfaring og fri adgang relativt like. Ideelt sett har disse alternativene mye for seg. Alle, uansett bakgrunn ville kunne prøve seg på et studium. Det finnes imidlertid vektige motargumenter mot slike ordninger, spesielt mot fri adgang. Dersom personer starter på et studium uten tilstrekkelige kvalifikasjoner, kan dette bli en nedbrytende erfaring for dem. Fordi det ikke er nok studieplasser til alle, ville utskillingen måtte foretas gjennom selve studiet. Av ressursgrunner måtte denne foretas tidlig, slik at det i praksis ville utvikle seg til et system med opptaksprøver for de ulike fag.

Opptak på grunnlag av alder og yrkeserfaring samt realkompetansevurdering ble praktisert en del år. Det var litt ulike systemer mellom universitetene og høgskolene, hvor førstnevnte hadde formelt sett friere spillerom til å foreta realkompetansevurderingen. I stor grad ble kompetansevurderingen et krav om et visst antall fag fra videregående skole.

Flere land praktiserer alternativ opptaksprøve for voksne uten studiekompetanse, bl a Sverige og USA. Metoden gir flere muligheter. Prøvene kan være spesifikke for de enkelte fag og avdekke talent for studiet og egnethet for det framtidige yrket, eller de kan være generelle og gjelde for alle studier. For at opplegget skal være tjenlig, må prøvene være gode og bedømmelsen være rettferdig. Å teste nivå uten å relatere kunnskapene til et pensum, er ingen lett oppgave. Dersom prøvene gir inntrykk av å være en snarvei kan det i noen tilfeller gi mindre motivasjon for å fullføre videregående skole.

En individuell vurdering av hver enkelt søker vil kunne være en kombinasjon av flere andre alternativer. Dels kunne en bygge på en vurdering av den formelle kompetansen (fag fra videregående opplæring), dels på tester og dels på yrkesbakgrunn. En adgang til individuell vurdering kunne fange opp søkere med utradisjonell bakgrunn, f eks med utdanning fra utlandet eller omfattende etatsutdannelse f eks fra forsvaret. Retningslinjene for en slik individuell vurdering kunne utformes slik at de først og fremst kunne gi eldre søkere en mulighet til høyere utdanning. Dersom det imidlertid skulle bli en vanlig vei inn i høyere utdanning, måtte man i praksis lage klare regler og retningslinjer, og hvilke krav som ble stilt ville avgjøre hvor åpen denne veien var.

Spørsmålet om rangering av søkere til lukkede studier er et meget omfattende problemområde. I dag rangeres voksne uten full videregående opplæring på linje med andre søkere, dvs på grunnlag av de fem obligatoriske fagene. Dette kan være en fordel fordi det kan være lettere å oppnå et godt gjennomsnitt med få fag. På den annen side oppnås ikke fordypningspoeng selv om en har utdanning og praksis i faget. I Sverige er det egne kvoter for søkere som har avlagt «Høgskoleprovet». Dette har ført til at de fleste som avlegger prøven allerede har gått gymnasveien og konkurrerer på to kvoter.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at en sammenkobling av kompetansenemndenes vedtak med eventuelle endringer i inntaksforskriften vil gi muligheter for å gi voksne inntak på det nivået som tilsvarer den realkompetansen den enkelte har.

Utvalget foreslår at de fastsatte kompetansekravene legges til grunn for inntak til de forskjellige nivåene i videregående opplæring. De som ikke har den formelle kompetansen, tas inn på grunnlag av dokumentert likeverdig realkompetanse. Konkurranseposisjonen til den enkelte klarlegges i inntaksforskriften.

Med sitt brede utdanningstilbud og sin forsknings- og undervisningskompetanse vil universiteter og høgskoler spille en viktig rolle i etter- og videreutdanning. Det er derfor viktig at disse utdanningsinstitusjonenes tilbud gjøres tilgjengelig for

så mange som mulig. Den tradisjonelle organiseringen kan imidlertid være til hinder for å imøtekomme mange voksnes utdanningsbehov.

Inntak til offentlig utdanning er imidlertid et forvaltningsvedtak som har stor betydning for enkeltmennesker. Det er derfor viktig at kravene oppleves som rettferdige, forutsigbare og legitime. Like viktig er det å sikre at de som tas inn har mulighet for å lykkes.

Det er likevel opplagt at det er mulig å erverve og utvikle studiekvalifikasjoner på flere måter enn den tradisjonelle. Det er et paradoks at dårligste karakter på allmennfaglig studieretning pr definisjon gjør deg skikket til høyere utdanning, mens f eks en faglærer i yrkesfag med lang undervisningserfaring ikke kommer inn på ett 20-vekttallskurs i faget sitt og en major i forsvaret ikke kommer inn på et kurs i ledelse.

Kurs og studieopplegg i en etter- og videreutdanningssammenheng vil ofte være av kortere varighet (inntil 20 vekttall). I mange sammenhenger vil målgruppen være definert, brukerne vil vite hva de går til og arbeidsgiverne vil betale kurskostnadene. Dagens praktisering av regelverket har ført til at flere arbeidstakere ikke har kunnet delta på utdanningsopplegg som en høgskole har skreddersydd for deres virksomhet.

Utvalget foreslår at det for etter- og videreutdanningstilbud på universitet og høgskolenivå normalt ikke stilles krav om generell studiekompetanse.

Slike tilbud bør kunne benyttes innenfor gradstrukturen, og det må gis ordinært vitnemål ved avsluttet eksamen. I forbindelse med slike tilbud vil utdanningsinstitusjonene ha et særlig veiledningsansvar ved å angi hvilke spesifikke krav til studentenes realkompetanse som er nødvendig for å få utbytte av tilbudene.

Når det gjelder ordinære studietilbud mener utvalget at det må være en sikkerhetsventil i regelverket, slik at søkere som ved en individuell vurdering finnes kvalifiserte kan bli tatt opp på et ordinært studium. Dette kan gjelde folk med utradisjonell utdannings- og yrkesbakgrunn eller personer med lang praktisk-faglig fartstid innen faget. For mange fag, f eks helse- sosial- og tekniske fag, vil det kunne være en berikelse for studiemiljø og fagutvikling at godt kvalifiserte fagarbeider tas inn.

Utvalget foreslår at voksne som ikke har den formelle kompetansen som er fastsatt, kan tas inn i ordinær høyere utdanning på grunnlag av dokumentert likeverdig realkompetanse. Dokumentert kompetanse kan også gi mulighet til avkorting av studier.

I denne forbindelse bør det settes i gang forsøksvirksomhet med studieprogram som bygger på studentens tidligere utdanning og dokumentert realkompetanse. Utvalget antar at denne muligheten til opptak ikke vil gjelde svært mange søkere. Siden det finnes et felles opptakssystem, og praksis ved den enkelte institusjon kan bli svært ulik, vil utvalget foreslå en rådgivende instans. Ankeorgan i disse spørsmålene bør fastsettes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

4.5 UTDANNINGSPERMISJON

Problemstilling

Spørsmålet om utdanningspermisjon er relevant i de tilfeller hvor utdanningen ikke skjer på arbeidsplassen eller i fritiden, og hvor det er ønskelig å tre ut av det daglige arbeidet. Behovene vil imidlertid kunne være meget forskjellige. For kortere kurs og utdanningsopplegg på noen dager eller uker, vil det primære ofte være å kunne delta. Arbeidstaker vil i mange sammenhenger kunne argumentere for at temaet er viktig for arbeidsoppgavene eller stillingen, og at arbeidsgiver derfor både bør gi fri med lønn og betale alle kostnader. Problemstillingen er i dette tilfellet ikke

permisjonsadgangen i seg selv, men permisjon med alle kostnader dekket. I hvor stor grad arbeidsgivere er villige til dette varierer, og avhenger av en rekke faktorer.

Når det gjelder permisjon for å ta lengre studier dreier det seg egentlig om retten til å ha et arbeid å vende tilbake til. Ingen kan nekte arbeidstakeren å si opp jobben for å studere, men han har da ingen sikkerhet for å få jobben tilbake. Dersom studiet er på heltid over mange år vil sannsynligheten ofte være liten for at en planlegger å vende tilbake til nøyaktig den samme jobben en forlot.

Alternativer

Spørsmålet om rett til utdanningspermisjon har mange aspekter som trekker i ulike retninger. De viktigste dimensjonene i vurderingene er:

– Permisjon med eller uten lønn
– Hjemlet i lov eller avtale
– Rammebestemmelser eller spesifikke rettigheter
– Grad av begrensninger i rettigheten

Spørsmålene er; hvem skal bestemme, hvem skal betale og hvem skal omfattes? En avtale mellom arbeidstakere og arbeidsgivere på sentralt eller lokalt nivå kan ta hensyn til ulike forhold innen de ulike områder av arbeidslivet, og veie ulike alternativer mot hverandre. Styrkeforholdet mellom partene i en forhandlingssituasjon vil kunne være avgjørende for hvilke rettigheter og plikter som oppnås. Avtaler kan heller ikke gjelde for de som er utenfor et avtaleområde, slik at det da alltid vil være noen som ikke omfattes.

En lovbestemmelse vil derimot kunne omfatte alle arbeidstakere. En spesifikk hjemling av konkrete og detaljerte rettigheter vil gi klarhet i hva man har krav på, men siden det ikke er mulig å fange opp alle tenkelige situasjoner, kan en slik fremgangsmåte også virke begrensende.

En permisjonsrett uten lønn vil fordre at arbeidstakerne enten klarer seg ved hjelp av andre ordninger eller ved midlertidig lønnsbortfall, eller at de enkeltvis eller kollektivt oppnår en overenskomst med arbeidsgiver. En lovfestet rett til utdanningspermisjon med delvis eller full lønn ville gi de arbeidstakerne som ønsket det store muligheter til å tre ut av arbeidet for å ta utdanning. Dersom kostnadene skulle dekkes av arbeidsgivere, måtte en ta stilling til om lønnet permisjon skulle komme istedenfor eller i tillegg til andre opplæringstilbud i virksomheten. Hvis den ansatte skulle kunne ta lønnet studiepermisjon i tillegg til kostbare interne kompetanseutviklingstiltak, vil det kunne føre til at arbeidsgivere la ned slik aktivitet.

En rett til delvis eller helt lønnet permisjon vil utvilsomt føre til en mer omfattende bruk av utdanningspermisjoner i arbeidslivet. Dette vil redusere arbeidsstyrken, og dermed innebære et betydelig direkte produksjonstap. En utstrakt bruk av utdanningspermisjoner vil føre til et stort omfang av vikariater, noe som kan svekke nykommere på arbeidsmarkedet sin mulighet til å få fast stilling. På den annen side kan nettopp vikariater innebære en lettere adgang for nykommere til yrkeslivet. I tider med stramt arbeidsmarked vil en utstrakt bruk av utdanningspermisjon også forsterke tendensene til mangel på en del typer arbeidskraft. I tillegg kan det ha et fordelingspolitisk aspekt. Det er grunn til å anta at arbeidstakere med høyere utdanning i større grad enn andre vil velge å ta permisjon for å videreutdanne seg, slik at en slik permisjonsrett kan føre til større forskjeller i utdanningsnivå. Helt eller delvis lønnet utdanningspermisjon vil videre kunne påvirke viljen til egeninvestering i utdanning før den enkelte går ut i arbeidslivet. På den andre siden har mange virksomheter, både offentlige og private, behov for at de ansatte utvider sin formelle og reelle kompetanse. Dette for at alle medarbeidere

skal kunne medvirke til større omstillingsevne, bidra aktivt til organisasjonsutvikling og ha større evne til å delta i virksomhetens kvalitetsutvikling

Hvilke begrensninger som legges på en eventuell rettighet vil bestemme graden av innflytelse for arbeidsgiver og arbeidstaker. Slike avgrensninger kan være arbeidsgivers mulighet til å påvirke permisjonstidspunkt, hyppighet, varighet og utdanningsvalg, samt hvilke krav som stilles til ansettelsestid på forhånd og til jobb i ettertid. Om uenighet skal løses ved drøftinger eller forhandlinger er også et viktig aspekt.

Arbeidsgivers mulighet til å styre virksomheten må altså veies opp mot den enkeltes mulighet til å styre sitt utdanningsvalg. Undersøkelser viser at det ofte er samsvar mellom arbeidsgiverens og arbeidstakerens interesser, fordi de fleste valg fra arbeidstakernes side blir nettopp tatt ut fra et ønske om å bli enda dyktigere i jobben.

Selv om utdanningsønsket ikke skulle harmonere med virksomhetens kompetanseplaner, er individuelle valg nært knyttet opp mot motivasjonen for etter- og videreutdanning hos hver enkelt. Å kunne realisere egne ønsker vil for de fleste fortone seg som mer attraktivt en å delta i opplegg som arbeidsgiveren pålegger. I forhold til de aktuelle arbeidsoppgavene, vil det ofte være den enkelte arbeidstaker som er best i stand til å vurdere hvilken tilleggskompetanse som er mest tjenlig. Det vil også gi arbeidstakeren mulighet til å velge etter- og videreutdanning med sikte på sin personlige utvikling mer enn sine konkrete arbeidsoppgaver

I noen sammenheng vil permisjonsuttak kunne ha negative konsekvenser som følge av at arbeidstakeren trekkes ut av den løpende produksjon. Spesielt i mindre bedrifter, hvor det er vanskelig å erstatte den permitterte med intern omrokkering eller ved vikarer, kan belastningen bli stor. Det kan dreie seg om kostnadsfaktorer som avlønning av vikarer, opplæringskostnader for vikarene og tap av produksjon, samt usikkerhet om hvor mange som vil ha permisjon hvor lenge og om man finner kompetente vikarer. Dette kan gjøre det vanskelig for arbeidsgiverne å planlegge langsiktig, og dermed skape problemer i forhold til inngåtte kontrakter eller forpliktelser. Disse konsekvensene må ses i forhold til mulige gevinster i form av økt produktivitet og økt fleksibilitet i arbeidsstyrken. Usikkerheten kan bli mindre dersom arbeidsgiver aktivt i fellesskap med arbeidstakerne tar ansvar for kartlegging av behov og planlegging av kompetanseutviklingen.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår at rettigheter til utdanningspermisjon lovfestes for å sikre likebehandling av alle arbeidsgivere og arbeidstakere. Loven må inneholde bestemmelser om utdanningsformål. Videre skal det fastsettes begrensninger i bruk av rettighetene slik at arbeidsgivers muligheter til å planlegge produksjon, og personaldisponeringer sikres. De nærmere regler avtales mellom partene i arbeidslivet.

Medlemmet Stølen vil uttale følgende om tidskontoordning og lovfestet opptjeningsrett til etter- og videreutdanning:

For å kunne oppfylle målet om en kontinuerlig etter- og videreutdanning i hele befolkningen, og for å kunne gi begrepet «livslang læring» et reellt innhold ved inngangen til det neste århundret, må det etableres en felles virkelighetsforståelse blant arbeidstakere, arbeidsgivere og offentlige myndigheter om nødvendigheten av et nasjonalt kompetanseløft.

Norge som nasjon vil bli utsatt for en stadig sterkere konkurranse fra land der arbeidskraftens kompetanse vil bli betraktet som næringslivets viktigste konkurransefortrinn. Norge har ikke råd til å tape dette kappløpet om fremtidens arbeidsplasser som følge av at kortsiktige og kostnadsbegrunnete hensyn måtte bli fokusert fremfor en langsiktig, strategisk tenkning og satsing. Norge med sine store

inntekter fra olje- og gassproduksjonen må ta seg råd til å satse betydelige ressurser på en nasjonal handlingsplan for voksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnslivet i årene fremover.

For å sikre disse overordnede mål må den lovfestede retten til utdanningspermisjon derfor ledsages av en opptjening i en tidskontoordning av betalt tid til utdanningspermisjon for alle grupper, også for de som av ulike grunner faller utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. Det forutsettes at staten gis hovedansvaret for de sistnevnte gruppene.

Kombinert med for eksempel avtalebaserte ordninger / lønnet permisjon fra arbeidsgiver, ordninger fra Statens Lånekasse for utdanning mv, forutsettes tidskontoordningen å skulle gi arbeidstakerne en reell mulighet til løpende ajourhold av kompetanse både i eksisterende jobb og i forhold til arbeidsmarkedet forøvrig. Den nærmere utformingen, herunder finansieringen , av tidskontoordningen forutsettes utredet av et offentlig utvalg der partene i arbeidslivet er representert.

4.6 TILBUD OM GRUNNSKOLE OG VIDEREGÅENDE OPPLÆRING FOR VOKSNE

Problemstilling

Gode basiskunnskaper er viktig for å fungere i arbeids- og samfunnsliv. Noen voksne mangler formell grunnskole eller de kan mangle vesentlige ferdigheter i en del av grunnskolens fag i f eks lesing, skriving og regning. Årsakene kan være mange. Det er ofte en sterk barriere mot å gå tilbake for å ta opp igjen denne utdanningen når man først er passert ordinær skolealder, og i noen tilfeller mangler det gode tilrettelagte tilbud. Denne gruppen voksne er ikke stor, den er lite synlig, og vil ofte vegre seg mot å gjøre sine krav gjeldende. Nettopp av den grunn kan det være viktig å fokusere på den, fordi den lett kan gå glipp av kompetanseutviklingstiltak eller falle ut av arbeidsmarkedet.

En langt større gruppe voksne har ikke videregående opplæring, enten fordi de ikke har hatt muligheten til det, eller fordi det ikke var så nødvendig den gangen de var unge. Etter to tiår med en sterk utbygging av den videregående skolen, har i dag alle unge en rett til 3-års videregående utdanning.

Dersom voksne skal gis en tilsvarende mulighet, vil det potensielle antallet personer være stort. Selv om det er en betydelig kapasitet i utdanningssystemet i dag, ville det være nødvendig å øke denne for å dekke behovene. Framfor alt måtte tilbudene tilpasses til voksne på en mye bedre måte enn nå. Tilbudene må være tilstede, treffe behovsgruppen mht tilrettelegging, organisering og pedagogikk, og de barrierer som i dag begrenser de voksnes etterspørsel etter grunnskole og videregående opplæring må reduseres.

Det vil derfor være helt sentralt å få fram en så fleksibel tilbudsstruktur som mulig. Fleksibiliteten må gå på:

- ulike alternativer når det gjelder komprimerte løp, deltidsstudier og moduler
- muligheter for å bruke fjernundervisning, gjerne kombinert med lokal støtteundervisning i samarbeid med studieforbund, folkehøgskoler og offentlige utdanningsinstitusjoner
- tilrettelegging av individuelle opplæringsløp ut fra tidligere kompetanse, dette gjelder også for innvandrere og grupper med spesielle behov
- samarbeid med andre instanser (bedrifter, virksomheter, studieforbund, arbeidsmarkedsetaten)

Alternativer

For å nå målet er det nødvendig at det offentlige tar et ansvar for å legge tilbudssiden til rette for økt deltakelse. Det er flere alternative måter å gjøre dette på:

– Lovfestet rett for den enkelte (med korresponderende plikt for kommunesektoren til å oppfylle)
– Lovfestet plikt for kommuner/fylkeskommuner om å tilby (eventuelt ved å bygge ut et visst forhåndsdefinert omfang).
– Bruk av finansielle virkemidler (f eks innsatsstyrt finansiering fra staten enten for hver person eller basert på planlagt og gjennomført aktivitet)
– Kombinasjonsløsninger

En lovfestet rett har vært et kraftfullt virkemiddel for å sikre alle grunnskoleundervisning, og fra 1994 for at alle unge skal få videregående opplæring. For grunnskole er denne retten en adgang (og en plikt) til et homogent opplegg, og på videregående nivå en adgang til ett (av tre) standardiserte tilbud på heltid, tatt ut i en begrenset tidsperiode. Kommunene har en plikt til å tilby grunnskoleundervisning for voksne, men uten angivelse av omfang. Fylkeskommunene har et krav om at de skal ha et omfang i videregående opplæring på 375 pst av et gjennomsnittlig årskull. De ekstra 75 pst skal fange opp omvalg, spesielt tilrettelagte opplegg og voksne søkere. Kommunesektorens kostnader dekkes gjennom det ordinære finansieringssystemet for sektoren (rammefinansiering).

En rettighet krever klare kriterier, og det er derfor ikke lett å fange opp utradisjonelle tilbud eller stille krav om spesiell tilrettelegging for voksne. En rettighet kunne likevel sette kraft bak utfordringene for fylkeskommunene og gi et markert løft for den voksne delen av befolkningen. Samtidig ville det være uakseptabelt at ungdom som faller ut av videregående opplæring ikke skulle få komme tilbake for å fullføre denne. Dermed vil realiteten være at alle over 16 år får en rett til videregående opplæring

Å øke kravet til omfanget av videregående opplæring for å bedre tilbudet til voksne, vil kunne være et godt tiltak spesielt for unge mennesker i alderen 20-25 år. Etablerte voksne har mer ulike livssituasjoner, og dermed sterkere krav til variasjon i måten å tilrettelegge tilbudene på. Ved å la alle typer tilbud inngå i et omfangskrav kunne det anspore til kreativitet og uvanlige løsninger, men ved store regionale forskjeller kan det være vanskelig å fastsette en størrelse på kravet som vil virke like hensiktsmessig overalt. På den annen side vil det være enklere å følge opp at alle fylkeskommuner tilfredsstilte kravet.

Ved en individuell rett eller en utbyggingsplikt ville det naturlige utgangspunktet være at staten økte kommunesektorens inntekter gjennom rammefinansieringssystemet. I dette systemet er det nøkler for hvor mange barn og unge som er i skolerelevant alder, og tilsvarende nøkler kunne benyttes for voksnes utdanningsnivå. Svakheten ved denne tilnærmingsmåten er at atferden hos voksne ikke er så forutsigbar som hos de unge. Utdanningsnivå i utgangspunktet trenger ikke gi klare indikasjoner på hvor mange som vil delta. En rettighet kombinert med rammefinansiering vil gjøre at kommunesektoren vil «tjene» på at færrest mulig deltar. Det vil dermed kunne danne seg en utdanningskø av voksne med rett til videregående opplæring.

En tilskuddsordning basert på aktivitet kan, med riktig utforming, bidra til en rask vekst i tilbudene. Dette har en sett ved utbyggingen av andre offentlige tjenester som barnehager og polikliniske tjenester. Det måtte imidlertid fastsettes et helt sett av priser fordi kostnadene vil være forskjellige alt etter hvordan tilbudene er lagt opp. Prisene, og reglene rundt, gir insitamenter som ved uheldig utforming kan føre til utilsiktede virkninger. Blir stykkprisen for høy i forhold til kostnadene ved et tilbud, kan det gi en overetablering som kan gå på bekostning av andre tilbud. Blir

prisen for lav, kan tilbudet forsvinne. For at tilskuddene ikke skulle gå til finansiering av ordinære elever måtte det etableres en nedre aldersgrense, f eks på 25 år for videregående opplæring. Dette kunne føre til at gruppen like under denne alderen ville bli nedprioritert i det ordinære systemet fordi det ville lønne seg å la de vente. Et alternativ vil være at tilbudet gis til alle som ikke har hatt rettigheter etter nåværende lov, dvs alle som er født før 1978, og at ordningen har en tidsbegrenset varighet på f eks 10 år. Administrasjon, kontroll og vedlikehold av et prissystem vil være krevende.

Statlige tilskudd basert på planlagt og gjennomført aktivitet måtte i praksis bygge på mer eller mindre standard kostnadsnøkler og innsendte planer. På den måten vil det være relativt likt et stykkprissystem. Det ville imidlertid være mulig å bruke mer skjønn, ta hensyn til lokale forhold, gi mer støtte til spennende utviklingsprosjekter med stor overføringsverdi, ta hensyn til ulikt opplæringsbehov i lærerstaben mv. Slike skjønnsavgjørelser åpner imidlertid for forhandlinger og spillsituasjoner. Også her vil systemet være administrativt krevende.

Rammefinansiering og direkte statlige tilskudd kan kombineres, ved at tilskuddene bare dekker en del av kostnadene. En måtte da ta stilling til om kommuner og fylkeskommuner skulle toppfinansiere tilbud som går i regi av studieforbund eller private skoler, eller om den delen som staten ikke betaler skulle slå ut i høyere egenandel.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalgets utgangspunkt er at

- alle voksne som ikke har hatt rettigheter etter lov om videregående opplæring gis en mulighet til videregående opplæring
- tilbudet til voksne som ønsker grunnskole eller videregående opplæring må forbedres betydelig
- voksne som har behov for særskilt tilrettelagt opplæring på videregående opplærings nivå, bør få dette.
- for å få finansiert tilbud om videregående opplæring er forutsetningen at en ikke har det fra før og at en bygger videre på det grunnlaget en har. Det siste innebærer at en har fått dokumentert sitt realkompetansenivå. Det bør ikke være tilsvarende krav til de som ønsker grunnskoleundervisning
- kommunene får ansvaret for grunnskolen, og fylkeskommunene får ansvaret for å oppfylle etterspørselen etter videregående opplæring
- kommunene/fylkeskommunene må oppfordres til å samarbeide med både private utdanningsinstitusjoner, studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og virksomheter for å oppnå stor fleksibilitet i tilbudene
- Så vidt mulig bør det skapes egne voksne utdanningsmiljø

Utvalget vil forankre tiltakene i kommunene og fylkeskommunene. Skolesystemet er godt utbygd for å dekke de unges behov, og det er naturlig å utnytte dette systemet for også å nå den voksne delen av befolkningen. I tilbudene finnes den bredden som er nødvendig og læreplanene er inndelt i moduler som gjør det mulig å dokumentere delkompetanse.

For å utvikle den mangesidigheten som er nødvendig for å nå et stort antall personer med tilbud om videregående opplæring, må kommunesektoren legge til rette for et effektivt samarbeid med andre opplæringsaktører. En sterk økning i etter- og videreutdanning vil nødvendiggjøre bruk av fjernundervisning og fleksibel tilrettelegging av læring blant annet gjennom bruk av informasjonsteknologi. Dette er felter som både utdanningsinstitusjonene, studieforbundene og de frittstående fjernundervisningsinstitusjonene har erfaring på. Det finnes i tillegg mange muligheter for spesiell tilrettelegging og samarbeid med bedrifter, virksomheter og andre

utdanningsaktører, hvor det også vil være mulig å trekke med de som ikke er i arbeid. Folkebibliotekene vil også kunne være aktuelle samarbeidspartnere.

Utvalget foreslår at kommunene får en lovfestet plikt til å sørge for at alle voksne som har behov for utdanning på grunnskolens nivå, får et tilbud om dette.

Utvalget foreslår at fylkeskommunene får en lovfestet plikt til å sørge for at alle voksne gis en mulighet til å ta videregående opplæring. Voksne med særskilt behov for tilrettelegging, bør etter en sakkyndig vurdering ha en rett til slik opplæring. Plikten rettes i første rekke inn på at voksne som ikke omfattes av Reform 94, skal få et tilbud basert på søkerens realkompetanse og tilpasset den enkeltes situasjon m h t når, hvor og hvordan undervisningen er tilrettelagt.

For å få en tilstrekkelig bredde og fleksibilitet i tilbudene foreslår utvalget at staten dekker kostnadene gjennom finansieringsordninger basert på innsats og aktivitet. Satsingen som iverksettes for å gi voksne en ny mulighet til å ta videregående opplæring, er ekstraordinær, og bør derfor innføres gradvis og slik at behovet kan dekkes over en tiårsperiode. Dette forutsetter at den nåværende ordningen etter paragraf 20 i Lov om fagopplæring i arbeidslivet foreløpig gis tilsvarende varighet.

Den enkelte får muligheten til å få dekket kostnadene ved tilbudet, og kommuner og fylkeskommuner og andre utdanningsarrangører får en økonomisk kompensasjon for å tilrettelegge tilbud for voksne. Utvalget tar ikke stilling til den konkrete utformingen av tilskuddssystemet. I hvert fall i startfasen vil det være en fordel at tilskuddene utmåles på bakgrunn av konkret informasjon om tilbudet som skal gis. Det bør imidlertid tas sikte på at tilskuddsordningen også skal kunne brukes til å dekke lærernes behov for nødvendig etter- og videreutdanning for å kunne undervise målgruppen.

Medlemmene Bergersen, Buer, Grue, Kjuus, Olsen, Reve, Stølen og Sæbønes uttaler om § 20-ordningen i Lov om fagopplæring i arbeidslivet. For å imøtekomme arbeidslivets og ulike arbeidsgruppers behov for å kunne dokumentere og formalisere fagkompetanse, og et mer overordnet ønske om styrket allmennfaglig kompetanse i befolkningen bør kompetanse bygges opp ved hjelp av følgende tre elementer:

a) *Praktisk - teoretisk innsikt og ferdigheter som § 20 kandidaten prøves i ved en praktisk prøve.*
b) *Yrkesteoretisk innsikt som § 20 kandidaten prøves i ved en yrkesteoretisk prøve.*
c) *Allmennfaglig innsikt og ferdigheter som prøves ved egne allmennfaglige prøver.*

Avlagt prøve med godkjent resultat fra a) og b) gir fag- eller svennebrev.

Dette er ikke et ønske fra representantene om å markere noen prinsipiell motstand mot allmennfaglig kompetanse og kunnskaper. Der dette er en naturlig og nødvendig del av faget må allmennfag integreres i yrkesteorien. Dersom kandidaten ønsker tilsvarende del av allmennfaglig kompetanse som en lærling i faget, må også prøven(e) under c) avlegges med godkjent resultat.

Medlemmene Briseid og Reymert vil uttale følgende: Det er et hevdvunnet prinsipp at kravene til vitnemål, fagbrev og sertifiseringer skal være de samme uavhengig av alder eller dokumentasjonsordninger.

Etter Reform 94 er det fastsatt andre krav til å få utstedt fagbrev enn det som gjaldt tidligere. Begrunnelsen er at disse kravene er nødvendige for framtidens fagarbeidere, som skal utøve sitt arbeid i et dynamisk, teknologisk og internasjonalisert samfunn.

En del av de nye kravene er ennå ikke gjennomført for de som tar fagbrev som privatister. Det er fastsatt en overgangsordning fram til 1999 for å gi noe mer tid for tilpassing til de nye kravene for denne gruppen.

Det kan være grunner for at denne overgangsordningen opprettholdes ytterligere noen år. Men på sikt er ingen tjent med at fagbrev avlagt etter denne ordningen har et annet og lavere nivå enn de andre fagbrevene. Dette kan på sikt gi privatistordningen i fagopplæringen et B-stempel som i sin tur undergraver selve dokumentasjonsformen. En slik utvikling vil være meget uheldig da det er viktig at denne dokumentasjonsordningen videreutvikles og opprettholder den samme legitimitet som fagbrev avlagt på ordinært vis.

4.7 UTGIFTER TIL LIVSOPPHOLD

Problemstilling

For at arbeidstakere skal kunne ta opplæring må de enten ta det på fritiden, på arbeidsplassen i arbeidstiden eller ved fri fra arbeidet. Det vil være store individuelle variasjoner for hvilke muligheter og ønsker man har i forhold til dette.

Dersom en stor andel av arbeidstakerne bare ser muligheten til opplæring ved å få helt eller delvis fri fra arbeidet, kan ordninger for lønnskompensasjon være et aktuelt virkemiddel for å øke deltakelsen.

Alternativer

– dagens ordninger
– nytt rammestyrt system
– nytt regelstyrt system

Statens lånekasse for utdanning gir støtte til utdanning på alle nivå, også videregående. Regelverk og støttenivå vil kunne passe for en del av målgruppen. For voksne med store faste utgifter til barn, familie og bolig, vil imidlertid støttenivået kunne bli for lavt. Et annet problem er at støtten blir avkortet dersom man har inntekt og støtte fra andre kilder. For at støttereglene skal kunne brukes mer aktivt mot målgruppen, er det mulig å se på nivået for lån og stipend, f eks ved å innføre et eget stipend for denne gruppen eller å øke forsørgertillegget. Å øke støttenivået kun på bakgrunn av alder, vil kunne virke urimelig for yngre studenter, og det ville bli et press i retning av en generell økning. En økning for alle vil få store kostnadsmessige konsekvenser. En økning av forsørgingstillegget enten for denne gruppen eller alle grupper av studenter, vil kunne være mer målrettet fordi ekstrakostnadene for etablerte voksne ofte vil være kyttet til barn.

Dersom en i tillegg til utdanningsstøtten kunne beholde inntekter og støtte fra andre steder, ville det kunne bli lettere for mange arbeidstakere å ta utdanning. Formålet med utdanningsstøtten er imidlertid å fjerne ulikheter og fremme likestilling, slik at alle uavhengig av økonomisk og sosial situasjon skal kunne ta utdanning. Dette er bakgrunnen for avkortingsreglene, og de som ikke har andre finansieringskilder kan føle det urettferdig at medstuderende med betydelig ekstra støtte skal kunne motta like mye fra det offentlige. Etter- og videreutdanningsstudenter er generelt neppe vanskeligere økonomisk stilt enn yngre førstegangsstudenter. Dette taler for at lånekassens ordninger er de samme for begge grupper. En mulig måte å ta hensyn til at mange voksne har store faste utgifter er å fjerne avkortingsreglene når det gjelder lån, men opprettholde avkortingen når det gjelder stipend.

Det er mulig å etablere et nytt regelstyrt system i tillegg til lånekassens. Et definert regelverk vil ha den fordelen at hver enkelt vil kunne vite om en har krav på støtte eller ikke, noe som vil lette planleggingen av utdanningen.

Et regelverk vil imidlertid ikke kunne fange opp enhver ønsket tilpasning, og vil derfor kunne virke styrende på hvordan tilbudene blir organisert. Dersom støtte kanaliseres til utdanningsopplegg som er organisert på dagtid i arbeidstiden, vil det stimulere til å etablere slike tilbud, og muligens fortrenge andre typer tilbud. En regelstyrt ordning kan også bli dyr fordi den ikke kan holdes innenfor en økonomisk ramme.

En rammestyrt ordning må også ha satser og regelverk. Siden rammen er styrende for aktiviteten, kan en komme i en situasjon hvor en må prioritere mellom søkere. Fordelen er at en kan prøve ut et system uten å risikere at det blir alt for stor økonomisk belastning.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at utdanningsstøtten fra Statens lånekasse for utdanning må kunne brukes mer aktivt i etter- og videreutdanning generelt. Regelverket og ordningene dekker de fleste aktuelle formål i dag, og vil kunne være tilstrekkelig for mange grupper. Siden regelverket primært er rettet inn mot unge førstegangsstudenter, vil lån og stipend kunne være for lavt for grupper av voksne. Spesielt må en se på muligheten for å kunne få stipendier fra arbeidsgivere eller fra faglige organisasjoner uten avkorting av støttebeløpet.

Utvalget foreslår at det foretas en generell gjennomgang av regelverket for Statens lånekasse med sikte på bedre tilpasning til etter- og videreutdanningsstudenter. Spesielt vil det være relevant å vurdere forsørgertillegget og avkortingsreglene. Lånekassens regelverk må sikre likeverdige ordninger for alle studenter med forsørgerbyrde

Medlemmene Bergesen, Borgir, Olsen og Stølen har følgende merknad:

Skal voksne kunne gjøre bruk av mulighetene til å ta grunnskole- og videregående opplæring er det av avgjørende betydning at det etableres gode ordninger for dekning av utgifter til livsopphold ved opplæring hvor man har helt eller delvis fri fra arbeidet. Disse medlemmene foreslår at det etableres en ordning hvor staten dekker 60 pst av lønnskostnadene i inntil halv tid. Inntektsgrensen kunne være som i sykepengeordningen, d v s 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (255 000 kroner). Dette vil gi en støtte på maksimalt 76 500 kroner pr år. Det resterende av inntektsbortfallet kunne dekkes av arbeidstakeren selv direkte eller via avtalebaserte ordninger. Uten en særskilt adgang for dekning av utgiftene til livsopphold for denne gruppen vil sannsynligvis svært få finne mulighet til å gjøre bruk av ordningen.

4.8 PARTSBASERTE ORDNINGER

Problemstilling

For en arbeidstaker er det avgjørende at det finnes et ønsket opplæringstilbud, og at hun har anledning til å delta. En arbeidsgiver vil være opptatt av at det er tilstrekkelig kompetanse i virksomheten og at denne videreutvikles. I utgangspunktet skulle det således ligge godt til rette for å kunne forhandle seg fram til løsninger som er tilfredsstillende for alle parter.

Der hvor opplæringsaktiviteten er initiert av arbeidsgiveren vil som regel både opplærings- og lønnskostnader bli dekket av arbeidsgiver. Arbeidsgivere vil også i mange tilfeller betale lønn for arbeidstakere som deltar i undervisningsopplegg med fri fra arbeidet der hvor utdanningen er relevant for virksomheten. Dette er i tråd med hovedavtalene som slår fast at kostnader til etter- og videreutdanning i samsvar med bedriftenes behov, er bedriftenes ansvar. Det er heller ikke unaturlig at voksne

yrkesaktive bruker noe av egne midler dersom de velger utdanning ut fra individuelle ønsker og behov.

Arbeidslivets parter kan i økende grad prioriterer kompetansefremmende tiltak og kompensasjonsordninger i lønnsoppgjør og tariffavtaler fremover, noe som vil kunne gi et avgjørende bidrag til å sikre at flere får en mulighet for etter- og videreutdanning.

Alternativer

Muligheten for hva arbeidsgivere og arbeidstakere - individuelt, kollektivt, lokalt eller sentralt - kan bli enige om i en kompetanseutviklingssammenheng er mange. Det kan være snakk om:

– Individuelle avtaler om lønn under deltakelse på eksterne utdanningsopplegg
– Kollektive avtaler om full eller delvis lønn under utdanningspermisjon
– Avtaler om systematiske utviklingsopplegg, individuelt eller kollektivt

Det kan også avtales hvordan formål eller aktivitet skal finansieres, ved avsetninger til fond eller fra de løpende budsjetter. Staten kan bidra ved å etablere ordninger som støtter opp om kompetanseutvikling generelt, eller ved å innbetale til partsbaserte ordninger i forbindelse med lønnsoppgjør. Skattesubsidier både for virksomheter og enkeltpersoner er også virkemidler som kan brukes for å finansiere og motivere kompetanseutvikling.

Avtaleveien har den fordelen at den er fleksibel og kan tilpasses de ulike avtaleområders behov. Det kan også være mulig å tilgodese spesielle grupper.

En eventuell statlig medvirkning i en avtalesammenheng, kan gjøre det lettere å få til moderate lønnsoppgjør, men statlige ordninger kan ikke begrenses til det organiserte arbeidsliv. Dersom staten skal medvirke, bør det være på områder som er nøytrale i forhold til organisering. En fondskonstruksjon hvor arbeidstakere, arbeidsgivere og staten skulle innbetale, måtte derfor forutsette pliktige innbetalinger. I praksis ville det derfor ha blitt en skatt på arbeidsgivere og arbeidstakere. Fordelen kunne være at denne skatten ble synliggjort som en «kompetanseskatt«, og en ville kunne øremerke midler til kompetanse- og utdanningsformål, f eks til lønnet permisjon. Men siden det i realiteten er snakk om ordinære statsmidler bevilget av stortinget, ville staten hatt ansvaret for forvaltningen av midlene.

Om slike statsmidler skal inn på et fond eller bevilges årlig er et annet spørsmål. En fondskonstruksjon kan, i en situasjon med øremerkede inntekter, bidra til å utjevne tilfeldige forskjeller i inntekter og behov. Det er mulig å sette av midler i perioder hvor økonomien går godt, for å bruke når inntektene svikter. Imidlertid er dette en problemstilling som gjelder for økonomien som helhet, og for alle vitale velferdsgoder. En kan også tenke seg å bygge opp et fond for å bruke avkastningen som fremtidig finansieringskilde. En ulempe kan da være at de som betaler inn i oppbyggingsfasen, både måtte dekke løpende kompetanseutviklingsaktivitet og framtidens. Dersom det tok lang tid å bygge opp et fond, ville mange av de som betalte inn ikke få noen nytte av avsetningen.

Utvalgets vurderinger og forslag

Det er viktig å stimulere til en flora av ulike former for organisert læringsaktivitet. Det kan være snakk om rene virksomhetsinterne opplegg som organiseres som en del av det ordinære arbeidet, en tilpassing av arbeidssituasjonen for en eller flere arbeidstakere, helt eller delvis fri fra arbeidet i kortere eller lengre perioder, eller studieaktivitet på fritiden. For mange grupper vil det viktigste være at det finnes et dekkende tilbud og at det finnes finansieringsordninger. I noen tilfeller er det hensiktsmessig at en arbeidstaker tar helt fri fra det daglige arbeid for å vie seg til studier, men det er ikke en målsetting i seg selv at dette skal være hovedregelen. Det er

resultatene i form av økt kompetanse for den enkelte, for virksomheter og for samfunnet som er det primære.

Utvalget forutsetter at partene i arbeidslivet må prioritere ordninger som gjør det mulig for alle arbeidstakerne å delta på etter- og videreutdanning, og at det gjennom tariffoppgjørene settes av midler til etter- og videreutdanningstiltak.

4.9 KOMPETANSETILSKUDD TIL VIRKSOMHETER

Problemstilling

Etter- og videreutdanning på arbeidsstedet gir muligheter for at kompetanseoppbyggingen knyttes nært til den enkelte arbeidstakers arbeid. På arbeidsplassen kan generell kunnskap knyttes direkte til daglige gjøremål. Det kan stimulere til samarbeid og samhandling på tvers av faggrupper og nivåer, og gir anledning til å bruke instruktører og manualer i forbindelse med komptanseheving knyttet til egne arbeidsoppgaver. Opplæring som del av arbeidet har ofte pedagogiske fortrinn fremfor simulerte læreprosesser i egne undervisningsinstitusjoner. I mange tilfeller vil leverandører av utstyr være knyttet til slik kompetanseoppbygging.

Slik opplæring kan være meget kostnadseffektiv. Mange arbeidstakere gir uttrykk for at det meste av deres kompetanseoppbygging nettopp skjer i situasjoner knyttet til deres daglige arbeid. En reform med sikte på ny kompetanse må derfor også omfatte den kompetansehevingen som er knyttet til den enkeltes arbeidsplass.

Alternativer

Planlegging, gjennomføring og finansiering av kompetanseutvikling internt i virksomheter er noe virksomhetene selv må ta hovedansvaret for. Staten eller arbeidslivsorganisasjoner kan støtte opp om og stimulere dette arbeidet ved hjelp av kunnskap eller økonomisk støtte. Slike støtteordninger kan enten være generelle og styrt av et regelverk eller de kan være selektive og målrettede. Støtten kan ytes direkte eller indirekte gjennom f eks skattesubsidier.

Fordelen med generelle ordninger er at virksomhetene kan studere regelverket og finne ut om de er berettiget til støtte, noe som kan lette planleggingen. Det er imidlertid to hovedinnvendinger mot generelle ordninger. For det første vil tiltakene gjelde alle virksomheter som tilfredsstiller kriteriene, også de som har økonomi og kompetanse til å klare seg selv. Innenfor en økonomisk ramme vil dette innebære at det blir mindre støtte til de som har reelle behov. For det andre vil det kunne være vanskelig å definere hva som er kompetansehevende tiltak og hva som ikke er det.

Med selektive ordninger vil ikke alle ha krav på støtte, og det er mulig både å sette vilkår for hvilke virksomheter som skal være søknadsberettiget, samt prioritere mellom innkomne søknader. Praktiseringen av en slik støtteordning kan imidlertid oppleves som urimelig for de virksomheter som ikke får støtte. Dersom den økonomiske uttellingen av å kvalifisere til støtte er god, kan det føre til at det brukes store ressurser til å godtgjøre at man er en verdig søker.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener prinsipielt at kostnadene til virksomhetsintern kompetanseutvikling er virksomhetenes eget ansvar. En må være varsom med å starte en utvikling som trekker dette ansvaret over på staten. Det vil være meget uheldig for norsk arbeidsliv dersom kompetanseutviklingen skulle være styrt utfra hva som kan gi statlig støtte.

Det finnes imidlertid virksomheter som kan trenge bistand til å utvikle sin kompetanse slik at de blir mer omstillingsdyktige og konkurransedyktige. Det kan være snakk om hjelp til å sette i gang læringsprosesser som virker selvforsterkende og som etterlater virksomheten bedre i stand til å definere behov og arbeide for å

heve kompetansen. Særlig for små og mellomstore distriktsbedrifter vil finansiell støtte og kvalifisert rådgivning kunne yte vesentlige bidrag.

Utvalget foreslår at det etableres en tilskuddsordning for å støtte systematiske kompetanseutviklingsprogrammer i virksomheter.

Tilskuddsordningen bør være en del av Statens nærings- og distriktutviklingsfonds (SND) utlåns- og støtteportefølje. Vilkårene må være at tiltakene bærer preg av å være investering, virksomhetene må bidra med hoveddelen selv og investeringen må være en del av en langsiktig plan. Det kan være nærliggende å målrette støttemidlene mot små bedrifter med stort omstillingsbehov, og det er mulig å dimensjonere og utforme støtten slik at den stimulerer til nettverkstenkning.

For at den enkelte virksomhet skal bli mer effektiv på etter- og videreutdanningsområdet og få del i offentlig finansiering, må det være et krav at kompetansetiltakene skal være ledd i en konkret plan for utviklingsarbeidet. Det må videre settes bestemte kvalitetskrav til en slik utviklingsplan som i hovedsak må finansieres av virksomhetene selv.

Medlemmene Frivold, Grepperud, Nørstegård, Schønberg og Hille Valla foreslår at deler av midlene til dette programmet fordeles til de regionale SND-kontorene for å kunne se regional nærings- og kompetanseutvikling under ett. Det må lages nærmere retningslinjer for tildeling. Disse retningslinjene må ivareta muligheten for ressurssentrene til å søke statlige midler til grunnfinansiering, jf utvalgets forslag under "Ny kompetanse - et forslag til reform" i *kap 4 13.*

4.10 SKATTEREGLER

Problemstilling

I dag behandles ajourhold av utdanning og videreutdanning skattemessig ulikt. Dersom en arbeidstaker betaler utdanningsutgiftene selv, får vedkommende fradrag for ajourhold av kompetanse, men ikke for videreutdanning. Det er videre et skille mellom grunn- og videreutdanning. Dersom arbeidsgiver betaler utdanningsutgiftene, blir det skattlegging/fordelsbeskatning for arbeidstaker hvis det er grunnutdanning, men ikke når det er videreutdanning.

Dagens retningslinjer er vanskelige å praktisere fordi utdanningskategoriene flyter over i hverandre. Dette åpner for forskjellsbehandling avhengig av hvilken skattekommune en tilhører. Retningslinjene kan også være vanskelig å akseptere fordi de formelle utdanningsnivåene ikke alltid gir uttrykk for de reelle utdanningsmotivene. Kontrollproblemene er også åpenbart store, og kan bare oppdages dersom arbeidsgiveren forelegger saken for ligningsmyndighetene eller ved stikkprøver. Mange arbeidsgivere har ikke vært klar over, og har heller ikke praktisert dette skillet.

Alternativer

Alternativene er å fortsette med dagens retningslinjer og praktisering eller å prøve å definere skillene på en mer hensiktsmessig måte.

Formålet med regelverket er legitimt. Skattesystemets troverdighet er avhengig av at det ikke utvikler seg slik at ordinær lønn tas ut som skattefrie naturalytelser eller hvor vanlige husholdningskostnader blir fradragsberettiget. Å avgjøre hvorvidt en spesifikk utdanningsaktivitet er et «frynsegode» eller et «nødvendig» kompetansetiltak er imidlertid ikke lett.

Det er mulig å la de skattemessige skillene gå på varighet/omfang og kvalitet istedenfor utdanningskategori. Dette ville gi samme skattemessige behandling uavhengig av hva utdanningen klassifiseres som. Også i dag stilles det krav til faglig kvalitet, og disse skal forhindre en utvikling av kurstilbud hvor fornøyelser er hovedformålet og utdanning alibiet. Varighetskravet blir implisitt lagt til grunn i

mange av dagens saker, et krav som er relevant for å unngå tilpasninger hvor hele utdanningsløp finansieres av arbeidsgivere.

Utvalgets vurderinger og forslag

I en sammenheng hvor arbeidstakere, arbeidsgivere og det offentlige skal gå sammen om satsing på etter- og videreutdanning bør ikke skattereglene skape unødige hindringer. Reglene bør være så enkle, legitime og forutsigbare som mulig. Stortinget gjorde våren 1997 et vedtak hvor den ba Regjeringen i Nasjonalbudsjettet for 1998 legge fram en prinsipiell og konkret gjennomgang av skatteplikten når det gjelder opplæring/utdanning som helt eller delvis dekkes av arbeidsgiver.

Utvalget foreslår at skattereglene vurderes endret slik at det ikke skilles mellom ajourhold og videreutdanning eller mellom grunn- og videreutdanning, men at det bare stilles krav til faglig innhold og til varighet/omfang.

4.11 BESLUTNINGSMYNDIGHETEN VED UNIVERSITETER OG HØGSKOLER

Problemstilling

Planlegging og iverksetting av etter- og videreutdanningsaktivitet kan skille seg fra ordinær førstegangsutdanning på flere måter. For ordinære studenter er det snakk om et homogent tilbud som over tid er relativt stabilt i innhold og målgruppe. Studentene kan velge tilbudet eller la det være, og hvis etterspørselen svikter er det sjelden snakk om raskt å endre undervisningsopplegget. I offentlige utdanningsinstitusjoner er det videre regler mot betaling for tilbudet.

Etter- og videreutdanningsfeltet bærer mer preg av å være et marked, og for å lykkes må utdanningsmiljøene kunne tilby et undervisningsopplegg som treffer en målgruppe m h t faglig innhold, teknisk gjennomføring og pris. Dette krever en evne til å finne ut hva slags behov som finnes, utvikle tilbud i tråd med dette, få det iverksatt og skaffe deltakere. Stabiliteten og lengden på planleggingshorisonten blir dermed vesentlig forskjellig fra den ordinære aktiviteten, noe som krever fleksibilitet i organiseringen og muligheter til å handle raskt.

Utvalget har brakt i erfaring at mange høyere offentlige utdanningsinstitusjoner opplever at de ikke har denne fleksibiliteten i dag, noe som delvis skyldes økonomisk handlefrihet og delvis sentrale regelverk og praktiseringen av disse. De reglene det pekes på er

- adgangen til å ta betaling. Her er det en regel om at det ikke er lov å ta betaling for kurs på 10 vekttall eller mer
- reglene for godkjenning av studieopplegg. Departementet skal godkjenne studieopplegg på over 10 vekttall (20 på universitetene), og denne godkjenningsprosedyren er tidkrevende
- adgangen til å disponere og betale interne lærekrefter

For å bedre de økonomiske mulighetene foreslår utvalget en tilskuddsordning for utviklingsfinansiering (se *"Informasjonsteknologi og læring"* i kap 4.12). Utvalget har også foreslått endringer i inntakskriteriene (se *"Inntakskrav"* i kap 4.4).

Alternativer

Regelverk på dette feltet kan gå i to hovedretninger. Beslutningsmyndighet kan ligge sentralt i departementet eller delegeres ut til den enkelte høgskole eller universitet.

Sentral styring letter kontrollen fordi alle institusjonene har de samme retningslinjene å forholde seg til. På den måten kan en sikre at praksisen er lik. For at en sentral styring skal fungere godt, krever det et fleksibelt regelverk og rask behandlingstid.

Dersom hver enkelt institusjon får fullmakt til å treffe viktige avgjørelser på egen hånd, vil de kunne planlegge på en helt annen måte. Det vil bli lettere å gå i dialog med brukergrupper fordi de har kontroll med rammebetingelsene selv. Faren er at det kan bli svært ulik praksis mellom institusjonene. Selv om hver enkelt institusjon treffer avgjørelser som isolert sett er fornuftig utfra situasjonen, kan summen av tilpasninger bli uoversiktlig og utdanningspolitisk lite ønskelig.

Utvalgets vurderinger og forslag

Høyere utdanning forvalter nær 13 mrd kroner i offentlige midler, og det er viktig at det er god kontroll og styring på at disse midlene disponeres etter forutsetningen. Mesteparten av ressursene går til forskning og utdanning av ordinære studenter. Utvalget ønsker ikke å endre på styringen av førstegangsutdanningen.

Når det gjelder etter- og videreutdanning må universitetenes og høgskolenes handlingsrom og rammevilkårene være mer fleksible. Det enkelte lærested bør få ansvar for å vurdere etterspørsel og behov i markedet og selv bestemme igangsetting av studietilbud innenfor de fagområder der lærestedene har faglig kompetanse.

Utvalget foreslår at styret ved den enkelte høyere utdanningsinstitusjon får fullmakt til å sette i gang videreutdanningstilbud i egen regi på 20 vekttall eller mindre innenfor de fagområder der institusjonen har kompetanse.

Dette innebærer at dagens sentrale godkjenning av videreutdanningsopplegg endres og gjøres desentralisert. Universitetene og høgskolene må selv i hovedsak kunne godkjenne studietilbud og starte opp på områder der institusjonen har kompetanse, uten en langvarig søknadsprosedyre gjennom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. I denne sammenheng må det utformes retningslinjer som presiserer hvilke krav som skal oppfylles for at et slikt studietilbud ligger innenfor et lærested kompetanse.

Utvalget foreslår at regelen om at et studium må være på 10 vekttall eller mindre for å kunne kreve egenbetaling fjernes for etter- og videreutdanning ved offentlige høyere utdanningsinstitusjoner. Det må åpnes for adgang til å kreve egenandeler når grunnutdanningstilbud tilbys eksterne studentgrupper og er tilrettelagt som fleksibel utdanning.

Kriteriet for å kunne ta egenbetaling bør være målgruppe og ikke en mer eller mindre tilfeldig vekttallsgrense. Mange regioner får i dag ikke dekket sitt behov for arbeidskraft med relevant kompetanse gjennom rekruttering av unge nyutdannede. Dette gjelder for eksempel innen sykepleie, barnehage og helsevesenet for psykisk utviklingshemmede. Erfaringer både fra Norge og Sverige viser at gjennomføring av fleksible desentraliserte opplegg, som også kan tas av de som allerede bor i regionen, løser dette problemet. Slike grunnutdanningsopplegg er imidlertid dyrere å gjennomføre for utdanningstilbyderne. At institusjonene ikke kan få ta egenandeler på slike tilbud, stopper i dag utdanningsinstitusjoners mulighet til å imøtekomme regioners sterkt følte behov. Intensjonen er likevel ikke å rokke ved prinsippet om fri grunnutdanning.

Lærestedenes faglige ressurser er primært knyttet til de enkelte fagpersonenes kompetanse. Det må derfor gjøres attraktivt å arbeide med etter- og videreutdanning ved egen institusjon. Avtaleverket forutsetter at personalets arbeidsplikter klarlegges før semesterets start. Dette kan være til hinder for en ønsket fleksibilitet spesielt på etterutdanningsområdet. For å sikre at etter- og videreutdanning blir integrert i lærestedenes virksomhet, er det viktig at fast tilsatt personale involveres i tillegg til personer som er tilsatt i oppdragshjemler. Ved utlysing og tilsetting bør ansvar for etter- og videreutdanning tas inn i stillingsbeskrivelsene på lik linje med ansvar for ordinær undervisning.

Ansvar for etter- og videreutdanning må i framtiden arbeides inn som en regulær del av personalets arbeidsavtaler. Arbeid med å utvikle nye studieopplegg

rettet mot utvikling i forhold til arbeidslivet må i større grad enn i dag verdsettes som fullverdig undervisningsrelatert virksomhet ved vurdering for tilsetting i faglige stilling.

Medlemmet Ole Briseid vil uttale at forslagene om fullmakt for høyere utdanningsinstitusjoner om å bestemme videreutdanningstilbud i egen regi på 20 vekttall og om å fjerne regelen om at et studium må være på 10 vekttall eller mindre for å kunne kreve egenbetaling, må vurderes i en bredere sammenheng. Dette medlemmet foreslår at disse spørsmålene utredes og vurderes nærmere.

4.12 INFORMASJONSTEKNOLOGI OG LÆRING

Problemstilling

Tradisjonene i utdanningen bygger på unge, helårs, fulltids elever og studenter som er tilstede på utdanningsstedet. Mange voksne ønsker å ta utdanning i kombinasjon med arbeid eller omsorgsoppgaver, noe som ofte er vanskelig å forene med den tradisjonelle måten å organisere undervisning på. Tilstedeværelse på lærestedet, faste undervisningstimer og krav til jevn progresjon og arbeidsbelastning er typiske barrierer for deltakelse for etablerte voksne.

Det finnes imidlertid et stort antall mennesker som det bør være mulig å tilby et utdanningsløp som ikke fyller de tradisjonelle kriteriene:

- Arbeidstakere ved bedrifter som driver aktiv kompetanseutvikling av sine medarbeidere, og som har behov for særskilte utdanningsopplegg.
- Personer som ønsker spesiell kompetanse på eget initiativ.
- Personer som vil oppgradere sin utdanning.
- Personer som ønsker ny formell utdanning, f eks videregående opplæring
- Personer som vil fullføre en avbrutt utdanning.
- Hjemmeværende og andre som har omsorgsoppgaver som forhindrer organiserte studier.
- De som tidligere ikke har fullført videregående skole, men som har ønske om og forutsetninger for å ta utdanning på høyere nivå, uten å gå veien om generell studiekompetanse.

En rekke av disse gruppene finnes allerede i dag innenfor det etablerte systemet. Norsk institutt for studier av forskning og utdanning har anslått det de kaller det «skjulte» universitet til over 30 000 studenter, som i utgangspunktet kunne ha interesse av et mer fleksibelt studietilbud enn det som de tilbys i dag. På dette område gjør ansatte i høyere utdanning og de tradisjonelle voksenopplærings- og fjernundervisningsorganisasjonene en stor innsats i dag. Her har utvalget valgt å konsentrere seg om bruk av informasjonsteknologi i undervisning og læring.

Parallelt med at erfaringsgrunnlaget blir bredere og bedre, skjer det en stadig raskere teknologisk utvikling bl a gjennom digitalisering. Den teknologiske kapasiteten øker dramatisk, utstyret blir billigere og mer brukervennlig og tidligere adskilte løsninger (knyttet til tekst, lyd og bilde) integreres. Vi står med andre ord overfor en situasjon hvor informasjonsteknologien fremstår som et spennende, nyskapende og kraftfullt virkemiddel i framtidas kompetansestrategi.

Målet må være å utvikle et sammenhengende kompetansesystem i nært samarbeid med arbeidslivet som åpnes opp og gjøres tilgjengelig for større brukergrupper. Det må:

- være en bredde i tilbudene
- være et faglig nivå som ligger på høyde med annen universitets- og høgskoleutdanning
- være mulig å bygge videre på den utdanningen man har

– være mulig å skreddersy utdanningstilbud til arbeidslivet
– være generell adgang for alle uten tradisjonell studiekompetansekrav, men der tilstrekkelig kompetanse ervervet på alternative måter er inntaktskriterium
– være offentlig eksamen

Det er nødvendig å sikre kvaliteten i slike tilbud, først og fremst ved at det er pedagogisk refleksjon som danner basis for bruk av informasjonsteknologi. Tilbudene må dessuten i større grad enn i dag rettes mot behov, funksjoner og oppgaver som brukerne definerer, og det legges stor vekt på å knytte teoretisk kunnskap til praktiske sammenhenger og erfaringer. Det er videre behov for å etablere en teknologisk infrastruktur som gir flest mulig, til enhver tid, tilgang til kunnskap og kompetanse.

Alternativer:

Utvalget har sett på en rekke forslag om satsinger på dette området. Det gjelder bl a.

– Etablering av en ny institusjon - et eget åpent universitetssystem - som skal bidra til kompetanseheving i arbeidslivet og åpne for at nye grupper får tilgang til høgskoler og universitet.
– Etablering av et åpent universitetsnettverk med utgangspunkt i eksisterende utdanningsmiljø.
– Iverksetting av et omfattende utviklingsprogram for anvendelse av nettverkstjenester, ny pedagogikk, bruk av bibliotekene og bruk av ny kommunikasjons- og informasjonsteknologi for å forbedre tilbudene til funksjonshemmede.
– Etablering av en ny kunnskapskanal som disponerer en digital satelittkanal.

Utvalgets vurderinger og forslag:

Utvalget har ikke hatt tid og forutsetninger for å gå inn i alle disse forslagene i detalj. Utvalget har derfor heller ikke tatt konkret stilling til de enkelte forslagene.

Det synes imidlertid klart at vi står overfor betydelige muligheter dersom den nye kommunikasjons- og informasjonsteknologien utnyttes i voksenopplæring. Utvalget vil understreke at satsingen på informasjonsteknologi og læring må gjelde alle utdanningsnivåer.

Utvalget foreslår at det som en del av den nasjonale handlingsplanen etableres et utviklingsprogram for bruk av bl a nettbaserte og interaktive medier i voksenopplæringen, oppbygging av kompetanse i mediepedagogikk og voksenpedagogikk samt utvikling av nye undervisningstilbud basert på de nye mulighetene informasjons- og kommunikasjonsteknologien åpner for.

Medlemmene Buer, Grue, Kaels og Reve mener at utfordringene er av en slik karakter og en slik dimensjon at de vil kreve full ledelsesmessig, økonomisk, organisatorisk og markedsmessig oppmerksomhet. Innretting av undervisningstilbud og organisatorisk styring må tilfredsstille nye krav til fleksibilitet. En slik satsing vil være vanskelig tenkbar innenfor institusjoner hvor primæroppgavene er knyttet til tradisjonell utdanning i en nettverksmodell.

En egen institusjon, «Åpent Universitet», organisert i samarbeid mellom myndigheter og næringsliv/arbeidsliv bør derfor utredes. Det vil være naturlig at en del av det som allerede finnes av miljøer innenfor fleksibel læring inngår som deler i en slik satsing.

Medlemmene Bergersen, Kjuus og Olsen mener primært at de offentlige høyere utdanningsinstitusjonene med sine brede utdanningstilbud bør spille en viktig rolle i en etter- og videreutdanningsreform. De er imidlertid i tvil om at disse utdanningsinstitusjonene er i stand til å ta dette løftet. På denne bakgrunn vil derfor disse medlemmene støtte særmerknaden til medlemmene Buer, Grue, Kaels og Reve.

Medlemmene Frivold, Grepperud, Nørstegård, Schønberg, Sæbønes og Hille Valla foreslår at:

1. det etableres et forpliktende, åpent universitetsnettverk med utgangspunkt i det nettverk av utdanningsmiljø vi har i dag.

Gjennom videreutvikling av Sentralorganet for fjernundervisning på universitets og høgskolenivå (SOFF) ønsker disse medlemmer å bygge på etablerte og velfungerende strukturer for å utnytte de faglige og pedagogiske ressurser som finnes.

Der hvor det er små studentmålgrupper for fleksibel utdanning/fjernundervisning vil en kunne benytte et faglig miljø som allerede eksisterer. Det kan også bidra til økt kontakt mellom samtlige høyere utdanningsinstitusjoner og det lokale arbeidslivet gjennom utvikling av brukertilpassede utdanningsopplegg.

For slike etter- og videreutdanningsopplegg vil det normalt ikke bli stilt krav om generell studiekompetanse, og studentene vil få ordinært vitnemål.

SOFFs funksjon bør derfor endres fra å være et utviklingsorgan for fjernundervisning til å bli en nettverksinstitusjon med ansvar for planlegging, utvikling og drift av alle typer etter- og videreutdanningstilbud i norsk høyere utdanning, og hvor bruk av IT inngår som et sentralt virkemiddel.

Det nye SOFF bør altså bli kjernen, pådriveren og koordinatoren i det utvalget har valgt å kalle Norgesnettuniversitetet. Dette nettverksuniversitetet bør «eies» av de statlige lærestedene som på en forpliktende måte ønsker å være med i arbeidet med etter- og videreutdanning og fleksibel utdanning.

En tilsvarende prosess er i ferd med å utvikles gjennom det nettverk som de regionale ressurssentra utgjør på videregående skoles nivå.

2. det opprettes et sentral koordinerende organ på videregående skoles nivå basert på virksomheten knyttet til de regionale ressurssentra.

Også på videregående skoles nivå er det etter disse medlemmenes mening nødvendig med økt innsats innen fjernundervisning/fleksible utdanning. F eks kan man på denne måten dekke nasjonale og regionale behov for kompetanse som i dag bare finnes ved et mindre antall videregående skoler. Disse medlemmene foreslår derfor at det etableres et mindre samordnings- og koordineringsorgan på videregående skoles nivå, gjerne bygd på det nettverksorgan som finnes allerede i dag eventuelt sett i sammenheng med fjernundervisningsnettverket NORNET som i dag involverer flere fylkeskommuner.

3. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) - på vegne av utdanningstilbyderne - arbeider aktivt for å stimulere en konkurranse med sikte på å oppnå rimelige teletjenester for utdanningsformål. Videre må KUF sikre distribusjonsmuligheter/sendeflater i etermedier til bruk i etterutdanningsreformen. I dette arbeidet må KUF ajourføre forslag som er fremmet de senere årene om etablering av en ny Kunnskapskanal/Læringskanal på basis av de nye mulighetene som åpner seg knyttet til digitale medier (radio, TV, satellitt m m) og annen ny teknologi. Medlemmene Olsen og Bergersen slutter seg til særmerknadens pkt. 2.

4.13 UTVIKLING AV UNDERVISNINGSTILBUD, ARBEIDSMETODER OG FORSKNING

Problemstilling

Tradisjonen i mange utdanningsmiljøer er knyttet opp mot undervisningen av ordinære fulltidselever. Tilbud om etter- eller videreutdanning rettet mot arbeidslivet krever en annen innfallsvinkel enn tilbud om grunnutdanning, fordi en må foreta en konkret analyse av hva slags kvalifikasjoner og kompetanse det er behov for i en virksomhet eller blant en gruppe arbeidstakere. Både analysen og undervisningsopplegget vil også kunne endre seg raskere. Mange tilbud i dag man-

gler et arbeidslivsfokus, og mye av etterutdanningen preges av korte kurs uten tilstrekkelig basis i reelle behov. Mange utdanningsmiljøer har liten kjennskap til arbeidslivets behov og betrakter ikke arbeidslivet som en målgruppe for sine tilbud. Arbeidslivet på sin side har heller ikke alltid et godt nok bilde av sine egne kompetanse- og utviklingsbehov og kjenner ikke hvilke muligheter som ligger i utdanningsmiljøene.

En barriere for mange miljøer mot å engasjere seg mer aktivt i etter- og videreutdanningsfeltet er kostnadene ved å komme i gang. Å utvikle et nytt brukerrettet undervisningsopplegg kan være ressurskrevende. Produktet, med faglig innhold, tekniske og pedagogiske løsninger, målgrupper mv, skal utvikles og markedsmulighetene skal analyseres. Ikke minst skal lærerkreftene settes faglig og pedagogisk i stand til å undervise en målgruppe som for mange miljøer kan være uvant. Undervisningsinstitusjonen har i denne fasen ingen inntekter av produktet, og prosjektet kan ha stor risiko. Dersom en institusjon har en lang tradisjon for, og et stort omfang av slike aktiviteter, vil risikoen være spredt på flere prosjekter og inntjeningen fra driften på noen prosjekter vil finansiere utviklingen av andre. En annen barriere er manglende kunnskap om sammenhengen mellom utdanning, kompetanse og verdiskaping. Dette gjelder både i forhold til voksenpedagogiske metoder, alternative læringsarenaer, IT og læring, samspill mellom læringsmiljøene og arbeidslivet og avkastning av investeringer i etter- og videreutdanning. Forskning knyttet til etter- og videreutdanning må derfor styrkes.

Alternativer

Siden de fleste utdanningsinstitusjoner er offentlige er det mulig å styrke driftsbudsjettene for at det skal bli større økonomisk handlerom for etter- og videreutdanning. Økte midler kan gjøre institusjonene i stand til å planlegge og iverksette aktivitet på dette feltet, men det forutsetter at utdanningsmyndighetene er i stand til å fordele midlene mellom institusjonene i forhold til evner og muligheter til å lage gode opplegg, og i forhold til de behov som er på brukersiden.

En annen mulighet til å stimulere økt aktivitet er å gi tilskudd for å dekke utviklingskostnader. Ved en slik innretning kunne det forutsettes at det var laget konkrete planer om å utvikle tilbud, at behovssiden var kartlagt, og at institusjonen var i dialog med brukergruppene. Slike utviklingsmidler kunne gå til alle utdanningsmiljøer, uavhengig av offentlig tilknytning. Sett fra utdanningsmiljøets side gir en slik søknadsprosedyre mindre forutsigbarhet enn direkte styrking av driftsbudsjettet.

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at den store kunnskaps- og kompetansemengde som finnes i det eksisterende utdanningssystemet må anvendes innenfor en etter- og videreutdanningsreform, og at hovedinnsatsen må settes inn på å få en effektivt fungerende tilbudsside tilpasset den voksne delen av befolkningen. Målet blir dermed å skape et mer dynamisk marked mellom utdanningsmiljøer og arbeidsliv. Et marked som i større grad må fungere på brukernes premisser.

Utvalget foreslår at det for å stimulere til utvikling av nye brukertilpassede undervisningstilbud, voksenpedagogiske arbeidsmetoder og motivasjonstiltak, innføres en egen finansieringsordning for slike utviklingsaktiviteter. Det må også settes av midler til forskning.

Med sine brede utdanningstilbud og sin forsknings- og undervisningskompetanse bør universiteter og høgskoler spille en viktig rolle i etter- og videreutdanningen. Utvalget forutsetter at Kirke-, utdannings- og forskningspartementet vurderer dagens regelverk med tanke på å imøtekomme behovene for etter- og videreutdanning i arbeids- og samfunnsliv.

Med sin desentraliserte struktur og faglige bredde bør også de videregående skolene bidra aktivt i etter- og videreutdanningen i sine regioner. Utvalget forutsetter at departementet bidrar til et regelverk og organisasjonsformer slik at de videregående skolene kan skape fleksible og tilpassede etter- og videreutdanningstilbud.

Studieforbundene, de frittstående fjernundervisningsinstitusjonene og folkehøgskolene er viktige aktører på etter- og videreutdanningsfeltet. Utvalget forutsetter at departementet ser til at regelverk og organisasjonsformene fremmer et best mulig samvirke mellom det offentlige utdanningssystemet og disse voksenopplæringsorganisasjonene.

Medlemmene Bergersen, Frivold, Grepperud, Hille Valla, Nørstegård, Olsen, Schønberg og Sæbønes foreslår at det innen et år initieres et større utviklingsprosjekt for IT og læring som omfatter følgende fire FoU-program:

- *Et program for anvendelse av nettbaserte og interaktive medier i kompetanseformidling.*
- Et program som fremmer utviklingsarbeid innen IT og pedagogikk og IT og nye organisasjons- og samarbeidsformer.
- *Et program for å søke løsninger på kort og lang sikt når det gjelder utnytting av bibliotekene i fleksible utdanning.*
- *Et program som setter søkelys på IT som redskap i funksjonshemmedes kompetanseutvikling.*

Medlemmene Bergersen, Frivold, Grepperud, Hille Valla, Nørstegård, Olsen og Schønberg vil her kort knytte noen kommentarer til utfordringer på biblioteksektoren.

Økt satsing på fjernundervisning, fleksibel utdanning stiller bibliotekene generelt, og fagbibliotekenes spesielt, overfor en stor utfordring bl a fordi studentene forutsettes å gå inn i en læringsprosess hvor de selv må ta større ansvar og initiativ. Dette vil bl a føre til at bibliotekene vil benyttes stadig mer aktivt.

På kort sikt handler utfordringene om å løse problemene knyttet til kapasitet og merkostnader ved fjernlån og til utvikling av digitale veiledningstjenester, f eks når det gjelder informasjonssøk. På lang sikt handler det om å realisere ideen om det digitale bibliotek. Her er utfordringene mange, bl a knyttet til royalties og organisering. Men de muligheter som avtegner seg knyttet til å få fagbøker og forskningsrapporter tilgjengelig for allmennheten, gjør at disse medlemmene mener utprøving av dette bør komme i gang ved fagbibliotekene.

Utdanningsmiljøer og arbeidslivet vil i fellesskap være i stand til å klarlegge reelle kompetansebehov, og gjennom felles utviklingstiltak generere den kompetansen som er påkrevet.

Grupper med svak utdanning må motiveres til å etterspørre- og ta del i kompetansehevende tiltak, til å se nytten av ny kunnskap og til å ta del i målet om å heve samfunnets totale kunnskapsnivå. Utfordringene vil være store for å skape praktisk tilgjengelighet, en tilnærmingsmåte- og en pedagogikk som tilpasses denne gruppen. Samarbeid mellom skole og arbeidsliv vil ha avgjørende betydning for å skape nødvendig nærhet til opplæringssituasjonen.

Utviklingsarbeidet skal støtte utviklingen av produkter, programmer og prosesser, slik at denne type aktivitet etter hvert kan bli en normal del av enhver utdanningsaktørs virksomhet. Bare unntaksvis bør en støtte ren drift av slike tilbud fordi driftstilskudd lett kan virke konkurransevridende. Utgiftene til drift forutsettes dermed dekket av brukerne. Søknad om utviklingskontrakt kan komme fra etterspørselssiden (virksomheter, bedrifter, nettverk, organisasjoner, bransjer, personer mv) eller fra undervisningstilbyderene. Både universiteter, høgskoler, ressurssentre,

studieorganisasjoner, fjernundervisningsorganisasjoner og private tilbydere kan søke om utviklingskontrakter, og søknadene kan også inkludere utviklingen av samarbeid mellom ulike tilbydere og kompetanseoppbygging av tilbudssiden. Tilskuddsordningen bør kunne praktiseres slik at det inngås konkrete utviklingskontrakter med lokale undervisningsmiljøer, og at etterspørselssiden er trukket inn allerede ved inngåelsen av utviklingskontrakten.

Utviklingskontraktene er ment å kunne gå inn i finansieringen av bl a utvikling av tilbud for virksomheter, bedrifter, nettverk av bedrifter, bransjer eller regioner, samt til prosesser som bringer arbeidsliv og utdanningstilbydere nærmere sammen.

For en stor del av programmene kan det knyttes en forutsetning om at et ferdig utviklet tilbud også skal kunne være fritt tilgjengelig og anvendes av andre institusjoner og miljøer.

Utdanningsmiljøene kan søke om utviklingskontrakter for å utvikle nye studietilbud. Spesielt skal forholdene legges til rette for at slike utviklingskontrakter gis til utdanningsmiljøer og virksomheter i fellesskap. Det er forventet at utdanningsmiljøene skal bli profesjonelle i å betjene arbeidslivet og voksne studenter. Denne dreiningen i målgruppe og utdanningsperspektiv utfordrer den tradisjonelle lærerkompetansen. Det er etter utvalgets mening nødvendig å investere i en utvidet og endret lærerkompetanse. Denne endringen må spesielt være rettet mot områder som mediepedagogikk, voksenpedagogikk og virksomheten som læringsarena.

Medlemmene Frivold, Grepperud, Hille Valla, Nøstegård, og Schønberg foreslår i tråd med sitt forslag under punkt 4.12, at SOFF tilføres midler både fra midlene foreslått til fjernundervisning og utviklingsprogrammet. En tilsvarende prosjektpott må avsettes til tilsvarende samarbeidsprosjekter på videregående nivå.

4.14 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING/RESSURSSENTRENES ROLLE I ETTER- OG VIDEREUTDANNING

Ressurssentrene er avdelinger ved videregående skoler eller frittstående sentra med tilknytning til videregående opplæring, som på kommersiell basis tilbyr kurs og andre tjenester til arbeids- og næringsliv. Ressurssentervirksomhet er den delen av en skoles opplæringsaktiviteter som ikke er rettet mot skolens ordinære elever.

Utvalget vil peke på at ressurssentrene i en nasjonal satsing på etter-og videre-rutdanning bør kunne ivareta flere sentrale oppgaver, f eks:

– Tilbyder av videregående skoles kompetanse til arbeids-og næringsliv
– Fungere som en utadrettet pådriver og koordinator i regionens samlede kompetansearbeid.
– Samarbeidspartner for høgre utdanning og ev andre utdanningstilbydere slik at regionene tilføres relevant kompetanse

Ressurssentrenes tilbyderfunksjon-rammevilkår

Etter utvalgets vurdering vil en etter-og videreutdanningsreform utløse et omfattende behov for videregående skoles kompetanse. Dette vil i seg selv styrke sentrenes inntjening. Man står overfor en stor oppgave knyttet til kompetansemessig utviklingsarbeid både når det gjelder fagutvikling og når det gjelder kompetansearbeid ved ulike virksomheter. Det vil derfor ikke være unaturlig at ressurssentrene styrkes økonomisk. I første omgang må dette være et fylkeskommunalt ansvar.

Nettverk og samarbeid

Utvalget mener at de regionale ressurssentraene må inngå i et aktivt samarbeid med de videregående skolene i regionen. Utvalget mener at ressurssentrene i framtiden i større grad bør få anledning til å delta også i det praktiske og organisa-

toriske arbeidet ved utvikling og gjennomføring av høyere utdanningstilbud i regionene. Ressurssentrene bør også fungere som en viktig samarbeidspartner og trekkes inn i konkret utviklingsarbeid knyttet til utdanningsbehov i regionene.

Ressurssentrene som pådrivere i det regionale kompetansearbeidet

Nyere norsk forskning tilsier at man i arbeids-og næringslivet bare i begrenset grad er i stand til å sette kompetanse inn i en helhetlig og strategisk sammenheng. Dette er en av de viktigste grunnene til de kompetansemessige ulikhetene man i dag kan identifisere både på individ-og virksomhetsnivå.

Etter utvalgets mening tilsier disse resultatene at det er behov for å etablere en regional infrastruktur som kan ivareta det grunnleggende kompetansearbeidet. Et vesentlig mål må være at virksomhetene må øke sin bestillerkompetanse i opplæringssystemet. Eksempler på slike oppgaver er motivasjon, informasjon, kompetansekartlegging, kompetansevurdering, koordinering og samordning av tilbud, samarbeid med høgre utdannningsinstitusjoner, utvikling av skreddersydde utdanningopplegg, formidling mellom bruker-og kompetansemiljø.

Dette er oppgaver som bare kan løses gjennom et nært og kontinuerlig samarbeid mellom en aktiv, utadrettet og kompetent enhet og brukerne.

Utvalget finner at slike oppgaver bør tillegges de regionale ressurssentrene. Det er flere grunner til dette:

- **De har et regionalt nedslagsfelt**
- **De er etablert med tanke på kompetanseutvikling**
- **De har nær tilknytning til det videregående skoleverk**
- **Det oppnås en kobling til fylkeskommunens ansvar i fylkesplansammenheng både når det gjelder utvikling av lokalsamfunn, region og næringsliv.**

Som det er påpekt over vil en en slik regional struktur også være viktig for tilbydersiden.

De regionale ressurssentrene vil f eks i forhold til høgre utdanning fungere som viktige informanter i forhold til å definere relevante utdanningstilbud og som samarbeidspartnere ved gjennomføring av utdanningstilbud.

I ressurssentrenes funksjon ligger det også at de må kunne tilby et godt studiemiljø, klasse- og grupperom som er tilrettelagt for bruk av teknologi (PC/bildetelefon/nett-tjenester). Tilgjengeligheten til slike fasiliteter bør være maksimal. På denne måten sikres reformen et lokalt/regionalt forankringspunkt som alle individer, virksomheter og myndigheter kan gjøre bruk av.

Rammevilkårene må endres slik at det blir en grunnfinansiering som er bedre enn tilfellet er i dag. Utvalget mener at for prosjektperioden bør denne grunnfinansieringen dels skje ved at fylkeskommunene øker sine bidrag til ressurssentrenes virksomhet, dels ved at staten yter et tilskudd via de midler utvalget har foreslått avsatt til intern kompetanseutvikling.

Når det gjelder kompetanse bør tilsatte ved ressursentrene pålegges deltakelse i et kompetanseutviklingsprogram som omfatter de funksjoner som skal ivaretas som regional kompetansepådriver.

Utvalget mener det er en sak for fylkeskommunen å avgjøre spørsmål om antall ressurssenter. Man ser heller ikke bort fra at andre enn de regionale ressurssentra kan påta seg den regionale pådriverrollen. Det er sentralt at alle de videregående skolene i regionen aktiviseres som en del av den samlete ressurssentervirksomheten.

4.15 SPESIELLE MÅLGRUPPER OG GRUPPER UTENFOR ARBEIDSMARKEDET

De fleste av utvalgets forslag er rettet inn mot hele befolkningen, og er uavhengig av tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette gjelder f eks forslagene om å endre inntakskravene ved universiteter og høgskoler, muligheter til å få dokumentert sin realkompetanse og tilbud om grunnskole og videregående opplæring. Et bedre utviklet fjernundervisningstilbud vil også kunne komme alle deler av befolkningen til gode.

Den delen av befolkningen som av ulike grunner er utenfor arbeidsmarkedet vil naturligvis ikke ha behov for en rett til permisjon, men det kan være behov for andre tiltak som kan lette deltakelsen i utdanningsopplegg. Utvalget har ikke gått grundig inn i vurderingen av finansieringsordninger og spesielle tiltak for å sikre denne delen av befolkningen like muligheter til å ta del i reformen.

Utvalget forutsetter at forslagene skal gjelde for alle grupper, også grupper utenfor arbeidslivet. En må særskilt se på ordningene som skal forplikte fylkeskommunen til å gi tilpassede opplegg for grupper med spesielle behov.

Arbeidssøkere som har fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemning som har betydning for deres muligheter for å få arbeid, kan bli registrert som yrkeshemmede i arbeidsmarkedsetaten. Utvalget forutsetter at finansieringsordninger og tilgjengelighet for grupper utenfor arbeidsmarkedet blir klarlagt i den videre behandling av reformen. Spesielt må mulighetene i Statens lånekasse, arbeidsmarkedsetaten og folketrygden vurderes. Ved statlig finansiering er det mulig å stille krav om tilrettelegging slik at alle grupper kan delta. Ved å øke forsørgertillegget i støtten fra lånekassen, vil det bli lettere for hjemmeværende å få organisert barnepassordninger.

Forslaget om en finansieringsordning for utvikling av utdanningstilbud gir mange muligheter til å dekke ulike målgrupper. For det første gir ordningen muligheter for å støtte utvikling av tilbud målrettet mot deler av befolkningen. Det kan være snakk om alt fra programmer med sikte på etterutdanning av lærerkreftene til opplegg for utsatte grupper. For det andre vil det i en god del tilfeller være mulig å stille krav om at tilbudene skal være åpent tilgjengelig, og at det faglige og pedagogiske opplegget som utvikles skal stilles til rådighet for andre utdanningsmiljøer.

4.16 INFORMASJONSTILTAK

Problemstilling

Det finnes i dag ingen samlet oversikt over etter- og videreutdanningstilbud, og ingen instans har ansvaret for å veilede eller å ha overblikk over den samlede aktivitet. De som ønsker informasjon om tilbud og muligheter, må skaffe seg det ved å kontakte enkeltinstitusjoner, offentlige etater (kommuner, fylker, arbeidskontorer mv), private organisasjoner, eller eventuelt gjennom arbeidsgiver, brosjyrer, tidsskrifter eller aviser.

Alternativer

I utgangspunktet vil det være en fordel for en utdanningssøker å kunne henvende seg ett sted som kan gi all relevant informasjon og veiledning. Å sikre, bearbeide og systematisere informasjon om all etter- og videreutdanning er imidlertid en enorm oppgave. Informasjonen må være av høy kvalitet (korrekt og ajour), og den må være komplett.

Utdanningstilbyderne selv er de nærmeste til å sikre kvaliteten på primærinformasjonen, og de vil også være opptatt av å ha en så korrekt og oppdatert oversikt som mulig. Dette tilsier at ansvaret for informasjon bør ligge hos utdanningsmiljøene. Imidlertid vil det kunne innebære at det blir vanskeligere for de utdanningssøkende å få en samlet oversikt over utdanningstilbudene.

En mellomvariant er at en instans har ansvaret for å samle informasjon fra tilbyderne uten å ha ansvaret for informasjonens innhold eller at all informasjon er med. Internetteknologien legger til rette for at det kan etableres en sentral informasjonstjener med pekere til andre tjenere. Denne instansen kunne også utarbeide en summarisk oversikt over tilbudene, med angivelse av hvor det er mulig å hente inn flere opplysninger. Selv om ansvaret for tilrettelegging og betjening legges et sted, må kvalitetssikring og oppdateringen av et slikt datasystem utføres av den enkelte institusjon/utdanningstilbyder.

Arbeidsdirektoratet har allerede en database med utdanningsinformasjon som kan utvikles videre. Sentralorganet for fjernundervisning på universitets og høgskolenivå (SOFF) og Nasjonalt læremiddelsenter (NLS) har etter hvert etablert en god nettbasert oversikt over tilbudene på høyere utdanning og videregående opplæringsnivå. Et utviklingsprosjekt der SOFF og NLS samarbeider med Voksenopplæringsforbundet og Norsk forbund for fjernundervisning er startet opp og vil kunne dekke hele voksenopplæringsfeltet.

Utvalgets vurderinger og forslag

For at en etter- og videreutdanningsreform skal kunne omfatte flest mulig vil det være av stor betydning at korrekt, målrettet og oppdatert informasjon om utdanningsmuligheter og tilbud er tilgjengelig på en godt tilrettelagt måte.

Utvalget foreslår at én instans får ansvaret for å legge til rette for at informasjonen kan samles og gjøres lett tilgjengelig for alle utdanningssøkende.

KAPITTEL 5

Organisering og gjennomføring

5.1 ORGANISERING PÅ SENTRALT NIVÅ

En forutsetning for en vellykket gjennomføring av en nasjonal handlingsplan for voksenopplæring og kompetanseutvikling vil være:

- at man evner å utvikle de metoder og arbeidsformer som er nødvendig for å nå ut til de mange forskjellige grupper handlingsplanens tiltak skal nå
- at man etablerer effektiv styring og ledelse for planen som helhet og for de enkelte tiltakene
- at man stiller nødvendige økonomiske ressurser til rådighet

Det langsiktige målet med reformen er å utvikle en bred forståelse og effektive systemer for livslang læring, der hele den voksne delen av befolkningen deltar. Som første fase på veien mot dette målet foreslår utvalget en rekke tiltak både for å øke den enkeltes muligheter til å delta i voksenopplæringsaktiviteter ut i fra egne forutsetninger og for å bidra til økt kompetanse i arbeidslivet.

Den nasjonale handlingsplanen må etter utvalgets mening inneholde flere tiltak som vil kreve endring av eksisterende lov- og regelverk. Den vil kreve nye arbeidsformer og en betydelig innsats i utvikling av nye voksenpedagogiske metoder og formidlingsformer. Dette gjelder både for å skape en større nærhet mellom arbeid og utdanning, og for å sikre en fornuftig bruk av de mulighetene kommunikasjons- og informasjonsteknologien åpner for.

Når det gjelder de lov- og regelendringer som følger av utvalgets forslag, forutsetter utvalget at disse blir forberedt, iverksatt og fulgt opp av det forvaltningsorgan som har ansvaret for lovområdet.

Utvalget har foreslått at handlingsplanen bør inneholde utvikling av et omfattende system for fjernundervisning og det er i tillegg forutsatt et betydelig utviklingsarbeid både i forbindelse med dokumentasjonsordninger og brukertilpassede undervisningsopplegg. Dette vil kreve innsats både fra utdanningsmiljøene, kommuner og fylkeskommuner samt staten. Det er også forutsatt en rekke informasjonstiltak.

Dersom denne delen av reformen skal fungere etter forutsetningene, må det etableres en styrings- og ledelsesform som sikrer en bred forankring hos brukerne, fleksibel og god kontakt med forsknings- og utdanningsmiljøene, prosjekttilpassede finansieringsløsninger og kvalifisert prosjektledelse.

Utvalget vil foreslå at ansvaret for disse oppgavene blir lagt til en nyopprettet organisatorisk enhet. Enhetens formål blir å

- **initiere og/eller delta i finansieringen av utviklingsprosjekter som kan føre til nye og bedre pedagogiske arbeidsmetoder, evaluerings- og dokumentasjonsmetoder, samt voksenopplæringstilbud.**
- **utvikle og styre prosjekter som kan føre til en bedre infrastruktur for bruk av informasjons- og telekommunikasjonsteknologi i voksenopplæring og kompetanseutvikling**
- **sørge for at det etableres gode informasjonssystemer som på en effektiv måte når fram til de ulike målgruppene**

Utvalget anbefaler at utviklingssekretariatet for etter- og videreutdanning legges utenfor departementene, etter prinsipiell modell av SND.

Utvalget har ikke tatt stilling til detaljer i den organisatoriske oppbyggingen av en slik enhet, men vil understreke betydningen av at den får et styre som står fritt i valg av organisasjonsform og ledelse, og at den nye finansieringsordningen for utviklingskontrakter legges inn under dette styret.

Medlemmene Briseid, Kaels, Lorentsen, Reymert, Stensaker og Sæbønes kan ikke se at forslaget om en egen organisatorisk enhet er gitt en god begrunnelse og vil derfor ikke gå inn for dette forslaget.

Det er ikke presisert i utvalgets mandat hvilket tidsperspektiv som skal legges til grunn i iverksettingen av handlingsplanen., men utvalget antar at dette blir klarlagt i den stortingsmeldingen som er varslet våren 1998. Utvalgets forslag er lagt opp slik at ulike tiltak kan iverksettes enkeltvis, noen tiltak er permanente endringer og satsinger, noen har en mer kortsiktig horisont og noen er utviklingsorientert. Det vil være naturlig at tiltakene evalueres løpende, og at de etter en tid blir gjenstand for en grundig gjennomgang hvor alle sider ved handlingsplanen bedømmes. Basert på en slik evaluering, vil man kunne ta stilling til hvorvidt og på hvilken måte de ulike tiltakene skal videreføres, hvordan organiseringen skal være og hvordan arbeidet mot de langsiktige målene skal videreføres.

5.2 LOKAL OG REGIONAL ORGANISERING

Norge har et mangfold av organisasjoner. Dette gjelder også for voksenopplæringsfeltet hvor det etterhvert finnes en rekke aktører. For utvalget er det viktig å understreke at etter- og videreutdanningsreformen organisatorisk i størst mulig grad må bygge på de institusjoner vi allerede har eller eventuelt en omorganisering av disse.

Utvalget har understreket viktigheten av at det på en organisert måte er utstrakt kontakt mellom ulike statlige myndigheter, med organisasjonene i arbeidslivet, utdanningsinstitusjonene, studieforbundene, samt kommuner og fylkeskommuner. Det er derfor behov for samarbeidsfora også på lokalt/regionalt nivå.

Kommunene skal ha ansvaret for grunnskoleopplæringen og fylkeskommunen for videregående opplæring. Det er en lokal oppgave at kommunene vurderer samarbeidsmulighetene seg i mellom, med andre utdanningsmiljøer og med fylkeskommunen for å skape voksenopplæringsmiljøer og fleksible ordninger for voksne.

På lokalt/regionalt nivå mener utvalget at det må være rom for lokale tilpasninger. Dersom det allerede eksisterer kontakt- og koordineringsfora som fungerer hensiktsmessig, er det mulig å bygge videre på disse. Utvalget foreslår ikke å etablere nye organer til dette formålet. Et alternativ utvalget vil peke på er arbeidsmarkedsrådene i en forsterket form. Høyere utdanningsinstitusjoner må trekkes inn i samarbeidet, og det må også etableres et samarbeid med SNDs regionale organisasjon.

KAPITTEL 6

Økonomiske konsekvenser

6.1 SAMFUNNSØKONOMISKE KONSEKVENSER

Utvalget legger stor vekt på at en etter- og videreutdanningsreform skal være samfunnsøkonomisk lønnsom, samtidig som en reform skal være i samsvar med fordelings- og velferdspolitiske målsettinger. Det er åpenbart at det i årene framover er behov for en betydelig satsing på etter- og videreutdanning. Som pekt på i kapitel 2 står samfunnet overfor store utfordringer blant annet knyttet til den teknologiske utviklingen og forsterket internasjonalisering. Dette krever faglig utvikling og omstillingsevne i arbeidsstyrken. Utdanning er også en viktig del av en politikk for at enda flere skal ha muligheten til å delta aktivt i arbeidslivet. Videre er utdanning og kompetanse av stor betydning for fordeling av inntekt, for likestilling og for innflytelse i samfunnet. Likevel har samfunnet begrensede ressurser som kan brukes til utdanning. Det som avgjør om en reform vil være vellykket, er om den legger forholdene til rette for riktig omfang av samfunnets satsing på etter- og videreutdanning, en riktig fordeling av satsingen mellom ulike individer, og ulike typer utdanning, og at den utdanning som gjennomføres er av høy kvalitet.

Analyser av gevinster og kostnader ved utdanning i alminnelighet, og etter- og videreutdanning spesielt, viser at det er knyttet stor usikkerhet til den samlede avkastningen (se *"Gevinster og indirekte virkninger"* i kap 8 i del II). Utvalget har derfor ikke grunnlag for å si hva som er det riktige omfanget av etter- og videreutdanning i dag eller i årene framover. Utvalget tar utgangspunkt i at det er partene i arbeidslivet, arbeidstakere og arbeidsgivere, som i hovedsak vil dra fordel av den produktivitetsøkning som etter- og videreutdanning vil medføre. Det er også de enkelte aktører i arbeidslivet som har mest informasjon om hvilken avkastning og hvilke kostnader som ulike typer utdanningstiltak vil kunne ha. Beslutninger om hvilken og hvor mye etterutdanning som en bør satse på, bør derfor først og fremst tas av de ulike aktører i arbeidslivet. Dette krever at det også skal være partene i arbeidslivet som må dekke det vesentlige av kostnadene ved etter- og videreutdanning, i samme grad som det er disse aktørene som mottar gevinstene. Når det gjelder personer utenfor yrkeslivet, er det viktig med ordninger som ivaretar også deres utdanningsbehov.

Utdanning innebærer store kostnader for samfunnet som helhet, gjennom direkte kostnader knyttet til selve utdanningen, og gjennom redusert produksjon ved tapt arbeidstid. Disse kostnadene innebærer i utgangspunktet reduserte muligheter for samfunnet til å satse på andre områder. Utdanningen er bare lønnsom for samfunnet dersom disse kostnadene oppveies ved enda større gevinster, f eks økt produktivitet for arbeidstakeren, lengre yrkesaktivt liv, eller ikke- økonomisk utbytte for arbeidstakeren og samfunnet som helhet. En samfunnsøkonomisk riktig beslutning om hvor mye og hvilken utdanning som skal gjennomføres krever at kostnader og gevinster ses i sammenheng.

Drøftingen i *"Gevinster og indirekte virkninger"* i kapittel 8 peker på at det både er flere årsaker som kan føre til at aktørene i arbeidslivet vil velge for mye utdanning, og flere årsaker som kan føre til at de vil velge for lite utdanning, i forhold til det omfang som vil være samfunnsøkonomisk gunstig. Dersom en stor del av kostnadene ved utdanningen er dekket av det offentlige (bl a direkte utdanningskostnader og skattetap ved redusert produksjon), samtidig som gevinsten ved utdanning i hovedsak tilfaller arbeidstaker og arbeidsgiver, vil aktørene i arbeidslivet kunne

velge for mye utdanning. Konkurranse mellom arbeidstakere om de mest attraktive jobbene kan også føre til at arbeidstakerne tar mer utdanning enn det som er samfunnsøkonomisk gunstig. På den annen side kan utdanning medføre betydelige positive virkninger også for andre enn den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver. Bl a kan læring i en bedrift gi positive virkninger på andre bedrifter i bransjen. Den trolig viktigste positive virkningen er knyttet til at utdanning kan bidra til å opprettholde og forbedre arbeidstakeres produktivitet og dermed redusere risikoen for at de faller ut av arbeidslivet.

Utvalgets forslag kan ses i sammenheng med hvordan enkeltaktørers valg påvirker velferden for resten av samfunnet. For det først er det grunn til å tro at omfanget av etter- og videreutdanning i dag er begrenset av en for lite utviklet tilbudsside, og for noens vedkommende, for lite kunnskap om verdien av etter- og videreutdanning. Utvalgets forslag tar sikte på en betydelig forbedring av tilbudssiden, bl a gjennom å gjøre rammebetingelsene for de offentlige utdanningsinstitusjonene mer egnet, og gjennom støtte til utviklingskontrakter for tilbud rettet mot arbeidslivet. For det andre kan det være grunn til å tro at deler av arbeidslivet ikke tar behovet for etter- og videreutdanning tilstrekkelig alvorlig. Et bedre tilbud vil kunne medføre at flere arbeidstakere og virksomheter erkjenner behovet for faglig oppdatering av arbeidsstokken. Utvalgets forslag om rettighet til utdanningspermisjon må også ses i sammenheng med dette aspektet. For det tredje er det særlig viktig at etter- og videreutdanning brukes aktivt for at en størst mulig andel av befolkningen kan være i lønnet arbeid. Dette krever bl a at alle yrkesaktive får anledning til å følge med på den faglige utviklingen innenfor sitt arbeidsområde. Dette er et ansvar som først og fremst arbeidslivets parter må følge opp. Det er også av stor betydning at de utenfor arbeidslivet kan få økt sin kompetanse for å kunne gå inn igjen i arbeidslivet. Utvalget foreslår at den offentlige innsatsen på dette feltet styrkes, bl a ved finansiering av tilbud om videregående opplæring til de voksne som ikke har dette fra før, og til støtte til denne gruppen gjennom Statens lånekasse.

Dersom en stor andel av arbeidsstyrken raskt skulle tas ut av produksjonen for å delta i utdanningsopplegg kunne dette hatt store negative virkninger for økonomien. I en oppgangstid med knapphet på visse typer arbeidsraft, slik situasjonen er i dag, kan dette medføre økt lønns- og kostnadsvekst som dermed kan svekke verdiskaping og sysselsetting. Dette kan også vanskeliggjøre politiske målsettinger om økt satsing på prioriterte områder (helse, barnehage og utdanning). En gradvis oppbygging av reformen, med løpende evalueringer underveis, og med en tilrettelegging av tilbudene til arbeidslivets behov, jf omtale nedenfor, vil kunne dempe disse virkningene.

Kvaliteten og kapasiteten på etter- og videreutdanningstilbudene som finnes i dag vil ikke være tilstrekkelig dersom etterspørselen skulle øke sterkt på kort tid. Kvaliteten, og dermed avkastningen, på utdanningstiltakene ville sannsynligvis synke fordi det tar tid å bygge opp kapasitet og gode systemer i utdanningen. Systematisk kompetanseutvikling er i dag ikke en integrert del av alle virksomheters løpende arbeid. En gradvis oppbygging av reformen, med satsing på å utvikle tilbudene av utdanningstjenester kan bidra til at arbeidslivet får mer igjen for sine kompetanseinvesteringer samtidig som noen virksomheter også satser mer på slike investeringer. Om noen år vil det med en vellykket reform ligge til rette for at det i virksomhetene brukes adskillig mer tid og ressurser til kompetanseutvikling.

De fordelingspolitiske målsettingene ivaretas spesielt gjennom å gi voksne et bedre tilbud om å fullføre videregående opplæring. En etter- og videreutdanningsreform vil også være viktig for å redusere mistilpasninger i arbeidsmarkedet. Endringer i arbeidslivet som stiller krav til utvikling og oppdatering av kvalifikasjoner vil særlig kunne ramme de arbeidstakere og personer som i utgangspunktet

stiller svakt i arbeidsmarkedet. En vellykket reform der et av hovedsatsingsområdene er å gi tilbud om videregående opplæring til de som ikke har dette fra før, vil kunne bedre evnen til omstillinger og dermed styrke det framtidige grunnlaget for verdiskaping.

6.2 KONSEKVENSER FOR ARBEIDSLIVET

Det er allerede en stor etter- og videreutdanningsaktivitet både i privat og offentlig sektor. Arbeids- og næringslivet anvender store ressurser for å sikre relevant kompetanse. Reformens utfordringer ligger i å kunne øke kvaliteten og avkastningen på tiltakene, øke omfanget og bedre fordelingen. Avkastningen på de kompetanseinvesteringer som foretas kan økes ved at en får et bredere tilbud av kompetansetjenester med større muligheter for å kunne skreddersy tilbud til virksomhetenes behov.

En god basiskompetanse legger forholdene bedre til rette for at arbeidstakere i større grad vil delta i etter- og videreutdanningsopplegg, og utfordringen ligger i å lage skreddersydde opplegg som i størst mulig grad kan tilpasses virksomheten. En ser i dag at mange virksomheter er villig til å satse aktivt på å bringe arbeidstakerne fram til kompetanse på videregående opplærings nivå, noe som kan indikere at det på sikt er en god investering også sett fra virksomhetens side

Permisjoner påfører arbeidslivet kostnader, både i form av eventuelle lønnskostnader og i produksjonsbortfall. Selv om arbeidsgiver ikke dekker lønnskostnadene, kan det være store kostnader ved at en arbeidstaker er borte. I sykefraværsprosjektet mellom NHO og LO er det beregnet at indirekte kostnader ved fravær beløper seg til i overkant av 500 kroner pr arbeidstaker pr dag. Dette er kostnader i form av bl a administrasjon, ekstra tilrettelegging, kvalitetssvikt, kompetansetap, produksjonsforstyrrelser, overtidstillegg, vikarer, overansettelser, forsinkelser og økt press.

Utvalget legger til grunn at arbeidslivets parter kommer til å bidra vesentlig i en satsing på kompetanseutvikling i årene framover. Hvor mye eller på hvilken måte, legger ikke utvalget noen føringer på.

6.3 STATSFINANSIELLE KONSEKVENSER

Konsekvensene for statsbudsjettet vil være de direkte kostnadene knyttet til reformen, det indirekte inntektsbortfallet staten får som følge av tapte skatte- og avgiftsinntekter i utdanningspermisjonstiden og de indirekte kostnader staten har som arbeidsgiver. Staten kan også, selv der den ikke er direkte arbeidsgiver, velge å ta et sektorpolitisk ansvar for spesielt viktige samfunnssektorer. Eksempler på dette er etter- og videreutdanningsprogrammer innenfor helse- og omsorgssektoren og etterutdanning av lærere. De indirekte kostnadene knyttet til staten som arbeidsgiver er det umulig å beregne på forhånd. De vil være avhengig av de prioriteringer (valg av etter- og videreutdanningsprogrammer for statlige ansatte) som tas i årene fremover.

Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å være bastante i sine forslag om økonomisk styrking for hvert enkelt tiltak, men har valgt å indikere en størrelseseorden.

De direkte budsjettkostnadene vil være knyttet til:

- administrative ressurser i departementet og i ytre etat, bl a etablering og drift av kompetansenemndene og informasjonssentralen for utdanning
- finansiering av tilbud i videregående opplæring

– finansiering av tilbud på grunnskolenivå
– tilskudd til utviklingskontrakter
– tilskudd til kompetanseutvikling i virksomhetene
– styrking av det nasjonale fjernundervisningsnettet
– endrede skatteregler
– etterutdanning av pedagogisk personale

I flere av forslagene vil den største kostnadskomponenten være personalutgifter knyttet til pedagogisk og vitenskapelig personale, og tilgjengeligheten av personalressurser vil også kunne være en begrensende faktor, både i utviklingsarbeidet og i utbyggingen av tilbudet. En tilnærming til både kostnader og mulighetsområde, vil derfor være å ta utgangspunkt i behovet for årsverk eller årsverk til rådighet. Et slikt anslag på behov og tilgjengelige ressurser ville være et godt utgangspunkt for å vurdere hvordan en kunne få etablert tilbud til flest mulig innenfor de personalressursene en har til rådighet. Siden flere av forslagene vil legge beslag på ressurser i de samme miljøene, ville en med et slikt utgangspunkt også kunne foreta en prioritering mellom tiltakene. Både utvikling av nye studietilbud, økt satsing på fjernundervisning, kompetanseutvikling i virksomheter og etterutdanning av lærere vil f eks for en stor grad måtte foregå med personellressurser fra offentlige utdanningsinstitusjoner. De fleste av disse institusjonene vil ikke kunne utvide kapasiteten vesentlig på veldig kort sikt.

Reformens kostnader vil således ikke bare være avhengig av økonomiske prioriteringer i regjering og storting, men også av begrensninger på personalsiden. Dette er noe av årsaken til at reformen er lagt opp som en gradvis prosess. Det er vanskelig å fastslå på forhånd hvor mye personalressurser en vil ha til rådighet for hvert enkelt tiltak og for alle tiltakene samlet. En vil f eks ha behov for ca 3000 lærerårsverk dersom en beregner lærerbehovet med utgangspunkt i et anslag på 30 000 flere voksne elever i videregående opplæring, og med samme forholdstall mellom lærere og elever som i ordinær undervisning. Så mange nye lærerårsverk er ikke tilgjengelig på kort sikt, noe som understreker viktigheten av å tenke kreativt i hvordan undervisningen legges opp, økt satsing på fjernundervisning mv, samt å vurdere kapasiteten i lærerutdanningen.

Administrative ressurser

Arbeidet med reformen bør kunne innpasses i departementenes løpende drift. I første omgang bør ikke utviklingssekretariatet bygges opp til noen stor organisasjon, men maksimalt ha en bemanning på 7-8 personer. Det bør være midler til rådighet for å sette ut oppdrag, spesielt på evaluerings- og oppfølgingssiden. Det er viktig at tiltakene blir systematisert og evaluert fra første dag, både for å ha kontroll på at midlene blir anvendt etter hensikten, og for å kunne trekke lærdom av erfaringene. Partene i arbeidslivet bes om å stille kompetanse og sekretariatsressurser til rådighet for arbeidet. Inkludert kostnader til kompetansenemdene og informasjonssentralen anslås de administrative kostnadene til om lag 20-30 mill kroner pr år.

Finansiering av tilbud om videregående opplæring for voksne

En kostnadsberegning av utvalgets forslag om at staten skal dekke kostnadene ved videregående opplæring vil være preget av meget stor usikkerhet. Ingen av variablene i regnestykket lar seg fastslå med nøyaktighet, og beregningene må derfor mer betraktes som regneeksempler enn som pålitelige budsjettprognoser. Utregningene består av følgende elementer:

Kostnader i dag : Dette programmet er innrettet mot voksne som tidligere ikke har gjennomført videregående opplæring. Det finnes imidlertid tilbud til denne gruppen i dag. Flere tusen i aldersgruppen over 25 år deltar hvert år i undervisning på videregående skoles nivå. I fylkeskommunale og statlige skoler alene er det nær

12 000 elever årlig. Hvor mange av disse som deltar for første gang foreligger det ingen opplysninger om. I tillegg gir private videregående skoler, studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner tilbud til målgruppen. De offentlige tilbudene er offentlig fullfinansiert uten brukerbetaling, og med unntak av noen få private videregående skoler får de andre tiltakene også offentlig støtte i varierende grad. Siden beregningene tar utgangspunkt i et anslått bruttobehov, og siden tilskuddene er ment å skulle kunne gå til alle godkjente utdanningsarrangører, må den finansiering som allerede ligger inne, beregningsteknisk trekkes fra. Hvordan en i oppfølgingen velger å samordne dagens finansiering og det foreslåtte tilskuddet tar ikke utvalget stilling til. Utvalget vil imidlertid presisere at dette må gjøres på en slik måte at omvalgsmulighetene ikke reduseres i forhold til i dag.

Basert på et anslag på 7500 helårs førstegangselever, med lik fordeling på yrkesfag og allmennfag, og de satser som er redegjort for under, kan en anslå dagens ressursbruk til om lag *430 mill kroner pr år* .

Gjennomføringstid: Andelen som ikke har fullført videregående opplæring stiger med økende alder. Det permanente behovet på tilbudssiden vil være relativt lavt fordi dagens unge har en rett til videregående opplæring, og fordi de fleste benytter seg av rettigheten. På varig basis vil det bare være behov for tilbud til den andelen som senere i livet ombestemmer seg. Programmet dreier seg derfor i stor grad om å ta unna et oppdemmet behov. Selv om programmet klarer å etablere attraktive tilbud, vil ikke alle motiverte i målgruppen melde seg samtidig. Skolegang må tilpasses jobb- og familiesituasjon og planer for øvrig. Det hadde heller ikke vært praktisk mulig å gi hele behovsgruppen et tilbud samtidig. I beregningene legger en til grunn at det tar *10 år* for å ta unna «pukkelen». Årskostnadene varierer proporsjonalt med denne variabelen. Med 5 års gjennomføring, blir gjennomsnittlige årskostnader dobbelt så høye

Størrelse på målgruppe og behov: I offisiell statistikk om befolkningens høyeste utdanningsnivå er gruppen uten fullført videregående opplæring oppgitt til om lag 1,1 mill personer (mellom 20 og 66 år). Hvis en bygger på en representativ undersøkelse foretatt for utvalget av Norsk Gallup blir målgruppen 400 000 personer. En annen kritisk faktor er hvor mange av målgruppen som faktisk vil etterspørre et tilbud om videregående opplæring. Gallupundersøkelsen kan gi indikasjoner, men de er meget usikre. Det er lang vei fra å svare bekreftende på et spørsmål over telefonen til faktisk å sette seg ned med skolebøkene. Hvordan tilbudene blir lagt opp er også avgjørende. Gode tilrettelagte tilbud som fører til at mange lykkes, vil generere økt etterspørsel. Gallupundersøkelsen bør følges opp for å få sikrere anslag på målgruppens størrelse og på hvor mange som er interessert i videregående utdanning. I beregningene har en sett på 3 alternativer. *Alternativ I har en målgruppe på 1 100 000 personer, alternativ II på 700 000 personer og alternativ III på 500 000 personer* . En legger til grunn at*50 pst* av målgruppene ønsker videregående opplæring. Dette gir et *behov for tilbud til henholdsvis 55000, 35000 og 25000 personer pr år* .

Fordeling mellom fag: En sentral variabel i en kostnadberegningssammenheng er fordelingen på allmennfag og yrkesfag samt fordelingen mellom de ulike kurs og hvor mange som kan avlegge fagprøve etter paragraf 20 i lov om fagopplæring i arbeidslivet. I Gallupundersøkelsen svarer 25 pst at de ønsker allmennfaglig studieretning og 60 pst yrkesfaglig, mens 14 pst vet ikke. Det er enklere å arrangere og lettere å gjennomføre allmennfaglig studieretning og fagprøve etter paragraf 20. Denne etterspørselen vil derfor kunne komme raskere til syne. Det er ikke like enkelt for en 3040-åring å starte forfra på et helt nytt yrkesfaglig løp, ikke minst på grunn av lærlingeperioden. I praksis er det derfor grunn til å tro at andelen allmennfag vil være høyere enn i undersøkelsen. I beregningene legger en til grunn at *1/3*

tar allmennfag og 2/3 yrkesfag . Av de som tar yrkesfag, legger en til grunn at*halvparten kan ta fagprøve etter paragraf 20 i lov om fagopplæring i arbeidslivet.*

Gjennomsnittlig utdanningsomfang : Mange kan bygge videre på tidligere grunnkurs og/eller arbeidslivserfaring, slik at de ikke trenger videregående tilbud i full bredde. Nær 60 pst av de som ikke har fullført videregående opplæring har 10 års skolegang, dvs minst et grunnkurs eller tilsvarende. I hvor stor grad en evner å utvikle et godt system for vurdering og dokumentasjon av realkompetanse vil derfor ha avgjørende betydning, også i en kostnadssammenheng. Dette kan ha to effekter som går i hver sin retning, men hvor begge effektene vil være ønsket og tilsiktet i en reformsammenheng. For det første blir det billigere dersom de fremtidige elevene kan bygge videre på sitt faktiske kompetansenivå, uten slavisk å måtte gjennomgå nøyaktig samme lærestoff og eksamensform som unge førstegangselever. For det andre vil et godt vurderingssystem kunne ha en god motivasjonseffekt som gjør at flere vurderer det som attraktivt å ta videregående opplæring. Flere elever fører til økte kostnader. Tiden den enkelte vil bruke vil også variere. Noen vil ta et fag av gangen gjennom flere år, mens andre ønsker å ta det raskere. Voksne kan ta videregående opplæring i komprimerte løp (raskere gjennomføring enn det som er normalt for ordinære elever) som tilsvarer 2/3 av tiden som ungdom bruker. I beregningene legger en til grunn at hver elev i gjennomsnitt trenger utdanningsomfang tilsvarende*1 års heltidsstudium* .

Størrelsen på stykkprisen : Hvordan prissystemet dimensjoneres og utformes vil kunne få vidtrekkende konsekvenser. Forholdet mellom tilskuddets størrelse og de bakenforliggende kostnadsforhold vil være avgjørende for hvor gunstig det er for utdanningsarrangørene å etablere tilbud. Forholdet mellom de ulike prisene vil være kritisk for hva slags tilbud som vil bli etablert. Det vil ligge mye detaljarbeid bak utviklingen av et slikt tilskuddssystem. Dette er det ikke mulig for utvalget å gjøre. Gjennomsnittlig driftskostnader for en helårselev i fylkeskommunal opplæring var i 1996 47 000 kroner på allmennfag og 76000 kroner på yrkesfag. Driftskostnadene dekker lønn til underviser, lokalkostnader, administrasjon, materialer mv. Kostnadsvariasjonene er betydelige mellom de ulike utdanningstyper. En helårselev på trearbeidsfag koster 83000 kroner, mens en helårselev på allmenne, økonomiske og administrative fag koster 48000 kroner. I fjernundervisning ligger gjennomsnittlig statstilskudd for en heltidsstudent på 5800 kroner. Gjennomsnittskostnadene ved avleggelse av fag- eller svenneprøve varierer mellom fylkene fra 2680 kroner til 5662 kroner. For beregningsformål legger utvalget til grunn *gjennomsnittskostnader på nivå med det som er i ordinær videregående opplæring, dvs 47 000 kroner på allmennfag og 76 000 kroner på yrkesfag. For paragraf 20-kandidater legges en kostnad på 10 000 kroner til grunn* . Satsene er for helårselever, og inkluderer eksamens- og prøveutgifter, teoriforberedende kurs til paragraf 20, samt etterutdanning av pedagogisk personale.

Beregninger etter disse forutsetningene er vist i tabell 6.1. Det er lagt til grunn gjennomsnittlige kostnader pr år i en gjennomføringstid på ti år. Det er betydelig usikkerhet til variablene i regnestykkene. Spesielt er det uvisst hvor mange personer som faktisk vil ønske å ta utdanning, og hva slags utdanning de ønsker å ta. Utvalget tror at det mest realistiske antallet ligger mellom alternativ II og III.

Tabell 6.1:

		Alt I	Alt II	Alt III
Antall personer pr år		55 000	35 000	25 000
Andel allmennfag/personer pr år	33 %	18 333	11 667	8 333

Tabell 6.1:

Andel yrkesfag/personer pr år	33 %	18 333	11 667	8 333
Andel paragraf 20/personer pr år	33 %	18 333	11 667	8 333
Gj. snittlig tid, helårsekvivalent	1,00			
Pris alm fag (kr/mill kroner)	47 000	862	548	392
Pris yrkesfag (kr/mill kroner)	76 000	1 393	887	633
Pris paragraf 20 (kr/mill kroner)	10 000	183	117	83
Sum (mill kroner)		2 438	1 552	1 108
Kostnader i dag (mill kroner)		430	430	430
Nettokostnader pr år (mill kroner)		2 008	1 122	678

Forslaget fra utvalgsmedlemmene *Bergersen, Borgir, Olsen og Stølen* om en støtteordning hvor staten yter tilskudd for å dekke inntil 60 pst av lønnskostnadene i inntil halv tid, vil med de samme forutsetningene om fordeling på fag mv gi et kostnadsbilde som vist i tabell 6.2.

Tabell 6.2:

		Alt I	Alt II	Alt III
Lønnskompensasjon				
Lønn (inkl sosiale	kostnader) kr	200 000		
Andel fri	50 %			
Andel fri paragraf 20	10 %			
Andel dekning	60 %			
Offentlige utgifter mill kroner		2 420	1 540	1 100

Forslagsstillerne tror at med en gunstig ordning for finansiering av lønnsbortfall, vil flere bli motivert til å ta videregående opplæring. Disse medlemmene antar derfor at med et slikt forslag er alternativ II, mest realistisk.

Finansiering av tilbud om grunnskoleopplæring for voksne

En står overfor noen av de samme problemene ved å beregne kostnader ved grunnskoleopplæring for voksne som ved videregående opplæring. Målgruppen er imidlertid betydelig mindre, og fagene er mer kostnadsmessig homogene. Totalt består gruppen voksne uten grunnskole av ca 8900 personer, men i tillegg er det en stor gruppe på 80 000 personer med uoppgitt utdanningsnivå. Det er grunn til å tro at store deler av denne gruppen ikke har fullverdig grunnskole. I tillegg vil det være noen som formelt sett har bestått grunnskolen, men med så dårlig utbytte at de har behov for å heve kunnskapsnivået. Variasjonene m h t behov vil også være betydelige. Noen har realkompetansen, og trenger bare et papir for å komme videre på f eks en fagprøve. Disse kan enten ta meget komprimerte løp, eller få tilbud om en opptaksvurdering. Andre kan ha store problemer med å skrive, lese eller regne, og trenger grundig opplæring som kan være langvarig. Tilskuddsordningen kan også legges til rette for å finansiere tiltak overfor spesielle grupper, f eks de i den samiske befolkningen som mangler grunnskolekompetanse i sitt eget morsmål.

Også på dette området ligger det inne stor grad av offentlig finansiering i dag. I skoleåret 199596 fikk 2868 voksne grunnskoleopplæring og 6043 voksne spesialundervisning i kommunal regi. Disse tiltakene er fullfinansiert av kommunene. Om lag 25500 flyktninger og innvandrere fikk undervisning i norsk med sam-

funnskunnskap. Her er det en egen statlig tilskuddsordning til kommunene som dekker deler av kostnadene. En mulighet kan være å slå sammen dagens finansiering med en ny tilskuddsordning til grunnskoletilbud, og la den nye ordningen dekke all undervisning på grunnskolenivå, inkludert norsk for fremmedspråklige. Slike vurderinger krever en detaljert gjennomgang av virkninger for enkeltgrupper og enkeltkommuner som utvalget ikke har foretatt.

Det er ikke mulig å lese ut av kommuneregnskapsstatistikken hvor store ressurser som går til grunnskoleopplæring for voksne i dag. En statlig særfinansiering vil stimulere til økt utbygging av tilbud, men behovsgruppen er relativt begrenset. En regner med at dette tiltaket vil beløpe seg til i størrelsesorden *20-25 mill kroner pr år*.

Tilskudd til utvikling av nye undervisningstilbud og arbeidsmetoder og tilskudd til kompetanseutvikling

Tilskudd til utviklingsprosjekter vil være avhengig av en felles søknad fra tilbuds- og etterspørselsiden. Dette innebærer at virksomhetene og arbeidslivets organisasjoner går aktivt inn i dette arbeidet. Selve utviklingskostnadene som tilskuddene skal dekke vil som oftest ligge hos utdanningsinstitusjoner, fjernundervisningsinstitusjoner, opplysningsorganisasjoner, private tilbydere mv. Alle disse jobber på full kapasitet i dag, og det er begrenset hvor mye kapasiteten kan øke på kort sikt. Det vil altså finnes en øvre grense for hvor tilskuddvolumet kan utnyttes effektivt. Det er imidlertid viktig at utviklingstilskuddene får et stort nok volum til å bli en reell drivkraft i utviklingen av kompetansemarkedet. Størrelsen på tilskuddsordningen vil måtte innpasses i de årlige budsjettopplegg. Utvalget vil foreslå et tilskuddsomfang på i størrelsesorden *200-300 mill kroner pr år* til utviklingsfinansiering*, og 200-300 mill kroner pr år* til tilskuddsordningen for kompetanseutvikling. Disse to ordningen bør ses i sammenheng, slik at det er mulig å kunne koble tilskuddene og bruke ledige midler i den ene ordningen på den andre. Det er også mulig å omprioritere fra andre næringsrettede tilskudd eller benytte studentnedgangen i høyere utdanning til å flytte ressurser fra driftsbudsjettene til tilskuddsordningen. Når det gjelder de foreslåtte endringene i skattereglene, har det ikke vært mulig å få dette beregnet, men det antas at provenyvirkningene blir relativt små.

Utviklingsprogram for fjernundervisning

En satsing her innebærer både en administrativ styrking og en økning av tilskudds- og utviklingsmidler. Utvalget foreslår en styrking i størrelsesorden*40-50 mill kroner pr år*.

Etterutdanning av pedagogisk personale

Kostnader til etterutdanning av pedagogisk personale er i utgangspunktet tenkt lagt inn i tilskuddene til tilbud om grunnskole og videregående opplæring og i utviklingstilskuddene. Tilskuddene er ment å kunne gå til alle utdanningsmiljøer, og på den måten målrettes midlene til de miljøer som faktisk har planer om å igangsette aktivitet på området, og som har konkrete opplegg for etterutdanning av personalet. Dersom det er ønskelig å synliggjøre denne aktiviteten, er det fullt mulig å skille ut etterutdanning som en egen tilskuddspost. Utvalget legger til grunn en styrking i størrelsesorden*50-100 mill kroner pr år* .

Tiltak hvor de økonomiske konsekvensene ikke er vurdert

Utvalget har ikke vurdert de økonomiske konsekvensene av følgende forslag:

- Videreutvikling av privatistordningen i høyere utdanning og etablering av en sentral instans for godkjenning av eksamener fra utenlandske og ikke offentlige norske utdanningsinstitusjoner.
- Eventuelle endringer i Lånekassens regelverk med sikte på å tilpasse ordningene for etter- og videreutdanningsstudenter.

– Eventuelle endringer i den skattemessige behandlingen av investeringer i etter- og videreutdanning.
– Endrede rammebetingelser for universiteter og høgskoler
– Utvikling av dokumentasjonsordning i arbeidslivet

6.4 KONSEKVENSER FOR DEN ENKELTE

Uavhengig av tiltak og ordninger vil reell kompetanseheving bare være mulig med en reell prioritering, sterk motivasjon og aktiv deltakelse fra den enkelte. Utdanning krever hardt arbeid og bruk av tid. Etter- og videreutdanningsreformen skal i første rekke være en investering, ikke en velferdsreform. For at myndigheter og arbeidsgivere skal stille opp, må også kravene til den enkelte være sterke. For å ta grunnskole og videregående opplæring må deltakerne bl a være villig til å bruke deler av sin fritid, og det vil være krav om deltakelse og framdrift.

6.5 ALTERNATIV MED UENDRET RESSURSBRUK

Utvalget har sterke forventninger om at staten, arbeidslivet og den enkelte legger betydelige økonomiske, organisatoriske og menneskelige ressurser inn i etter- og videreutdanningsfeltet i årene som kommer. Mandatet gir utvalget et oppdrag om å utrede minst ett forslag som baserer seg på uendret ressursbruk. Reformforslaget er fra utvalgets side lagt fleksibelt opp. Det er fullt mulig å implementere flere av utvalgets forslag uten nevneverdige økonomiske løft fra statens side. Dette gjelder særlig regel- og systemendringer. Uten tilførsel av ressurser vil de praktiske utslagene av systemendringene komme langsommere. Det er også mulig å omprioritere ressurser innenfor utdanningsområdet eller innenfor de ressurser som går til næringsutvikling. En slik omprioritering kan f eks gjennomføres ved å rette de eksisterende tilskuddene i SND-systemet mot kompetanseutvikling eller endre ressursinnsatsen i offentlige utdanningsinstitusjoner fra ordinær undervisning mot mer aktiv bruk av fjernundervisning. For å satse ekstra på å utvikle nye tilbud, kunne en redusere bevilgningene til utdanningssektoren, og gi midlene tilbake igjen i form av tilskudd basert på aktivitet.

Andre tiltak, f eks en satsing på videregående opplæring for voksne, med det omfanget utvalget har lagt til grunn, vil ikke være mulig å gjennomføre uten ekstra tilførsel av ressurser.

6.6 OPPSUMMERING

Utvalget mener måten reformen er lagt opp på gjør det mulig å høste store samfunnsøkonomiske gevinster med fordeler for norsk arbeidsliv. De statsfinansielle konsekvensene vil avhenge av de budsjettpolitiske prioriteringene i årene fremover. Utvalget har bare antydet en størrelsesorden. En beregning av kostnadene ved forslaget om statlige tilskudd til grunnskole og videregående opplæring, vil være beheftet med meget stor usikkerhet.

Tabell 6.3:

Tiltak	Utvalgets forslag (kostnader pr år)
Administrative kostnader	20-30 mill kroner
Finansiering av tilbud i videregående opplæring	700-1000 mill kroner
Finansiering av grunnskoletilbud	20-25 mill kroner

Tabell 6.3:

Tilskudd til utvikling av nye undervisningstilbud og arbeidsmetoder rettet inn mot arbeidslivet	200-300 mill kroner
Tilskudd til kompetanseutvikling i virksomheter	200-300 mill kroner
Utviklingsprogram for fjernundervisning	40-50 mill kroner
Etterutdanning av lærere	50-100 mill. kroner
SUM	1200-1800 mill kroner

Del II
Bakgrunn og analyser

KAPITTEL 7

Kompetanse og kompetansebehov

7.1 INNLEDNING

Flere offentlige utredninger og politikkdokumenter i nittiårene har vektlagt kompetanse og kompetanseutvikling.

I *sysselsettingsutvalgets* drøfting av en nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene ble bl a utdanningspolitikkens betydning for sysselsettingen vurdert (NOU 1992: 26). Om utdanningspolitikken sier utvalget at «for å utvikle lønnsomme arbeidsplasser i en tidsalder med økende internasjonal konkurranse og store teknologiske og organisatoriske endringer, er det i 1990-årene nødvendig med (bl a) et permanent høyere nivå på innsatsen i etterutdanning og kompetanseutvikling for voksne».

Regjeringen la i *Velferdsmeldingen* vekt på utdanningssystemets betydning som en del av arbeidslinjen og en helhetlig velferdspolitikk (St meld nr 35 (1994-95)), og peker på at for å nå målet om full sysselsetting er det viktig med en stor og dyktig arbeidsstyrke. Full sysselsetting er grunnlaget for en tilstrekkelig høy verdiskapning som gir økonomisk basis for å løse oppgavene i velferdspolitikken.

Sammenhengen mellom en godt utdannet arbeidsstyrke og høy sysselsetting vies også stor oppmerksomhet i *Næringspolitikkutvalgets innstilling:* Konkurranse, kompetanse og miljø (NOU 1996: 23). Utvalget legger vekt på arbeidsstyrkens kompetanse som en konkurransefaktor for næringslivet. «Økt internasjonalisering og en rask teknologisk utvikling gjør at kapital, innsatsvarer og produksjonsutstyr i økende grad blir like tilgjengelige for alle lønnsomme bedrifter. De menneskelige ressursene vurderes som den produksjonsfaktoren som i størst grad kan gi konkurransefortrinn for næringslivet. Både sett fra samfunnets og bedriftenes side er derfor kompetanseheving og en økning i arbeidsstyrkens omstillingsdyktighet en oppgave som blir stadig viktigere.» I omtalen av en etter- og videreutdanningsreform sier utvalget: «Det er etter utvalgets oppfatning avgjørende at en reform for etter- og videreutdanning er forankret i arbeids- og næringslivets behov. I vurderingen av rettigheter knyttet til en etter- og videreutdanningsreform må det stå sentralt at ordningen skal bidra til økt verdiskaping.»

Hovedpunkter

- Flere utviklingstrekk i samfunnet, som internasjonalisering, økt konkurranse og den teknologiske utviklingen, peker i retning av økt omstilling og dermed behov for en arbeidsstyrke som er fleksibel og i stand til stadig å skaffe seg ny kompetanse.
- I mange stillinger er det ikke nødvendigvis utdanningslengde som er avgjørende ved ansettelser. I en stor andel av stillingene i arbeidslivet anser arbeidsgivere det som mest gunstig å ansette en person uten utdanning utover videregående opplæring.
- Framskrivninger av etterspørselen etter arbeidskraft basert på utviklingen de siste 10-15 årene indikerer en fortsatt nedgang i etterspørselen etter arbeidskraft med lavere utdanning, men nedgangen har ikke samme omfang som reduksjonen i tilbudet av denne typen arbeidskraft. Samtidig indikerer framskrivningene at det samlet sett kan bli et overskudd av høyt utdannet arbeidskraft.

– En undersøkelse viser at 2/3 av dem uten fullført videregående utdanning har tenkt å ta eller ønsker mer utdanning i form av videregående opplæring.
– For å få et velfungerende arbeidsmarked bør en satse på at utsatte grupper på arbeidsmarkedet får bedre muligheter til kompetanseutvikling.

I *Langtidsprogrammet 1998-2001* sier regjeringen at den vil satse på videreutvikling av solidaritetsalternativet, der en etter- og videreutdanningsreform, som skal bidra til økt verdiskapning og en omstillingsdyktig arbeidsstyrke, er et viktig element. Det pekes også på at «kunnskap og kulturforståelse er sentralt for den enkeltes identitet og livskvalitet og for å kunne delta aktivt i samfunnslivet. Samtidig er utdanning og kompetanse av stor betydning for fordeling av inntekt, for likestilling og for innflytelse i samfunnet.«

Disse dokumentene slår fast at kompetanseutvikling er viktig for konkurranseevne, sysselsetting og velferd. De går imidlertid ikke inn på hva kompetanse er eller hva slags type kompetanse det er behov for. I dette kapitlet drøftes først begrepet kompetanse. Deretter ser en på noen økonomiske studier og teorier og noen sentrale utviklingstrekk som sier noe om endringer i samfunns- og arbeidsliv. Disse utviklingstrekkene påvirker behovene, men fordi endringene skjer raskt, er det ikke mulig å utpeke spesifikke utdanningsbehov. Til slutt drøftes konkret behovet for tilbud om videregående opplæring for voksne.

7.2 KOMPETANSEBEGREPET

Det finnes svært mange ulike definisjoner på kompetanse. Drøftingen av kompetansebegrepet nedenfor er basert på Nordhaug og Gooderham (1996) og Larsen, Longva, Pape og Reichborn (1997).

Kompetanse brukes ofte som en generell betegnelse på produktive og skapende evner hos individer og organisasjoner. Kompetanse hos individer er kunnskaper, ferdigheter og evner som kan bidra til å løse problemer og/eller utføre arbeidsoppgaver. Den kompetansen som et individ har, påvirker dermed produktiviteten i en arbeidssituasjon. En kan også snakke om kompetanse i en bredere sammenheng. Den er viktig for mestring av ulike livssituasjoner og samhandlingssituasjoner. De fleste empiriske studier som analyserer betydningen av kompetanse, bruker begrepet i den betydning at kompetansen påvirker produktiviteten i en arbeidssituasjon eller omstillingsevnen ved endringer i arbeidssituasjonen. Hvor godt en arbeidstaker utfører en arbeidsoppgave, avhenger ikke bare av vedkommendes evner, men også av motivasjon og innsatsvilje. Motivasjon og vilje vil påvirke hvor mye et individ utnytter sin kompetanse, men disse to elementene holdes ofte atskilt slik at kompetansebegrepet ikke inkluderer motivasjon og innsatsvilje.

Felleskompetanse

Når flere arbeider sammen i grupper, organisasjoner og bedrifter, kan det utvikles noe vi vil kalle felleskompetanse. Felleskompetansen i slike grupper er mer enn summen av de individuelle kompetansene fordi den bl a vil være avhengig av hvordan de ulike individuelle kompetansene står til hverandre, hvordan de kombineres og av gjensidig læring. En viktig del av felleskompetansen i en virksomhet vil være evnen til å utnytte enkeltpersonenes kompetanse på en best mulig måte. Når kompetanse drøftes i det følgende, siktes det til kompetanse hos individer. Dette betyr at når en snakker om kompetanseutvikling i virksomheter, siktes det til utvikling av de ansattes kompetanse, og ikke til utvikling av felleskompetanse. Det er likevel viktig å ta i betraktning at kompetanse kan være noe mer enn individuell kompetanse. Felleskompetanser er vanskelige å observere og måle, og det finnes

derfor få studier på dette området. Det er likevel opplagt at felleskompetanse er av stor betydning i arbeids- og samfunnsliv. Utvikling av kompetanse hos individer i en virksomhet vil ofte samtidig bidra til utvikling av felleskompetansen i virksomheten. Det å satse på kompetanseutvikling av de ansatte i en virksomhet, trenger ikke å gå på bekostning av utviklingen av felleskompetanse i virksomheten.

Realkompetanse og formell kompetanse

En kan skille mellom realkompetanse og formell kompetanse, hvor realkompetanse er det et individ reelt sett kan. Formell kompetanse brukes om kompetanse som kommer til uttrykk gjennom offentlige eksamenspapirer, fagbrev osv. Realkompetanse utvikles gjennom ulike former for læring, som f eks arbeidserfaring, opplæring i arbeidslivet og formell utdanning. Realkompetanse kan være vanskelig å måle og dokumentere. Empiriske undersøkelser av hvilken betydning kompetanse har for individer, virksomheter og samfunn, burde ideelt sett i de fleste tilfeller vurdere betydningen av realkompetanse, men fordi det er problemer knyttet til å måle den, brukes gjerne formell kompetanse (målt ved utdanningsnivå) som variabel når en skal vurdere betydningen av kompetanse. Dokumentasjonsordninger for realkompetanse drøftes i kapittel 13.

Generell og spesifikk kompetanse

Individuell kompetanse kan ha ulike grader av anvendelighet. Kompetanse som kan brukes over et bredt felt og av mange arbeidsgivere, kaller vi *generell kompetanse* . Dersom kompetansen bare kan brukes i spesielle sammenhenger, snakker vi om *spesifikk kompetanse* . Bransjespesifikk kompetanse er bare anvendelig innen en bestemt bransje, og bedriftsspesifikk kompetanse begrenser ytterligere det området hvor kompetansen kan brukes. Eksempler på bedriftsspesifikk kompetanse kan være kunnskap om produksjonsprosesser i en bedrift som produserer et unikt produkt, eller ferdigheter i bruk av datapakker som er skreddersydd for bedriften. Eksempler på mer generell kompetanse er kunnskap om produksjonsprosesser/datapakker som anvendes i mange bedrifter. Spesifikk kompetanse er dermed i mindre grad omsettelig på arbeidsmarkedet enn generell kompetanse. Arbeidstakere som har mye generell kompetanse, har større muligheter til å få arbeid hos andre arbeidsgivere enn arbeidstakere med mye bedriftsspesifikk kompetanse, men lite generell kompetanse.

7.3 BEHOVET FOR UTDANNING OG KOMPETANSE

Fra et virksomhetsperspektiv vurderes behovet for kompetanse først og fremst ut fra om økt kompetanse forbedrer lønnsomheten eller kvaliteten på de varer og tjenester som virksomheten produserer. Kompetent arbeidskraft er av betydning for de fleste forhold ved ulike typer virksomheter: for å kunne produsere varer og tjenester med høy kvalitet og å kunne ta i bruk ny teknologi, for effektiv organisering og ledelse av virksomheten, for gode og tillitsfulle samarbeidsrelasjoner med kunder og leverandører, og for evnen til å håndtere omstillinger. For næringslivet er disse elementene av betydning for konkurranseevnen, og høy kompetanse i alle ledd er selve grunnlaget for en sterk samfunnsøkonomi og et velfungerende velferdssamfunn. Kompetansebehovene i arbeidslivet varierer mellom sektorer og bransjer. Hvilken kompetanse som er mest relevant for å utføre ulike arbeidsoppgaver, avhenger bl a av hvilke produkter og tjenester som produseres, hvilke markeder bedriften opererer i og hva slags teknologi som brukes. For mange virksomheter er det å gi gode muligheter for kompetanseutvikling et virkemiddel for å holde på gode medarbeidere. Ved å tilby de ansatte interessante og utviklende arbeidsoppgaver, kan en virksomhet oppnå gevinster ved at de ansatte i større grad forblir på arbeidsplassen.

I deler av arbeidslivet er det en økende tendens til at ansattes formelle kompetanse blir vektlagt i bedriftenes konkurranse om anbud og ved inngåelse av større kontrakter, ved søknad om lån og ved andre former for avtaler med bedrifter eller institusjoner. Det blir også stadig mer vanlig at virksomheter stilles overfor krav om at arbeidsstokken skal ha visse typer kompetanse for å få ulike typer sertifisering og kvalitetsgodkjenninger. En del av den kompetanseutviklingen som finner sted i arbeidslivet i dag, er en direkte følge av eksterne kompetansekrav som bedriftene blir stilt overfor.

Utdanning og kompetanse har betydning for enkeltindivider på flere måter. Investeringer i kompetanse kan gi økonomisk avkastning som følge av at sysselsettings- og inntektsmulighetene til individet forbedres. I tillegg kan utdanning være et mål i seg selv og et grunnlag for livsutfoldelse, også utenfor yrkeslivet. For de fleste er det knyttet glede til det å lære og øke forståelsen av verden omkring seg. God grunnskolering er en stimulans for videre læring. Grunnleggende språkkunnskaper blir stadig mer nødvendige for å møte internasjonaliseringen og de store mengdene informasjon i dagens samfunn. Kunnskap er sentralt for livskvalitet og muligheter til å delta aktivt i samfunnslivet.

Arbeidstakeres motivasjon for å ta etter- og videreutdanning er i stor grad knyttet til forventninger om at kompetansehevingen skal komme til nytte i den jobben de har. Dette kommer klart fram i en undersøkelse om etter- og videreutdanning blant et landsrepresentativt utvalg av arbeidstakere (Markeds- og mediainstituttet (MMI) 1996). Undersøkelsen viste også at det er svært sjelden at arbeidsgivere sier nei til arbeidstakeres initiativ til å delta i organisert opplæring. Dette tyder på at det i liten grad er konflikt mellom arbeidstakeres uttrykte ønsker og behov for etter- og videreutdanning og det som arbeidsgivere anser som virksomhetens behov. På spørsmål om hva arbeidstakerne først og fremst tror de vil oppnå ved å delta i organisert opplæring, nevnte hele 58 pst større faglig sikkerhet i jobben. 17 pst ønsket å bli mer tilfreds med seg selv. Motiver som å gi jobben et rikere innhold, få høyere lønn og øke mulighetene for opprykk og avansement ble nevnt av hhv 10, 12 og 14 pst av de spurte. Det at så få tror at de vil oppnå høyere lønn ved å delta i opplæring, er i samsvar med en intervjuundersøkelse utført av Econ i fem bransjeorganisasjoner (Econ rapport 36/97). I undersøkelsen hevder representanter for arbeidsgiverne at etter- og videreutdanning i liten grad fører til høyere lønn.

Betydningen av kompetanse og utdanning for samfunnet kan vurderes på mange måter. Utdanning øker befolkningens mulighet for deltakelse i det politiske liv, og er en viktig forutsetning for et velfungerende demokrati. Gjennom utdanningen skjer en viktig samfunnsmessig sosialisering og formidling av normer. Hvordan utdanningssystemet er innrettet, har betydning for ulike deler av befolkningens tilgang og muligheter til å ta utdanning. Dette vil igjen ha konsekvenser for deres arbeids- og inntektsmuligheter og dermed for inntektsfordelingen i samfunnet. Offentlig sektor står for en rekke vitale tjenester av stor samfunnsmessig betydning, bl a utdanning, helse- og sosialtjenester og rettsvesen. Kompetansen til de ansatte i offentlig sektor er helt sentral for kvaliteten på de tjenestene som velferdsstaten tilbyr.

Yrkesgruppenes og profesjonenes betydning i kvalitetsutviklingen av eget fag er også av vesentlig betydning for virksomhetenes kompetanseutvikling. Den enkelte yrkesutøver vil forholde seg til det fagmiljø og de standarder som settes av og for yrkesgruppen, både for å vedlikeholde sitt yrke og for å beholde sin attraktivitet som yrkesutøver. Det kan i en del tilfeller dreie seg om å tilfredsstille krav til autorisasjon og resertifisering.

7.3.1 Studier av utviklingen i kompetansebehov i arbeidslivet

Det hevdes ofte at kompetansebehovene i arbeidslivet har økt over tid, og det er gjort en rekke studier, både i Norge og internasjonalt, som forsøker å belyse kompetansebehov og utviklingen i kompetansebehovene. Utviklingen i arbeidslivet de siste 30 årene kan karakteriseres ved en sterk økning i arbeidsstyrkens utdanningsnivå (se *"Befolkningens sammensetning, utdanningsnivå og tilknytning til arbeidsmarkedet"* i kapittel 9). De næringer og sektorer som har økt sin andel av den totale sysselsettingen, er næringer der det for 30 år siden var relativt høye andeler av de sysselsatte som hadde høy utdanning. Et eksempel på dette er økningen av antall ansatte i offentlig sektor. I tillegg til at endringer i næringsstrukturen har bidratt til å øke bruken av utdanningsbasert kompetanse, har også andelene av arbeidstakere med høy utdanning innen de ulike næringene økt.

Det er nærliggende å tro at det økte utdanningsnivået til de sysselsatte i stor grad reflekterer et økt behov for kompetanse i arbeidslivet, men en kan ikke uten videre si at det er arbeidslivets økende behov for, og dermed etterspørsel etter, kompetanse som er drivkraften bak denne utviklingen. Tilgangen til kompetanse har også blitt bedre etter hvert som utdanningsnivået i befolkningen har økt. Data fra USA og flere europeiske land viser at avkastningen av utdanning for enkeltindivider har økt siden 1980. Lønnsforskjellene mellom høyt og lavt utdannede er altså blitt større samtidig som andelen med høy utdanning også har økt. Dette trekker i retning av at etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft har økt mer enn tilgangen på slik arbeidskraft. I litteraturen er det framsatt to hovedforklaringer på dette. For det første kan økt internasjonal handel vri næringsstrukturen i retning av næringer med stort kompetansebehov etter hvert som sektorer med liten bruk for kompetanse blir utkonkurrert av produsenter i lavkostnadsland. Den andre forklaringen sier at teknologisk endring ikke øker etterspørselen etter alle typer arbeidskraft like mye, men at disse endringene favoriserer utdannet arbeidskraft. Fordi det i alle næringer har vært en tendens til økt bruk av høyt utdannet arbeidskraft, er konklusjonen at dette støtter hypotesen om at teknologisk endring øker behovet for kompetanse (Berman, Bound og Griliches 1994; Machin, Ryan og Van Reene 1994; Mincer 1992).

I Norge har vi ikke hatt den samme økningen i lønnsforskjeller siden 1980 som i mange andre land, snarere tvert imot (Blau og Khan 1996). Ut fra en markedslikevektstankegang skulle dette tyde på at den relative etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft ikke har økt like mye som i de land hvor lønnsforskjellene har økt. Dette undersøkes i et empirisk arbeid av Salvanes og Førre (1997). De bruker koblede person- og bedriftsdata for industrien og bank og forsikringsbransjen i perioden 1986-94. I begge sektorer har det vært en økning i andelen sysselsatte med høy utdanning. Denne tendensen gjelder også i undersektorer i industrien. Forfatterne tolker dette som en viss støtte til hypotesen om at teknologisk endring favoriserer høyt utdannet arbeidskraft. Det viser seg at det skapes flere jobber for dem med høy utdanning, mens det nedlegges omtrent like mange jobber for de ulike utdanningsgruppene. Data for jobbskaping og nedlegging på bedriftsnivå viser en tendens til at bedrifter som vokser, oppretter flest jobber for høyt utdannede, mens bedrifter som nedbemanner, nedlegger flest jobber for dem med lav utdanning. Fordi man i Norge ikke har hatt den samme økningen i lønnsforskjellene som i mange andre land, samtidig som substitusjonen i retning av høyt utdannet arbeidskraft ikke er forskjellig fra den vi finner i andre land, kan en stille spørsmål ved om denne utviklingen først og fremst skyldes at tilbudet av høyt utdannet arbeidskraft har økt. Salvanes og Førre drøfter dette spørsmålet og finner at endringer i tilbudet ikke kan forklare hele utviklingen, men at forskjeller i etterspørselen etter arbeidskraft med ulik utdanningslengde også spiller en rolle. Fordi definisjonen av kompetansebehov

ikke tar hensyn til kostnadsvariasjonene ved å ansette arbeidere med ulike typer kompetanse, vil det ikke nødvendigvis være samsvar mellom mest produktiv og mest lønnsom kompetanse i en stilling. De trekker den konklusjonen at endringer i etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft også er en forklaring bak utviklingen.

Selv om det har vært en utvikling i retning av at en større andel av arbeidsstyrken har høy utdanning, er ikke dette nødvendigvis det samme som at kompetansebehovet har økt tilsvarende. Larsen (1996) definerer kompetansebehov ut fra virksomhetens eller arbeidsgivers perspektiv på en måte som begrepsmessig skiller mellom kompetansebehovet i en bestemt stilling og den kompetansen som den ansatte i stillingen faktisk har. Kompetansebehov defineres som den kompetansen som er mest produktiv for å utføre en jobb eller løse bestemte problemer. Her tas det ikke hensyn til kostnadene ved å ansette arbeidstakere med ulike typer kompetanse. Fafo-rapporten «Bedriften som lærested» baserer seg på den samme definisjonen av kompetansebehov (Larsen mfl 1997). En naturlig tolkning av hvilken kompetanse som er mest produktiv, er at det er den kompetansen som gjør at arbeidstakeren kan løse/utføre oppgavene i jobben raskest og best. Kompetansebehovet er dermed ikke definert ut fra den kompetansen som er nødvendig for å utføre jobben, men ut fra den kompetansen som ville ha vært mest gunstig å ha i jobben. En kan ikke vurdere kompetansebehovet ut fra utdanningen til den som har jobben, uten at en vet om det faktisk er behov for utdanningen i jobben. Arbeidstakernes faktiske kompetanse kan være både høyere og lavere enn det arbeidsgiver vurderer som kompetansebehovet for stillingen.

Kompetansebehov slik det er definert ovenfor, tar utgangspunkt i hva som ville ha vært mest produktivt, og ikke i hva som ville ha vært mest lønnsomt å ha i stillingen. Definisjonen av kompetansebehov tilsier at det er et behov for kompetanseutvikling når kompetansen hos en ansatt ikke er lik det som ville ha vært det mest produktive for å utføre jobben. Hvor langt virksomheter vil gå i retning av å gjennomføre en slik kompetanseutvikling, er avhengig av hva det koster, hvor store produktivitetsgevinstene er, risikoen for å miste gevinsten av kompetanseutvikling til andre virksomheter, og tradisjoner og oppfatninger om kompetanse i virksomhetene (Larsen mfl 1997). Pga kostnadene ved kompetanseutvikling er det verken bedrifts- eller samfunnsøkonomisk lønnsomt å satse så mye på kompetanseutvikling at kompetansebehovene, slik Larsen definerer dem, fullt ut dekkes. Det kan likevel være flere mekanismer som gjør at bedriftenes satsing på kompetanseutvikling ikke tilsvarer det som ville ha vært samfunnsøkonomisk optimalt. Dette drøftes i *"Gevinster og indirekte virkninger"* i kapittel 8.

I *Rekrutteringsundersøkelsen* (Larsen 1996) er det gjennomført spørreskjemaundersøkelser av et utvalg arbeidsgivere som utlyste ledige stillinger våren 1995. Arbeidsgiverne bes om å vurdere den utdanning og erfaring som ville være mest produktiv i de ledige stillingene. Larsen (1995) kobler denne utvalgsundersøkelsen til arbeidskraftundersøkelsen (AKU) for å kunne si noe om utdanningsbehovene i alle stillinger. «Resultatene gir et interessant bilde av utdanningsbehovene i det norske arbeidslivet. For hele arbeidsmarkedet kan det beregnes at arbeidsgiverne våren 1995 helst ikke vil ha mer enn om lag 37 pst av de sysselsatte med høyere utdanning. De foretrekker personer med bare grunnskoleutdanning eller videregående utdanning i 63 pst av stillingene, selv om de kunne fått personer med høyere utdanning på samme lønnsbetingelser.» I privat sektor vurderer arbeidsgiverne det som mest produktivt å ha personer med høyere utdanning i 26 pst av stillingene, mens tilsvarende tall i offentlig sektor er 58 pst. I Rekrutteringsundersøkelsen var andelen ledige stillinger hvor arbeidsgiver mente jobben kunne mestres innen en uke, i underkant av en tredjedel. Samtidig viser rekrutteringsundersøkelsen at opplæringsbehovet for en ledig stilling er høyere i stillinger hvor høyere utdanning anses som

mest produktivt enn i stillinger hvor videregående utdanning er mest produktivt. Disse tallene indikerer at arbeidslivet ikke har noe behov for mest mulig utdanning, men at de i en stor andel av jobbene foretrekker arbeidstakere uten høyere utdanning. I en rekke jobber i privat sektor er det ikke behov for høyere utdanningsnivå for de ansatte. Men dette trenger ikke bety at det ikke er behov for kompetanseutvikling i tilknytning til jobben.

En annen tilnærming til utviklingen i kompetansebehov i arbeidslivet er å foreta kvalitative vurderinger av det faktiske jobbinnholdet. En del internasjonale studier foretar slike vurderinger og studerer utviklingen i ferdighetskrav knyttet til jobbene. Slike studier peker i ulike retninger, og det er vanskelig å si hvilken vei kompetansekravene har utviklet seg. Samtidig er det problemer knyttet til å måle endringer i kompetansekravene. Innføring av ny teknologi kan både gi muligheter for mer variert og utvidet innhold i jobbene, men kan også føre til spesialisering, monotoni og understimulering. Det viser seg at bedriftsledelse og organisasjonskultur har stor betydning for hvordan jobbinnholdet påvirkes av ny teknologi.

Statistisk sentralbyrå har utført framskrivninger av etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft etter utdanning. I løpet av de siste 15 årene har andelen av de sysselsatte med videregående og høyere utdanning vært i klar vekst i de fleste næringer. I beregningene er det lagt til grunn at veksten i disse andelene vil fortsette. Sammenholdt med tilgangen på arbeidskraft er det beregnet hvordan balansen på arbeidsmarkedet blir fram mot år 2010. Resultatene av slike framskrivninger må tolkes med stor varsomhet på grunn av usikkerhet knyttet til den makroøkonomiske utviklingen, endringer i de enkelte sektorenes etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft og endringer i utdanningstilbøyeligheter. Beregningene viser at de høye studiefrekvensene gir et overskuddstilbud av høyt utdannet arbeidskraft. Dette gjelder særlig for personer med høyere utdanning utover 4 år. Dette betyr ikke nødvendigvis økt arbeidsledighet blant disse gruppene, ettersom flere vil gå inn i andre jobber enn dem utdanningene tradisjonelt er rettet mot. Samtidig kan søkningen til disse studiene også bli dempet når de forventede ubalansene blir kjent. Imidlertid er så mange nå i høyere utdanning at veksten i tilgangen uansett vil bli sterk i de nærmeste årene. I ett av framskrivningsalternativene (med utdanningstilbøyeligheter fra 1993) vokser tilgangen på arbeidskraft med videregående opplæring svakere enn etterspørselen. Dette gjelder spesielt en tiltakende knapphet på fagarbeidere innen industri og håndverk.

Selv om etterspørselen etter arbeidskraft med lavere utdanning ventes å bli redusert, vil tilbudet av denne type arbeidskraft bli redusert enda mer. Dette skyldes at dagens unge i langt større grad enn tidligere velger videregående og høyere utdanning. Det at så mange unge fullfører videregående opplæring, bl a som følge av Reform 94, kan medføre at arbeidsgivere framover vil stille tilsvarende høyere krav til nødvendig grunnutdanning. Dette vil i så fall øke etterspørselen etter denne kompetansen mer enn beregnet. Slike beregninger peker i retning av at vi ikke står overfor et generelt kompetanseproblem i den forstand at utdanningsnivået i Norge kan bli for lavt. Slike analyser kan imidlertid ikke brukes til å hevde at det dermed ikke er behov for kompetanseutvikling i arbeidslivet av en annen karakter enn en generell heving av utdanningsnivået målt i studieår og universitetsgrader.

7.3.2 Humankapitalteorien

Begrepet humankapital i økonomisk teori brukes som en generell betegnelse på produktive og skapende evner i en arbeidssituasjon. Denne definisjonen er svært lik definisjonen av kompetansebegrepet i avsnitt 7.2. humankapital omfatter i prinsippet mer enn kompetanse, bl a vil et individs helsetilstand være av betydning for

produktiviteten. Vi begrenser oss her til å se på humankapital som kompetanse. Innen Humankapitalteorien betraktes økt utdanning eller annen kompetanseutvikling som en «investering» i humankapital, og slike investeringer blir analysert på samme måte som en analyserer investeringer i realkapital. På samme måte som investeringer i realkapital (maskiner osv) har investeringer i humankapital både en kostnadsside og en inntektsside. Kostnadene kan deles i*direkte kostnader* , som kursavgifter osv ved formell opplæring og ressursbruk for å arrangere kursene ved intern opplæring, og i *indirekte kostnader* ved at læringsprosessen er tidkrevende for den som får opplæring. Tiden har en alternativverdi, for eksempel ved at personen i stedet kunne ha utført produktivt arbeid. For en person som går på universitetet, vil for eksempel de direkte kostnadene være semesteravgift, kostnader til bøker osv. De indirekte kostnadene er bortfall av arbeidsinntekt, og er i dette tilfellet langt større.

Humankapitalteorien tar utgangspunkt i at både individer og virksomheter vil investere i kompetanse så lenge gevinstene er større enn kostnadene. Gevinster og kostnader trenger ikke bare å være målt i økonomiske termer. For eksempel kan individer vurdere økt livskvalitet som en av gevinstene ved utdanning. Tilnærmingen i teorien er altså at aktørene ut fra sine egne interesser foretar fornuftige investeringsbeslutninger etter at både kortsiktige og langsiktige kostnader og gevinster er vurdert mot hverandre. En viktig innvending mot denne innfallsvinkelen er at det ikke er opplagt at individer eller bedrifter vet nok om de gevinstene de kan få ved å investere i humankapital. Undersøkelser av norske bedrifters investeringer i kompetanse finner at det i liten grad er langsiktige vurderinger av kompetansebehov som ligger til grunn for satsingen (Econ rapport 36/97; Larsen mfl 1997; Nordhaug og Gooderham 1996). Opplæringssatsingen bærer mer preg av å være tilpasset dagens behov basert på det markedet og produksjonen krever, enn av å være basert på langsiktige behovsvurderinger. Dersom en bedrift undervurderer avkastningen av å investere i kompetansen til de ansatte, vil den investere for lite selv om hele avkastningen tilfaller bedriften.

Selv om individer og virksomheter skulle ha god nok informasjon om den avkastningen de selv kan få av investeringer i kompetanse, kan det likevel være andre årsaker til at omfanget av investeringene ikke blir riktig ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette drøftes nærmere i *"Gevinster og indirekte virkninger"* i kapittel 8.

7.3.3 Globalisering, nye næringsstrukturer og internasjonal mobilitet

Det har de seneste årene skjedd betydelige endringer i den internasjonale konkurransen og i næringsstrukturene. Rask og vidtrekkende teknologisk utvikling, reduksjon av handelshindringer og deregulering av tidligere regulerte markeder har bidratt til globalisering av næringslivet og sterkere internasjonal konkurranse for norske virksomheter både på hjemme- og eksportmarkedene.

Internasjonaliseringen av norsk næringsliv er intet nytt fenomen. Den norske økonomien har lenge vært en av de mest internasjonalt avhengige. Den økende integrasjonen i internasjonal økonomi er imidlertid i ferd med å ta nye former. Mens man tidligere i stor grad var opptatt av volum og vareeksport, dreier spørsmålene seg nå i økende grad om etablering og oppkjøp i andre land, av allianser og samarbeid over landegrensene og om utvikling av felles regelverk og avtalesystem innen områder som miljø, offentlige tilskudd og produktstandarder. Det har skjedd en økt spesialisering, kombinert med nye produksjonsformer og styringsprinsipper, som på en grunnleggende måte har endret de internasjonale systemenes virkemåte. Ny teknologi bidrar til utvikling av nye verdikjeder uavhengig av landegrensene. I dag

er det ikke lenger slik at vi kjøper en vare som er 100 pst norsk eller 100 pst utenlandsk. De fleste produkter er resultat av et samarbeid der en lang rekke land deltar med råvarer, utvikling, design, bearbeiding, markedsføring og finansiering. Foretakene konsentrerer aktiviteten om sin kjernekompetanse, mens øvrige bidrag til produksjonen hentes gjennom ulike samarbeidskonstellasjoner. «Outsourcing«, «partnering» og «nettverksorganisering» er stikkord i denne sammenhengen. Industrien blir mindre stedbundet og produksjonen blir mer mobil. Samtidig betyr de nye mulighetene for effektiv kommunikasjon at behovet for å lokalisere virksomheter i nærheten av f eks marked og kompetanse blir mindre.

Vi ser også konturene av nye interessekonstellasjoner i arbeidslivet, der den tradisjonelle bransjesolidariteten settes under press, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Felles økonomiske interesser følger i økende grad verdikjedene på tvers av landegrensene, mens fellesskapet med nasjonalt organiserte fag og bransjer får stadig mindre reell betydning.

Globaliseringen gjør at evnen til å konkurrere effektivt på internasjonale arenaer blir avgjørende for bedrifters overlevelse og vekst, og dermed også for sysselsettingen. Stadig færre bedrifter får anledning til å operere uforstyrret i beskyttede og nasjonale markeder. Dette gjelder også i forhold til arbeidstakernes kompetanse, som er bedriftenes viktigste innsatsfaktor og helt avgjørende for deres konkurranseevne. Med utviklingen av overnasjonale selskaper og verdikjeder uten landegrenser vil den internasjonale mobiliteten av arbeidstakere øke. Særlig for høyt utdannet arbeidskraft med spesialkompetanse kan det utvikle seg et overnasjonalt marked og en internasjonal konkurransesituasjon. Dette forutsetter imidlertid at det blir hard konkurranse innen segmenter av arbeidsmarkedet i enkelte eller flere land. Det er derfor en prioritert oppgave å styre utdanningssystemet slik at næringslivets kompetansebehov dekkes for å unngå et stramt arbeidsmarked og det lønnspresset dette ofte medfører. Utviklingen krever også større kompetanse i fremmedspråk og økt forståelse for andre kulturer.

Kompetanse som konkurransefortrinn for næringslivet vil også bli viktigere etter hvert som kapital og ny teknologi i økende grad blir tilgjengelig på samme tidspunkt for de fleste bedrifter og land. Ved at teknologien skifter hurtigere, omstillingene skjer oftere og næringslivet er under kontinuerlig omstrukturering, stilles helt nye krav til kompetanse og dermed til utviklingen av kunnskapssamfunnet. I dette samfunnet vil nye basisferdigheter bli påkrevet. En kan ikke forvente at en utdanning fullført i ung alder kan gi tilstrekkelig kompetanse for resten av livet. Oppdaterings- og utviklingsbehov må forventes å dukke opp med jevne mellomrom, og kompetanseutviklingen må i stor grad drives fram av den enkelte etter hvert som nye behov oppstår. En viktig basisferdighet blir *evnen til å skaffe seg ny kompetanse* , omstillingskompetanse.

I debatten om hva som er viktige drivkrefter bak utviklingen av økte kompetansebehov i næringslivet, trekkes ny teknologi fram som en svært viktig faktor. Andre faktorer er endringer i konkurranseforhold, nye rammebetingelser, nye produksjonsformer og forandringer i krav fra kundene. Det er imidlertid ikke fastslått hvilke faktorer som er viktigst når det gjelder å generere økte behov for kompetanse i næringslivet. I bedriftsundersøkelsen referert til i Nordhaug og Gooderham (1996) er et utvalg på 1300 bedrifter spurt om hvordan de vurderer behovene for kompetanse og kompetanseutvikling fram mot århundreskiftet. I rapporten spørres bedriftsledelser om hvilke faktorer de mener vil bli viktigst i tiden framover. Det er betydelige forskjeller i vektleggingen av de ulike faktorene, men Nordhaug og Gooderham konkluderer med at fokusering på kvalitet, profesjonell ledelse og bedre kundebehandling vurderes som viktigere enn ny teknologi når det gjelder å skape et behov for kompetanseutvikling.

7.3.4 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi i arbeidslivet

Utvikling og bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi de siste 15-20 årene har ført til store endringer i arbeidslivet og for den enkelte arbeidstaker. Det har økt omstillingstakten i en rekke bransjer, og endret arbeidsoppgaver og arbeidsinnhold. Denne utviklingen må forventes å fortsette i tiden framover.

I nittiårene har Norge brukt mellom 2 og 3 pst av bruttonasjonalproduktet (BNP) på investeringer i informasjonsteknologi (OECD 1996a). Andelen har vært svakt stigende. Når det gjelder bruk av og tilgang til PC på arbeidsplassen, svarte 75 pst av de spurte i en undersøkelse fra 1994 at de hadde tilgang til PC eller dataterminal i sitt arbeid utenfor hjemmet. En undersøkelse om IT i staten konkluderer med at 75 pst av alle ansatte i forvaltningen hadde PC eller terminal i 1995 (Statskonsult). Ifølge undersøkelser foretatt av Norsk Gallup Institutt har 93 pst av alle bedrifter med fem eller flere ansatte PC på arbeidsplassen. Videre har én av fire norske bedrifter Internett eller e-post. Tilgangen til e-post og Internett er størst i de største bedriftene. Av undersøkelsen framgår det også at servicenæringen har kommet lengst i å vurdere Internett i en strategisk og forretningsmessig sammenheng. Ifølge Norsk Gallup hadde om lag 1 million nordmenn tilgang til Internett i mars 1997. Om lag 20 pst av arbeidsstyrken har tilgang til Internett på arbeidsplassen. I overkant av 50 pst av alle med Internett-tilgang oppgir at de har brukt dette mediet den siste måneden. Det er imidlertid en langt større andel av mannlige arbeidstakere som har benyttet Internett den siste måneden enn kvinnelige. I tillegg viser målingene at det er de yngste brukerne som er mest aktive. Disse undersøkelsene viser at IT er blitt en standardteknologi i arbeidslivet.

Parallelt med at bruken av IT i hele arbeidslivet har økt, skjer en stadig større andel av sysselsettingen i yrker og næringer som håndterer informasjon og kommunikasjon. Disse er arbeidsintensive og tunge brukere av informasjonsteknologi, og kjennetegnes ved produkter med høy verdi og høyt utdannede medarbeidere. Virksomheter som driver med informasjonsbearbeiding og -formidling, har i økende grad tatt i bruk raskt ekspanderende informasjons- og kommunikasjonsteknologi, noe som har endret både innhold og struktur i denne bransjen.

Innføring av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i en virksomhet kan føre til store endringer i arbeidsoppgavens innhold og utførelse. Informasjonsteknologi er i noen tilfeller et ressursbesparende verktøy som bidrar til at arbeidsinnhold og arbeidsoppgaver utvides/endres. Andre ganger kan arbeidsoppgaver «forsvinne» i en automatiseringsprosess. I begge tilfeller er det nødvendig for berørte medarbeidere å utvide sin kunnskap og forståelse for den nye teknologien og for eventuelle nye arbeidsoppgaver (Grimsmo mfl 1996). Manglende opplæringstilbud i en slik omstillingsprosess kan føre til svekket yrkestilhørighet og følelse av utilstrekkelighet i forhold til de nye arbeidsoppgavenes krav. Dette kan igjen påvirke den enkelte arbeidstakers arbeidsglede og innsats. Omstilling krever mye av den enkelte medarbeider i form av fleksibilitet og kompetanse. Medarbeidere med evne og motivasjon til å tilegne seg ny kunnskap eller anvende sin kompetanse på nye områder er ofte best rustet til å møte en slik utfordring.

Effektiv bruk av informasjonsteknologi kan kreve organisasjonsendringer som f eks stiller krav til større selvstendighet, økt samarbeidsevne og bedre språkkunnskaper hos den enkelte medarbeider. En del programvare finnes kun i engelske utgaver, men selv i norske utgaver brukes forkortelser på engelske ord slik at forståelsen for funksjonene øker dersom brukeren behersker engelsk godt. Aktiv søking på Internett betinger også i stor grad at brukeren behersker engelsk.

IT-utviklingen har i løpet av de siste årene kommet høyt på dagsorden i bl a OECD. De fleste av medlemslandene har utformet handlingsplaner. I Norge la Statssekretærutvalget for IT fram rapporten «Den norske IT-veien. Bit for bit» i jan-

uar 1996. I rapporten står det blant annet at «Vi står midt oppe i en utvikling som i historisk perspektiv kan sammenlignes med overgangen fra jordbrukssamfunnet til industrisamfunnet. Informasjonsteknologiens endringer er gjennomgripende. Den skaper nye muligheter i kunnskapsformidlingen». Myndighetene både i Norge og i andre OECD-land legger sterk vekt på at utviklingen ikke må føre til nye store skiller mellom dem som mestrer teknologien og kan utnytte mulighetene, og dem som ikke evner å ta den i bruk. Samtidig som utviklingen skaper nye opplærings- og kompetansebehov, kan også gode systemer være en ny opplæringsarena og kilde til læring.

7.3.5 Offentlig sektor i endring

Nasjonale og internasjonale utviklingstendenser har betydning for offentlig sektor på en rekke områder. Et mer konkurranseutsatt næringsliv og økt mobilitet blant bedriftene kan f eks få konsekvenser for den kommunale næringspolitikken. Kommunene må i større grad enn før vurdere hvor attraktive de er for bedrifter og investorer, sammenlignet med andre regioner i inn- og utland. Dette vil ikke bare være spørsmål om næringsareal og -bygg, men om infrastrukturen er tilpasset de kravene bedriftene stiller, og om det kommunale tjenestetilbudet tilfredsstiller bedriftene og deres arbeidstakere. Også internasjonale rammebetingelser som anbudsregelverket i EU og harmoniseringen av tekniske standarder stiller nye krav til kompetanse i offentlig sektor.

Offentlig sektor er ikke uavhengig av utviklingen i andre sektorer, og det forventes at den teknologi, organisering og brukerorientering som har endret private organisasjoner, også tas i bruk i offentlig sektor. Økt velstand har ført til større krav og forventninger til det offentlige tjenestetilbudet. Mange kommuner opplever i dag knapphet på ressurser. Det hevdes at de økonomiske rammene som stilles til rådighet for kommunene, ikke er tilstrekkelige til å løse de oppgavene som sektoren er pålagt. Denne oppfatningen er utbredt til tross for at kommunesektorens inntekter viser en økning også når en korrigerer for oppgaveendringer (NOU 1996:1). I en situasjon med økte forventninger, utvidede oppgaver og økte omstillingskrav vil mange kommuner uansett ressurstilgang føle at budsjettene er for knappe. Økte bevilgninger vil derfor ikke kunne være en tilstrekkelig løsning på de utfordringene som kommunesektoren står overfor. Evnen til å utvikle og utnytte ny kompetanse vil være avgjørende for hvordan kommunene kommer til å takle disse utfordringene.

Demografiske endringer gjør det nødvendig for kommunene å overføre ressurser mellom etater. En større eldre befolkning krever økt satsing innen eldreomsorgen, og variasjoner i elevtall i skolen krever evne til å endre ressursbruken etter behov. Slike prosesser stiller store krav til kommunenes omstillingsevne.

Den offentlige debatten kan gi inntrykk av at offentlige virksomheter er lite kostnadseffektive, lite brukervennlige og lite fleksible. Samtidig med utbyggingen av de kommunale oppgavene kan det derfor synes som om forventningene til servicenivået og effektiviteten i kommunene har økt. Tilsvarende utfordringer gjør seg også gjeldende i statlig sektor.

De omstillingsbehovene som offentlig sektor står overfor, skaper behov for kompetanse som kan bidra til fleksibel omstilling. Slike behov reflekteres i Cranfield-undersøkelsen (Nordhaug 1997), hvor det spørres om behovet for å utvikle nærmere spesifiserte typer kompetanse. Det viser seg at i statlig sektor oppgis det spesielt behov for kompetanse innen personalledelse/arbeidsledelse (95 pst), innføring i ny teknologi (88 pst), strategiutvikling (82 pst) og kvalitetsledelse (79 pst). I en undersøkelse fra 1992 (Nordhaug 1993) med en bredere tilnærming til behovet

for ulike kompetansetyper, sier bl a 93 pst av statlige virksomheter at de har behov for fagkompetanse, 89 pst har behov for ledelseskompetanse, 84 pst har behov for jobbmestring, 79 pst har behov for sosial kompetanse og 78 pst har behov for kreative ferdigheter.

7.3.6 Behov for videregående opplæring for voksne

Etter innføringen av Reform 94 har all ungdom fått rett til videregående opplæring. Med denne reformen, samt med innføring av skolestart for seksåringer, er det etablert et nytt «minste» utdanningsnivå på 13 år. Selv om de 3 siste årene ikke er obligatoriske, vil godt over 90 pst av de framtidige ungdomskullene ha denne utdanningen. Reformen fører til at svært mange voksne ikke vil ha den utdanningen som etter hvert vil være det vanligste minstenivået. Det kan derfor være rimelig å anta at mange voksne kommer til å føle et økende behov for å utdanne seg opp til dette nivået.

For å kunne gi et anslag over behovet for videregående utdanning hos voksne, utførte Norsk Gallup Institutt på vegne av utvalget en undersøkelse blant voksne som ikke hadde fullført videregående opplæring. Antallet intervjuede personer var 799 i alderen 20 til 67 år.

Gallups undersøkelse fant at ca 15 pst av det totale antallet i en gruppe på 1000 tilfeldig spurte voksne tilhørte den gruppen som skulle intervjues. Dette tilsvarer et antall i befolkningen på ca 400 000. Etter Statistisk sentralbyrås statistikker skulle ca 1,1 millioner personer befinne seg innenfor denne målgruppen. Det er vanskelig å forklare denne store forskjellen. Det er mulig at et stort antall personer som har kortere utdanning på videregående nivå, oppfatter utdanningen som fullført selv om de ut fra dagens krav ikke har fullført videregående opplæring. Eksempler på dette vil være at handel og kontorutdanningen for 20-30 år siden var et 10 måneders kurs og at hjelpepleierutdanningen varte 3-6 måneder. Når det gjelder dimensjonering for å gi voksne muligheter for videregående opplæring, er det likevel klart at det innebærer store forskjeller om en tar utgangspunkt i 400 000 personer eller i 1,1 millioner. Det er likevel ikke sikkert at denne forskjellen har stor betydning i forhold til de spørsmålene denne gruppen fikk angående ønsker om å ta videregående opplæring.

Av de spurte uten fullført videregående opplæring var det 2/3 som svarte ja på spørsmålet om de hadde tenkt på eller ønsket seg videregående opplæring. Det var 18 pst som hadde påbegynt slik opplæring tidligere, men sluttet. 1/5 av dem som hadde sluttet, ga uttrykk for at de gjorde dette fordi de var lei, mens 10 pst oppga økonomiske årsaker, 10 pst at de fikk barn og 10 pst at de fikk jobb. En stor gruppe (46 pst) oppga andre årsaker.

På spørsmål om årsaken til at de ikke har tatt videregående opplæring tidligere, svarte 1/4 at de hadde den jobben de ønsket seg, og ikke trengte mer utdanning. 16 pst oppga at det var økonomiske årsaker til at de ikke hadde tatt videregående opplæring tidligere, mens 36 pst oppga andre årsaker.

2/3 av en målgruppe på 400 000 personer innebærer at ca 265 000 ønsker seg videregående opplæring. Selv om det kan være feilkilder i gallupundersøkelsen, er det likevel ikke usannsynlig at dette tallet ligger nærmere den reelle etterspørselen enn om en tar utgangspunkt i 1,1 millioner personer, noe som ville tilsi at ca 730 000 personer ønsket videregående opplæring. Det er ikke forskjeller mellom kjønnene når det gjelder ønsker om videregående opplæring. Aldersforskjellene er klarere. Jo eldre personene er, desto færre ønsker seg videregående opplæring, men selv for gruppen over 60 år ønsker mer enn halvparten seg videregående opplæring. Denne aldersgruppen er likevel stor i antall fordi andelen uten fullført videregående

opplæring øker med økende alder. Dette framgår også av antallet intervjuede i hver av aldersgruppene i det tilfeldige utvalget (se tabell 7.1). I MMI-undersøkelsen (Dalen 1996) oppga 90 pst av de spurte at de ville ta imot et tilbud om etterutdanning hvis det ikke innebar tapt arbeidsinntekt. Forskjellen til tallene i gallupundersøkelsen med 2/3 som er interessert i videregående utdanning, virker ikke urimelig sett i forhold til at målgruppen i denne undersøkelsen var de med svakest grunnutdanning og dermed kanskje svakest utdanningsmotivasjon.

Tabell 7.1 gjengir svarene på spørsmålet «Har du noen gang tenkt på eller ønsket deg mer utdanning i form av videregående opplæring?».

Tabell 7.1: Ønske om videregående opplæring fordelt på alder. Prosent. N=799

	Totalt	Alder 20-29	Alder 30-39	Alder 40-49	Alder 50-59	Alder 60-67
Ja	66	80	77	66	64	54
Nei	33	20	23	33	36	47
N	799	93	150	164	220	172

I tabell 7.2 er gjengitt svaret på spørsmålet «Hvis du skulle begynne på videregående opplæring nå eller en gang i fremtiden, hvilken retning ville du vurdere å velge?». Bare svarene fra dem som svarte ja på foregående spørsmål, er gjengitt. I disse svarene var det forskjeller mellom kvinner og menn. Flere kvinner enn menn ønsket seg allmennfaglig videregående utdanning. Totalt sett ville 1/4 av dem som kunne tenke seg videregående opplæring, ta allmennfaglig studieretning, mens 60 pst ville foretrekke yrkesfaglig.

Tabell 7.2: Valg av studieretning fordelt på kjønn. Prosent. N=529

	Totalt	Menn	Kvinner
Allmennfaglig	25	20	30
Yrkesfaglig	60	65	57
Vet ikke	14	15	13
N=	529	235	294

Innenfor alle aldersgrupper er det et flertall som ønsker yrkesfaglig utdanning, men den yngste aldersgruppen (20-29 år) skiller seg noe ut ved at 37 pst ønsker allmennfaglig utdanning og 54 pst yrkesfaglig. I aldersgruppen 30-49 år er det noe over 2/3 som ønsker seg yrkesfaglig videregående utdanning. Kjønnsforskjellene kan kanskje skyldes at populære kvinneyrker innenfor helse og utdanning befinner seg på høyere nivå. Raskeste vei for å kunne komme dit går gjennom allmennfaglig utdanning og generell studiekompetanse. Totalbildet er at de fleste, både av kvinner og menn, ønsket yrkesfaglig utdanning.

Svarerne ble så forelagt noen ulike alternativer om hvordan undervisningen kunne legges opp. Spørsmålene tok sikte på å få et bilde av oppfatningen hos svarerne når det gjaldt bruk av arbeidstid eller fritid, og hvordan de så på eventuell betaling for tilbudene. Til hvert alternativ ble de bedt om å angi i hvilken grad de fant det svært sannsynlig eller nokså sannsynlig at de ville kunne delta under de gitte omstendighetene, eller i hvilken grad de fant det nokså usannsynlig eller svært usannsynlig. I tabell 7.3 er fire alternativ sammenstilt, og prosentsatsene for svært og nokså sannsynlig er slått sammen. Det samme er prosentene for nokså og svært usannsynlig.

Tabell 7.3: Sannsynlighet for deltakelse i ulike undervisningsopplegg i videregående opplæring. Prosent. N=529

	Sannsynlig	Ikke sannsynlig	Vet ikke
Du får et tilbud om undervisning på fritiden hvor du betaler en fast semester/halvårsavgift	50	41	9
Du får et tilbud om undervisning på fritiden hvor undervisningen er gratis	74	19	7
Du får et tilbud om undervisning på deltid i arbeidstiden, som er gratis	67	21	11
Du får et tilbud om undervisning på full tid i arbeidstiden som er gratis	61	29	11

Alle de 529 spurte som ga uttrykk for at de kunne tenke seg videregående opplæring, har tatt stilling til alle fire alternativene. Med de alternativene som svarerne ble bedt om å ta stilling til, ser vi at sannsynligheten for å delta i tilbudene varierer fra halvparten til 3/4 av de spurte. Når 3/4 av dem som svarer at de kunne tenke seg videregående opplæring også sier at de sannsynligvis vil delta, er vi kommet ned i et antall på knapt 200 000 personer dersom vi anslår målgruppen til ca 400 000. Forslagene som ble forelagt svarerne, er tradisjonelle i den forstand at de konsentrerer seg om fritid eller arbeidstid og skisserer situasjoner som det er sannsynlig at svarerne har kjennskap til. Alternativene trekker ikke opp noen visjoner når det gjelder fleksibilitet i forhold til tid og sted. Ut fra helheten i tabellen vil det kunne sies at svaralternativene ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet til å fange opp hele målgruppen, f eks sier vel 8 pst at ingen av alternativene er sannsynlige.

Totalt sett viser denne undersøkelsen at alternativet med et gratis tilbud på fritiden er av størst interesse. Det er interessant å merke seg at prosenten synker gradvis til alternativet med et gratis tilbud på full tid i arbeidstiden. Det viser seg også at sannsynligheten er nede på 50 pst når det blir forlangt betaling for tilbudene.

Det er ingen kjønnsforskjeller når det gjelder sannsynligheten for deltakelse i et tilbud på fritiden mot betaling. Den gruppen som uttalte at det var sannsynlig at de ville ta imot et slikt tilbud på fritiden, ble spurt om hvor mye de var villige til å betale. 22 pst av disse svarte at de kunne tenke seg å betale 5000 kroner eller mer pr semester, mens 15 pst ikke var villige til å betale over 1000 kroner, 15 pst inntil 2000 kroner og 13 pst inntil 3000 kroner. Det er noe større betalingsvillighet blant yngre enn eldre og blant dem med høy inntekt i forhold til dem med lavere inntekt. Spesielt personer over 60 år var lite villig til å betale for tilbudet. Menn var noe mer villige til å betale enn kvinner. For kvinnene var det 21 pst som bare var villige til å betale inntil 1000 kroner.

Når det gjelder tilbudet om gratis undervisning på fritiden, så var det totalt 74 pst som kunne tenke seg det. Det er heller ikke noen forskjeller på dette tilbudsalternativet i forhold til personlig inntekt. Det var ingen forskjeller mellom kjønn. Når det gjelder alder, gjenspeiler materialet bare det faktum som er nevnt ovenfor, nemlig at flere yngre enn eldre totalt sett kunne tenke seg å ta videregående opplæring.

Tilbudet om gratis undervisning på deltid i arbeidstiden ble foretrukket av 67 pst av de spurte. Heller ikke her var det noen kjønnsforskjeller, og aldersforskjellene er de samme som nevnt tidligere. Jo høyere inntekt, desto mer sannsynlig var dette alternativet.

Gratis undervisning på full tid i arbeidstiden var det 61 pst som sannsynligvis ville delta i. Kjønnsforskjellene er her nesten ubetydelige, og det er ikke tydelige forskjeller ut fra alder eller inntekt.

Det kan tenkes at tilpasningen til livssituasjon er vel så viktig som om tilbudet gis i arbeidstiden eller på fritiden. Årsaken til at mange foretrekker utdanning på fritiden, kan være at dette oppleves som mindre forpliktende og dermed mindre problematisk om en skulle gi opp eller stryke.

Personene som ønsket seg videregående opplæring, ble gitt spørsmålet: «Hva er den viktigste årsaken til at du er interessert i å ta videre utdanning?» Svarene er gjengitt i tabell 7.4.

Tabell 7.4: Årsaker til interesse for å ta videre utdanning i forhold til alder. Prosent. N=529

	Totalt	20-24	30-39	40-49	50-59	60 +
Karrieremuligheter	27	43	37	29	21	9
Beherske jobben bedre	12	8	12	11	15	10
Muligheter for å bytte arbeidsgiver	10	12	14	13	8	0
Personlig tilfredsstillelse	23	18	17	21	25	32
Annet	16	16	17	19	17	13
Vet ikke	13	3	4	7	14	37

Karrieremulighetene vektlegges mest av de yngre i utvalget, mens vektlegging på personlig tilfredsstillelse øker svakt med økende alder. Betydningen av å beherske jobben er relativt svakt vektlagt, men kan ses i sammenheng med svarene på spørsmålet om karrieremuligheter. Svarerne har heller ikke lagt spesielt stor vekt på muligheten for å bytte arbeidsgiver.

Det har vært antatt at personer som tidligere har deltatt i ett eller flere kurs på fritiden, skulle ha større ønske om å delta i studier med sikte på formell kompetanse enn personer som ikke har deltatt i fritidskurs. Forventningen har bakgrunn i at tidligere deltakere har vent seg bedre til studiesituasjonen og dermed skulle ha en lavere terskel for å delta. Vårt materiale ser ut til å avkrefte denne forventningen. Det er ingen forskjeller når det gjelder ønsker om videregående opplæring mellom personer som har deltatt i fritidskurs tidligere, og personer som ikke har gjort dette.

Ut fra en vanlig tolkning av utdanningsstatistikken var det noe overraskende at den totale målgruppen ikke kom ut med et høyere tall enn 400 000. Med dette som utgangspunkt kan antallet voksne som på det nåværende tidspunkt ønsker seg videregående opplæring, anslås til ca 265 000. Dette anslaget kan være noe lavt på grunn av mulige feilkilder ved utvelging. Etterspørselen etter videregående opplæring minker med økende alder, mens antallet uten videregående opplæring øker, særlig hos dem som er over 40 år. De fleste ønsker yrkesfaglig utdanning, og for å nå hele målgruppen kreves det fleksible utdanningsopplegg. Karrieremuligheter og personlig tilfredsstillelse var de viktigste årsakene til at de voksne uten videregående utdanning ønsket seg mer utdanning.

KAPITTEL 8

Gevinster og indirekte virkninger

8.1 VERDIEN AV UTDANNING OG KOMPETANSE

Utdanning og kompetanse gir mange ulike typer gevinster av både økonomisk og ikke-økonomisk karakter. Dette preger den norske utdanningstradisjonen, som er basert på et vidt perspektiv på utdanningens gevinster. Formålet med utdanning er å utvikle individene til «hele mennesker», ikke til «snevre økonomiske ressurser». Tilegning av kunnskap skal ledsages av holdningsdannelse, kulturell forståelse og sosialt ansvar. Samtidig skal utdanning forberede til et framtidig yrkesliv. De mangfoldige gevinstene av utdanning kan illustreres slik som i tabell 8.1, hentet fra Norges forskningsråds programnotat. «Kompetanse, utdanning og verdiskapning».

Innfallsvinkelen er at utdanning og kompetanse kan betraktes som en økonomisk investering eller som en siviliserende aktivitet, og gevinstene kan hentes ut på individ-, organisasjons- eller samfunnsplan. Inndelingen illustrerer forskjellige tilnærminger innen utdanningsforskning. Det er ikke nødvendigvis en sterk motsetning mellom de to perspektivene. Når bl a OECD, EU, UNESCO og europeiske industrimiljøer har satt utdanning, kompetanse og kompetanseutvikling høyt opp på den politiske dagsorden, har det nettopp vært framhevet at det er den brede humanistiske utdanningstilnærmingen som er viktig - også for økonomisk utvikling. Det er «hele mennesker» som blir de beste økonomiske ressursene.

Gevinstene ved utdanning - både de økonomiske og de ikke-økonomiske - kan tilfalle aktører på en rekke ulike nivåer: individet selv, organisasjoner og virksomheter, og samfunnet som helhet. Gevinstene trenger ikke være konsentrert til bare ett av nivåene, men kan tilfalle flere nivåer samtidig. For individet er det snakk om økonomisk avkastning, velferdsgevinster, trygghet og livsutfoldelse. For virksomheter og organisasjoner kan kompetanse være et vilkår for oppfyllelse av virksomheten/organisasjonens målsetting (f eks økonomisk suksess), og for samfunnet handler utdanning både om konkurranseevne og kulturelle verdier. Hvilke typer av gevinster som er viktige på de ulike nivåene, og hvem som bærer kostnadene ved kompetanseutviklingen, kan ha betydning for drivkreftene i kompetansepolitikken. I en etter- og videreutdanningssammenheng kan dette være viktig.

Hovedpunkter

- Utdanning og kompetanseutvikling fører til mange forskjellige former for verdiskapning, fra økt individuell produktivitet og bedre konkurranseevne til økt livskvalitet og evne til demokratisk deltakelse. Mange slike gevinster er vanskelige å måle.
- Økonomisk sett er utdanning og etter- og videreutdanning investeringer som i dag gir både privat og samfunnsmessig avkastning.
- Det er stor usikkerhet knyttet til tallfesting av gevinster ved økt satsing på etter- og videreutdanning.
- Dersom deler av gevinsten ved etter- og videreutdanning tilfaller andre enn dem som bærer kostnadene ved utdanningen, kan det føre til for lite kompetanseutvikling sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.
- Eksempler på positive indirekte virkninger av utdanning og kompetanseutvikling er at kompetanseutvikling i en virksomhet kan komme andre til gode

ved at kunnskap spres gjennom uformelle kanaler (kunnskap som fellesgode). Kompetanseutvikling kan øke mobiliteten i arbeidsmarkedet og kan redusere sannsynligheten for ledighet hos utsatte grupper i arbeidsmarkedet. Gjennom utdanning formidles samfunnsmessige normer og verdier som har betydning for demokrati og samfunnsliv.

– Indirekte virkninger av etter- og videreutdanning kan begrunne politikkinngrep.
– Empiriske undersøkelser kan tyde på at noen av de årsakene som i teorien fører til for lite investeringer i kompetanse, ikke er viktige i praksis. Mange bedrifter og bransjeorganisasjoner oppfatter ikke faren for å miste arbeidskraft til andre bedrifter, eller faren for økte lønnskostnader, som praktiske hindringer for å drive med opplæring av sine ansatte.

Samlet sett gir utdanning og kompetanse store gevinster. For et moderne samfunn er det derfor ikke noe alternativ til en omfattende satsing på utdanning. Men i en reformsammenheng er spørsmålet ikke om utdanning lønner seg, men om *mer* utdanning lønner seg, og i tilfelle *hvilke* typer utdanning. For å svare på et slikt spørsmål er det nødvendig å sammenligne gevinster og kostnader. Dette krever at gevinster og kostnader måles. Men fordi gevinstene ved utdanning og kompetansehevende tiltak kan være av så ulik karakter og ofte tilfaller ulike nivåer, er det knyttet en rekke problemer til det å måle gevinstene. Kostnadssiden er, i hvert fall metodisk, noe enklere å håndtere. Vi vet ofte kostnadene ved selve utdanningen, og det går an å beregne hvilke direkte utgifter et individ har i forbindelse med utdanning og hvilke indirekte kostnader som påløper gjennom tapt lønnsinntekt.

Tabell 8.1: Kompetanse, utdanning og verdiskapning

	Individ	Organisasjon	Samfunn
Utdanning og kompetanse som økonomisk investering: Instrumentell eller nytteorientert	Lønnsomheten av utdanningsinvesteringen (human kapital) målt f eks ved livsinntekt, yrkesdeltakelse eller yrkeskarriere relativt til investeringen	Virksomheters overlevelse, tilpasningsdyktighet, endring, ekspansjonsevne og langsiktig lønnsomhet	Samfunnets økonomiske verdiskapning målt f eks ved nasjonalregnskapsdefinisjoner
Utdanning og kompetanse som siviliserende aktivitet: Oppdragende og dannelsesorientert	Individets livsstandard og evne til livsutfoldelse, deltakelse, læring og oppdagelse	Organisasjoners (kirke, skole, frivillige organisasjoner mv) kapasitet til å reprodusere humanistiske holdninger og etisk atferd	Samfunnets kollektive sivilisasjon og «dannelse»: Respekt for og reproduksjon av humanistiske normer

En kan tenke seg i hvert fall to ulike måter å håndtere problemene ved å måle gevinster og kostnader ved utdanning på. Én måte er å forsøke å måle gevinstene og kostnadene ved å studere erfaringene med utdanningstiltak som faktisk blir gjennomført i Norge og andre land. Denne måten reiser to viktige prinsipielle problemer. For det første er det vanskelig å fastslå om det er en årsakssammenheng mellom utdanningen og utbyttet, f eks i form av høyere produktivitet, høyere inntekt både på makro- og mikronivå eller økt deltakelse i samfunnslivet. For det andre - selv om vi skulle kunne fastslå at den utdanningen som gjennomføres er lønnsom, så behøver ikke det bety at det vil være lønnsomt å satse på mer utdanning. Den utdanningen som blir gjennomført, er jo nettopp valgt fordi man tror den er lønnsom/gunstig. Dette er særlig aktuelt fordi Norge ligger nær toppen når det gjelder utdanningsnivå innen OECD. I *"Gevinster og indirekte virkninger"* i kapittel

8.2 drøftes denne typen analyser, som tar for seg enkelte gevinster ved kompetanseutvikling.

En alternativ måte å håndtere måleproblemene på er isteden å ta utgangspunkt i en vurdering av hvilke insentiver de ulike aktørene står overfor når de skal avgjøre hvorvidt, og hvor mye, de skal investere i utdanning. Tankegangen er som følger: Dersom den/de aktørene som beslutter hvor mye utdanning som skal gjennomføres dekker alle kostnadene ved utdanningen, og mottar alle gevinstene, vil de velge et samfunnsøkonomisk riktig omfang av utdanning. (Et forbehold er naturligvis at aktørene må velge ut fra den informasjonen de har tilgjengelig - dersom denne informasjonen er feilaktig vil valget kunne bli galt.) Dersom en aktør må dekke alle kostnadene ved en type utdanning, men bare mottar en del av gevinstene, så vil dette kunne medføre at aktøren ikke velger å gjennomføre en utdanning selv om den er samfunnsøkonomisk lønnsom. I forhold til dette utgangspunktet kan en vurdere om fordelingen av gevinster og kostnader ved utdanning er slik at det trekker i retning av for mye eller for lite utdanning i forhold til det som ville være samfunnsøkonomisk optimalt. Denne tilnærmingsmåten drøftes i *"Gevinster og indirekte virkninger"* i kapittel 8.3.

8.2 EMPIRISKE ANALYSER AV GEVINSTER VED KOMPETANSEUTVIKLING

Empiriske analyser av gevinster ved kompetanseutvikling har i stor grad tatt utgangspunkt i de typer av gevinster som det finnes best tilgjengelige data for. Dette betyr at empiriske analyser i hovedsak har konsentrert seg om de økonomiske gevinstene ved kompetanseutvikling.

Mange faktorer tilsier at kompetanse er av betydning for næringslivets konkurranseevne, og dermed for verdiskapningen i samfunnet, men det er gjort forholdsvis få forsøk på empirisk testing av sammenhengen mellom kompetanse og bedriftsøkonomi. Nordhaug og Gooderham (1996) mener dette skyldes at forskningsfeltet er relativt nytt og at feltet er preget av stor variasjon og til dels forvirring i bruken av begrepet kompetanse. I tillegg er det svært vanskelig å måle kompetanseressurser, og det er vanskelig å isolere effekten av kompetanse fordi det er så mange andre faktorer som spiller inn på produktivitet og lønnsomhet. Det finnes likevel en del studier som ser på produktivitetseffekten av opplæring på arbeidsplassen (OECD 1996b). Det påvises klare sammenhenger på feltet, men ikke overraskende resulterer ikke hele produktivitetsøkningen i høyere lønn for dem som har fått opplæring fordi arbeidsgivere ikke vil investere i opplæring som ikke gir dem avkastning. En konsekvens av dette er at det er en tydelig seleksjon av hvilke ansatte som får opplæring. Arbeidsgivere velger å gi opplæring der de venter størst avkastning. Skal en dømme etter den faktiske seleksjonen til opplæring, forventer arbeidsgiverne å få mest igjen for å gi opplæring til dem som i utgangspunktet har høy utdanning. Sannsynligheten for å delta i opplæring øker klart med utdanningsnivået til de ansatte. En annen mulig årsak til at ansatte med høy utdanning deltar mest i opplæring, kan være at arbeidsgiverne bruker muligheter for kompetanseutvikling for å holde på gode medarbeidere. Dersom det er slik at ansatte med høy utdanning legger mer vekt på muligheten til å få ny kompetanse enn andre arbeidstakere, trekker det i retning av at de blir prioritert til opplæring. Slike seleksjonsmekanismer er en årsak til at det er problematisk å bruke studier som viser en produktivitetseffekt av opplæring i arbeidslivet som en indikator på hvor store framtidige gevinster det er å hente for bedriftene ved en økt satsing på opplæring av ansatte (OECD 1996b).

En grunn til at det ser ut til å være en positiv sammenheng mellom satsing på kompetanseutvikling og gode resultater i virksomheter, kan være at riktig kompet-

anse gjør det lettere å ta i bruk ny teknologi, samtidig som innovasjonstakten kan øke. Bartel og Lichtenberg (1987) finner ved analyse av industridata fra USA for årene 1960, 1970 og 1980 støtte for hypotesen om at høyt utdannet arbeidskraft utnytter ny teknologi mer effektivt enn lavt utdannet arbeidskraft. En undersøkelse i verkstedindustrien i Norge i 1986 viste eksempelvis at bedrifter som hadde tatt i bruk mikroelektronikk i produktene eller i produksjonsprosessen, hadde dobbelt så stor ingeniør- og sivilingeniørtetthet som de øvrige bedriftene (Larsen 1997).

Det er gjort en rekke studier av effekten av utdanning på individers lønnsinntekt. Statistikk viser klart at høy lønn henger sammen med høy utdanning. Spørsmålet er i hvilken grad en kan forklare den høyere lønnen med økt utdanning. Skyldes høyere lønn at økt utdanning påvirker produktiviteten, eller er det utelatt noen variabler, først og fremst evner, som virker inn? Spørsmålet er om avkastningen av utdanning overestimeres eller underestimeres når en ikke tar hensyn til evner. Resultatene fra slike studier trekker i ulike retninger og gir ikke grunnlag for å trekke noen entydig konklusjon (Ashenfelter og Krueger 1994; Blackburn og Neumark 1995).

Flere teoretiske modeller for lønnsdannelse framhever at forskjeller i lønn reflekterer forskjeller i produktivitet. Bl a gjelder dette flere typer forhandlingsmodeller og effektivitetslønnsmodeller. Det er vanskelig å teste empirisk sammenhengen mellom lønn og produktivitet, men analyser som er gjort på industridata fra USA og Israel, tyder på at produktiviteten øker med utdanning, men at denne produktivitetsforskjellen ikke fullt ut er reflektert i lønnsforskjeller (Hellerstein, Neumark og Troske 1995; Hellerstein og Neumark 1995).

En måte å vurdere den økonomiske avkastningen av utdanning på er å sammenligne livsløpsinntekter for ulike utdanningsgrupper. Livsløpsinntekten til et individ er nåverdien av den samlede inntekten over livsløpet. Moen og Semmingsen (1996) har estimert livsløpsinntekter for ulike utdanninger basert på norske inntektsdata for 1980 og 1990. De sammenligner livsløpsinntektene for ulike utdanninger med livsløpsinntektene for en referansegruppe bestående av personer med fullført videregående skole. De estimerte livsløpsinntektene tar hensyn til utdanningskostnader og fravær av inntekt under utdanning. Ikke overraskende finner de at livsløpsinntektene ikke entydig øker når utdanningslengden målt i antall år øker. Hvilken type kompetanse en skaffer seg gjennom høyere utdanning, er også av betydning for livsløpsinntekten. Det påpekes i analysen at det er problematisk å tolke differansen mellom livsløpsinntekten til en utdanningsgruppe og referansegruppen som den økonomiske avkastningen av utdanning. Dette skyldes bl a at lønnsforskjeller mellom utdanningsgrupper påvirkes av arbeidstid og arbeidsforhold, samt at evner kan være korrelert med valg av utdanning. I tillegg kan visse typer utdanning gi gevinster i form av større jobbsikkerhet, gi bedre muligheter til å velge deltidsarbeid og økte sjanser til å få arbeid på hjemstedet.

I analysene nevnt over er den økonomiske avkastningen av utdanning estimert enten som den økningen i lønn som følger av å øke utdanningslengden med ett år, eller ved å sammenligne beregnede livsløpsinntekter for ulike typer utdanninger. Det er også gjort studier på hvordan opplæring i jobben påvirker lønn. OECD (1996b) refererer til en rekke utenlandske studier som ser på effekten av opplæring i arbeidslivet. Disse studiene finner i stor grad at opplæring i arbeidslivet har en positiv effekt på lønnen til dem som får opplæring. Schøne (1996) viser med tall fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen det samme for Norge.

I tillegg til at utdanning har betydning for lønnen, har utdanning også innvirkning på mulighetene til å få arbeid. Både norske og internasjonale data viser at grupper med høy utdanning har vesentlig lavere ledighet enn grupper med lav grunnutdanning. Dermed kan økt utdanningsnivå ha en gunstig samfunnsøkonomisk effekt

ved at arbeidsmarkedet fungerer bedre og ved at de menneskelige ressursene utnyttes bedre. Mobilitet mellom ulike typer jobber øker også i den grad opplæringen gir kompetanse som kan brukes utenfor virksomheten hvor opplæringen foregikk. Larsen (1997) peker på at spesielle fastsatte utdanningskrav i en rekke stillinger i arbeidslivet kan tale mot at et økende utdanningsnivå øker fleksibiliteten i arbeidslivet. Om lag 20 pst av jobbene i arbeidslivet har offentlig fastsatte kvalifikasjonskrav. Slike krav medfører at når det er mangel på arbeidskraft, blir det et betydelig antall ubesatte stillinger.

Mange land gir opplæring til arbeidsledige gjennom ulike arbeidsmarkedstiltak. Det er foretatt en rekke evalueringer, både i Norge og internasjonalt, av hvilken effekt deltakelse i aktive tiltak har for arbeidssøkeres sysselsettings- og inntektsmuligheter. Effektevalueringer i Europa viser at deltakelse i arbeidsmarkedstiltak kan gi bedre sysselsettingsmuligheter og økt arbeidsinntekt. Mange studier gir imidlertid ikke-signifikante effektestimater. Effektevalueringer gir dermed ikke et entydig svar på om tiltakene fungerer etter hensikten. Torp og Raaum (1996) gir en oversikt over tidligere effektevalueringer, og påpeker en rekke metodiske problemer forbundet med slike studier. Det største problemet er knyttet til seleksjon av deltakere på tiltak. Deltakelse på tiltak kan være systematisk korrelert med andre egenskaper (f eks motivasjon for jobb og søkeintensitet) som vil påvirke sannsynligheten for å få arbeid. Dette gjør at effektestimatene er vanskelige å tolke. Torp og Raaums effektanalyse av deltakelse på AMO-kurs gir ikke grunnlag for å hevde at deltakelse på tiltak generelt bidrar til å redusere forventet tid som arbeidsledig i perioden etter tiltaket.

Det ser også ut til at grupper med høy utdanning står lenger i arbeid enn grupper med lav utdanning. Det er vanskelig å si om dette skyldes utdanningen eller de typer jobber som grupper med høy utdanning har. Dersom økende utdanning ikke reduserer andelen med f eks fysisk tunge jobber på arbeidsmarkedet, er det ikke sikkert at et høyere utdanningsnivå fører til at arbeidsstyrken i gjennomsnitt står lenger i arbeid. Dersom kompetanseheving gjør arbeidstakerne mer fleksible, kan det likevel medføre at enkelte blir lenger i arbeid fordi de kan skifte til mindre fysisk belastende arbeidsoppgaver. Muligheter til kompetanseutvikling, faglig utvikling og oppdatering, også etter avsluttet førstegangsutdanning, kan videre tenkes å bidra til økt motivasjon og trivsel i arbeidet og dermed til lavere sykefravær.

Befolkningens utdanningsnivå anses som en sentral faktor bak økonomisk vekst. I anslag over hvilke komponenter nasjonalformuen består av, utgjør humankapitalen den største andelen (SSB). Det antyder at investeringer i humankapital potensielt kan gi store gevinster.

Mye forskning har fokusert på betydningen av utdanning og kompetanse i et makroøkonomisk perspektiv. Internasjonale sammenligninger av utdanningsnivå og inntektsnivå viser en klart positiv sammenheng mellom hvor rikt et land er (målt i bruttonasjonalprodukt pr innbygger) og utdanningsnivået i befolkningen (ofte målt ved andelen av befolkningen som har grunnskole og videregående utdanning). Slike sammenhenger gir imidlertid ikke uten videre støtte for at det er utdanningsnivået som gjør at landet er rikt. Sammenhengen går også motsatt vei: rike land bruker mer ressurser på utdanning enn fattige land. Slike sammenligninger er som oftest basert på å måle utdanning ved andeler med fullført videregående skole, men de sier lite om hvorvidt det er samfunnsøkonomiske gevinster ved å øke utdanningsnivået fra et allerede høyt nivå.

Fra studier som forsøker å beregne den samfunnsøkonomiske avkastningen av utdanning, er det ifølge OECD (1996b) stor enighet om at avkastningen av grunn- og videregående utdanning er høyere enn den samfunnsmessige avkastningen av utdanning utover videregående nivå. Avkastning av utdanning avtar altså med

utdanningsnivå. Empirien tyder også på at den privatøkonomiske avkastningen av utdanning er noe høyere enn den samfunnsøkonomiske avkastningen, og dette gjelder spesielt for høyere utdanning. Avkastningen varierer med yrke og næringstilknytning. Den samfunnsøkonomiske avkastningen av utdanning i de fleste land kan måle seg med observert avkastning av alternative investeringer. Det er likevel usikkert om en framtidig økt satsing på utdanningsinvesteringer vil gi samme avkastning som i dag. Etter hvert som flere tar utdanning, kan det tenkes at avkastningen av utdanning reduseres. På den annen side er det også kostnader i form av ledighet og økonomisk avhengighet forbundet med å la være å satse på opplæring av grupper som stiller svakt på arbeidsmarkedet.

Ofte studeres sammenhengen mellom utdanning og vekst ved bruk av tradisjonell nyklassisk økonomisk vekstteori basert på Solows vekstmodell fra femtiårene. Vekstteorien betrakter økonomisk vekst hovedsakelig som et resultat av en økning i mengden av produksjonsfaktorer eller kapital i et land. Kapitalbegrepet som brukes er et utvidet begrep som inkluderer både realkapital og humankapital. Dermed betraktes humankapital som en separat produksjonsfaktor i disse modellene.

Empiriske studier basert på tradisjonell vekstteori har to hovedtilnærminger. Med den ene tilnærmingen utarbeides såkalte vekstregnskap, hvor veksten i et land dekomponeres i bidraget fra en økning i kapitalinnsatsen (både realkapital og humankapital) og i et restbidrag som kalles vekst i total faktorproduktivitet (dette er vekst som ikke kan tilskrives økninger i kapitalbeholdninger). Endring i total faktorproduktivitet tilskrives teknologisk endring, men det gjøres ikke noe poeng av å forklare hva som ligger bak teknologisk endring. I slike studier «kvalitets«korrigerer en veksten i arbeidsstyrken ved å ta hensyn til at det ikke bare er flere som er kommet i arbeid, men også at arbeidsstyrken gradvis har fått økt utdanningsnivå. Dette gjøres ved å konstruere såkalte kvalitetsindekser for arbeidskraft. (Se Hægeland 1997 for en diskusjon av hvordan slike kvalitetsindekser konstrueres og hvilke forutsetninger de er basert på.)

Det er gjort mange forsøk på å tallfeste utdanningens bidrag til økonomisk vekst ved å korrigere for endringer i kvaliteten på arbeidskraften (bl a Psacharopoulos 1984). Ofte er slike kvalitetsindekser basert på temmelig aggregerte data for utdanningsnivå og lønnsforskjeller. Studiene finner at opptil en fjerdedel av veksten kan tilskrives utdanning. Det estimerte bidraget varierer en del fra land til land. En ny analyse av veksten i G7-landene fra 1960 til 1989, finner at USA og Canada skiller seg ut med hensyn til den andelen av veksten i produksjon pr timeverk som forklares av økninger i kvalitetsindeksen for arbeidskraft (Dougherty og Jorgenson 1996). Her forklarer endringer i arbeidskraftkvalitet (målt ved utdanning) hhv 21,4 og 16,8 pst av veksten i disse to landene. For Japan og Frankrike var tallet 12 pst, mens arbeidskraftkvalitet forklarte hhv 9,6 og 7,4 pst av veksten i Storbritannia og Tyskland. Italia kom dårligst ut med et relativt vekstbidrag fra arbeidskraftkvalitet på 3,3 pst. En tilsvarende studie på norske industridata for perioden 1972 til 1990 konkluderer med at 9 pst av veksten i produksjon pr timeverk skyldes endret sammensetning av arbeidsstyrken (Hægeland 1997). Måten kvalitetsindeksene for arbeidskraft er konstruert på, medfører at land med store lønnsforskjeller mellom lavt og høyt utdannet arbeidskraft vil få større økninger i kvalitetsindeksen for arbeidskraft enn i land hvor lønnsforskjellene er mindre, selv om utdanningsandelene i arbeidsstyrken har utviklet seg likt. Siden lønnsforskjellene i USA er langt større enn i Norge, kan dette trolig forklare noe av forskjellen i andelen av veksten som kan forklares ved endringer i arbeidskraftkvalitet.

I internasjonale sammenligninger blir humankapital gjerne målt ved gjennomsnittlig utdanningslengde eller andelen av årskullene som starter i videregående

eller høyere utdanning. Med slike aggregerte og omtrentlige mål mister en noen viktige nyanser som kan forventes å påvirke humankapitalen. Blant annet kan en ikke skille mellom forskjeller i kvaliteten på utdanningssystemer og hvilken vekt som legges på undervisning i fag som er direkte produktivitetsfremmende. Fordi humankapital er definert som en egenskap ved arbeidskraften som påvirker produktiviteten, følger det at økt humankapital gir økonomisk vekst. Det er ikke det samme som å si at økt utdanning vil gi økonomisk vekst, for det er ikke gitt at all økning i utdanning gir en økning i humankapitalen. Dersom økt utdanning ikke gir en tilsvarende økning i humankapitalen, kan en få en svak sammenheng mellom økt utdanning og økonomisk vekst.

En annen empirisk tilnærming basert på nyklassisk vekstteori tar utgangspunkt i datamateriale fra mange land og analyserer økonometrisk faktorene bak økonomisk vekst (Mankiw, Romer og Weil 1992, Barro 1991). Benhabib og Spiegel (1994) bruker data fra flere land for å finne i hvilken grad utdanning har bidratt til økonomisk vekst i perioden 1965 til 1985. Resultatene deres reiser tvil om den betydningen en økning i utdanning har for økonomisk vekst når en betrakter humankapital (målt ved utdanning) som en separat produksjonsfaktor. De finner en negativ, men ikke signifikant, sammenheng mellom en økning i utdanning og vekst i inntekt pr innbygger. En mulig årsak til dette resultatet kan altså være at økt utdanning ikke gir tilsvarende økning i humankapitalen. Benhabib og Spiegel tester også en modell hvor det er nivået på humankapitalen som er av betydning for veksten, og der finner de en positiv sammenheng mellom utdanningsnivå og økonomisk vekst (se nedenfor).

Griliches (1996) lanserer en annen mulig årsak til at mange empiriske analyser ikke finner noen positiv sammenheng mellom økt utdanning og vekst. I de fleste industriland har offentlig sektor og tjenesteytende næringer sysselsatt en stor del av arbeidskraften med høy utdanning. I disse sektorene har en ikke noen veldefinerte produksjonsmål, og produksjonen måles ofte fra kostnadssiden. I mangel av mål for produktivitetsvekst i disse sektorene inngår ikke disse i det datamaterialet som brukes i de empiriske analysene. Dette kan være en del av forklaringen på at en ikke finner at økt utdanning påvirker den økonomiske veksten.

I nyklassisk vekstteori spiller utdanning bare en rolle gjennom dens betydning for å forbedre kvaliteten på arbeidskraften. Typiske vekstregnskapsstudier finner gjerne at rundt en tredjedel av veksten i et land ikke kan forklares verken med økninger i realkapital- eller humankapitalbeholdningen. Denne restfaktoren har blitt tilskrevet teknologisk endring. Nyere vekstteori har blant annet vært opptatt av å forklare også hva som ligger bak innovasjon og teknologisk endring, og har hatt en annen tilnærming til hvordan kunnskap og kompetanse inngår i den økonomiske verdiskapningen. I slike modeller legges det stor vekt på positive indirekte virkninger av utdanning. Den kunnskapen som ligger bak for eksempel ny teknologi eller nye løsninger, vil være tilgjengelig for mange samtidig. Når kunnskapene om noe finnes, blir de tilgjengelige for flere enn dem som genererte kunnskapen i utgangspunktet. En vanlig måte å modellere dette på er å si at produksjonen i en økonomi ikke bare er avhengig av realkapital og kvalitetskorrigert humankapital, men at også den totale kunnskapsbasen i samfunnet er av betydning. Den totale kunnskapsbasen i et land kan påvirke både innovasjonstakten og evnen til å ta i bruk teknologi og metoder utviklet i andre land. Dette innebærer at nivået på den menneskelige kapitalen er av betydning for hvor fort et land kan ta igjen de landene som har best teknologi og høyest vekst. Denne typen spesifikasjon av hvilken rolle menneskelig kapital spiller i vekstprosessen, impliserer at det er nivået på, og ikke veksten i, den menneskelige kapitalen som er av betydning for vekst i inntekt pr innbygger. Lucas (1993) drøfter ulike måter å modellere indirekte virkninger av utdan-

ning på. Benhabib og Spiegel (1994) spesifiserer en modell langs de linjene som er nevnt her, og finner en viss støtte for denne forklaringen i sin empiriske analyse. Empiri som viser at utdanning påvirker evnen til å ta i bruk ny teknologi mer effektivt, tyder på at en satsing på å øke andelen av arbeidsstyrken med slike egenskaper kan gi en hurtigere spredning av ny teknologi i økonomien fordi kostnadene forbundet med å introdusere og ta i bruk teknologiske nyvinninger reduseres (Bartel og Lichtenberg 1987).

8.3 INDIREKTE VIRKNINGER AV KOMPETANSEUTVIKLING

At investeringer i kompetanse gir både økonomiske og ikke-økonomiske gevinster, er ikke i seg selv et argument for at myndighetene skal øke sin finansiering av slike investeringer. Nettopp fordi investeringer i kompetanse gir gevinster både for individer og for virksomheter, vil begge ønske å foreta slike investeringer på egen hånd. Det foregår da også mye etter- og videreutdanning i samfunnet, arbeidsgivere finansierer og organiserer mye opplæringsvirksomhet, og mange bruker av egen fritid eller egenfinansiert tid til utdanning.

Avveiningen mellom gevinster og kostnader som ligger til grunn for individers utdanning eller til grunn for virksomheters beslutninger om opplæring av de ansatte, trenger ikke å inkludere alle gevinster eller alle kostnader som kan følge av kompetanseutviklingen. Som nevnt er en av årsakene til dette at aktørene ikke alltid har tilstrekkelig informasjon om hvilke gevinster de selv kan forvente av å satse på å øke kompetansen. I tillegg er det ofte slik at en enkelt aktør ikke tar hensyn til at egen investering kan ha virkninger for andre. Begge disse momentene tilsier at det enkelte individs eller den enkelte virksomhets nytte-kostnadsvurdering av kompetanseinvesteringer kan avvike fra den samfunnsøkonomiske vurderingen. Hva som er det samfunnsøkonomisk riktige nivået på kompetanseinvesteringer, er svært vanskelig å vurdere. Det er lettere å si noe om i hvilken retning ulike momenter trekker i forhold til den teoretiske definisjonen av det samfunnsøkonomisk riktige nivået på investeringer i kompetanse.

Ifølge økonomisk teori er det slik at dersom beslutningstakeren selv bærer hele kostnaden og høster hele gevinsten av investeringer i etterutdanning, vil vedkommende velge et samfunnsøkonomisk riktig investeringsvolum. Referanseeksemplet hvor private aktørers beslutninger vil være samfunnsøkonomisk optimale, er en situasjon med frikonkurranse på alle markeder, og hvor investeringene gjelder generell humankapital. I tilfellet med generell kompetanse vil en arbeider være like produktiv i alle virksomheter. Konkurransen mellom virksomhetene om arbeidskraften vil føre til at arbeiderne får en lønn tilsvarende sin produktivitet. Investeringer i generell kompetanse som øker produktiviteten, vil i sin helhet avleires i høyere lønn og dermed tilfalle arbeideren. Hvis arbeiderne beslutter nivået på investeringene og finansierer kostnadene (enten ved at utdanningskostnader og tid til utdanning finansieres av arbeidstakeren eller ved at virksomheten gir opplæring på jobben og kostnadene dekkes gjennom at arbeidstakeren får lavere lønn i opplæringsperioden), vil dette gi det samfunnsøkonomisk optimale omfanget på generelle kunnskapsinvesteringer.

Hvis en del av gevinsten eller kostnadene tilfaller andre enn dem som tar investeringsbeslutningen, sier vi at investeringene har *indirekte virkninger*. Ved positive indirekte virkninger er samfunnets gevinster av kunnskapsinvesteringer større enn de gevinstene som den som foretar investeringsbeslutningen ser. For eksempel kan etterutdanning gi en mer mobil og omstillingsdyktig arbeidsstyrke og dermed høyere sysselsetting og lavere ledighet. Dette vil både ha konsekvenser for verdiskapningen og for de offentlige budsjettene gjennom lavere sosiale utgifter og høyere

skatteinntekter. Videre kan økt kompetanse være av betydning for det kulturelle og politiske liv. Positive indirekte virkninger ved investeringer i kompetanse kan dermed medføre at private aktørers investeringsbeslutninger fører til lavere investeringsnivå enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Når det er indirekte virkninger forbundet med en investering, er det (i teorien) mulig å forbedre situasjonen gjennom ulike typer politikkinngrep.

I eksemplet med perfekt konkurranse er det en sentral forutsetning at lønnen avspeiler individuell produktivitet. I deler av det norske arbeidsmarkedet er det ikke individuell avlønning, men lønnen er i stedet f eks kollektivt bestemt ved sentrale forhandlinger. Når lønnen ikke avspeiler individuell produktivitet, vil det kunne oppstå indirekte virkninger selv om den eneste gevinsten ved investeringer i kompetanse er produktivitetsøkninger hos arbeidskraften. I det følgende vil en drøfte mulige grunner til at den privatøkonomiske avkastningen av utdanning kan være forskjellig fra den samfunnsøkonomiske avkastningen, slik at desentraliserte beslutninger ikke leder til et optimalt omfang av kunnskapsinvesteringer. Drøftingen er basert på en rapport som SNF-Oslo har skrevet på oppdrag fra utvalget (Moen og Riis 1997).

8.3.1 Effektivitet på virksomhetsnivå

I dette avsnittet drøftes i hvilken grad arbeidstakere og arbeidsgiver kan forventes å komme fram til et nivå på kunnskapsinvesteringer i sin virksomhet som ivaretar begge parters interesser. Svaret vil avhenge av *hva slags kunnskapsinvesteringer* det er snakk om, det vil si om kunnskapen er generell eller spesifikk for virksomheten. Videre vil det avhenge av *hvem* som tar beslutningene og finansierer investeringene. Dette kan være virksomhetsledelsen, arbeidstakerne, eller begge parter i fellesskap. Svaret vil også avhenge av hvordan lønningene bestemmes, fordi dette avgjør fordelingen av gevinstene ved investeringer i kompetanse.

Ved *individuell lønnsfastsettelse* bestemmes lønningene ved individuelle forhandlinger mellom arbeidstaker og ledelsen i virksomheten. Arbeidstakerens beholdning av humankapital vil påvirke lønnen ved at økt humankapital vil avleires i høyere lønn. Effekten er størst ved investeringer i generell kompetanse som også kan brukes i andre virksomheter, fordi arbeidstakeren da har en sterkere forhandlingsposisjon. Ved*forhandlinger på virksomhetsnivå* forhandler en fagforening med virksomhetsledelsen. I slike tilfeller er det den *gjennomsnittlige* eller samlede beholdningen av humankapital i virksomheten som har betydning for lønnsdannelsen. Ved *forhandlinger på bransjenivå* er det den gjennomsnittlige produktiviteten i bransjen som har betydning for lønnsdannelsen. I en bransje med mange virksomheter vil det dermed være liten sammenheng mellom lønningene og produktiviteten i enkeltvirksomheter. I slike tilfeller vil derfor investeringer i generell eller spesifikk humankapital ha liten betydning for lønnsnivået innenfor den enkelte virksomhet.

I mange virksomheter bestemmes lønningene ved forhandlinger både på individuelt, virksomhets- og sektornivå. Ofte forhandles det fram en generell avtale på høyt nivå, men slik at det fremdeles er rom for lokale forhandlinger. Videre kan god innsats på individnivå lønnes ved bonusordninger etc. I tillegg kan individuell lønnsøkning komme i form av stillingsopprykk, noe vi skal komme tilbake til senere. Viktigheten av de tre komponentene vil imidlertid variere mellom virksomheter og sektorer.

Arbeidsgiver finansierer investeringene

Dersom *virksomheten finansierer kunnskapsinvesteringene* , vil det nivået på etterutdanning som virksomheten ønsker å finansiere, være avhengig av hvordan

lønningene i virksomheten blir fastsatt. Når *lønnen bestemmes på bransjenivå* , vil investeringer i humankapital i den enkelte virksomhet i liten grad føre til lønnsvekst, noe som trekker i retning av at virksomhetene har gode insentiver til å investere i humankapital. Problemer kan imidlertid oppstå som følge av at den stive lønnsstrukturen kan gjøre det vanskelig for virksomheten å holde på arbeidskraft som virksomheten har investert mye i. Dette kan særlig være relevant for generell humankapital. Når *lønnen bestemmes på virksomhets- eller individnivå* , vil lønningene øke som følge av investeringene, slik at virksomhetene har for svake insentiver til å foreta kunnskapsinvesteringer, i tillegg til at kunnskapsinvesteringene vris i retning av virksomhetsspesifikk kunnskap.

Når arbeidsgiver avgjør omfanget av og finansierer kunnskapsinvesteringene, tilsier teoretiske betraktninger at det vil være en tendens til underinvestering i kunnskapskapital. Dette skyldes positive indirekte virkninger for arbeidstakerne, som tilfaller dels ved at kunnskapsinvesteringer vil føre til høyere lønninger, og dels ved at arbeidstakerne vil stå sterkere overfor nye arbeidsgivere i framtiden. Videre vil sammensetningen av investeringene ikke være optimal, virksomheten vil legge for stor vekt på virksomhetsspesifikk kunnskap relativt til generell kunnskap. Med stor mobilitet på arbeidsmarkedet vil vridningen i retning av virksomhetsspesifikk kompetanse forsterkes. Underinvesteringen i etterutdanning vil være større ved virksomhetsvise enn ved sentrale forhandlinger, siden en større del av avkastningen av investeringene da vil tilfalle arbeidstakerne i form av høyere lønn.

Lynch (1990) benytter amerikanske arbeidsmarkedsdata til å analysere effekten på individuell lønnsutvikling av henholdsvis opplæring i jobben og opplæring utenfor jobben. Hennes studie indikerer at opplæring hos tidligere arbeidsgivere har lønnseffekt på lang sikt i de tilfellene hvor opplæringen fant sted utenfor den tidligere arbeidsplassen. Opplæring på arbeidsplassen får derimot ikke lønnseffekter på lang sikt, men gir direkte lønnsutslag i arbeidsforholdet hvor opplæringen fant sted. Dette tyder på begrenset overførbarhet av kunnskap generert i virksomheten.

Ryktedannelse kan på lengre sikt redusere problemer knyttet til underinvesteringer i kunnskapskapital. En virksomhet som investerer mye i arbeidsstokken, vil få et godt rykte på markedet. Dette vil gjøre det lettere for virksomheten å rekruttere nye, dyktige medarbeidere. I perioder med et stramt arbeidsmarked kan dette ha stor betydning. Dersom arbeidstakeren kan forvente en lønnsvekst over tid, f eks gjennom en forventning om å følge en karrierestige i virksomheten, kombinert med en forventning hos arbeidsgiveren om lojalitet mot virksomheten fra arbeidstakerens side, gir det et gunstig utgangspunkt for kunnskapsinvesteringer. Her kan «rykteeffekter» være av stor betydning, f eks ved at arbeidsgiveren etablerer en praksis med å belønne individuell innsats mht kunnskapsoppbygging. Likeledes kan rykter ha betydning for arbeidstakerens valg. Hvis det etableres forventninger om at arbeidstakere viser lojalitet i perioden etter å ha tilegnet seg ny kunnskap, kan brudd med en slik lojalitetsforventning medføre en kostnad ved at nye arbeidsgivere blir mindre tilbøyelige til å ansette vedkommende. I prinsippet kan slike ikke-formaliserte mekanismer til en viss grad internalisere de indirekte effektene av kunnskapsinvesteringer.

Teknologiutviklingen medfører at kunnskap blir en viktigere produksjonsfaktor i næringslivet, noe som over tid øker nivået på kunnskapsinvesteringene. Imidlertid er det også faktorer som trekker i retning av at virksomhetenes insentiver til å investere i kunnskapsoppbygging svekkes. En årsak er at teknologiutviklingen trekker i retning av behov for mer generell kompetanse, ved at den enkelte arbeidstaker tar del i et videre spekter av virksomhetenes aktiviteter. Eksempler fra vareproduksjon er utviklingstrenden fra serieproduksjon til tilbud, hvor produkter designes i direkte samsvar med etterspørrernes ønsker, og «just-in-time manufacturing«, hvor ven-

tetiden fra bestilling til levering forkortes betydelig. Dette fordrer en sterkere koordinering og mer effektiv informasjonsstrøm mellom aktørene i virksomheten. Konsekvensen er at den enkelte arbeidstaker bygger opp en bredere kompetansebase, og dette øker hans verdi på arbeidsmarkedet. Sett fra virksomhetens side tenderer dette til å øke avkastningen av å hente inn kompetanse fra arbeidsmarkedet sammenlignet med å lære opp arbeidstakerne i virksomheten.

Empiriske studier indikerer at virksomheter likevel i stort omfang investerer i generell kunnskap, f eks gjennom lærlingordninger (se Stevens 1994 for en studie på engelske data og Harhoff og Kane 1994 for tyske data). Grunnen til dette kan bl a være at virksomheten har en direkte løpende gevinst av å utnytte billige arbeidstakere i en formalisert lærlingordning. Videre kan virksomheters insentiver til å etablere lærlingkontrakter også ha en investeringsside. Lærlingene gir framtidig avkastning, enten i form av produktiv avkastning i senere faser av lærlingperiode (hvor lærlingen har økt produktivitet, men fremdeles er billig arbeidskraft), eller at begrenset mobilitet sikrer virksomheten framtidig avkastning (markedsmakt i et lokalt arbeidsmarked), eller gjennom gevinster ved å trekke på arbeidere som virksomheten selv har lært opp (f eks elementer av virksomhetsspesifikk kunnskap).

En annen type vekselvirkning mellom arbeidsgiveres og arbeidstakeres insentiver til kompetanseutvikling kan være relevant når det gjelder virksomheters inntak av lærlinger og elevers innsats i grunnutdanningen (Soskice 1994). En bedre fungerende grunnutdanning, kombinert med et høyere innsatsnivå fra elevenes side, øker virksomhetenes forventede inntjening av lærlingkontrakter. Men det kan oppstå vekselvirkninger som kan trekke likevekten i ulike retninger. Eksempelvis vil den enkelte elevs forventede avkastning av innsats i grunnutdanning være høyere hvis virksomhetene i større utstrekning tilbyr attraktive lærlingkontrakter. Slike sammenhenger antyder mulige effekter på virksomhetenes kunnskapsinvesteringer av myndighetenes disposisjoner i den generelle utdanningen.

Empiriske undersøkelser av kompetanseutvikling i norske virksomheter finner at virksomhets- og bransjeledelser i liten grad ser på mobilitet og økte lønnskostnader som en hindring for å investere i de ansattes kompetanse (Econ rapport 36/97, Larsen m fl 1997). Dersom dette er korrekt, antyder det at en av de viktige årsakene som ifølge teorien gjør at kunnskapsinvesteringer i virksomhetene er for lave, i liten grad er viktig i praksis. Econ har gjennomført en undersøkelse blant fem bransjeorganisasjoner (arbeidsgiversiden), og svarene «tyder på at enkelte bransjeorganisasjoner synes omfanget av etter- og videreutdanning er for lite. Det ble imidlertid pekt på at praksis varierer mye fra bedrift til bedrift, og situasjonen i de beste bedriftene var ofte et utgangspunkt for å si at noen satser for lite. Det ble også pekt på at enkelte grupper verken ønsker eller trenger omfattende etter- og videreutdanning. Dette tyder på at det ikke er noe generelt gap mellom ønsket og faktisk etter- og videreutdanning sett fra bransjeorganisasjonenes ståsted, men at enkelte bedrifter henger etter» (Econ rapport 36/97).

Arbeidstaker finansierer investeringene

Dersom arbeidstakerne selv finansierer etterutdanningen, vil det være en tendens til underinvesteringer i humankapital dersom ikke hele gevinsten tilfaller arbeidstakeren. I slike tilfeller er det altså snakk om positive indirekte virkninger overfor arbeidsgiverne. Den individuelle avkastningen av utdanning vil dermed avhenge av i hvilken grad lønningene fastsettes ut fra individuelle produktivitetsforskjeller. Jo tettere lønnen følger individuell produktivitet, desto bedre insentiver vil arbeidstakerne ha til kunnskapsinvesteringer. I tillegg vil arbeidstaker ha insentiver til å vri investeringene i retning av generell humankapital, siden dette vil gi en bedre forhandlingsposisjon overfor virksomheten enn hvis kunnskapen bare har verdi hos den aktuelle arbeidsgiveren.

Med*lønnsforhandlinger på bransjenivå eller virksomhetsnivå* vil egeninnsats med hensyn til kunnskapsoppbygging i utgangspunktet ha liten innvirkning på lønnen, og dermed vil insentivene til å ta etterutdanning være små. Situasjonen kan imidlertid endres noe i dårlige tider med fare for oppsigelser. Hvis virksomheten ikke benytter ansiennitetsprinsippet ved oppsigelser, men i stedet velger å beholde de mest produktive arbeiderne, vil kunnskapsinvesteringer gi god uttelling, siden det reduserer sannsynligheten for oppsigelse.

I mange situasjoner er lønnen mer knyttet til stilling enn til person. En person som investerer i kunnskap, vil i disse tilfellene høste avkastningen av investeringene ved raskere opprykk og dermed høyere lønn (og høyere sosial status), noe som vil øke insentivene til å foreta kunnskapsinvesteringer. Denne typen belønningsmekanismer er i mange tilfeller vesensforskjellig fra systemer basert utelukkende på lønn. Poenget er at det ofte er et begrenset antall høyere stillinger, slik at det blir rivalisering mellom arbeidstakerne om å få opprykk. Den innbyrdes rangeringen arbeidstakerne imellom blir derfor av betydning. Dette leder til en *negativ indirekte virkning* knyttet til etterutdanning, siden en persons kunnskapsinvesteringer reduserer kollegenes mulighet for opprykk. Isolert sett trekker dette i retning av overinvesteringer i utdanning.

Arbeidstakere og arbeidsgivere finansierer etterutdanning i fellesskap

Avkastningen av utdanning tilfaller som regel både arbeidsgiver og arbeidstaker. Hvis en av partene står for hele finansieringen, får vi derfor underinvestering i etterutdanning, siden investor ikke får hele avkastningen. Dersom arbeidsgiver og arbeidstaker går sammen om investeringene og hver betaler en andel av investeringskostnadene, kan vi få et optimalt eller tilnærmet optimalt omfang av kunnskapsinvesteringer. Siden arbeidstaker høster en større del av gevinsten ved investeringene jo mer generell kunnskapskapitalen er, vil en optimal løsning også innebære at andelen av de kostnadene som arbeidstaker dekker, er større jo mer generell kapitalen er. Det virker naturlig at både finansieringen og omfanget av investeringene bestemmes ved forhandlinger mellom arbeidsgiver og arbeidstakere, for eksempel som en del av lønnsoppgjøret. Arbeidstakernes bidrag kan være i form av lavere lønn i en periode etter at investeringene finner sted.

8.3.2 Effektivitet på bransjenivå

Mer realistisk enn en situasjon hvor indirekte virkninger er begrenset til virksomhetsnivået, er at kunnskapsinvesteringer i en virksomhet også kan ha betydning for andre virksomheter i bransjen. Positive indirekte virkninger mellom virksomheter betyr at selv om hver enkelt virksomhets kunnskapsinvesteringer er optimale i den forstand at de i størst mulig grad ivaretar både arbeidsgivers og arbeidstakers interesser, så vil bransjen som helhet ha interesse av at investeringene samlet sett er større. Disse effektene er relevante både for bransjer innen næringslivet og for ulike sektorer i det offentlige.

Ved innføring av ny teknologi eller endret organisering av produksjonsaktiviteten i en virksomhet er det ofte nødvendig med opplæring av arbeidsstyrken for å få best mulig effekt av endringen. Kostnadene forbundet med endringen er som regel størst for de virksomhetene i bransjen som først innfører ny teknologi. For det første er det usikkerhet med hensyn til effektiviteten av den nye teknologien og med hensyn til kostnadene ved å innføre den. For det andre kan etternølerne lære av pionerenes feil. For det tredje vil ofte *læringsprosessen* knyttet til å anvende ny teknologi være mest krevende de første gangene. Etter hvert vil kunnskap om hvordan teknologien best anvendes spres til andre virksomheter, ofte gjennom uformelle kanaler. Andre drar dermed nytte av at noen er tidlig ute med å foreta de nødvendige

kunnskapsinvesteringene. De investerende virksomhetene tar oftest ikke hensyn til at kompetanseutviklingen hos dem på sikt også kan gi gevinster for andre enheter. I slike tilfeller vil det som fortoner seg som et optimalt omfang av investeringer i kompetanse på virksomhetsnivå, ikke gi et stort nok investeringsomfang sett fra bransjenivå.

Generell knapphet på kompetanse kan virke lønnsdrivende ved at virksomheter gir arbeidstakerne gunstigere vilkår for å unngå å miste arbeidskraften til andre. Men empiriske studier (se Haskel og Martin 1996) indikerer at virksomheter øker søkingen etter ønsket arbeidskraft og bruker andre typer arbeidskraft i større grad enn de byr opp lønningene. Dvs stillinger forblir ubesatt, noe som påfører samfunnet kostnader direkte ved tapt produksjon og indirekte kostnader til rekruttering. Kompetanseknapphet genererer substitusjon fra faglært til ufaglært, noe som ytterligere svekker investeringsinsentiver og insentiver til tilegnelse av ny teknologi.

En annen positiv indirekte virkning av kunnskapsinvesteringer i en virksomhet er at humankapitalen vil følge med arbeidstakerne dersom de bytter arbeidsgiver. Siden lønningene ikke fullt ut speiler arbeidernes produktivitet, vil den nye arbeidsgiveren dra nytte av den kunnskapskapitalen arbeideren besitter. Videre vil framtidige arbeidsgivere ha mest nytte av overførbar kunnskapskapital. Siden investorene ikke tar hensyn til dette, vil sammensetningen av kunnskapskapitalen vris i retning av for mye virksomhetsspesifikk kunnskap sammenlignet med det som er til beste for bransjen som helhet. Virksomhetene i en bransje har interesse av at det eksisterer en beholdning av godt opplært arbeidskraft som de kan rekruttere nye medarbeidere fra. Kvalifisert arbeidskraft har da preg av å være et fellesgode som alle virksomhetene nyter godt av. De enkelte virksomhetene har dermed insentiver til å være gratispassasjerer og ansette velkvalifisert arbeidskraft, uten selv å bidra ved å trene opp egne ansatte.

Underinvestering i humankapital kan forsterkes dersom avkastningen av investeringer i realkapital øker med god tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Tilsvarende er en kvalifisert arbeidstakers lønnsmuligheter bedre hvis utsiktene til å få jobb hos en arbeidsgiver som har investert i moderne teknologi, er gode. Samvirket mellom disse to faktorene kan imidlertid gi likevekter hvor insentivene til investeringer i kompetanse er svake hos begge parter (Snower 1996). Hvis det er få arbeidere som har investert i sin humankapital, så vil det forventningsmessig ta lang tid før en virksomhet kan få en kvalifisert søker; følgelig er virksomhetens insentiver til å investere i realkapital som krever kvalifisert arbeidskraft svake. Likeledes vil det forventningsmessig ta lang tid for en kvalifisert arbeider å finne arbeid hvor det er behov for hennes eller hans kompetanse dersom få virksomheter har investert i moderne utstyr. I en studie av kjeksproduksjon i bl a Tyskland og England argumenterer Mason, van Ark og Wagner (1996) for at kjeksindustrien i England, i motsetning til i Tyskland, er preget av en likevekt med lave insentiver til investering i kompetanse hos både arbeidstakere og arbeidsgivere.

8.3.3 Effektivitet på makronivå

I tillegg til å ha effekt på individuell produktivitet, har investeringer i kompetanse også virkninger på andre områder enn produktivitetsøkninger. Et høyt kunnskapsnivå i befolkningen er viktig for et velfungerende demokrati, og god grunnutdanning vil være spesielt viktig i denne sammenhengen. Utdanningssystemet har også en rolle i sosialisering og som formidler av normer og verdier i samfunnet.

Indirekte virkninger knyttet til skattesystemet

Skattesystemet vil i enkelte tilfeller føre til vridninger i forbindelse med investeringer i etterutdanning. Progressive elementer i personskattesystemet kan for eksempel gjøre arbeidstakere mindre villige til å pådra seg kostnader i dag for å oppnå høyere inntekter i framtiden. Høy marginalskatt vil også gjøre det mer gunstig for arbeidstakere å ta etterutdanning som gir avkastning på det personlige plan (utdanning som konsum) framfor etterutdanning som øker produktiviteten i yrkeslivet og dermed gir høy lønn (og høy skatt).

Den kanskje viktigste indirekte virkningen er imidlertid knyttet til opplæring av arbeidstakere som står i fare for å falle ut av arbeidsstyrken. Hvis en arbeider blir arbeidsledig, for eksempel som følge av virksomhetsnedleggelse, vil den samfunnsøkonomiske gevinsten av at personen kommer i arbeid igjen, langt overstige den privatøkonomiske gevinsten. Årsaken er at mens en arbeidsledig (eller uføretrygdet) er *netto støttemottaker,* er en person i arbeid *netto bidragsyter* til statskassen. Mens den privatøkonomiske gevinsten ved å få jobb er gitt ved forskjellen mellom lønn og trygd, vil den samfunnsøkonomiske gevinsten også inkludere summen av netto stønader ved arbeidsledighet og skattebidraget når personen er i arbeid. I tillegg kommer en gevinst ved at produktiviteten kan være høyere enn lønnen. Ofte vil generelle kunnskapsinvesteringer øke sannsynligheten for at en arbeidstaker vil finne en ny jobb dersom han eller hun blir arbeidsledig. Den privatøkonomiske avkastningen av slike investeringer (selv for arbeidsgiver og arbeidstaker sett under ett) kan da være langt mindre enn den samfunnsøkonomiske. Dette kan være et argument for at det offentlige bør støtte etterutdanning av utsatte grupper.

En annen positiv mekanisme på aggregert nivå er sammenhengen mellom kunnskapsnivå og mobiliteten på arbeidsmarkedet. Dette kan bidra til å redusere de negative indirekte virkningene av endringer i virksomhets- og næringsutvikling. Arbeidstakere som mister jobbene sine, kan lettere finne alternative arbeidsplasser.

Effekter knyttet til signalisering og rangering

Det finnes også mulige *negative* indirekte virkninger ved investering i utdanning og etterutdanning, knyttet til det vi kaller henholdsvis signalisering og rangering. Selv om de to fenomenene har likhetstrekk, er de underliggende mekanismene forskjellige.

Signalisering er knyttet til at arbeidsgivere har mangelfull informasjon om arbeidstakernes produktivitet. En arbeidstaker kan da ha insentiver til å investere i kostbar utdanning og videreutdanning, ikke bare fordi den gjør ham eller henne mer produktiv, men også fordi det signaliserer at han eller hun er flink og på den måten bedrer utsiktene på arbeidsmarkedet. Siden den samfunnsøkonomiske gevinsten av signalisering er liten (kun knyttet til sortering), drar dette i retning av at det overinvesteres i utdanning og etterutdanning.

Rangering er knyttet til at det ikke bare er en persons produktivitet i seg selv som har betydning, men også produktiviteten relativt til andre arbeidere. F eks kan det være konkurranse mellom arbeidstakerne om de mest interessante og lukrative jobbene. For en arbeidstaker vil etterutdanning da kunne gi gevinster ved at den bedrer personens rangering i forhold til de andre arbeiderne i økonomien. Dette representerer imidlertid ingen samfunnsøkonomisk gevinst fordi de andre arbeidstakerne taper tilsvarende. Rangeringseffekter kan derfor føre til overinvestering i etterutdanning.

Betydningen av lønnsspredning

Lønnsspredningen varierer betydelig mellom land. Harhoff og Kane (1994) argumenterer for at liten lønnsspredning reduserer gevinstene ved søkeaktivitet fra arbeidstakernes side. Virksomheten og arbeidstakerne blir følgelig mer villige til å foreta felles kunnskapsinvesteringer. De argumenterer for at ulik lønnsspredning

dermed kan forklare variasjoner i investeringsnivå mellom land, eksempelvis at investeringsnivået er vesentlig høyere i Tyskland enn i USA.

Kunnskap som fellesgode

Nyere teori for økonomisk vekst (endogen vekstteori) bidrar med generelle argumenter for et økt offentlig engasjement i etterutdanning. Disse argumentene er ikke nye. Bidraget fra nyere vekstteori er teorier som kan relatere kompetanseutvikling, FOU-virksomhet mv til markedssituasjon og økonomiske motiver i bedriftene. Investeringer i humankapital gir en avkastning for samfunnet som overstiger den gevinsten som realiseres i den virksomheten hvor investeringen finner sted. Dvs at humankapital har et fellesgodeaspekt, ved at den enkelte virksomhet og arbeidstaker kan trekke noe på det generelle kompetansenivået uavhengig av eget bidrag til dette. Mekanismene for spredning av kunnskap kan være flere. Kunnskap kan følge arbeidstakere og spres gjennom videreformidling og imitasjon. Virksomheter med nære kontaktflater gjennom samproduksjon, handelsrelasjoner eller forskning og utvikling trekker på hverandres kompetanse. Den empiriske forskningen med sikte på å finne ut hvilke effekter som faktisk gjør seg gjeldende og eventuelt identifisere disse, har imidlertid kommet kort. Det begrenser også mulighetene for å gi klare anbefalinger ut fra teorien.

Som følge av positive indirekte virkninger forbundet med utdanning vil det også være positive indirekte virkninger forbundet med etablering av virksomheter og jobber som er kunnskapsgenererende. Markedsløsningen kan dermed innebære at for få opplæringsjobber opprettes og at andelen kunnskapsvirksomheter blir for lav. Etablering av slike virksomheter er ikke lønnsom sett fra en privatøkonomisk synsvinkel, men hvis en tar hensyn til de positive indirekte virkningene, kan like fullt etablering være samfunnsøkonomisk fornuftig.

8.4 OPPSUMMERING

Empiriske studier som sier noe om effekter av kompetanseutvikling, har i all hovedsak studert effekter av utdanning målt i antall år. Det er vanskelig å si hvorvidt slik forskning har direkte overføringsverdi til etter- og videreutdanning, som i stor grad vil være opplæring av betydelig kortere varighet. Det finnes ganske få studier av effekter av etter- og videreutdanning, og hovedvekten av disse konsentrerer seg om produktivitets- og lønnseffekter av bedriftsintern opplæring. OECD (1996b) peker på fire grunner til at det er vanskelig å vurdere avkastningen av etter- og videreutdanning for voksne. For det første er det vanskelig å definere og måle hva som læres. Det finnes ingen standard for hva som skal defineres som input i en læringsprosess slik det gjør når en teller antall utdanningsår. Fordi det i mange tilfeller kan være vanskelig å avgrense læringsprosessen, er det for det andre vanskelig å vurdere kostnadene ved opplæringen. For det tredje vil mange typer etter- og videreutdanning gi avkastning av ikke-økonomisk art ved at slik kompetanseutvikling har verdi som en form for konsum. I nær tilknytning til dette nevnes som et fjerde moment at for eldre personer vil avkastningen målt i lønn eller produktivitet synes liten.

Studier av avkastning av utdanning har i all hovedsak forsøkt å beregne den økonomiske avkastningen - i form av lønn for individer, produktivitetsvekst for bedrifter og vekst i bruttonasjonalprodukt pr innbygger for land. Andre typer gevinster ved utdanning, som f eks livskvalitet, tas vanligvis ikke med fordi de er vanskeligere å observere og måle.

Studiene viser at utdanning og etter- og videreutdanning er investeringer som i dag både gir privat- og samfunnsøkonomisk avkastning. Men disse investeringene er gjennomført fordi investorene betraktet dem som lønnsomme. Derfor gir disse

studiene begrenset informasjon om hvilke gevinster økt framtidig deltakelse i etter- og videreutdanning kan generere. I følge OECD finnes det ingen analyser av gevinster av andre typer etter- og videreutdanning enn opplæring som foregår i arbeidslivet med sikte på økt produktivitet. Det ser generelt ut til å være en sterk seleksjon i hvem som får opplæring ved at de med høy utdanning får mest opplæring. Avkastningen av opplæring i arbeidslivet kan endres når deltakelse utvides til grupper som i dag får lite opplæring. Det kan likevel være andre gevinster enn bedriftsøkonomisk lønnsomhet som kan begrunne utvidet deltakelse i etter- og videreutdanning. Hensynet til et velfungerende arbeidsmarked kan tilsi at en bør satse på at svake grupper på arbeidsmarkedet får bedre muligheter til kompetanseutvikling. I tillegg vil dette ha gunstige fordelingseffekter fordi inntektsmulighetene forbedres med økt kompetanse.

Både individer og virksomheter kan velge for lite utdanning dersom det er en risiko for at de ikke høster hele gevinsten av sine egne investeringer. For virksomheter kan dette være tilfellet pga risiko for at arbeidstakeren slutter i virksomheten, eller at utdanningen kan slå ut i høyere lønn. For individer kan det skje dersom kostnadene til utdanningen ikke kompenseres i form av høyere lønn. Problemet med eventuell underinvestering i utdanning kan til en viss grad løses gjennom forhandlinger som tar sikte på å fordele gevinstene og kostnadene mellom partene. I tillegg kan virksomheter forsøke å etablere et rykte som en arbeidsplass der arbeidstakerne får gode muligheter til kompetanseutvikling.

Kompetanseheving i en virksomhet har positive indirekte virkninger for andre virksomheter ved at de kan lære av hverandre og gjennom tilgang på arbeidskraft når ansatte skifter jobb. Andre positive indirekte virkninger av utdanning er bl a at arbeidsmarkedet kan fungere bedre, og at utdanning har gunstige effekter for samfunnslivet generelt.

Utdanning medfører ikke bare positive indirekte virkninger. Rangerings- og signaliseringseffekter kan trekke i retning av at den privatøkonomiske gevinsten kan være høyere enn den samfunnsøkonomiske gevinsten av utdanning. Samlet er det ikke mulig å fastslå sikkert om det vil være lønnsomt med mer utdanning fordi det er usikkert om private aktører i det nåværende systemet velger for lite utdanning (fordi de positive indirekte virkningene er viktigere enn de negative) eller for mye utdanning (fordi de negative indirekte virkningene er viktigere enn de positive).

KAPITTEL 9

Befolkningens sammensetning, utdanningsnivå og tilknytning til arbeidsmarkedet

Hovedpunkter

De neste 10-20 årene vil gjennomsnittsalderen i yrkesbefolkningen øke. Det vil bli en høyere andel og et høyere antall arbeidstakere med grunnutdanning fra mange år tilbake. Lavere ungdomskull vil medføre en betydelig mindre vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder etter år 2010.

Det vil bli flere elever i grunnskolen fram til år 2004. Samtidig vil det bli en nedgang i antall ungdommer fram til århundreskiftet. Bl a er det beregnet at ungdom i aldersgruppen 19-24 år blir redusert med 47 000 eller 13 pst i perioden 1995-2001.

Norge er blant de landene i OECD som benytter den høyeste andelen av BNP til utdanning. Utbyggingen av utdanningssystemet over flere tiår har ført til at antall personer uten fullført videregående opplæring er markert redusert. Ifølge registerstatistikk var det imidlertid fremdeles vel 1,1 millioner personer i alderen 20-66 år uten fullført videregående opplæring. Den største andelen av denne gruppen, om lag 2/3, er over 40 år.

Personer med lav utdanning er overrepresentert blant arbeidsledige. Arbeidsledigheten i 1995 blant personer uten fullført videregående opplæring var 6 1/2 pst av arbeidsstyrken i 1995 (AKU), for personer med videregående opplæring som høyeste utdanning var ledigheten 5 pst, og 2,7 pst for dem med høyere utdanning (høgskole- og universitetsnivå). Personer med lav utdanning er i enda større grad overrepresentert blant personer som står utenfor arbeidsstyrken (uføre, hjemmeværende osv). Blant personer i alderen 25-66 år uten videregående opplæring var 30 pst i 1994 utenfor arbeidsstyrken, mens tilsvarende tall for personer med videregående opplæring som høyeste nivå og personer med høyere utdanning var hhv 14 og 10 pst. Forskjeller i arbeidsledighet og deltakelse i arbeidslivet trenger ikke bare være knyttet til manglende utdanning, men kan også knyttet til helsemessige forhold, motivasjon, evner mv.

Framskrivninger av arbeidsstyrken, med utgangspunkt i befolkningens utdanningstilbøyeligheter i første halvdel av nittiårene, indikerer at det blir 250 000-300 000 færre personer uten fullført videregående opplæring (maksimalt 10 års utdanning) i år 2010 enn det var i 1995. Samtidig vil antall personer med videregående opplæring som høyeste utdanning øke med 175 000-225 000, mens personer med høyere utdanning (høgskole- og universitetsnivå) er beregnet til å øke med 250 000-300 000 personer.

9.1 BEFOLKNINGENS SAMMENSETNING OG STØRRELSE

Utviklingen i ulike aldersgrupper og for befolkningen samlet er av sentral betydning for etterspørselen etter og behovet for offentlige tjenester (herunder utdanning), og for sammensetningen av og størrelsen på yrkesbefolkningen. De siste 30 årene har det vært en sterk vekst i antall eldre, og Norge har i dag en av de største andelene av befolkningen i aldersgruppen over 65 år i Europa. Norge har dessuten en relativt ung yrkesbefolkning. Samlet har antall personer i yrkesaktiv alder fra 20 til 66 år økt med gjennomsnittlig 0,8 pst pr år de siste 30 årene. Det har vært en nedgang i

antall barn og unge i alderen 0-19 år i sytti- og åttiårene, som følge av et fall i fødselstallene fra 1969 til 1983.

Befolkningen i alderen 45 år til 66 år utgjør 23,1 pst av den samlede befolkningen ved utgangen av 1995. Av fylkene hadde Østfold, Hedmark og Oppland den høyeste andelen med 25 pst, mens Rogaland har den laveste med 21 pst. Oslo og Finnmark har en høy andel av befolkningen i alderen 20-44 år. Blant de eldre over 67 år hadde Hedmark, Oppland og Telemark en eldreandel på rundt 17 pst, mens Akershus, Rogaland, Troms og Finnmark har den laveste andelen med 11-12 pst.

Personer med innvandringsbakgrunn utgjorde 9,1 pst av befolkningen ved utgangen av 1995. Innvandrerbefolkningen med to utenlandske foreldre utgjorde 5,1 pst av befolkningen, hvorav 192 000 er første generasjons innvandrere og 32 000 er andre generasjon. Hovedtyngden av første generasjons innvandrere er i alderen 20-59 år, og blant dem som er i alderen 30-39 år, utgjør gruppen rundt 8 pst av befolkningen. Innvandrerbarn og ungdom i alderen 10-19 år med to utenlandske foreldre utgjorde rundt 5 pst av samlet antall barn og unge i aldersgruppen.

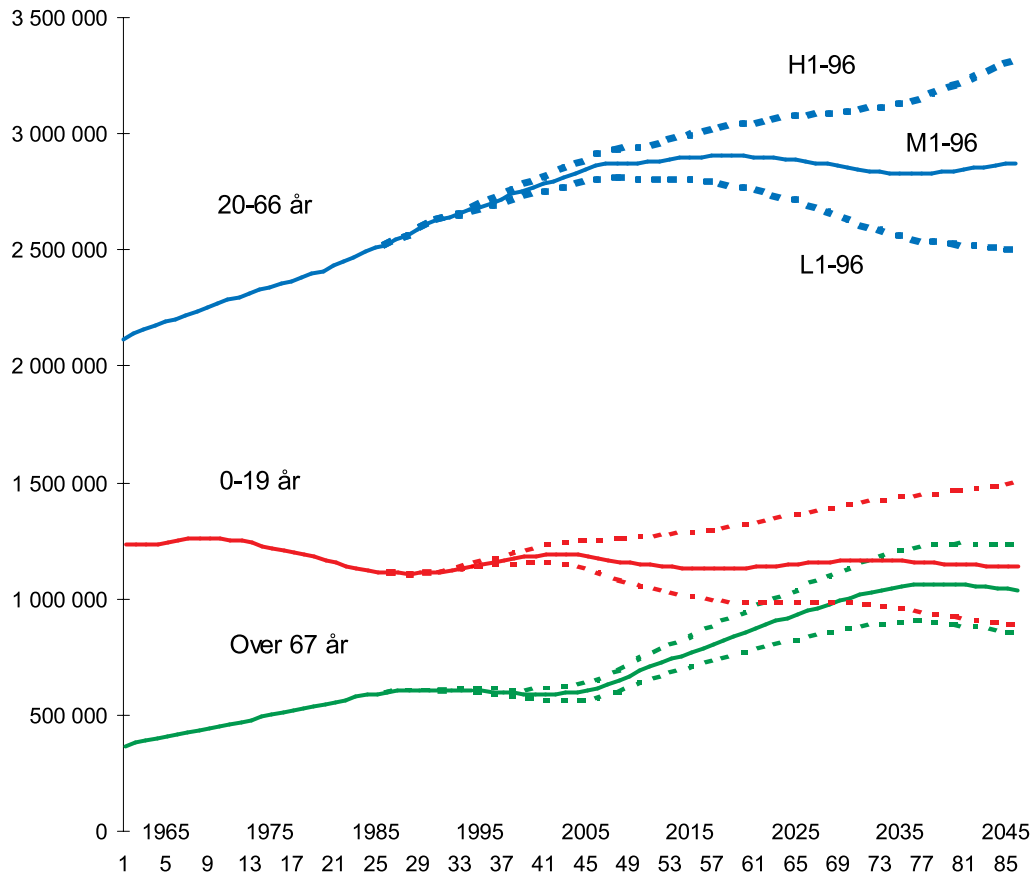
Statistisk sentralbyrå har framskrevet befolkningen under ulike forutsetninger om fruktbarhet, levealder og netto innvandring til landet, se boks 9.2.

I alle alternativene er det beregnet en lavere vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder 20-66 år om 10-15 år, og etter år 2010 er det beregnet en utflating i middelalternativet og en reduksjon i lavalternativet, se figur 9.1. Eldrebefolkningen over 67 år vil holde seg om lag konstant fram mot år 2010, for deretter å vokse sterkt i alle alternativene. Andelen over 80 år vokser relativt sterkt gjennom hele perioden i alle alternativene. Antall barn i alderen 0-19 år er anslått til å stige noe i de nærmeste årene. I mellomalternativet flater deretter utviklingen i barnetallet ut.

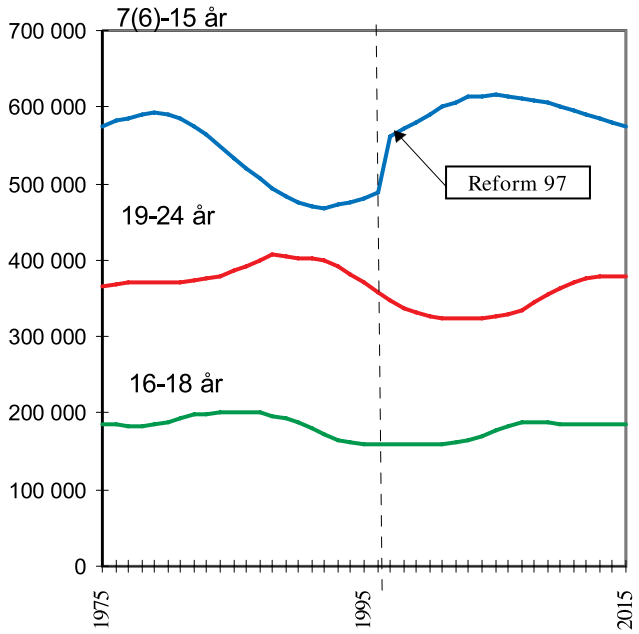
Forutsetninger i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger

Tabell 9.1:

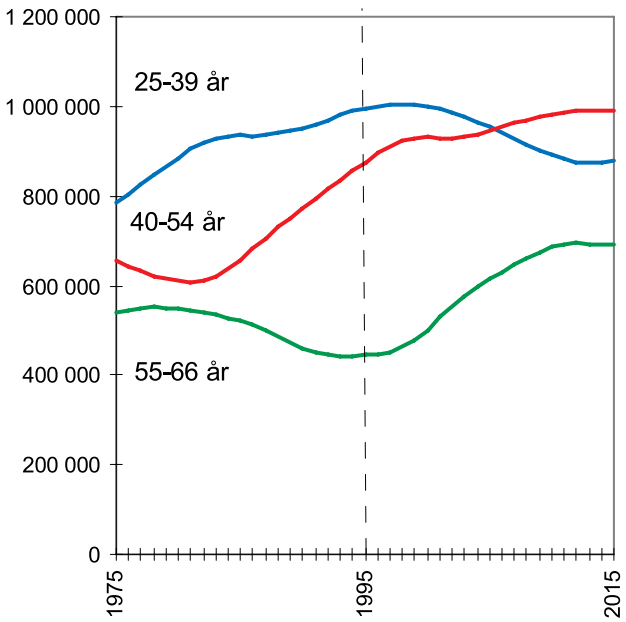
	Alternative forutsetninger		
	Lavt (L1-96)	Middel (M1-96)	Høyt (H1-96)
Fruktbarhet i år 2010 og senere (1,87 i 1995)	1,68	1,86	2,10
Forventet levealder for menn i år 2050 (74,8 år i 1995)	77,0 år	80,0 år	83,0 år
Forventet levealder for kvinner i år 2050 (80,8 år i 1995)	81,5 år	84,5 år	87,5 år
Netto innvandring i år 2001 og senere år (7400 i perioden 1986-96)	3 000	7 000	10 000



Figur 9.1 Befolkningen framskrevet i tre alternativer. 1995-2050.



Figur 9.2 Personer i utdanningsrelevante aldersgrupper. 1975-2015. Framskrivning M1-96.



Figur 9.3 Personer i yrkesaktiv alder. 1975-2015. Framskrivning M1-96.

Antall barn i grunnskolealder ble redusert med 125 000, eller 21 pst fra inngangen til 1980-årene og fram til 1992, se figur 9.2. Fra 1993 har elevtallet økt, og framover vil dette fortsette både som følge av flere barn i alderen 7-15 år og som følge

av obligatorisk skolestart for seksåringer høsten 1997. Selv med seksåringer i skolen vil imidlertid antall elever i år 2000 ikke være høyere enn ved inngangen til åttiårene. Etter århundreskiftet vil antall grunnskoleelever i mellomalternativet vokse med 4 pst fram til år 2005, for så å bli redusert med 7 pst fram til år 2015.

Antall ungdommer i alderen 16-18 år er redusert med 43 000, eller 21 pst fra 1985 til 1995. Fram til år 2000 vil antall ungdommer i aldersgruppen fortsette å falle med om lag 1000 personer. Etter århundreskiftet vil antall i mellomalternativet øke med 30 000 fram til år 2008, for så å flate ut.

Antall ungdommer i alderen 19-24 år vokste med 41 000 eller 11 pst fra 1975-88, for så å bli redusert med 35 500 eller 8,7 pst fram til 1995. I perioden 1995-2001 er det beregnet en ytterligere markert nedgang på 47 000 eller 13 pst i aldersgruppen. Det har vært en fallende søkning til høyere utdanning blant voksne over 25 år de siste årene, samtidig som det har vært en markert bedring på arbeidsmarkedet. Selv med flere ungdommer med studiekompetanse som følge av Reform 94 vil et bedret arbeidsmarked og fallet i aldersgruppen 19-24 år kunne innebære en reduksjon i søkningen til høyere utdanning de nærmeste årene. Etter århundreskiftet flater utviklingen i antall personer i alderen 19-24 år ut fram til år 2005, da det igjen blir en vekst i aldersgruppen fram til år 2014.

I befolkningen i yrkesaktiv alder har det de siste 20 årene vært en betydelig vekst i den yngste delen av yrkesbefolkningen, med 25 pst flere personer i alderen 25-39 år, se figur 9.3. Antall i alderen 40-54 år har de siste ti årene også vokst markert, med 33 pst fra 1985 til utgangen av 1995. I den eldste delen av yrkesbefolkningen i alderen 55-66 år har det vært en nedgang på 18 pst fra 1975 til 1995.

Framover vil sammensetningen av befolkningen i yrkesaktiv alder endre seg vesentlig. I mellomalternativet i befolkningsframskrivningene er det beregnet en nedgang på vel 120 000 personer eller 12 pst fra 1998 til 2015 i den yngre delen av yrkesbefolkningen. Samtidig vil antall i alderen 40-66 år øke med nær 300 000 personer eller 22 pst i samme periode. Spesielt vil antall personer i alderen 55-66 år øke sterkt. Dette innebærer at gjennomsnittsalderen for yrkesbefolkningen vil øke de nærmeste 10-20 årene, og andelen og antall arbeidstakere med grunnutdanning fra mange år tilbake vil øke.

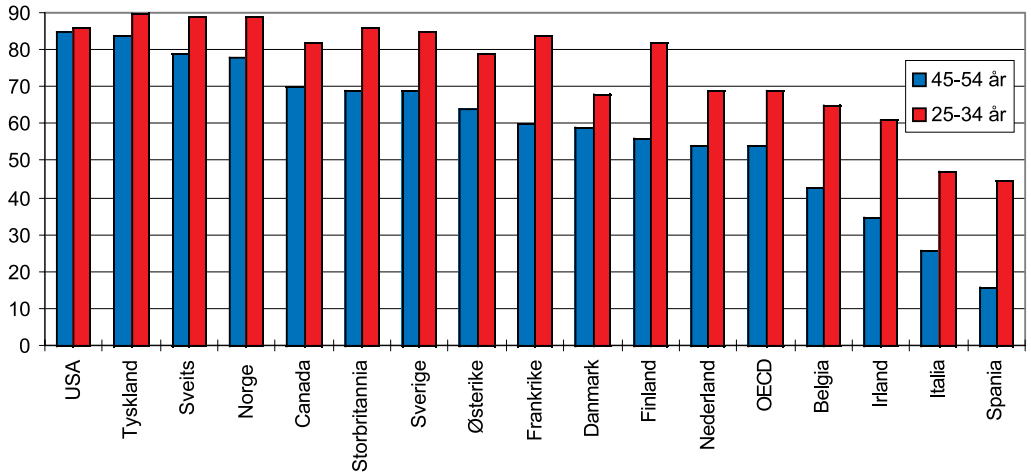
Antall eldre over 80 år har økt med 100 000 fra 1975 til 1995 og omfattet 176 500 personer i 1995. I Statistisk sentralbyrås mellomalternativ vil det bli ytterligere 100 000 flere i denne aldersgruppen de neste 30 årene. Fra år 2025 vil økningen bli enda sterkere ved at antall eldre øker fra om lag 270 000 til 425 000 i år 2050 eller med om lag 150 000 personer. Økningen i antall eldre er både knyttet til en forutsetning om fortsatt høyere levealder framover, og spesielt for årene etter år 2025 kommer i tillegg store alderskull som følge av store fødselskull etter krigen.

9.2 UTDANNINGSNIVÅ OG RESSURSER TIL UTDANNING SAMMENLIGNET MED ANDRE LAND

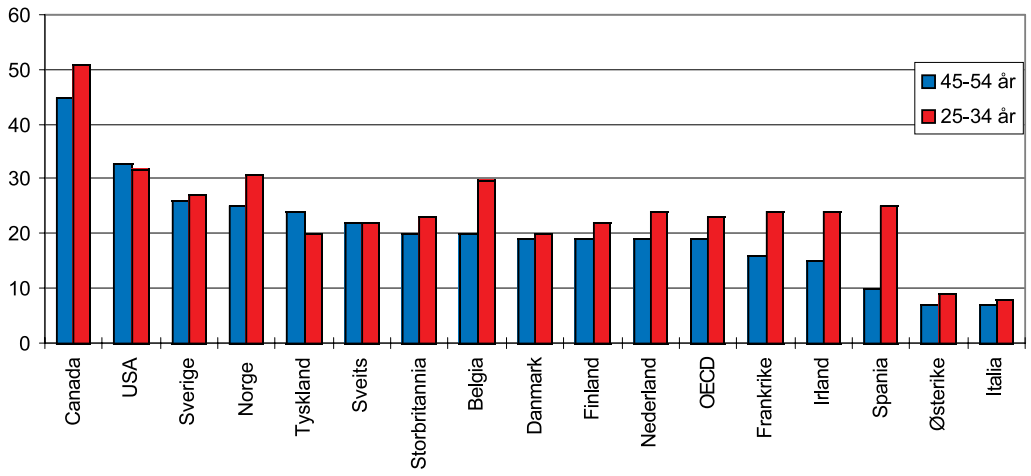
Det har vært en markert utbygging av utdanningssystemet i Norge de siste tiårene. I perioden 1980-95 har antall studenter økt med om lag 100 000, og i 1995 var det 177 000 studenter i høyere utdanning. I videregående opplæring økte elevtallet med 50 000 elever, dvs 30 pst fra 1980-90. I perioden 1990-95 er elevtallet blitt redusert med om lag 20 000 på grunn av mindre ungdomskull. Andelen i alderen 16 til 18 år som er i videregående utdanning, er økt fra 65 pst i 1980 til vel 90 pst i 1995. Om lag 30 pst av 24-åringene i 1995 var under utdanning (videregående og høyere utdanning).

Utdanningsnivået i befolkningen er høyt i Norge sammenlignet med andre land. Andelen av befolkningen i Norge som har fullført videregående opplæring, var i

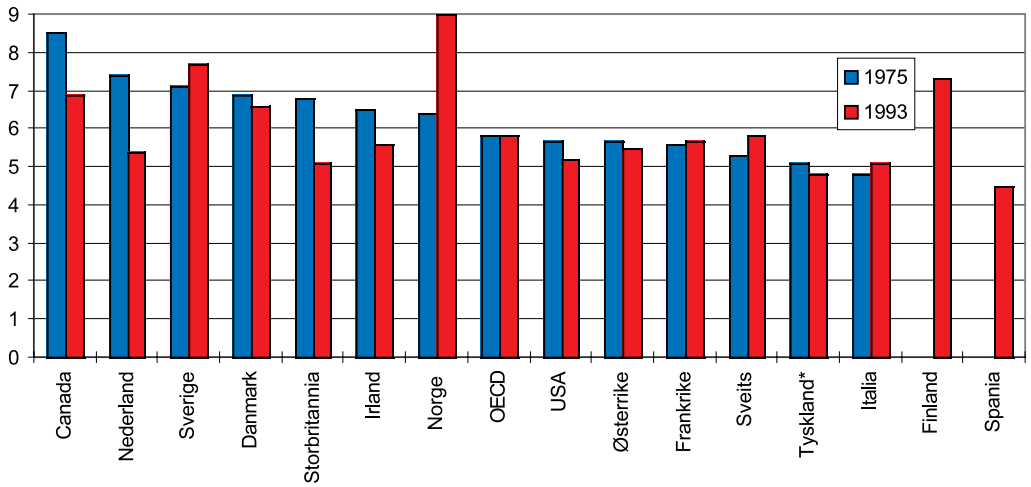
1994 på 78 pst i aldersgruppen 45-54 år, mens for årskullene i alderen 25-34 år ligger andelen på rundt 90 pst, se figur 9.4. Norge ligger blant de høyeste av OECD-landene og høyere enn de andre nordiske landene (OECD 1996).



Figur 9.4 Andel av befolkningen med fullført videregående utdanning. 1994. Utvalgte OECD-land.



Figur 9.5 Andel av befolkningen med fullført høyere utdanning. 1994. Utvalgte OECD-land.



Figur 9.6 Offentlige utgifter til utdanning. 1975 og 1993. Prosent av BNP.

Norge har også en høy andel som har fullført høyere utdanning sammenlignet med de fleste andre OECD-land, se figur 9.5. I aldersgruppen 45-54 år har 25 pst fullført høyere utdanning. Tilsvarende prosent for aldersgruppen 25-34 år var 31 pst av befolkningsgruppen, noe som er høyere enn de øvrige nordiske landene. Kun Canada ligger vesentlig høyere enn Norge i andelen med høyere utdanning i denne gruppen.

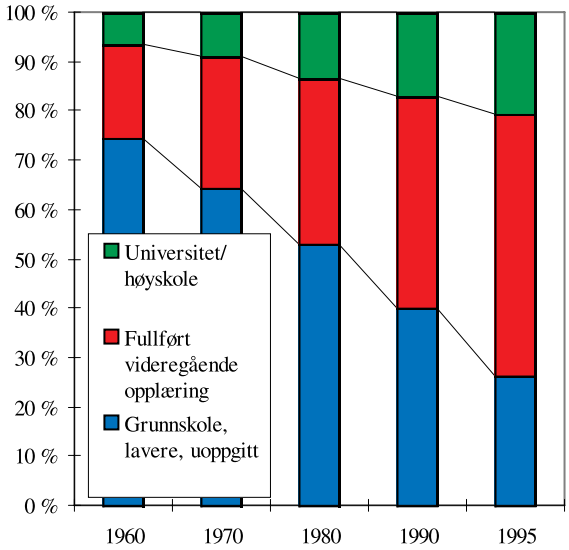
I slike sammenligninger skal en være oppmerksom på at landene har noe ulike definisjoner av de ulike utdanningene. For eksempel klassifiserer land som Østerrike, Tyskland, Nederland og Sveits enkelte avanserte fagutdanninger som videregående opplæring, noe som i andre land, for eksempel Canada og USA, klassifiseres som høyere utdanning. Dette påvirker imidlertid neppe hovedtrekkene i sammenligningene mellom landene. Materialet viser at Norge generelt sett ikke ser ut til å ha et kompetanseproblem (målt ved utdanningsnivået i befolkningen) i en sammenligning med andre land.

I tilknytning til ideen om livslang læring vektlegger OECD grunnutdanningen fra førskolenivå og hele det ordinære utdanningssystemet. Norge har de høyeste offentlige utgiftene til utdanning (inkl barnehageutgifter for barn fra fem år) målt som andel av BNP, se figur 9.6. Mens Norge i 1975 benyttet 6,4 pst av BNP til disse formålene, var utgiftene på 9 pst av BNP i 1993. I OECD som helhet var utgiftsandelen på 5,8 pst både i 1975 og i 1995. Den viktigste årsaken til høye utgifter i Norge er knyttet til høye enhetskostnader (utgifter pr barn/elev/student) i deler av undervisningssystemet og til det at en høy andel av befolkningen er under utdanning (kilde: Education at a glance - analyses, OECD 1996). Også for sammenligninger av tall for ressursbruk vil det være ulike definisjoner og organisering av utdanning mellom OECD-landene, men hovedbildet er at Norge er blant de OECD-landene som har den høyeste ressursbruken til utdanning.

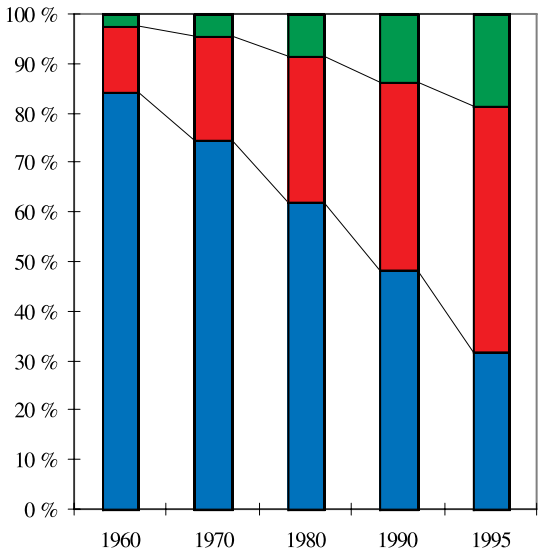
9.3 BEFOLKNINGENS UTDANNINGSNIVÅ

Mens 80 pst av befolkningen over 16 år i 1960 hadde grunnskole som høyeste utdanning, var det i 1995 under 30 pst av den voksne befolkningen. I 1995 var andelen med grunnskole som høyeste utdanning på 26 pst for menn over 16 år og 32 pst for kvinner over 16 år, se figur 9.7 og 9.8. I 1995 hadde om lag halvparten av

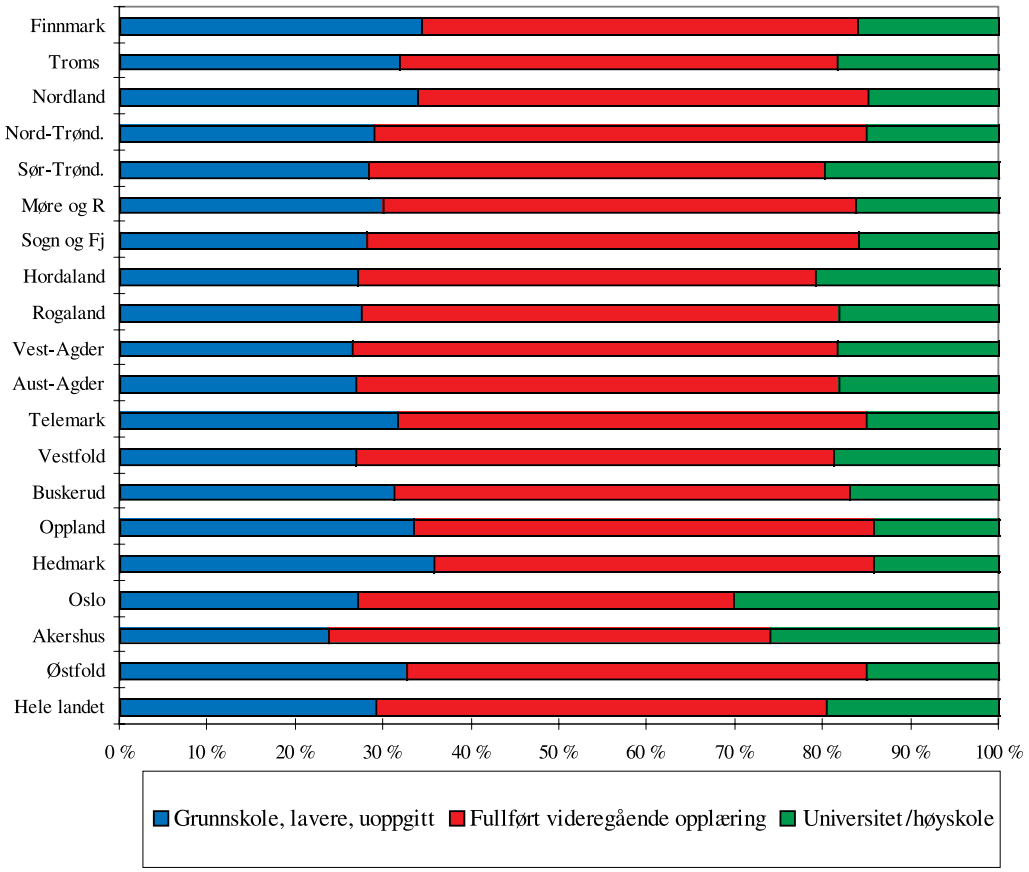
den voksne befolkningen videregående opplæring som høyeste utdanning, mot 16 pst i 1960. Det har vært en utjevning av utdanningsnivået mellom kjønnene i perioden, spesielt blant de yngre generasjonene. Mens 2 pst av kvinnene og 6 pst av mennene hadde høyere utdanning i 1960, omfatter dette om lag 20 pst for begge kjønnene i dag.



Figur 9.7 Befolkningens høyeste fullførte utdanning. Personer 16 år og over. 1960-95. Menn.



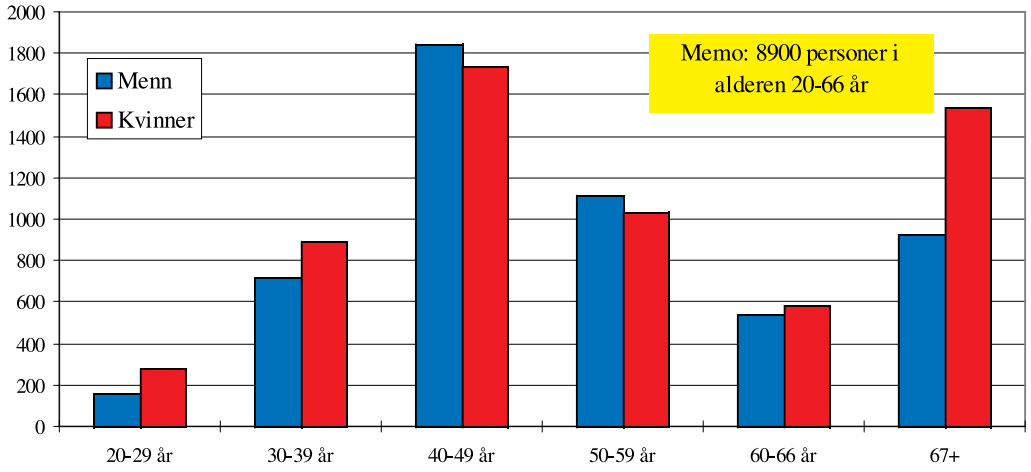
Figur 9.8 Befolkningens høyeste fullførte utdanning. Personer 16 år og over. 1960-95. Kvinner.



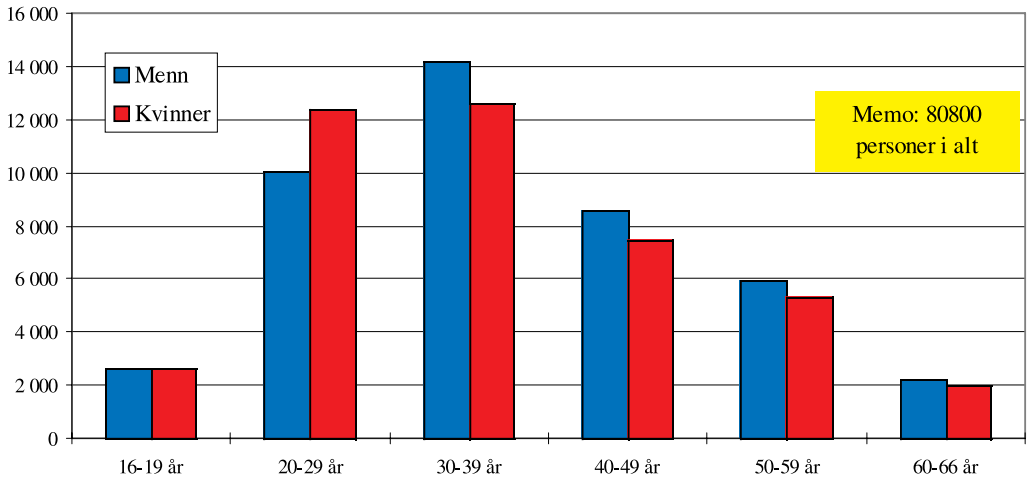
Figur 9.9 Befolkningens høyeste fullførte utdanning. Personer 16 år og over. 1.10.1995. Fylke.

Mellom fylkene varierer andelen av befolkningen over 16 år som har opptil grunnskole som høyeste fullførte utdanning (inkl uoppgitt utdanning), mellom 24 pst og 36 pst, se figur 9.9. Den høyeste andelen er i Hedmark med 36 pst, Østfold og Oppland, begge med 33 pst, og fylkene i Nord-Norge med 32-34 pst. For Hedmark og Oppland skyldes dette en høy andel eldre i befolkningen i disse fylkene. Den høyeste andelen med fullført høyere utdanning er bosatt i Oslo og Akershus med henholdsvis 30 og 26 pst av befolkningen, mot et landsgjennomsnitt på 20 pst.

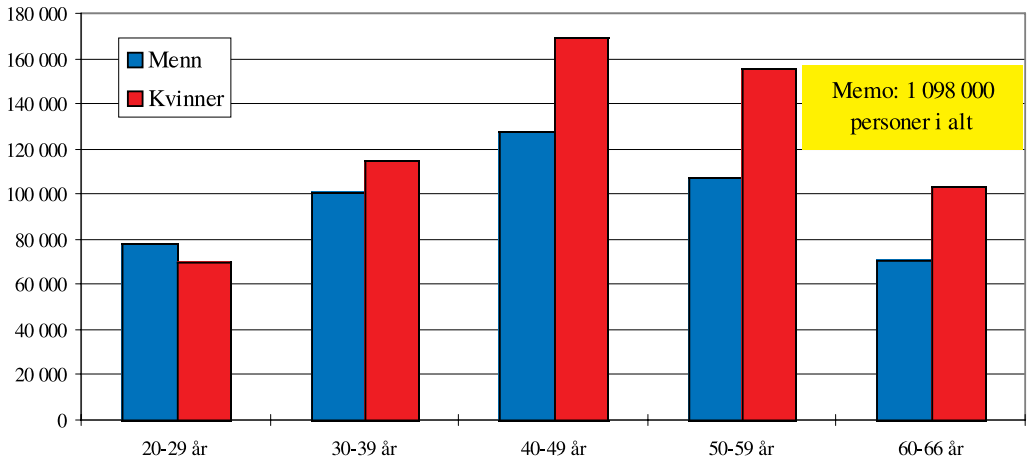
Antall voksne i yrkesaktiv alder 20-66 år uten fullført grunnskole var i 1995 8900 personer. De fleste av disse er over 40 år, hvorav 5700 var i alderen 40-59 år, se figur 9.10. Det er en relativt stor gruppe voksne i yrkesaktiv alder som er registrert med uoppgitt utdanning, spesielt i aldersgruppen 20-39 år, se figur 9.11. Blant disse vel 80 000 personene er det en høy andel innvandrere. Det er grunn til å anta at de som ikke har oppgitt utdanning, har et relativt lavt utdanningsnivå i forhold til befolkningen for øvrig.



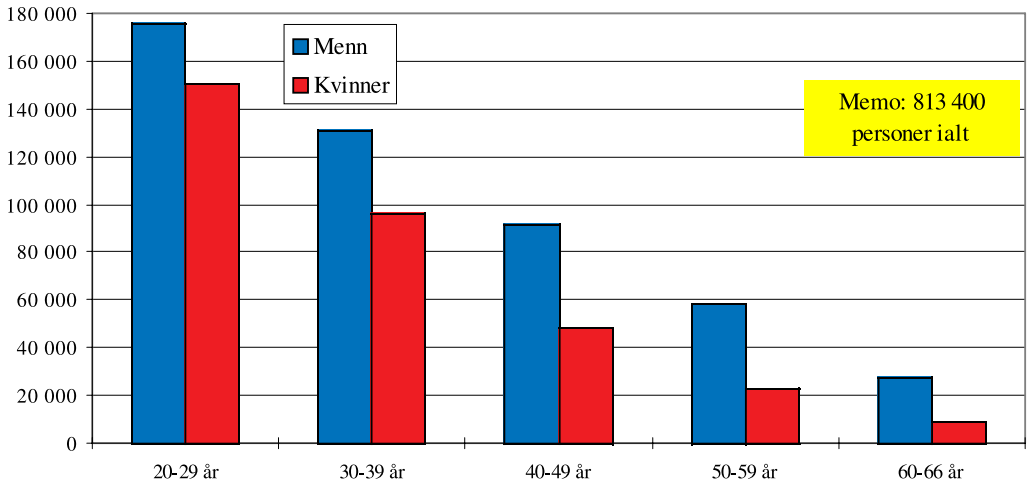
Figur 9.10 Voksne uten fullført grunnskole. 1995. Kjønn og alder.



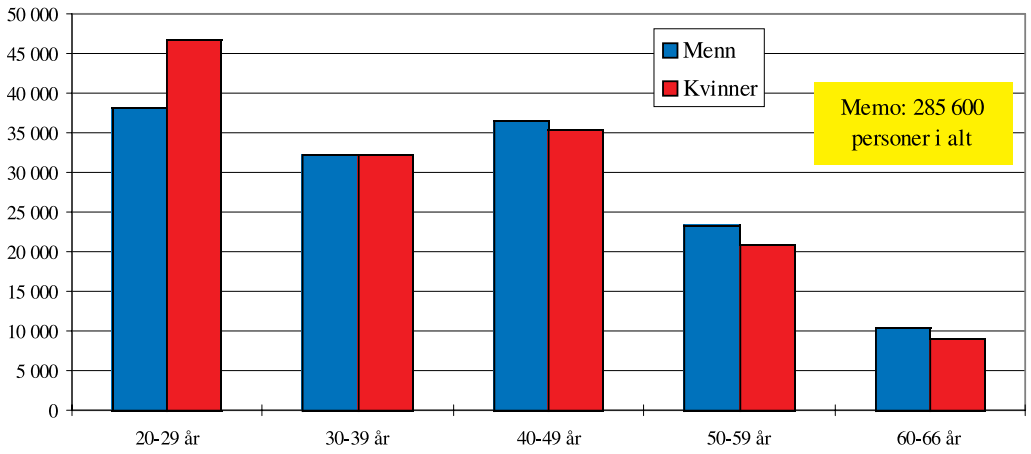
Figur 9.11 Voksne i yrkesaktiv alder uten oppgitt utdanning. 1995.



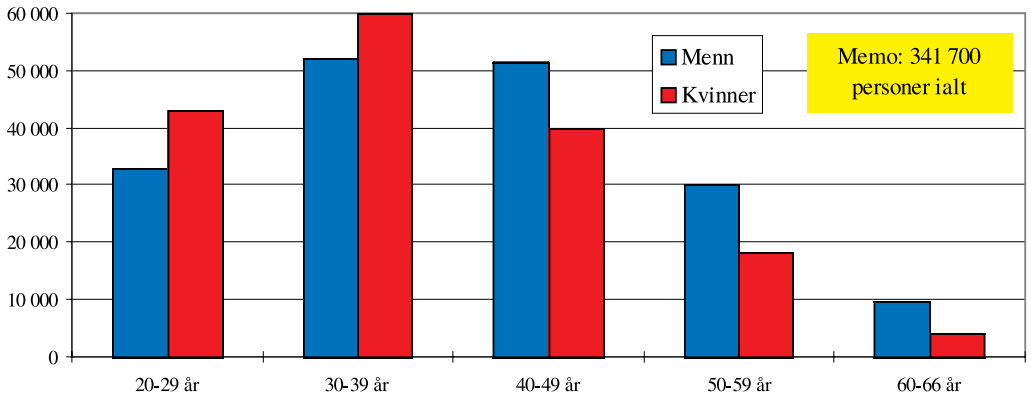
Figur 9.12 Voksne i yrkesaktiv alder med grunnskole, men uten videregående nivå II. 1995.



Figur 9.13 Voksne i yrkesaktiv alder med videregående nivå II, 11 og 12 år, men uten høyere utdanning. 1995.



Figur 9.14 Voksne i yrkesaktiv alder med universitets- og høyskoleutdanning, 13-14 år. 1995.



Figur 9.15 Voksne i yrkesaktiv alder med fullført universitets- og høyskolenivå, 15 år og over. 1995.

Statistisk sentralbyrås statistikk om befolkningens høyeste utdanning

Statistikken omfatter tall for befolkningens høyeste fullførte utdanning (nivå, klassetrinn og fagfelt) og vanlig kjennetegn ved personene (alder, kjønn, bosted). Hovedinndelingen av høyeste utdanning omfatter:

0. Uoppgitt
1. Førskole- og barneskolenivå, lavere enn 7 år
2. Grunnskolenivå, 7-9 år
3. Videregående skole, nivå I, 10 år
4. Videregående skole, nivå II, 11-12 år
5. Universitet/høgskole, nivå I, 13-14 år
6. Universitet/høgskole, nivå II, III og forskernivå

En person registreres med fullført grunnskole dersom vedkommende har gått i niende klasse (med dagens niårige obligatoriske skole) selv om vedkommende ikke har bestått eksamen. Denne gruppen kan formelt sett ikke gå videre i utdanningssystemet og mangler i mange tilfeller grunnleggende ferdigheter for videre læring. Gruppen uten fullført grunnskole er derfor høyere enn det statistikken oppgir. Tilsvarende gjelder for videregående utdanning (avbrutt utdanning midt i et skoleår er imidlertid ikke med).

For å få godkjent utdanning på videregående nivå II, 11-12 år, må man ha fulgt et videregående kurs som bygger på et grunnkurs, dvs flere grunnkurs alene vil ikke gi videregående nivå.

Av befolkningen i yrkesaktiv alder 20-66 år er det 470 000 personer som har grunnskole som høyeste utdanning. Det er 630 000 personer som har videregående opplæring nivå I, med ti års skolegang. Antall personer som har fullført grunnskole, men er uten fullført videregående opplæring nivå II, omfatter således om lag 1,1 millioner. I aldersgruppen over 40 år er kvinner overrepresentert, se figur 9.12. Ytterligere 230 000 personer har videregående opplæring nivå II med 11 års skolegang.

580 000 personer i yrkesaktiv alder har videregående opplæring med 12 års skolegang. Inkludert personer med videregående opplæring med 11 års skolegang omfatter videregående nivå II vel 810 000 personer, se figur 9.13. Antall personer med høyere utdanning på universitets-/høgskolenivå I, 13-14 års skole, er 285 000, se figur 9.14. Personer med universitets-/høgskolenivå II, III og forskernivå omfatter vel 340 000 personer, se figur 9.15. Til sammen utgjør dette om lag 625 000 personer med høyere utdanning.

At menn startet tidligere med å ta videregående opplæring, vises i figurene over voksne med fullført videregående og høyere utdanning i figurene 9.13-9.15. For personer med videregående opplæring som høyeste utdanning er kvinneandelen på 32 pst for aldersgruppen 40-59 år, mens den har økt til 44 pst for aldersgruppen 20-39 år. For personer med høgskole og universitetsutdanning er kvinner i flertall i aldersgruppen 20-39 år.

9.4 BEFOLKNINGENS UTDANNINGSNIVÅ OG TILKNYTNING TIL ARBEIDSMARKEDET

I 1972 utgjorde sysselsatte og arbeidssøkere (arbeidsstyrken) 61,2 pst av befolkningen i alderen 16-74 år (Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse, AKU). I 1996 hadde yrkesfrekvensen økt til 71,4 pst. Sysselsatte uten fullført videregående opplæring (personer med grunnskole, ett års videregående utdanning og uoppgitt utdanning) omfattet om lag 790 000 personer i 1995, eller 38 pst av det samlede antall sysselsatte. De med videregående opplæring som høyeste utdanning omfattet 670 000 personer eller nær 1/3 av de sysselsatte i 1995. Sysselsatte med universitets- og høgskoleutdanning omfattet 620 000 personer eller 30 pst av de ansatte.

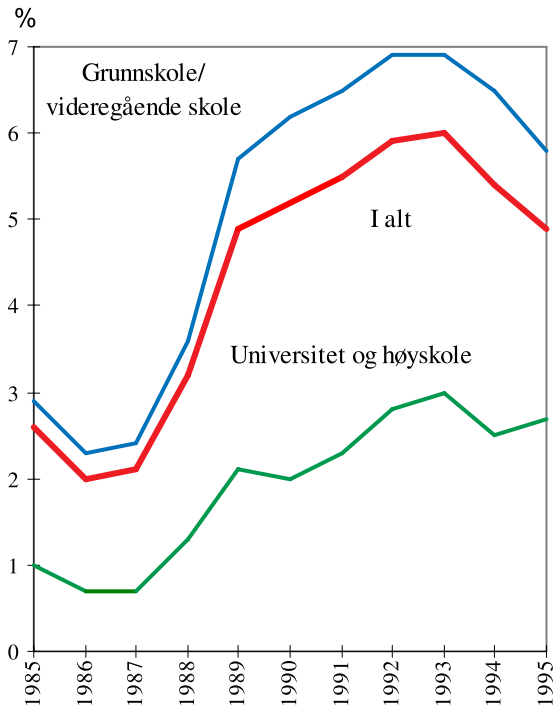
Halvparten av alle arbeidsledige i 1995 eller 53 000 var personer uten fullført videregående opplæring (maksimalt 10 års utdanning). Disse utgjorde 6 1/2 pst av arbeidsstyrken (AKU-tall). Det var 36 000 arbeidsledige eller 5 pst av arbeidsstyrken som hadde videregående opplæring som høyeste utdanning. Antall arbeidsledige med høyere utdanning var 17 000 eller 2,7 pst av arbeidsstyrken. Tall fra Arbeidsdirektoratet viser at personer med kun grunnskole er sterkt overrepresentert blant de langtidsledige.

Arbeidsledigheten blant personer med høyere utdanning har økt fra under 1 pst i 1986 og 1987 til mellom 2 og 3 pst i nittiårene, se figur 9.16. Personer med høyere utdanning har tradisjonelt hatt små problemer med å få arbeid sammenlignet med personer med lavere utdanning. Arbeidsledigheten for denne gruppen ser også ut til å variere mindre over tid og har holdt seg på et relativt lavt nivå også under siste lavkonjunktur. De siste årene har ledigheten for personer med høyere utdanning vært relativt stabil, samtidig som ledigheten for andre grupper er blitt betydelig redusert fra toppnivået i 1993. Antall personer i arbeidsstyrken med videregående eller lavere utdanning ble redusert med 24 000 personer fra 1993 til 1995. Ledigheten ble redusert med et tilsvarende antall. Antall personer med høyere utdanning i arbeidsstyrken økte med 70 000 i samme periode. Sysselsettingen i denne gruppen økte tilsvarende, slik at antall ledige var om lag uendret.

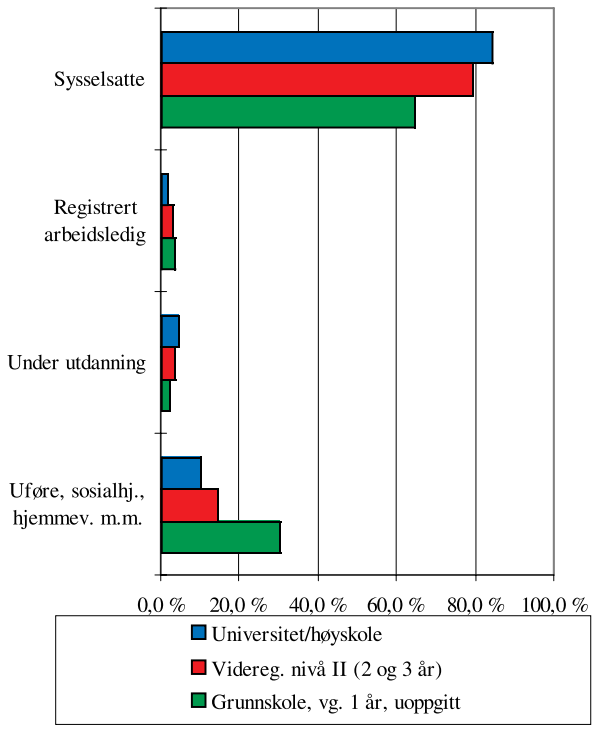
Tabell 9.2: Personer 25-66 år. Status på arbeidsmarkedet etter høyeste utdanning. 1.11.1994

	Grunnskole, vg. 1 år, uoppgitt	Videregående nivå II (2 og 3 år)	Universitet/ høyskole	I alt	Grunnskole, vg. 1 år, uoppgitt	Videregående nivå II (2 og 3 år)	Universitet/- høyskole
I alt	1 135 987	608 209	542 580	2 286 776	100,0 %	100,0 %	100,0 %
I arbeidsstyrken							
Lønnstakere heltid	429 732	350 615	357 194	1 137 541	37,8 %	57,6 %	65,8 %
Kun heltid	407 853	335 397	332 479	1 075 729	35,9 %	55,1 %	61,3 %
Utdanning	3 270	7 014	19 454	29 738	0,3 %	1,2 %	3,6 %
Lønnstakere deltid	189 140	73 113	73 510	335 763	16,6 %	12,0 %	13,5 %
Kun deltid	162 858	62 258	57 455	282 571	14,3 %	10,2 %	10,6 %
Utdanning	2 428	5 220	11 241	18 889	0,2 %	0,9 %	2,1 %
Selvstendige	87 656	48 228	22 960	158 844	7,7 %	7,9 %	4,2 %
Arbeidsmarkedstiltak	20 225	8 033	2 833	31 091	1,8 %	1,3 %	0,5 %
Registrert arbeidsledig	41 161	18 239	8 181	67 581	3,6 %	3,0 %	1,5 %
Utenfor arbeidsstyrken							
Under utdanning	20 828	21 878	23 602	66 308	1,8 %	3,6 %	4,3 %
Andre trygder	192 005	29 889	12 730	234 624	16,9 %	4,9 %	2,3 %
Sosialhjelpsmottakere	13 207	1 916	572	15 695	1,2 %	0,3 %	0,1 %
Annet	138 016	54 662	40 338	233 016	12,1 %	9,0 %	7,4 %
Hovedgrupper							
I arbeidsstyrken							
Sysselsatte	726 753	479 989	456 497	1 663 239	64,2 %	79,1 %	84,2 %
Registrert arbeidsledig	41 161	18 239	8 181	67 581	3,6 %	3,0 %	1,5 %
Utenfor arbeidsstyrken							
Under utdanning	20 828	21 878	23 602	66 308	1,8 %	3,6 %	4,4 %
Uføre, sosialhj., hjemmev. m.m.	343 228	86 467	53 640	483 335	30,3 %	14,3 %	9,9 %
I alt	1 131 970	606 573	541 920	2 280 463	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 9.16 Arbeidsledighet etter udanningsnivå. 1985-95. Pst av arbeidsstyrken.



Figur 9.17 Personer 25-66 år. Status på arbeidsmarkedet etter utdanning. 1.11.1994. Prosent.

Det kan se ut som om arbeidsmarkedet så langt har vært i stand til å absorbere den økte tilførselen av arbeidskraft med høy utdanning. Analyser viser imidlertid at overgangen fra utdanning til arbeidsmarkedet er blitt vanskeligere. For høyere grads kandidater har arbeidsledigheten et halvt år etter eksamen økt fra 2,5 pst i 1987 til 12 pst i 1995 (Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, NIFU 1996). Samtidig har det vært en tendens til at kandidater i større grad enn tidligere har måttet akseptere midlertidige arbeid og arbeid der oppgavene ikke krevde høyere utdanning. Men etter 4-5 år viser det seg at de fleste har fått arbeid i samsvar med utdanningen.

Statistisk sentralbyrå har utviklet statistikk som gir et bilde av hvordan ulike befolkningsgrupper var fordelt etter status i og utenfor arbeidsmarkedet («System for persondata»). Hver person var plassert i én statusgruppe selv om han/hun var registrert i flere aktiviteter/ytelser. Blant personer i alderen 25-66 år med høyere utdanning var 84 pst yrkesaktive pr november 1994, se figur 9.17 og tabell 9.1. Sysselsettingsprosenten blant personer med lav utdanning (grunnskole, videregående 1 år og uoppgitt) var betydelig lavere der 64 pst var yrkesaktive. Blant personer med videregående utdanning var 79 pst yrkesaktive. Av personer med høyere utdanning var 1,5 pst registrert som arbeidsledige. Henholdsvis 3,6 og 3,0 pst av personer med lav utdanning og med videregående utdanning var registrert som ledige. Rundt 10 pst av personer i alderen 25-66 år med høyere utdanning var utenfor arbeidsstyrken ut over dem som ikke er i utdanning. Blant personer med lav utdanning var tre ganger så mange, 30 pst, utenfor arbeidsstyrken. 14 pst av personer med videregående opplæring som høyeste utdanning er utenfor arbeidsstyrken.

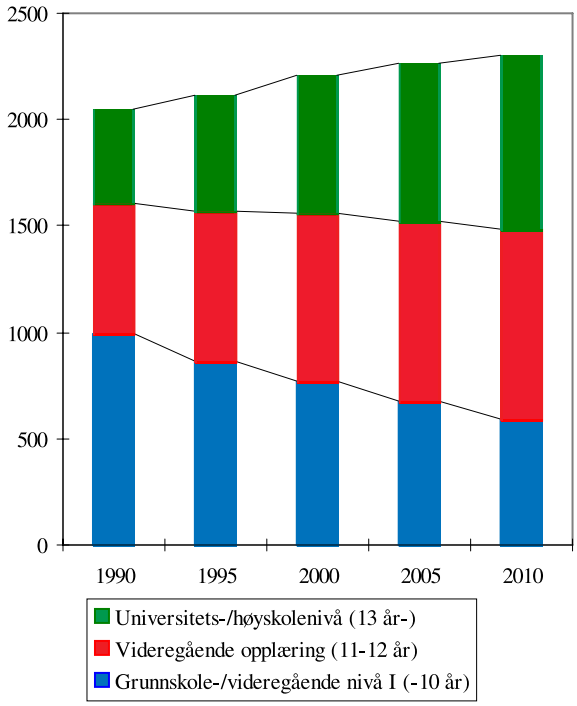
Ordinær registrering av arbeidsledighet på ett bestemt tidspunkt omfatter både grupper som er midlertidig ledige og grupper som har mer varige problemer på arbeidsmarkedet. I en analyse av befolkningens arbeidsmarkedstilknytning, der et utvalg av personer var fulgt gjennom fire år, anslås at omkring 10 pst av befolkningen hadde en svak eller ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet i perioden 1989-92 (Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, SNF, 1997). Denne gruppen var overrepresentert av unge under 30 år, spesielt i alderen 20-24 år, personer med kortere utdanning enn 12 år og førstegenerasjons innvandrere fra Øst-Europa og den tredje verden. Andelen «utenfor arbeidsmarkedet» øker med alderen, noen som kan tyde på at også den eldre delen av yrkesbefolkningen har problemer på arbeidsmarkedet, men at de i større grad enn andre trekker seg ut av arbeidsstyrken og ikke registrerer seg ledige. Tidsrommet 1989-92 er en periode med konjunkturnedgang og en vanskelig perioden på arbeidsmarkedet. Det er ikke utført tilsvarende analyse som dekker andre konjunkturperioder.

Befolkningens utdanningsnivå samvarierer med andre levekårsfaktorer som f eks helsetilstand og generell mestring av ulike livsforhold. Forskjeller i arbeidsledighet og deltakelse i yrkeslivet er derfor ofte ikke bare knyttet til manglende utdanning, men også knyttet til helsemessige forhold, motivasjon, evner m m.

9.5 UTVIKLINGEN I TILBUDET AV ARBEIDSKRAFT

Den betydelige utbyggingen av videregående og høyere utdanning på slutten av åttiårene og begynnelsen av nittiårene medførte markerte endringer i tilgangen på utdannet arbeidskraft. Statistisk sentralbyrå har utført framskrivninger av arbeidsstyrken etter type utdanninger med utgangspunkt i utdanningstilbøyelighetene fra 1993. Mens om lag 540 000 personer eller 25 pst av arbeidsstyrken hadde høyere utdanning i 1995, øker dette til om lag 825 000 eller 36 pst av arbeidsstyrken i år 2010, se figur 9.18. Personer med videregående opplæring som høyeste utdan-

ning utgjorde om lag 710 000 personer eller 34 pst av arbeidsstyrken i 1995. I år 2010 er dette beregnet til å omfatte vel 890 000 personer eller 39 pst av arbeidsstyrken. Samtidig vil det bli betydelig færre med lavere utdanning. Mens 41 pst av arbeidsstyrken i 1995 eller om lag 860 000 personer ikke hadde videregående opplæring, er dette redusert til om lag 590 000 personer eller 25 pst av arbeidsstyrken i år 2010.



Figur 9.18 Arbeidsstyrkens utdanningsnivå. 1990-2010. 1000 personer.

I 1993 var arbeidsledigheten på det høyeste. På grunn av den klare forbedringen på arbeidsmarkedet de siste årene er det stilt spørsmål om utdanningstilbøyeligheten etter hvert vil avta. For å vise følsomheten i framskrivningene er det utarbeidet et alternativ med utdanningstilbøyeligheter fra 1990. Resultatene av denne framskrivningen viser en økning av antall personer i arbeidsstyrken med høyere utdanning på 270 000 fra 1995 til år 2010, mot 290 000 dersom det legges til grunn utdanningstilbøyeligheter fra 1993. Økningen i utdanningstilbøyelighetene fra 1990 til 1993 har spesielt gjort seg gjeldende for høyere samfunnsfaglig utdanning og til del jus- og sivilingeniørstudiet. Samtidig øker antall personer i arbeidsstyrken med videregående opplæring som høyeste utdanning med henholdsvis 215 000 personer med data fra 1990 og 180 000 med data fra 1993. At det er flere med videregående opplæring ved bruk av data fra 1990, er knyttet til at tilbøyeligheten til å velge videregående fagutdanning og enkelte typer helsefaglig utdanning har gått noe ned fra 1990 til 1993. Samtidig vil antall personer i arbeidsstyrken med lavere utdanning bli om lag 285 000 færre med utdanningstilbøyeligheter som i 1990, og om lag 270 000 personer færre i år 2010 enn i 1995 med utdanningstilbøyeligheter som i 1993.

KAPITTEL10

Arbeidslivet

Hovedpunkter

Norsk arbeidsliv domineres av små og mellomstore virksomheter. Om lag 3/4 av de sysselsatte arbeider i virksomheter med færre enn 100 ansatte. Utdanningsnivået varierer mellom sektorer og næringer. Mens 1 av 5 sysselsatte i privat sektor har universitets-/høgskoleutdanning, har 2 av 5 denne utdanningen i offentlig sektor. I privat sektor er det finans/forretningsmessig tjenesteyting som har flest sysselsatte med høyere utdanning, mens det i offentlig sektor er flest med høyere utdanning innen undervisning/forskning og offentlig administrasjon.

Investeringer i kompetanseutvikling i næringslivet ser ut til å være om lag på samme nivå som i andre vesteuropeiske land. Arbeidstakere med høyere utdanning deltar vesentlig mer i etter- og videreutdanning enn de med lav utdanning, og uttrykker også størst behov. De fleste undersøkelser i Norge viser samlet sett ingen forskjeller mellom kjønn i arbeidstakeres deltakelse i etter- og videreutdanning. Andel kursdeltakere er høyest innen finanstjenester, offentlig administrasjon, helse- og sosialtjenester samt ansatte i høyere utdanning.

Virksomhetsintern opplæring er den viktigste formen for opplæring i næringslivet, og denne opplæringsformen forventes å øke framover. I statlig sektor er ekstern opplæring mest brukt, men bruk av intern opplæring ser ut til å øke. I kommunesektoren er det vanligst at de ansatte deltar i interne kurs og seminarer.

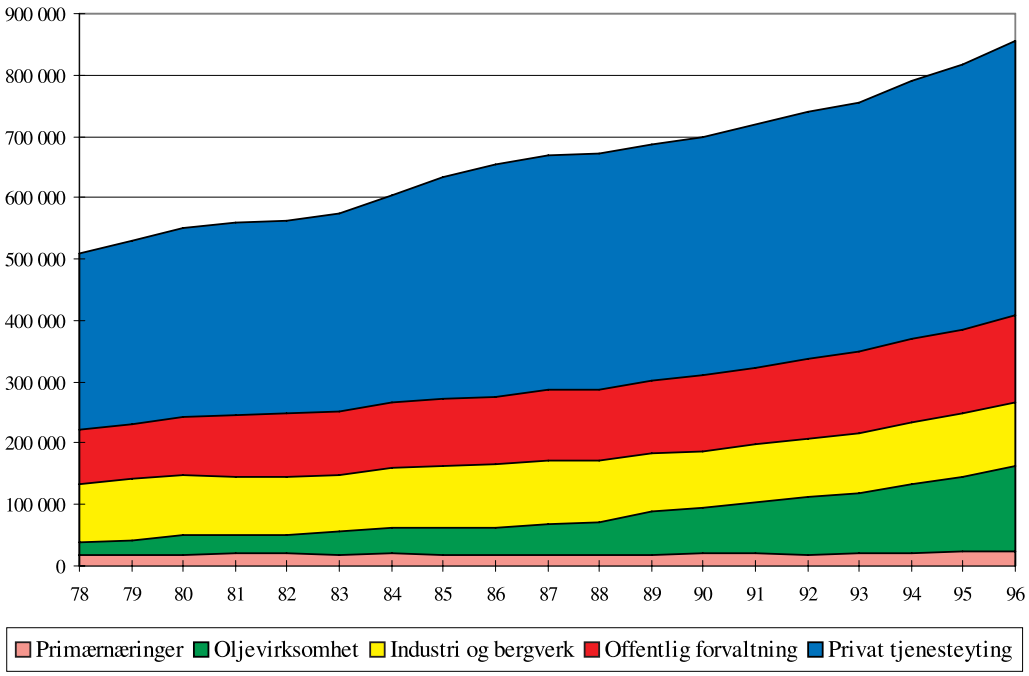
Satsingen på kompetanseutvikling avhenger av en rekke faktorer, bl a bedrifts- og kommunestørrelse, økonomien i bedriftene, ledelses- og rekrutteringsstrategier og teknologiske og markedsmessige betingelser. Kompetanseinvesteringer er basert på tilpasning til løpende behov mer enn de er basert på langsiktige behovsvurderinger. En metode for å sikre systematikk og kontinuitet i arbeidet med kompetanse er å ta i bruk ulike former for kompetansekartlegging.

10.1 GENERELLE UTVIKLINGSTREKK

Endringer i arbeidslivet påvirkes av en rekke forhold i samfunnet. Sentrale forhold kan være endringer i sammensetning av etterspørselen etter varer og tjenester, internasjonal handel, funn og utnyttelse av naturressurser, teknologisk utvikling og ikke minst tilgangen på kompetent arbeidskraft. I løpet av de siste 25 årene har næringslivet endret seg ved at nye næringer har vokst fram, mens mange tradisjonelle industribransjer har blitt mindre sentrale. Et stort skille kom gjennom oljefunnene i Nordsjøen. Dette har ført til framvekst av en sentral petroleumssektor med store ringvirkninger for resten av næringslivet, spesielt verkstedindustrien.

Ser man bort fra petroleumssektoren, har tjenesteytende næringer økt sin andel av BNP fra 70 til 80 pst på 25 år, se figur 10.1. Både offentlig og privat tjenesteyting har hatt sterk vekst. Tilsvarende utvikling har også skjedd i andre land. Selv om petroleumssektoren i 1996 utgjorde 16 pst av BNP, sysselsetter den kun 1 pst av den norske arbeidsstyrken. Sektoren skaper imidlertid vekstimpulser til leverandørindustrien og konsulenttjenester, og bidrar til at kompetanse spres til andre deler av det fastlandsbaserte næringslivet. Høye petroleumsinntekter har også gitt Norge mulighet til å utvikle høy aktivitet innen offentlig sektor. Norge skiller seg fra andre land ved at sekundærnæringene har opprettholdt sin andel av verdiskapningen over

de siste tiårene. Dette skyldes i hovedsak veksten i leveransene til petroleumssektoren.



Figur 10.1 Bruttonasjonalprodukt etter næring. Faste 1993-priser. Millioner kroner.

Det har vært en langsiktig trend i retning av generelt lavere sysselsetting i industrien og jordbruket, og høyere sysselsetting i tjenesteytende sektor, se avsnitt 10.2. Norge har en lavere andel sysselsatte innen industri i forhold til land det er naturlig å sammenligne seg med.

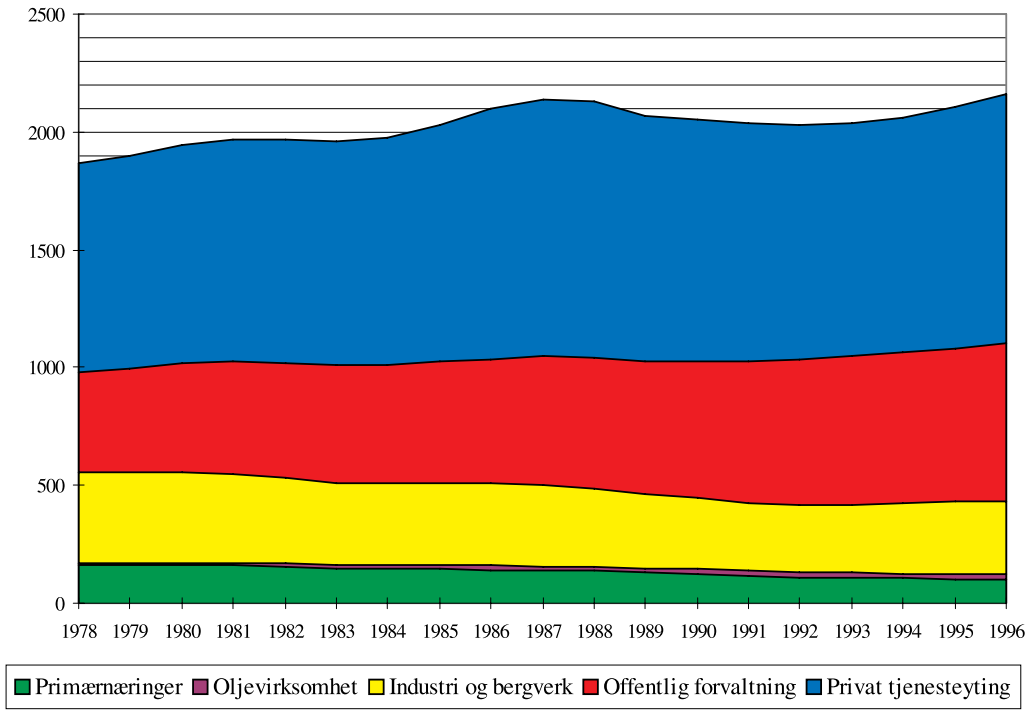
Et sentralt utviklingstrekk i næringsstrukturen de siste 20 årene er den sterke veksten innen forretningsmessig tjenesteyting. En del av veksten skyldes at kunnskapsinnholdet i og tjenesters andel av et produkts verdi øker. Noe av veksten kan også forklares med at industribedriftene i større grad kjøper tjenester eksternt som tidligere ble utført av egne ansatte, såkalt «out-sourcing». Statistisk gir dette utslag i redusert sysselsetting i industri og økt sysselsetting i privat tjenesteyting uten at det har skjedd noen reell endring i sysselsettingen knyttet til disse sektorene.

I de senere årene har det vært en trend i retning av å legge mer kunnskap inn i produksjonen, dvs dreie produksjonen fra standardprodukter til nisjeprodukter. Samtidig har det vært en utvikling i retning av at standardproduksjon flyttes til land med lavere lønnskostnader enn i Norge. Det betyr at norsk produksjon har dreid i retning av produkter der prisen på arbeidskraft er av mindre betydning enn prisen på andre produksjonsfaktorer. Eksempler på dette er den norske tekoindustrien (Devold, Helly-Hansen), møbelindustrien (HÅG, Ekornes), skipsutstyr og enkelte høyteknologiprodukter (Sensonor, Kø-fri).

10.2 SYSSELSETTINGEN I ARBEIDSLIVET

10.2.1 Sysselsettingen i sektorene samlet

Samtidig med nedgangen i industrisysselsettingen de siste tiårene har det vært en sysselsettingsvekst i tjenesteytende næringer, se figur 10.2. Spesielt har veksten vært stor innen offentlig tjenesteyting, som hadde en økning på vel 240 000 sysselsatte i perioden 1978-96. Kommuneforvaltningen økte i samme perioden med vel 220 000 mens antall sysselsatte i statsforvaltningen økte med vel 20 000. Størst vekst i offentlig tjenesteyting har det vært innen helse- og sosialtjenester. I 1990-årene har antall sysselsatte i Forsvaret blitt redusert med 10 000, noe som har bidratt til å dempe den samlede sysselsettingsveksten i statsforvaltningen de siste årene. Privat tjenesteyting har økt med om lag 170 000 sysselsatte fra 1978 til 1996. Spesielt sterk har veksten vært innen forretningsmessig tjenesteyting, som økte fra 63 000 sysselsatte i 1978 til 132 000 sysselsatte i 1996. Sysselsettingen i industri ble redusert fra 380 000 i 1978 til 280 000 i 1992. Fra 1992 til 1996 har imidlertid industrisysselsettingen økt med 27 000. Sysselsettingen i jordbruk er redusert fra 135 000 i 1978 til 78 000 i 1996.



Figur 10.2 Sysselsatte etter næring 1978-96. Lønnstakere og selvstendige. 1000 personer.

Samlet sysselsetting i 1996 var om lag 2,1 millioner personer. Dersom en definerer tjenesteyting som all sysselsetting som ikke er innen vareproduksjon, utgjør de tjenesteytende næringene i dag om lag 80 prosent av de sysselsatte. Privat tjenesteyting utgjorde i 1996 nær halvparten av samlet sysselsetting. Offentlig tjenesteyting sto for vel 30 prosent, hvorav 514 000 var sysselsatt i kommuneforvaltningen og 152 000 var sysselsatt i statsforvaltningen.

Fordelt etter yrkesstatus var det i 1995 1,88 millioner lønnstakere, 172 000 selvstendige yrkesutøvere og 19 000 familiearbeidere uten fast avtalt lønn (AKU).

Blant lønnstakere er 63 pst ansatt i små og mellomstore virksomheter i 1995 (Statistisk sentralbyrå, registerstatistikk). Vel 30 pst er sysselsatt i virksomheter med færre enn 20 ansatte (små bedrifter) mens vel 30 pst er sysselsatt i virksomheter med 20-99 ansatte (mellomstore bedrifter). Virksomheter med over 100 ansatte sysselsetter 37 pst. Dersom en inkluderer selvstendig næringsdrivende og familiearbeidere, er om lag 2/3 sysselsatt i små og mellomstore bedrifter.

De såkalte frie yrkene er en undergruppe av personlig næringsdrivende. For de frie yrkene er det antatt at en stor del av næringsinntekten kommer fra den aktives arbeidsinnsats, slik at kapitalavkastningen har mindre betydning for personinntekten. De frie yrkene omfatter næringsdrivende innen hovedgruppene transport/post/tele, finans/forretningsmessig tjenesteyting og offentlig (etter avtale)/privat og sosial tjenesteyting. Statistikken over de frie yrkene er noe usikker, men Statistisk sentralbyrå anslår at mellom 100 000 og 120 000 næringsdrivende hadde sin hovednæring innen frie yrker i 1995. Liberale yrker er en undergruppe av de frie yrkene, og er en samlebetegnelse på næringer der den aktives arbeidsinnsats muliggjør en særlig stor foretaksinntekt. SSB anslår at mellom 55 000 og 60 000 næringsdrivende hadde et liberalt yrke som hovednæring i 1995. Av disse utgjorde både forretningsmessig tjenesteyting (herunder faller bl a advokat-, arkitekt-, reklame-, konsulent- og takseringsvirksomhet) og legevirksomhet om lag 20 000 næringsdrivende hver.

Bønder og fiskere er en annen undergruppe av personlig næringsdrivende. Disse omfatter om lag 67 000 sysselsatte i 1995. En andel av disse omfatter hjemmeværende voksne barn eller ektefelle som tar del i arbeidet f eks på familiens gård. Denne gruppen (voksne barn og ektefeller) kommer inn under gruppen familiearbeidere uten fast avtalt lønn som deltar i arbeidet i en virksomhet som eies av et annet familiemedlem. Et annet eksempel på familiearbeidere er ektefeller som hjelper til i ektefellens forretning.

10.2.2 Næringslivet

I 1994 var det registrert 196 000 bedrifter i næringslivet i Norge, mens antallet foretak var noe færre (om lag 183 000, Spilling 1997). Av de 196 000 bedriftene hadde 81 pst færre enn fem ansatte, og 96 pst hadde færre enn 20 ansatte. Det var bare rundt 1000 bedrifter (halv prosent av bedriftene) som sysselsatte mer enn 100 ansatte. Om lag 72 pst av de sysselsatte i næringslivet arbeider i bedrifter med færre enn 100 ansatte. Ser vi på foretaksnivå, blir dette tallet om lag 60 pst.

En bedriftsstruktur med et sterkt innslag av små bedrifter er imidlertid ikke et særnorsk fenomen. I 1990 hadde en halv prosent av bedriftene i EU-landene mer enn 100 ansatte. Fordelingen av den totale sysselsetting på bedriftsstørrelse gir imidlertid et bedre uttrykk for de mindre bedriftenes betydning i økonomien. Mens Norge som nevnt har 72 pst av samlet sysselsetting i små og mellomstore bedrifter (bedrifter med under 100 ansatte), er tilsvarende tall for EU-landene 57 pst. I Tyskland og Storbritannia, hvor innslaget av større bedrifter er betydelig, er andelen 50 pst.

Spilling (1997) har studert omfanget av små, mellomstore og store bedrifter innen ulike næringer i norsk næringsliv i perioden 1970-90. Resultatene tyder på at bedriftsstrukturen har vært i endring og gått i retning av mindre enheter og mer småskalaproduksjon. Utviklingen innebærer at småbedriftenes andel av sysselsettingen har økt med 6 pst. Dette må imidlertid ses i lys av at det har vært en generell økning i næringer som er dominert av små bedrifter (tjenesteytende næringer), og reduksjon i antall industribedrifter som tradisjonelt sett er store.

Det har skjedd store endringer i bedriftsstrukturen de siste årene, og utviklingen innen varehandelen gir et godt bilde av dette. Detaljistsiden innen varehandelen

besto inntil for noen år siden av små kjeder uten sentral styring og mange frittstående kjøpmenn. De siste års betydelige konsentrasjoner på detaljistsiden er preget av sterk sentralstyring i form av filialforetak og franchisekjeder. Utviklingen er sterkest innen dagligvarebransjen, hvor fire paraplygrupper i dag står for 97 pst av dagligvareomsetningen, mens frittstående kjøpmenn tar hånd om 3 pst. Denne utviklingen fanges imidlertid ikke opp av bedrifts- og foretaksregisteret i SSB, som ikke registrerer konserntilknytning. Strukturen i varehandelsnæringen illustrerer svakheter ved å beskrive sammensetningen i norsk næringsliv med utgangspunkt i bedriftsenheter.

10.2.3 Statlig sektor

Statlig sektor består av virksomheter, foretak, stiftelser og selskaper mv, og er organisert på ulike måter og med forskjellige slags styringsrelasjoner og ulik grad av handlefrihet i forhold til regjering/departement. Grunnlaget for, og virkemåten til, styrings- og kontrollrelasjonene fastlegges gjennom tilknytningsform. De ulike tilknytningsformene har særskilte kjennetegn mht juridisk status, økonomisk ansvar, styringsmuligheter, kobling til statsbudsjettet, personalpolitiske virkemidler, stillingsvern og medbestemmelse for de ansatte osv.

Det er to hovedtilknytningsformer for virksomheter i staten - forvaltningsorganer og statseide selskaper. Forvaltningsorganer kan inndeles i ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter. De statseide selskapene omfatter statsaksjeselskap, statsforetak og særlovsselskap. Et viktig skille er at forvaltningsorganene er en del av staten juridisk og økonomisk, mens selskapene i utgangspunktet er selvstendige rettssubjekter. I tillegg har staten eierandeler av varierende størrelse i en rekke selskaper. Dette gjør at det ikke finnes noen klar avgrensning av statlig sektor.

Statseide selskaper (herunder statlig selskapsdeltakelse) er organisert med egne styringsorganer og med ansvar for egen økonomi. De ansatte i statseide selskaper er ikke statstjenestemenn, og selskapene omfattes ikke av de reglene og avtalene som regulerer statens forhold til statstjenestemennene og deres organisasjoner. Posten og NSB er omgjort til såkalte BA-selskaper (særlovsselskaper med begrenset ansvar). Disse selskapene plasserer seg i en særstilling mellom de nevnte hovedtilknytningsformene, ved at de har et selvstendig økonomisk ansvar, mens ansvar for lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte ivaretas av regjeringen. Dette er delegert til Planleggings- og samordningsdepartementet, som har ansvaret for disse oppgavene i statsforvaltningen.

De fleste statlige selskapene er medlemmer av Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO). Det finnes i dag godt over 40 virksomheter (med over 30 000 ansatte) som er tilknyttet NAVO. De største er Telenor (ca 18 500 ansatte), NRK (ca 3500 ansatte) og Postbanken (ca 2000 ansatte).

I Statens sentrale tjenestemannsregister, som omfatter regulativlønnede i statsforvaltningen og BA-selskapene, var det pr 1. oktober 1996 registrert 167 590 heltids- og deltidsansatte. Til sammen utfører disse 152 543 årsverk. I disse tallene inngår ikke statlige selskaper.

En virksomhet defineres som regel som hele etater, slik at f eks trygdeetaten og postverket begge defineres som én virksomhet. Dette er i tråd med Hovedavtalens definisjon av virksomhet, se Hovedavtalen i staten § 40.

I 1996 var det registrert 218 virksomheter, dvs institusjoner og etater. Disse kan deles opp i departementene med 3806 ansatte, sentraladministrasjonen ellers med 43 891 ansatte, sivile ytre etater med 24 840 ansatte, universiteter og forskning mv med 56 740 ansatte (ekskl skoleverk), offentlig næringsdrift med 56 740 ansatte,

forsvar med 22 260 ansatte, helsevesen med 6800 ansatte og statlige skoler med 1868 ansatte (kilde: Planleggings- og samordningsdepartementet PSD).

Hele 87,8 pst av sysselsatte i staten er ansatt i virksomheter med over 500 ansatte, se tabell 10.1. Det er imidlertid mange av virksomhetene som har et stort antall mindre enheter, f eks har halvparten av virksomhetene færre enn 100 ansatte. Både geografisk og styringsmessig kan disse operere relativt selvstendig, innenfor gitte rammer.

Tabell 10.1: Antall virksomheter og ansatte etter virksomhetsstørrelse i staten

	0-19	20-99	100-500	500-999	1000-1999	2000-2999	3000-9999	10000>
Antall virksomheter.	47	64	72	12	7	4	7	5
Antall ansatte	395	3 150	17 209	8 181	10 016	10 439	43 143	76 926

Samtidig som det samlet sett har vært en sysselsettingsvekst i statsforvaltningen de siste 20 årene, se avsnitt 10.2.1, har det vært vært betydelige omstillinger i deler av statsforvaltningen. Dette har i stor grad vært knyttet til endringer i tilknytningsform for en del store etater og nedbemanning i en del større etater. Blant virksomheter som har endret tilknytningsform, er det tidligere Televerket og Postgiro. Telenor ble organisert som aksjeselskap pr 1. november 1994. Dette innebar en (statistisk) reduksjon på over 14 000 årsverk. Postgiro ble fusjonert med Norges Postbank 1. januar 1995, og 1300 årsverk gikk ut av forvaltningen. Det har også vært bemanningsreduksjoner i virksomheter

Tabell 10.2:

Antall innbyggere	Antall kommuner	Gjennomsnittlig antall arbeidstakere og årsverk	
		Arb takere	Årsverk
< 3 000	152	150	108
3 000-4 999	95	262	188
5 000-10 999	99	444	320
11 000-17 999	44	738	534
18 000-34 999	26	1 269	956
< 35 000	18	3 412	2 610
Fylkeskommunene	18	4 402	3 606

Kilde: Kommunale arbeidstakere eksklusiv lærerpersonell. Lønns- og personalstatistikk. Hovedoversikt oktober 1996. Kommunenes Sentralforbund.

som f eks Forsvaret, Vegvesenet og NSB. På den annen side har det også vært økninger i flere etater. I universitets- og høgskolesektoren og i politi- og lensmannsetaten har det vært en betydelig bemanningsøkning.

10.2.4 Kommunal sektor

Kommunesektoren utgjør en betydelig del av norsk økonomi, både når det gjelder sysselsetting og disponering av ressurser. I 1996 utgjorde kommuneforvaltningens utgifter om lag 19 pst av bruttonasjonalproduktet. Denne andelen har økt jevnt gjen-

nom 1970- og 80-årene. Samtidig har også sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt. Kommuneforvaltningens andel av totalt antall sysselsatte i økonomien (målt som utførte timeverk) økte fra vel 13,8 pst i 1980 til vel 19,2 pst i 1996. Kommuneforvaltningens andel av sysselsettingen i offentlig forvaltning (timeverk) økte fra 65,8 pst til 71,7 pst i samme periode (Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, juni 1997).

Ifølge SSBs arbeidsmarkedsstatistikk var det i 1995 nær 500 000 sysselsatte i kommuneforvaltningen (inkluderer både kommuner og fylkeskommuner). Sentrale oppgaver som ligger innenfor kommuneforvaltningens ansvarsområde, er bl a helse- og sosialtjenester og undervisning. Helse- og sosialtjenester sysselsetter om lag 60 pst av de ansatte innen kommuneforvaltningen, mens undervisningssektoren sysselsetter i underkant av en fjerdedel. Av de sysselsatte innen undervisning utgjør lærerne i hel stilling i grunnskole og videregående opplæring om lag halvparten, eller 60 000 ansatte. Fylkeskommunene bruker i gjennomsnitt i overkant av 80 pst av sine brutto driftsutgifter på helse og videregående opplæring, mens kommunene bruker om lag 70 pst av sine driftsutgifter på grunnskoler, barnehager og de kommunale helse- og sosialtjenestene.

Kommunesektoren i Norge består av 435 (primær)kommuner og 19 fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene utgjør en uensartet gruppe med store variasjoner i antall innbyggere og antall ansatte. I 1993 var det i gjennomsnitt 9000 innbyggere i kommunene, 17 kommuner hadde under 1000 innbyggere, mens tre kommuner (inklusiv Oslo) hadde over 100 000 innbyggere. 230 av kommunene hadde i 1993 mellom 1000 og 5000 innbyggere. Fylkeskommunene hadde i gjennomsnitt om lag 229 000 innbyggere i 1996. Folketallet varierte fra om lag 76 000 i Finnmark til vel 490 000 i Oslo. Fire fylker (inklusiv Oslo) hadde over 300 000 innbyggere.

På samme måte som det er store variasjoner i antall innbyggere kommuner og fylkeskommuner imellom, er det også stor variasjon i antall ansatte. Tabell 10.2 gir oversikt over gjennomsnittlig antall arbeidstakere og årsverk fordelt etter kommunestørrelse (eksklusiv Oslo). Tabellen omfatter ikke lærere i grunnskole og videregående opplæring eller ansatte i kommunal forretningsvirksomhet. Bergen er største kommune som inngår i tabellen med 8726 årsverk, mens Utsira kommune er minst med 18 årsverk.

Tabell 10.3: Sysselsetting i kommuneforvaltningen (ekskl Oslo) etter kommunestørrelse. 1996

Antall innbyggere	Antall kommuner	Gjennomsnittlig antall arbeidstakere og årsverk	
		Arb takere	Årsverk
< 3 000	152	150	108
3 000-4 999	95	262	188
5 000-10 999	99	444	320
11 000-17 999	44	738	534
18 000-34 999	26	1 269	956
< 35 000	18	3 412	2 610
Fylkeskommunene	18	4 402	3 606

Kilde: Kommunale arbeidstakere eksklusiv lærerpersonell. Lønns- og personalstatistikk. Hovedoversikt oktober 1996. Kommunenes Sentralforbund.

10.3 UTDANNINGSNIVÅET I NORSK ARBEIDSLIV

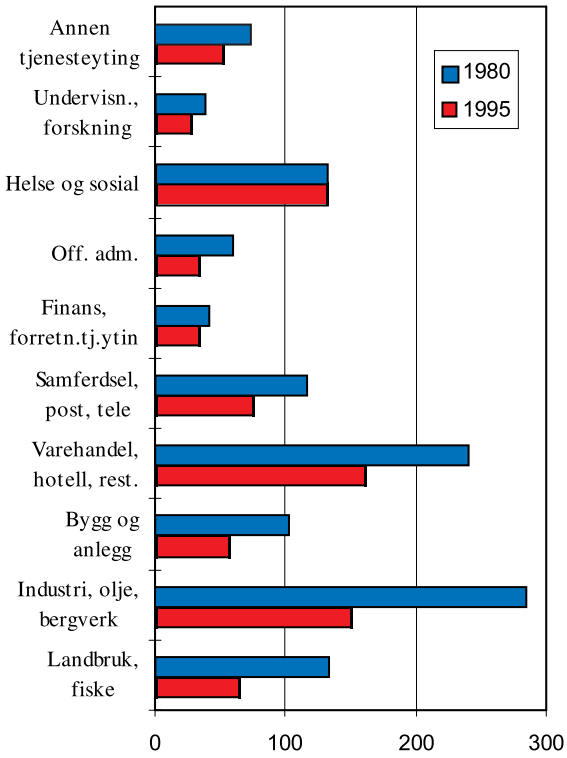
Av det samlede antall sysselsatte uten videregående opplæring (personer med grunnskole, ett års videregående utdanning og uoppgitt utdanning) var 280 000 personer eller 35 pst i 1995 sysselsatt innenfor offentlig, sosial og privat tjenesteyting, se figur 10.3. Videre var nær 240 000 eller 31 pst av de sysselsatte ansatt innen varehandel/hotell/restaurantvirksomhet og samferdsel/post/tele, og 270 000 eller 34 pst var sysselsatt innenfor landbruk/fiske, industri/olje/energi/bergverk og bygg/anlegg.

Den generelle økningen i utdanningsnivået i samfunnet har medført at andelen uten videregående opplæring er redusert i alle næringer fra 1980 til 1995. Den sterkeste nedgangen har funnet sted i offentlig administrasjon og finans/forretningsmessig tjenesteyting, der andelen sysselsatte med lav utdanning er halvert. Den svakeste nedgangen har vært innen landbruk og fiske, som er den næringen som har den høyeste andelen personer med lav utdanning (61 pst av de sysselsatte i 1995). Næringene med minst andel lavutdannede i 1995 er undervisning/forskning, finans/forretningsmessig tjenesteyting og offentlig administrasjon med henholdsvis 15, 21 og 24 pst av de ansatte.

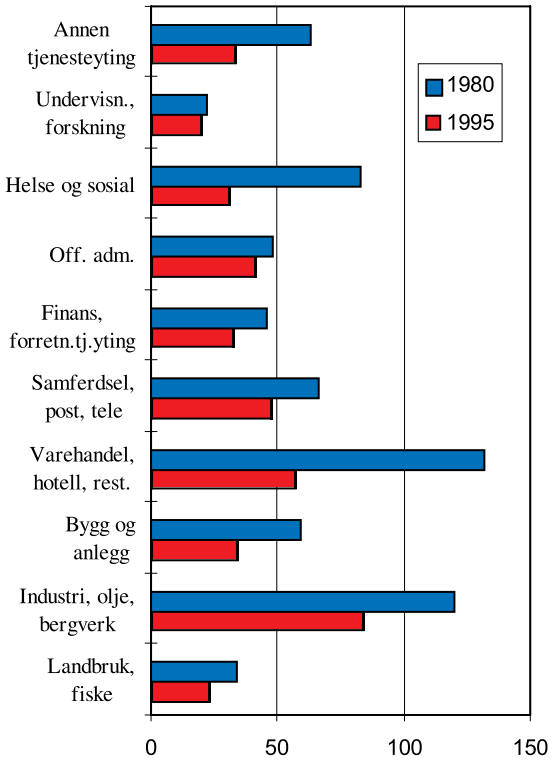
Sysselsatte med videregående opplæring som høyeste utdanning (nivå II med 11 og 12 års skole) er fordelt på næringer omtrent som sysselsatte med lavere utdanning, se ovenfor og figur 10.4. Den næringen som har høyest andel sysselsatte med videregående opplæring som høyeste utdanning i 1995, er bygg og anlegg, der nær halvparten av de ansatte i næringen har videregående opplæring som høyeste utdanning. Den laveste andelen er innenfor undervisning/forskning med 12 pst og helse/sosial med 24 pst. I de øvrige næringene har mellom 29-41 pst denne utdanningen.

Vel halvparten av sysselsatte med universitets- og høyskoleutdanning er ansatt innen helse/sosial, undervisning/forskning og offentlig administrasjon, se figur 10.5. Næringene finans/forretningsmessig tjenesteyting, industri/olje/bergverk/kraftforsyning og varehandel/hotell/restaurant har hver om lag 10 pst av de sysselsatte med høyere utdanning. Fordelingen av sysselsatte med høyere utdanning er mindre skjev mellom næringer i dag enn i 1980. Relativt sett arbeider flere med høyere utdanning innen privat næringsvirksomhet i 1995 enn i 1980. Fremdeles er imidlertid andelen med høyere utdanning betydelig høyere i offentlig sektor. Mens om lag 1 av 5 i privat sektor har høyere utdanning, gjelder dette 2 av 5 i offentlig sektor. Den næringen som har høyest andel sysselsatte med høyere utdanning, er undervisning/forskning med 73 pst av de sysselsatte, etterfulgt av finans/forretningsmessig tjenesteyting og offentlig administrasjon med henholdsvis 50 og 43 pst av de ansatte med høyere utdanning. Næringene med lavest andel sysselsatte med høyere utdanning er landbruk/fiske og bygg/anlegg med henholdsvis 7 og 9 pst med høyere utdanning.

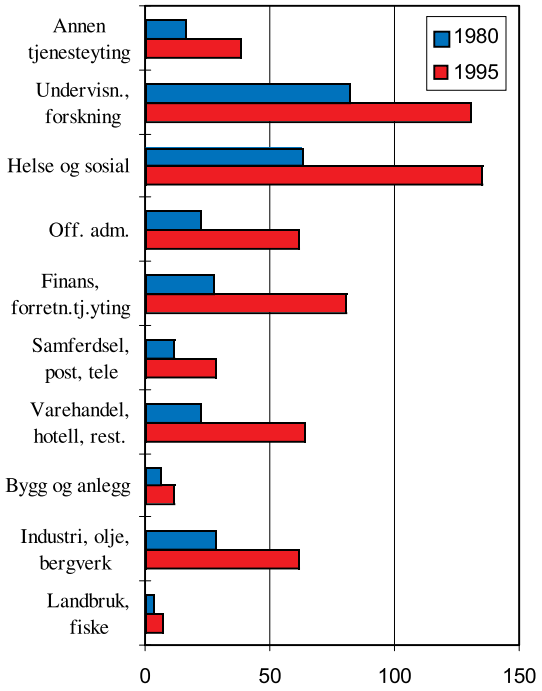
Blant sysselsatte med høyere utdanning er det dobbelt så mange som er ansatt i store virksomheter (over 100 ansatte) som i små (under 19 ansatte), se figur 10.6. Blant personer med lav utdanning er det flest som er ansatt i små virksomheter, men denne utdanningsgruppen fordeler seg ganske jevnt etter virksomhetsstørrelse. Det samme gjelder sysselsatte med videregående opplæring som høyeste utdanning. Selvstendige yrkesutøvere og familiearbeidere, se avsnitt 10.2.1, er ikke inkludert i disse tallene.



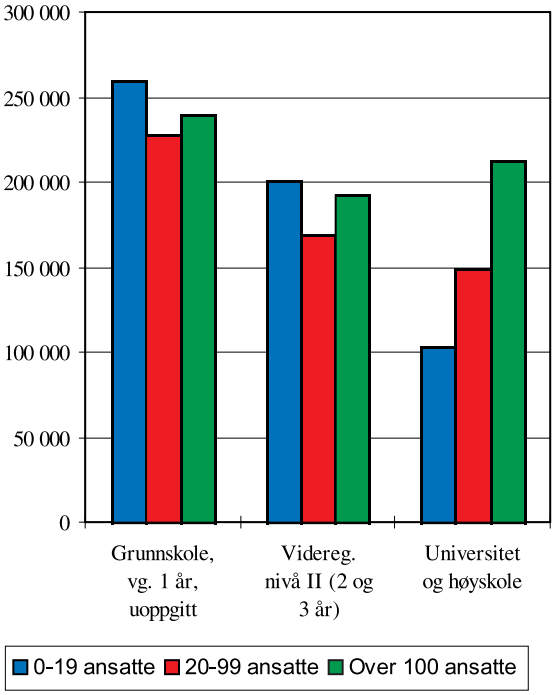
Figur 10.3 Sysselsatte uten fullført videregående opplæring etter næring. 1980 og 1995. 1000 personer.



Figur 10.4 Sysselsatte med videregående opplæring etter næring. 1980 og 1995. 1000 personer.



Figur 10.5 Sysselsatte med universitets-/høyskoleutdanning etter næring. 1980 og 1995. 1000 personer.



Figur 10.6 Arbeidstakere 16-74 år etter utdanning og virksomhetsstørrelse. 1995.

I industrien er det store forskjeller på utdanningsnivå innenfor ulike produksjonsområder. For eksempel peker forlagsbransjen og deler av verkstedproduksjonen seg ut med et gjennomgående høyere utdanningsnivå enn annen produksjon. I den andre enden av utdanningsskalaen finner vi først og fremst næringsmiddel- og tekoindustrien. For private tjenesteytende næringer er det hovedsakelig forretningsmessig tjenesteyting innen juridisk og teknisk virksomhet samt arkitektvirksomhet som trekker det gjennomsnittlige utdanningsnivået opp.

Kommunene og fylkeskommunene er den største arbeidsgiveren innen offentlig sektor. I kommunene hadde om lag 13 pst av de ansatte i 1992 bare grunnskole, 46 pst hadde utdanning fra videregående skole eller tilsvarende, mens om lag 40 pst hadde høyere utdanning. Andelen ansatte med utdanning på grunnskolenivå og videregående opplærings nivå er høyest i sosialsektoren, mens andelen med høyere utdanning er høyest i undervisningssektoren (Econ rapport 109/94). Kommunene og fylkeskommunene sysselsetter spesielt mange i gruppen med tre til fire års høyere utdanning. I 1995 arbeidet 90 pst av denne utdanningsgruppen innenfor helse- og skolevesen. Staten er den største arbeidsgiveren for arbeidstakere med utdanning utover dette nivået. Innenfor staten var 90 pst av utdanningsgruppen sysselsatt innen offentlig administrasjon, forsvar, politi og rettsvesen, eller innen undervisnings- og helsetjenester. Arbeidstakere med utdanning på lavere nivå arbeider i stor grad innenfor privat og kommunal sektor.

Som i arbeidslivet som helhet har omstilling og nedbemanning i deler av statsforvaltningen de siste årene i stor grad gitt reduksjon av jobber med lave kompetansekrav. Økt sysselsetting i sektorene høyere utdanning og justis/politi har bidratt til å forsterke dette bildet. Fra 1990 til 1996 har andelen av universitets-, høgskole-

og lærerutdannede blant heltidsansatte i statsforvaltningen økt fra 15 pst til over 20 pst, eller har hatt en økning på nær 6 000 heltidsansatte i løpet av seks år.

Fortsatt er det slik at den største utdanningsgruppen i staten er ansatte med intern utdanning (sivil eller militær) med 1/3 av de statsansatte eller 45 000 personer. Denne gruppens andel er riktignok redusert fra over 40 pst til en tredjedel fra 1990 til 1996, en reduksjon som i absolutte tall utgjør nær 18 000. Det har de senere årene vært en tendens til å «åpne» etatsutdanningene mot sterkere impulser fra de eksterne utdanningsinstitusjonene. Noen etatsutdanninger er gjort om til høgskoler (f eks Politihøgskolen), og etatsutdanningene har derfor endret karakter. Den nest største utdanningsgruppen var i 1996 dem med allmennutdanning på ulike nivåer. Ved begge registreringstidspunkter ,1990 og 1996, utgjør disse over 1/4 av alle heltids statsansatte.

10.4 ARBEIDSLIVETS ORGANISASJONER I NORGE

Interesseorganisasjonene i arbeidslivet vil ha en sentral rolle i gjennomføringen av en etter- og videreutdanningsreform. Omtalen i dette avsnittet gir en beskrivelse av dagens organisasjoner på arbeidsmarkedet og er basert på beskrivelsene i NOU 1996: 14 *Prinsipper for ny arbeidstvistlov* .

Organisasjonene i arbeidslivet domineres av noen store organisasjoner, men organisasjonsbildet viser likevel et stort mangfold. Om lag 57 pst av de yrkesaktive i privat og kommunalt arbeidsliv er tilsluttet en arbeidstakerorganisasjon. Om lag 90 pst av de organiserte arbeidstakerne er medlem av en forening som er tilsluttet en av de tre hovedorganisasjonene: LO, AF og YS. Tendensen synes å være at stadig flere organisasjoner velger å knytte seg til en hovedsammenslutning. I tillegg til hovedorganisasjonene kommer likevel noen enkeltstående organisasjoner.

Oppbyggingen av organisasjonene på arbeidstakersiden varierer. En del foreninger samler arbeidstakere med felles utdanning, andre bygger på hvilke typer av arbeid som utføres, mens noen få tar sikte på å organisere samtlige typer ansatte innenfor en bedrift eller en bedriftstype. Kombinasjoner av disse måtene å avgrense sitt medlemstilfang på forekommer også.

Tallet på organisasjoner som dekker hele landet, er over 100. Reelt sett er det ingen enkelt organisasjon eller hovedorganisasjon som dekker alle yrkesgrupper. Det er LO som dekker de fleste yrkesgrupper og som er den dominerende fellesorganisasjonen med om lag 785 000 medlemmer. YS organiserer i hovedsak de samme kategorier arbeidstakere som LO og har 224 000 medlemmer. AF har nærmere 250 000 medlemmer og består i første rekke av profesjonsbaserte organisasjoner for universitets- og høgskoleutdannede. Arbeidstakersammenslutninger som ikke er tilsluttet LO, YS eller AF, samler om lag 130 000 arbeidstakere. Den største er Norsk Lærerlag med over 70 000 medlemmer.

På noen områder er én enkelt organisasjon, innenfor eller utenfor LO, praktisk sett enerådende. Men på en rekke områder opptrer flere organisasjoner, tilsluttet og/eller ikke tilsluttet en fellesorganisasjon, ved siden av hverandre og i konkurranse om det samme medlemspotensialet. På arbeidsgiversiden i privat sektor er det NHO som er den dominerende organisasjonen. NHO er en fellesorganisasjon for en rekke bransjesammenslutninger og direkte tilsluttede enkeltbedrifter. Medlemmene kommer hovedsakelig fra håndverk, industri og tjenesteytende virksomheter, herunder bergverk, bygg/anlegg og transport. Dessuten har NHO som medlemmer enkelte statlig eide bedrifter som driver regulær næringsvirksomhet. Samlet har NHO vel 11 500 medlemsbedrifter med til sammen ca 370 000 ansatte.

Utenfor NHO står en rekke arbeidsgiverforeninger for forskjellige bransjer (handel, bank, forsikring, jordbruk, utenriks sjøfart m fl). Her bør spesielt nevnes

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) med sine om lag 6300 bedrifter og 100 000 ansatte. Bankene og forsikringsselskapene har sine egne arbeidsgiverforeninger med henholdsvis 143 og 21 medlemsbedrifter.

I kommunal sektor er det Kommunenes Sentralforbund (KS), som representerer kommunene/fylkeskommunene. Kun Oslo kommune står utenfor. Dessuten organiserer KS kommunale bedrifter, som f eks kommunale energiverk. Totalt er over nær 500 000 personer ansatt i kommunal sektor, men da Oslo kommune står utenfor KS sine tariffavtaler, og det er staten som har tariffansvaret i undervisningssektoren (overfor Norsk Lærerlag, YS, AF og LO), er det om lag 350 000 som omfattes av KS sitt tarifforhold.

Planleggings- og samordningsdepartementet (PSD) ivaretar den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten. Hovedtariffavtalen, som departementet inngår med LO-stat, YS, AF og Norsk Lærerlag, fastsetter lønns- og arbeidsvilkår for nær 170 000 statsansatte. Nærmere 90 000 lærere og øvrig undervisningspersonale i kommunale grunnskoler og fylkeskommunale videregående skoler mv får også sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt gjennom hovedtariffavtalen i staten. I 1993 ble Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO) etablert og har pr i dag om lag 90 medlemmer med til sammen omkring 30 000 ansatte. NAVO har omtrent den samme funksjonen som NHO, med unntak av at NAVO ikke ivaretar næringspolitiske interesser.

Arbeidsgiverforeningen for private virksomheter i offentlig sektor (APO) sysselsetter om lag 17 000 arbeidstakere. De fleste av APOs 490 medlemsvirksomheter er private bedrifter og organisasjoner som driver innen helse- og sosialsektoren, men APO har også kulturinstitusjoner, private skoler og diverse hjelpeorganisasjoner som medlemmer.

10.5 KOMPETANSEKARTLEGGING

I hovedavtalene for offentlig og privat sektor er det nedfelt at virksomheten har ansvar for kompetanseutvikling som er knyttet til virksomhetens spesifikke behov. På samme måte ligger det en forpliktelse på den enkelte medarbeider til å ta del i denne kompetanseutviklingen. Spørsmålet om kompetansekartlegging er i hovedsak forankret i avtaleverket mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene, og avtalene har et noe ulikt innhold:

I Hovedavtalen LO-NHO og YS-NHO blir virksomheter som kommer inn under avtalen, pålagt forpliktelser i sammenheng med ansattes etter- og videreutdanning: «Den enkelte bedrift skal legge fram sine mål for fremtidig utvikling som grunnlag for kartlegging av behov for kompetanse. Det er bedriftens ansvar, i samarbeid med de ansatte, å foreta kartleggingen og initiere eventuelle tiltak. Kartleggingen oppdateres vanligvis en gang pr år. Der hvor det er gap mellom bedriftens nåværende kompetanse og fremtidige behov, forutsettes dette dekket med aktuelle opplæringstiltak eller med andre virkemidler. Kostnadene til etter- og videreutdanning i samsvar med bedriftens behov er bedriftens ansvar. Bedriften og de ansatte har alle ansvar for at eventuelt kompetansegap blir tilfredsstillende dekket» (Hovedavtalens § 16.3). Også flere av organisasjonene i privat sektor utenom NHO/LO-området har avtalefestede formuleringer om etter- og videreutdanning og permisjonsordninger for utdanning (f eks HSH/HK).

I den statlige hovedavtalen heter det: «Det bør skje en jevnlig utveksling av vurderinger og behov, tiltak og ønsker når det gjelder kompetanseutvikling mellom enkelte tilsatte og nærmeste overordnede. Medarbeidersamtaler er en viktig måte å få dette til på» (§ 22 Kompetanseutvikling, punkt 2).Videre at: «Det skal være en del av den enkelte leders resultatansvar å bidra til en kompetanseutvikling som gjør

virksomheten bedre i stand til å utføre sine oppgaver og møte nye utfordringer» (§ 24).

I Hovedavtalen som gjelder kommunal sektor, heter det: «I hver kommune skal det utarbeides en opplærings-/utviklingsplan. Planen skal inngå som del av den samlede kommuneplan og ajourføres samtidig med denne» (§ 15.2).

Kompetansekartlegging er å framskaffe nødvendige opplysninger for å få bedre planlegging. Kartleggingen omfatter både en oversikt over den kompetansen virksomheten rår over i dag, og kjennskap til virksomhetens forretningsplan og målsetting. Dette må så bygges sammen til den kompetansen virksomheten vil trenge for å kunne realisere sine planer. Arbeidet kan i utgangspunktet virke enkelt, men det krever innsats for at resultatet skal bli «matnyttig» for virksomheten. Satsing på kompetanseutvikling skal være lønnsomt.

Fordi behovene vil variere med virksomheters størrelse og arbeidsform, er det vanskelig å utforme en bestemt metode eller verktøy for å gjennomføre kompetansekartleggingen. Kartlegging kan gjøres på mange måter og med vekt på svært forskjellige forhold i virksomheten.

En gapanalyse sammenligner den kompetansen som finnes i virksomheten, med kompetansekravene og behovene framover. Forutsetningen for slike analyser er at det finnes oversikter over dagens kompetanse, hvilke krav som stilles til aktuelle jobbområder eller stillingskategorier og en plan for utvikling av virksomheten som er egnet som grunnlag for å peke på framtidige kompetansebehov. En slik gapanalyse er nyttig dersom virksomheten skal kunne måle resultatene av investeringer i jobbtrening, etterutdanning og nyrekruttering. Gapanalysen gir grunnlag for vurdering av de mest kritiske kompetanseområdene og dermed for hvilke tiltak virksomheten bør sette i verk. Dette gjelder både enkeltmedarbeidere, jobbområder, avdelinger og virksomheter som helhet.

10.6 KOMPETANSEUTVIKLING I ARBEIDSLIVET

10.6.1 Deltakelse og kompetanseinvesteringer i arbeidslivet

Omfanget av kompetanseinvesteringer

Det finnes lite materiale som beskriver omfanget av virksomhetenes kompetanseutvikling i arbeidslivet. Virksomhetene har i liten grad opplæringsregnskap som tydeliggjør kostnader og investeringer på kompetansesiden. Kostnadene forbundet med kompetansehevende tiltak er ofte fordelt over ulike budsjettposter i virksomhetenes regnskap. Dette gjør det vanskelig å beregne den enkelte virksomhets investeringer i kompetansehevende tiltak, og skaper usikkerhet i anslag som omfatter arbeidslivet som helhet. Dermed oppstår det lett sprik mellom de framsatte anslagene på de totale årlige investeringene i kompetanseutvikling. Anslagene varierer mellom 11,5 mrd kroner (Nordhaug og Gooderham 1996) og 18 mrd kroner (Forum for verdiskaping 1995).

I NOU 1996: 23 *Konkurranse, kompetanse og miljø* antydes det at det årlig brukes om lag 9000 kroner pr arbeidstaker på kompetanseheving, og dette er bakgrunnen for tallet på 18 mrd kroner. Nordhaug og Gooderhams anslag er basert på materialet fra Cranfield-studien, og de anslår at det i gjennomsnitt brukes et sted mellom 6000 og 8000 kroner pr ansatt i opplæring i arbeidslivet. De korrigerer for at deltidsansatte deltar mindre i opplæringsaktiviteter, og kommer fram til at arbeidslivets totale investeringer i opplæring er om lag 11,5 mrd kroner.

På grunnlag av Cranfield-undersøkelsen kan en sammenligne norsk arbeidslivs investeringer i opplæring med tilsvarende investeringer i en del andre land. Nordhaug og Gooderham konkluderer denne sammenligningen med at Norge ser ut til å ligge lavest blant landene i Vest-Europa når det gjelder investeringer i opplæring.

Det private næringslivets investeringer hevdet seg riktignok godt i denne sammenligningen, slik at det var offentlig sektors investeringer i opplæring som trakk ned gjennomsnittet. Tallene for utgifter til kompetanseformål i offentlig sektor kan synes å avvike fra andre undersøkelser, se avsnitt 10.6.3 og 10.6.4. Dersom en ser på tall for deltakelse i etter- og videreutdanning målt som prosentandelen av arbeidstakere 25-64 år som har deltatt i løpet av de siste 12 månedene, jf avsnittene nedenfor, ligger Norge rundt gjennomsnittet i OECD (OECD 1995). Ulike måter å måle kompetanseinvesteringer på gjør det dermed vanskelig å trekke noen entydig konklusjon når det gjelder arbeidslivets investeringer i kompetanse i forhold til i andre land.

Opplæringsdeltakelse

I Arbeidslivs- og bedriftsundersøkelsen 1993 (ABU) svarer vel 1/3 av alle norske arbeidstakere at de hadde fått formell utdanning i løpet av de siste tolv månedene. Kurslengden varierte, men det framgikk at de fleste hadde deltatt på kurs av en ukes varighet. I en utvalgsundersøkelse fra 1996 (MMI 1996/-FAFO 1997) spørres det om opplæring over en litt lengre tidsperiode. Her svarer om lag 3/4 av alle arbeidstakerne at de har deltatt på ett eller flere formelle kurs i løpet av de siste fem årene. Formålet for de fleste arbeidstakerne har vært å øke kvalifikasjonskravene i nåværende jobb. Mens 61 pst har deltatt på interne kurs med dette som formål, har 45 pst deltatt på eksterne kurs av denne typen.

Flere undersøkelser viser at det er betydelige forskjeller mellom arbeidstakere i ulike yrker når det gjelder kursdeltakelse. Av MMI-undersøkelsen går det fram at ufaglærte arbeidere har en langt lavere deltakerandel enn andre sysselsatte. Deltakerandelen øker dessuten jevnt med stillingsnivå. Bortimot 93 pst av alle ledende funksjonærer har deltatt på kurs i løpet av de siste fem årene. Det er også denne gruppen som mest benytter eksterne kurs ved siden av gruppen høyt utdannede. De som gjennomgående kommer best ut, er arbeidstakere i høye stillinger i alderen 30-39 år uavhengig av utdanning. Andelen som har deltatt på kurs, øker generelt med utdanningsnivå. De som får minst, er de som mangler utdanning utover ungdomsskolenivå. Laveste kursdeltakelse har uorganiserte kvinner over 50 år som har en stilling som ikke krever fagutdanning. Samtidig framgår det at det er de med mest utdanning som oftest tar initiativ til å få opplæring.

Det er også klare forskjeller i kursdeltakelse mellom ulike næringer. Kursdeltakelsen er lavest innen primærnæringene, industri og håndverk og i varehandelen. Høyest kursdeltakelse er det i finanssektoren, offentlig administrasjon, helse- og sosialsektoren samt innen undervisning og forskning (ABU 93, MMI 96, AKU 96).

I Schønes arbeid (1996) framkommer det analyseresultater som angir noen flere bestemmende faktorer for om en person skal få opplæring eller ikke. Her framgår det bl a at muligheten for å få opplæring reduseres med alder, at arbeidserfaring øker den enkeltes mulighet til å få opplæring, at fagforeningsmedlemmer får mer opplæring enn uorganiserte, og at heltidsansatte får mer opplæring enn deltidsansatte. Det viser seg at store virksomheter gir mer opplæring til sine ansatte enn virksomheter med under 20 ansatte, at personer som har fått opplæring tidligere med større sannsynlighet vil få opplæring senere, og særlig hvis de fikk opplæringen hos sin nåværende arbeidsgiver. Det påpekes at dette stemmer godt overens med funn gjort i lignende undersøkelser fra andre land.

Datamaterialet fra MMI-undersøkelsen viser for øvrig at det er faglig sikkerhet i jobben som er mest utslagsgivende for om arbeidstakerne tar initiativ til å få delta på kurs. Nest hyppigst angitte begrunnelse er personlig tilfredsstillelse samt det å øke muligheten for opprykk.

Forskjeller i deltakelse mellom kjønn

Utdanningsnivået i befolkningen og yrkesdeltakelsen blant kvinner har økt betydelig de siste 20 årene. Selv om flere kvinner enn menn i aldersgruppen 20-39 år i dag har universitets-/høgskoleutdanning, er det fortsatt slik at kvinner i yrkesaktiv alder i gjennomsnittlig har lavere utdanning enn menn. Av den delen av befolkningen i aldersgruppen 40-66 år som har lavere utdanning enn videregående opplæring, utgjør f eks kvinner nær 60 pst, se avsnitt 9. 3.

Flere av de internasjonale undersøkelsene viser at menn ofte har bedre tilgang til virksomhetsintern opplæring enn kvinner. De fleste norske undersøkelsene finner imidlertid ingen forskjeller i den samlede deltakelsen i etter- og videreutdanning mellom menn og kvinner (ABU 89 og 93, MMI 96, AKU 96). Selv om det samlet sett ikke er forskjeller mellom kjønn, kan dette variere innenfor enkeltnæringer eller yrkesgrupper. Eksempler på dette er uorganiserte kvinner i ufaglærte yrker, se ovenfor (MMI 96), og innenfor kommunesektoren der en spørreundersøkelse indikerer at kvinner deltar noe mindre enn menn (Larsen, Nyseth, Vrålstad 1997, ekskl lærere i grunnskole og videregående opplæring), se avsnitt 10.6.4.

I en undersøkelse av Skaalvik og Engesbak (NVI 1996) framheves det at det tradisjonelt har vært en overvekt av kvinner i voksenopplæring som ikke er tilknyttet arbeidet, men at deres undersøkelse tyder på at menn har vært overrepresentert på arbeidsrelaterte opplæringstilbud. Deres konklusjon er at menn deltar langt mer i arbeidsrelatert voksenopplæring enn kvinner, og at de også deltar mer enn kvinner på andre kompetansegivende kurs. Forskjellene er små når det gjelder andre typer kurs. De framhever også at forskjellen mellom menn og kvinner når det gjelder det å ha inntektsgivende arbeid delvis kan forklare forskjellene i deltakelse, men at det ikke forklarer hele forskjellen.

Når det gjelder utdanningsnivå og deltakelse, fant Skaalvik og Engesbak at menn med lavere eller middels utdanning deltok langt hyppigere i arbeidsrelaterte kurs enn kvinner, mens forskjellene var små for respondenter med høyere utdanning. Det var ingen forskjeller mellom kvinner og menn når det gjaldt andelen som ønsket voksenopplæring eller studiepermisjon.

10.6.2 Kompetanseutvikling i næringslivet

Undersøkelser gjort i OECD-land viser at de immaterielle investeringene vokser raskere enn de tradisjonelle investeringene. Bedriftsopplæring inngår som en del av hva som gjerne omtales som immaterielle investeringer i tillegg til forskning og utvikling og investeringer i nye markeder. I en undersøkelse innen det private næringslivet ble bedriftene i utvalget spurt om deres vurdering av ulike ressursers betydning for verdiskapning (Nordhaug og Gooderhams 1996). Her framgår det at forskjellige typer immaterielle investeringer rangerer høyest og at kompetanse synes å være ansett som en av de aller viktigste ressursene for verdiskapning.

En rekke bakenforliggende forhold er av betydning for de valgene bedriftene treffer når det gjelder investeringer i kompetanseutvikling. Larsen mfl (1997) påpeker at den enkelte bedrifts praksis på området vil være betinget av strukturelle og bedriftsspesifikke forhold som

- bedriftenes kompetansestruktur, dvs sammensetningen av gruppen ansattes utdanningsnivå
- egenskaper ved bedriftens produksjonsteknologi
- egenskaper ved bedriftenes marked, dvs omskiftelighet og konkurranseutsatthet
- egenskaper ved arbeidsmarkedet, først og fremst tilgang på arbeidskraft med ønsket kompetanse
- ledelseskultur, organisasjonsstruktur og personalorientering

– økonomisk situasjon, stabilitet og turnover
– fagorganisering

Opplæringsatferden i en bedrift vil blant annet være et produkt av sammenhengen mellom slike særtrekk og de strukturelle forholdene. Bedriftens utvalg av produkter og tjenester vil eksempelvis bestemme hva slag teknologi bedriften tar i bruk, og hva slags arbeidsoppgaver som må utføres. Teknologien og arbeidsoppgaver vil i sin tur bestemme hvilke kvalifikasjonsbehov de ansatte må dekke. Bedriftens kvalifikasjonsbehov og -struktur vil i siste instans avgjøre hva slags opplæringsbehov bedriften til enhver tid har (Gulbrandsen 1995).

For å kunne si noe om bedriftenes nivå på arbeidet med kompetanseutvikling for de ansatte, benytter Cranfield-undersøkelsen skriftlige dokumenter som et mål for dette. Av de vel 300 norske bedriftene som inngikk i utvalget, rapporterte 78 pst at de har en skriftlig kompetanse- eller opplæringsplan, 61 pst oppga at de har en rekrutteringspolitikk, 62 pst svarte bekreftende på at de har en skriftlig personalstrategi, og 92 pst rapporterte om strategidokument (Nordhaug og Gooderham 1996). Det blir påpekt at dette gjennomgående er høyere tall enn hva som er vanlig i vesteuropeiske land. Disse tallene sier imidlertid ikke noe om innholdet i de planene som bedriftene har.

Selv om en høy andel av de norske bedriftene som inngikk i Cranfield-undersøkelsen, rapporterer om utarbeidelse av kompetanseplaner, viser flere andre undersøkelser at det er svært få bedrifter som har en opplæringsplan. Av Larsen mfl (1997) framgår det at begrepet opplæringsplan benyttes av de bedriftene som inngår i undersøkelsen, men at denne planen i praksis har lite innhold. Opplæringsplanene fokuserer på overordnede policy-mål, eller gir en oversikt over kursdatoer. Dokumentasjon av prioriteringer, mål, målgrupper, tiltak og kostnader kommer sjelden til uttrykk. Det generelle inntrykket er at bedriftene har begrenset systematisk oversikt over viktige sider ved sine opplæringsaktiviteter. Bedriftene er opptatte av den daglige driften, slik at opplæringen bærer preg av å være løpende anskaffelser av kompetanse som markedet og produksjonen krever. Det er sjelden at langsiktige behovsvurderinger eller investeringsresonnementer ligger til grunn for den opplæringen det satses på. Opplæringen består snarere i tilpasning til løpende behov. Det viser seg at bedriftenes kunnskap om opplæringsbehov er av rent intuitiv art. Larsen mfl (1997) finner i sin undersøkelse at arbeidstakerne i stor grad definerer sine opplæringsbehov selv, og at de får gjennomslag for dette hos arbeidsgiver, som har tillit til de behovene som meldes inn.

Beslutninger om investeringer i etterutdanning preges også av de arbeidsoppgavene som skal løses og den teknologien som benyttes. Arbeidsoppgavene og teknologien setter krav til helt bestemte typer kompetanse. Dette preger bedriftens valg med hensyn til hvordan den søker å bygge opp kompetansebasen. Datamaterialet fra den gallupundersøkelsen som refereres i Nordhaug og Gooderham (1996), viste bedriftenes vektlegging av ulike kilder for anskaffelse av kompetanse de neste fire-fem årene. Det framkom at 79 pst av bedriftene i utvalget anser utvikling av egne ansatte som viktigste kilde for tilegnelse av kompetanse, dernest nyrekruttering og samarbeid med andre bedrifter (begge grupper 45 pst). Når det gjelder innleie av konsulenter, nevnte 13 pst av bedriftene dette som en viktig kilde. Med hensyn til vektlegging av utvikling av egne ansatte var det klare forskjeller relatert til bedriftsstørrelse. Ulikhetene var jevnt økende med stigende størrelse: Jo større bedrift, desto mer vektlegging på utvikling av de ansatte. Videre var det en tendens til økt vektlegging av kompetanseutvikling i bedrifter med økende utdanningsnivå hos de ansatte.

Ser en nærmere på bedriftenes vektlegging i praksis, står virksomhetsintern opplæring sterkt i fokus. I dag er dette den mest brukte formen for kompetanseoppbygging i arbeidslivet. Satsingen på dette området er i vekst og forventes å øke. Virksomhetsintern opplæring er opplæring som foregår i regi av arbeidsgiver, enten helt på egen hånd eller ved en kombinasjon av interne og eksterne krefter. Ofte skjer denne opplæringen i arbeidstiden, betalt av arbeidsgiver.

I undersøkelsen til Nordhaug og Gooderham (1996) framgår det at intern fagopplæring er den mest utbredte typen formell kompetanseutvikling i næringslivet, fulgt av interne lederopplæringstiltak, eksterne fagkurs kjøpt på markedet og lærlingordninger/praksisplasser. I hvilken grad bedriften satser på intern fagopplæring og lederopplæring, har sammenheng med bedriftens størrelse. Jo større bedriftene er, desto mer anvendes slik opplæring. Andre forhold av betydning for satsing på intern fag- og lederopplæring er egen personalavdeling, hvorvidt bedriften omfattes av Hovedavtalen, og utdanningsnivået hos de ansatte. Bedrifter med egen personalavdeling, høyt utdanningsnivå blant de ansatte og bedrifter som er en del av Hovedavtalen mellom NHO og LO, har et større innslag av intern fagopplæring enn andre bedrifter. Det framkommer også til dels store forskjeller med hensyn til denne typen opplæring mellom bransjer. Bedrifter innen kjemisk og metallindustri, produksjon av maskiner og utstyr, bygg og anlegg samt treforedling anvender i stor eller meget stor grad interne fagkurs. Blant virksomhetene i hotell- og restaurantbransjen, innenfor nærings- og nytelsesmiddelindustri, trevaretransport, framstilling av elektriske produkter og transportmiddelindustrien er det en forholdsvis høy andel av bedriftene som oppgir at de sjelden eller aldri arrangerer intern fagopplæring.

Foruten intern fag- og lederopplæring, lærlingordninger og kjøp av eksterne fagkurs er bruk av jobbrotasjon, trainee-ordninger og innføringskurs for nyansatte benyttede tiltak for kompetanseutvikling internt. Nordhaug og Gooderham framhever bl a at anvendelsen av lærlingordninger henger positivt sammen med bedriftens størrelse målt ved antall ansatte, hvor hard konkurransesituasjonen oppfattes, om bedriften har en personalavdelingen og om den omfattes av Hovedavtalen. Ser en nærmere på bruken av introduksjonskurs, er trenden at jo mer lønnsom bedriften er, jo mer konkurranseutsatt den er, jo tøffere utvikling i konkurransesituasjonen som forventes og jo høyere eksportintensitet, desto hyppigere og mer intenst anvendes introduksjonskurs for nyansatte i bedriften. Her finnes det påfallende store variasjoner mellom bransjer. Innen metallproduksjon er andelen nyansatte som får introduksjonskurs (57 pst), fire ganger så høy som i trevareindustrien (13 pst).

Andelen nyansatte som får introduksjonskurs innen hotell- og restaurantvirksomhet, utgjør 44 pst og i kjemisk bransje 40 pst, mens det i bygge- og anleggsvirksomhet praktiseres introduksjonskurs i liten grad (16 pst). Gooderham og Nordhaug (1996) konkluderer med at det er mange forklaringer på disse variasjonene, men understreker at det er grunn til å tro at introduksjonskurs arrangeres mest der det finnes sterke opplæringstradisjoner, og der bedriftene har som politikk å sosialisere nyansatte til å identifisere seg med bedriften. Videre påpekes det at graden av mobilitet i bransjen trolig har betydning. Er mobiliteten liten, bortfaller behovet. I hotell- og restaurantbransjen er eksempelvis mobiliteten høy, og her benyttes introduksjonskurs i betydelig større utstrekning enn i mange andre bransjer.

Når det gjelder bruk av ekstern opplæring, dvs opplæringstiltak som arrangeres og planlegges av personer utenfor bedriften, framkommer det at jo større bedriften er, jo høyere utdanningsnivået blant de ansatte er, jo hardere konkurransesituasjonen er og forventes å bli de neste årene, desto mer brukes eksterne opplæringstiltak. Det samme er tilfellet når bedriftene er knyttet til Hovedavtalen og har personalavdeling. Ved kjøp av kurs eller kursplasser fra eksterne leverandører viser det seg at private kompetansetilbydere brukes mer enn de offentlige leverandørene. En

av tre bedrifter kjøpte slike tjenester fra offentlige tilbydere i 1995, mens bortimot to tredjedeler benyttet seg av private leverandører.

Mens bruken av ekstern opplæring har vokst i andre europeiske land, ser ikke dette ut til å være tilfellet i Norge. Totaltallene for forventninger om økt bruk de nærmeste fire-fem årene viser at svært få bedrifter ser for seg en kraftig oppgang eller nedgang i bruken av eksterne opplæringstjenester. Det påvises imidlertid en del forskjeller mellom de ulike bransjene også på dette området, der hotell- og restaurantvirksomheter skiller seg spesielt ut. Innenfor denne bransjen forventer 35 pst av bedriftene i utvalget en økning i bruk av ekstern opplæringsvirksomhet, mens denne andelen er halvparten så stor innenfor kjemisk industri og produksjon av maskiner og utstyr.

10.6.3 Kompetanseutvikling i statlig sektor

Den enkelte statlige institusjon og etat har i utgangspunktet ansvaret for egen kompetanseutvikling, mens fagdepartementene har et generelt ansvar for å følge opp underliggende virksomheter. Planleggings- og samordningsdepartementet har som sentral arbeidsgiver et ansvar som pådriver og veileder og er ansvarlig for å utforme og stille til disposisjon et sentralt opplæringstilbud. Statskonsult er operatør for dette. De sentrale opplærings- og utviklingstiltakene er prioritert innen følgende satsingsområder: styring og resultatorientering, ledelses- og lederutvikling, informasjonsteknologi, organisasjonsformer og omstilling og internasjonalisering. I 1996 har det innenfor Statskonsults prioriterte satsingsområder deltatt vel 5200 personer fordelt på 85 ulike opplæringstiltak.

Nordhaug (1993) anslår at det i 1992 ble investert 1,7 mrd kroner i organisert kompetanseutvikling i statlig sektor. Dette utgjør i gjennomsnitt vel 5 pst av totale lønnskostnader. Kostnader til intern etatsutdanning utgjorde 1,2 mrd kroner, og her veide Forsvaret tungt. Samlet utgjorde Forsvarets kostnader til opplæring og annen kompetanseutvikling i 1992 nesten 1,1 mrd kroner. Totalt tilsvarte satsingen på kompetansebygging hele 21,5 pst av den totale lønnsmassen i Forsvaret.

En tilleggsundersøkelse til Cranfield-undersøkelsen (Nordhaug 1997) indikerer en stigning i ressursallokeringen til opplæringsformål i større statlige virksomheter. I 1986 var det nær halvparten av virksomhetene som investerte under 1 pst av lønnsbudsjettet til opplæringsformål. I 1992 var det 29 pst, og i 1996 var det bare 5 pst av større statlige virksomheter som investerte mindre enn 1 pst av lønnsbudsjettet til opplæringsformål.

Når det gjelder stipendtildelinger og studiepermisjon, viser undersøkelser at antall virksomheter som hadde stipendordninger til kompetanseutvikling, økte fra 20 pst i 1986 til 29 pst i 1992. Når det gjelder lønnede studiepermisjoner, viser det seg imidlertid at 33 pst av virksomhetene hadde mottatt slike søknader i 1986, mens tallet var redusert til 25 pst i 1992. Derimot har det i samme perioden vært en liten økning i søkning på permisjoner uten lønn.

Nordhaug (1993) peker på ulike forhold som kan ha betydning for satsing på kompetanseutvikling. Det synes å være en viktig sammenheng mellom satsing på utvikling av kompetanse og måter personalledelsen utøves på. Det er en klar tendens til at virksomheter som har et prinsipp om intern rekruttering til ledige stillinger, har høyere utgifter til kompetanseutvikling i forhold til lønn enn virksomheter som ikke har et slikt prinsipp. Videre er investeringer i kompetanse gjennomgående klart høyere i virksomheter som praktiserer medarbeidersamtaler enn i dem som ikke gjør det. Det er dessuten en klar tendens til at virksomheter som rapporterer om tett kobling mellom kompetanseutvikling og mål/strategier, har betydelig høyere opplæringsutgifter enn virksomheter med en svak eller ingen kobling. Det er også

en sterk ulikhet mellom virksomheter som har benyttet tilbud fra den sentrale opplæringen i staten og de som ikke har gjort det. De førstnevnte har merkbart høyere relative opplæringsutgifter enn de sistnevnte.

Imidlertid viser analyser av forholdet mellom virksomhetenes størrelse og deres utgifter til kompetanseutvikling i forhold til lønnskostnader ingen klare mønstre. Dette resultatet skiller seg ut i forhold til funn for næringslivet, hvor satsing på kompetanseutvikling øker med virksomhetsstørrelse.

Skriftlige planer for kompetanseutvikling gir et visst inntrykk av graden av systematikk i planleggingen, selv om virkningen av det å ha denne typen formuleringer ikke er systematisk dokumentert gjennom forskning. Undersøkelser fra 1996 (Nordhaug 1997) viser at 96 pst av statlige virksomheter har en strategiplan, mens henholdsvis 65 pst og 68 pst har en skriftlig plan for opplæring/kompetanseutvikling og rekruttering/utvelgelse. Når det gjelder planer for opplæring/kompetanseutvikling, har det skjedd en vekst på dette feltet. I 1992 oppga 27 pst av virksomhetene at de hadde en kompetanseplan. Blant de største virksomhetene var tallene mellom 35 og 40 pst. Det er for øvrig interessant å merke seg at det ikke er systematiske sammenhenger mellom planer og enhetenes bruk av penger på opplæring. Til tross for at skriftlige formuleringer kan signalisere en viss systematikk og planmessighet, ser det ikke ut til at dette henger sammen med reell ressursbruk på kompetanseutvikling.

Seks av ti statlige virksomheter oppgir at de systematisk kartlegger kompetansebehov i organisasjonen. Det finnes ikke systematisk oversikt om hvilke kartleggingsmetoder som benyttes. Imidlertid benyttes kompetansekartlegging i organisasjonen i langt større grad enn andre typer kartlegginger innenfor personalplanleggingsfeltet. Når det gjelder systematisk karriereplanlegging, oppgir 11 pst av de statlige virksomhetene at dette nyttes, mens 10 pst benytter erstatningsplanlegging (Nordhaug 1997).

Ekstern opplæring er den mest brukte opplæringsformen. Likevel viser utviklingen i forholdet mellom intern og ekstern opplæring (Nordhaug 1997) interessante trekk. 58 pst av statlige virksomheter oppgir at antallet interne seminarer/kurs har økt, mens 59 pst oppgir at antallet eksterne seminarer/kurs har hatt et uendret omfang.

To andre former for kompetanseutvikling som ser ut til å være i vekst i norsk og europeisk arbeidsliv, er jobbrotasjon og lederutvikling. I Nordhaugs (1997) undersøkelse viser det seg at 18 pst av statlige virksomheter bruker planlagt jobbrotasjon. En begrunnelse for denne relativt lave andelen er at statlige virksomheter svært ofte er meget spesialiserte og baserte på høy fagkompetanse, noe som gjør det vanskeligere å iverksette rotasjonsordninger her enn i andre sektorer. Når det gjelder lederutvikling, oppgir 58 pst av statlige virksomheter at de satser på dette.

10.6.4 Kompetanseutvikling i kommunal sektor

Fram til 1996 var kommunalt og fylkeskommunalt ansatte tilknyttet en egen opplæringsorganisasjon, Kommunal Opplæring (KO). KO var et samarbeidsorgan mellom arbeidsgiverne og arbeidstakerne i kommuneforvaltningen. KOs formål var å videreutvikle kommunal og fylkeskommunal virksomhet gjennom bistand til opplæringutvikling og kompetanseheving i samsvar med Hovedavtalens bestemmelse, se avsnitt 10.5.

I en spørreundersøkelse i kommunesektoren (Larsen, Nyseth, Vrålstad 1997) er det tatt utgangspunkt i at kompetanseheving enten kan være knyttet til deltakelse i aktiviteter med opplæring som hovedformål, eller til aktiviteter som har produksjon som hovedformål, men hvor læring er en viktig effekt av aktiviteten. Det avgjørende

for om aktiviteten ble regnet som kompetanseheving , var om aktiviteten førte til utvikling av kompetanse uavhengig av når eller hvor den kompetansehevende aktiviteten foregikk. Det skilles mellom kompetanseutvikling og etter- og videreutdanning. Kompetanseutvikling er et videre begrep enn etter- og videreutdanning. Kompetanseutviklingen kan ha ulike formål. I rapporten deles formålene opp i fire hovedgrupper:

1. Introduksjonsopplæring
2. Vedlikehold og oppdatering av kompetanse
3. Videreutvikling av kompetanse
4. Utvikling av omstillingskompetanse, dvs opplæring med formål å øke den enkeltes evne til å takle omstillinger mellom ulike typer jobber eller oppgaver i virksomheten

Med etter- og videreutdanning mener en i undersøkelsen kompetanseutvikling som først og fremst retter seg mot formålene 2 til 4.

Undersøkelsens kartlegging av kompetanseutvikling gjennom *aktiviteter med opplæring som hovedformål* ga følgende bilde av omfanget:

– 78 pst av alle ansatte deltok i en eller flere slike aktiviteter i 1996.
– Det vanligste var å delta i internt arrangerte fagkurs/seminarer. I overkant av 40 pst av de ansatte deltok i slik aktivitet i løpet av året. Deretter følger eksternt arrangerte fagkurs/seminarer (26 pst) og kurs innen helse/miljø/sikkerhet (15 pst). Intervjuundersøkelsen tyder på at det er betydelig mer ekstern opplæring i småkommuner enn i større kommuner. Omfanget av interkommunalt samarbeid om kompetanseutvikling synes også knyttet til kommunestørrelse. Dette er hovedsakelig å finne i små og mellomstore kommuner.
– Aktiviteter med opplæring som hovedformål utgjorde i alt 5,9 pst av samlet tidsbruk, definert som tid brukt enten til aktiviteter med opplæring eller produksjon som hovedformål. Samlet tidsbruk omfatter her også tid som de sysselsatte bruker til opplæring på sin fritid. Det er ikke oppgitt hvor stor andel av opplæringen som skjer i fritiden.
– Til sammen 9 pst av de ansatte deltok i aktivitet som kan karakteriseres som ny utdanning eller spesialisering, med eller uten permisjon. Av tidsbruken utgjorde denne typen aktivitet 2,8 pst eller nærmere halvparten av samlet tidsbruk på aktiviteter med opplæring som hovedformål. Dette betyr at relativt få deltar, men at hver aktivitet kan gå over lang tid.
– Lengden på aktivitetene varierte mye. De mest utbredte aktivitetene, dvs internt og eksternt arrangerte fagkurs/seminarer, varte gjennomsnittlig i underkant av tre dager pr aktivitet. For ny utdanning og spesialisering med hel eller delvis permisjon var varigheten hhv 121 og 102 dager.
– Når det gjelder opplæringsaktivitetenes faglige innhold, er det helse- og omsorgskompetanse som dominerer. Over halvparten av opplæringsaktivitetene de ansatte sist har deltatt i, faller i denne gruppen og omfatter over halvparten av de ansatte som arbeider innen helse- og sosialsektoren. 21,5 pst av disse aktivitetene hadde administrativ kompetanse som faglig innhold, mens undervisnings- og kulturkompetanse og teknisk-naturfaglig kompetanse hver sto for om lag 13 pst av det faglige innholdet (undervisningspersonalet i skoleverket er ikke med i undersøkelsen).
– 83 pst av dem som har svart på spørreundersøkelsen, svarer at faglig oppdatering eller ajourføring er en viktig eller veldig viktig begrunnelse for deltakelse i den siste opplæringsaktiviteten. 51 pst svarte at påbygging av fagutdanning var et viktig eller svært viktig formål, mens 45 pst svarte at opplæring i tilknytning til nye lover og regelverk var viktig eller svært viktig. Alle formålene kommer

inn under det forfatterne av rapporten kaller etter- og videreutdanning. Til sammen kan en for 86 pst av de ansatte som har deltatt i aktiviteter med opplæring som hovedformål, karakterisere den siste aktiviteten de deltok i som etter- og videreutdanning. Dette anslaget kan være noe høyt fordi tallmaterialet kan undervurdere omfanget av introduksjonsopplæring, som ikke regnes som etter- og videreutdanning.

Denne kartleggingen av omfanget av opplæringsaktiviteter sier selvsagt ikke noe om kvaliteten på opplæringen eller hvilket utbytte de ansatte har hatt av den. I undersøkelsen ble imidlertid respondentene bedt om å ta stilling til en påstand om at den siste aktiviteten de deltok i, hovedsakelig var en belønning eller et frynsegode. Bare om lag 5 pst svarte at de var helt eller delvis enig i denne påstanden, mens hele 35 pst valgte å ikke besvare dette spørsmålet.

I undersøkelsen skilles det altså mellom kompetanseutvikling gjennom aktiviteter med opplæring som hovedformål og *kompetanseutvikling gjennom deltakelse i produksjonen* . Den siste formen for kompetanseutvikling er det vanskelig å måle omfanget av, og rapporten er også knapp på dette området. I spørreundersøkelsen er de ansatte imidlertid bedt om å ta stilling til i hvilken grad ulike former for kompetanse er av betydning for hvordan jobben utføres. Det er her skilt mellom aktiviteter hvor deltakelse i produksjon er hovedformålet, aktiviteter hvor opplæring er hovedformålet, og startkompetanse, dvs både formell utdanning, tidligere erfaring fra yrket og sosiale egenskaper. For å ta hensyn til at betydningen av ulike typer kompetanse varierer mellom de ulike tjenestestedene, er svarene splittet opp på helse- og sosialsektoren, administrasjon og teknisk sektor. Hovedinntrykket er at startkompetansen har størst betydning i helse- og sosialsektoren. Samtidig er det også her at læring gjennom deltakelse i produksjonen betyr mest mens den synes å bety minst i teknisk sektor.

Undersøkelsen viste at *kommunenes og fylkenes egne utgifter* til aktiviteter med opplæring som hovedformål utgjorde om lag 7,2 pst av de totale lønnsbudsjettene. Lønnskostnaden i det tidsrommet opplæringsaktiviteten pågår, er da regnet med. Videre gis det et anslag for *den samlede ressursbruken til aktiviteter med opplæring som hovedformål* i hele kommunesektoren (utenom lærerne) på mellom 5,8 og 6,2 mrd kroner i 1996 (inkl Oslo kommune). Tallet omfatter også den ressursbruken som kommunesektoren ikke selv finansierer, men som f eks finansieres av den ansatte.

I spørreundersøkelsen har en videre kartlagt *forskjeller mellom ulike grupper* mht omfanget av kompetanseheving. Av ansatte med bare grunnskoleutdanning hadde 63 pst deltatt i kompetanseaktiviteter i 1996. Av ansatte med videregående utdanning hadde 78 pst deltatt, og av ansatte med høyere utdanning hadde 91 pst deltatt i kompetansehevende aktiviteter de siste 12 månedene. Resultatene fra intervjuundersøkelsen bekrefter dette: Opplæringsaktiviteten er i stor grad fokusert mot profesjonstunge yrkesgrupper innenfor helse og omsorg, undervisning og teknisk etat. Opplæringsaktiviteten rettet seg i liten grad mot ufaglærte grupper, med unntak av kontorpersonalet.

Hvis en splitter opp de ansatte på *tjenestested* , viser det seg at den høyeste deltakerandelen var i sentraladministrasjonen med 97 pst deltakelse, og i helse utenom sykehus og sykehjem med 91 pst deltakelse. Lavest deltakerandel var det innenfor eldreomsorg (68 pst deltakelse) og skoleadministrasjon (60 pst deltakelse). Videre viser oppsplittingen på *kommunestørrelse* at ansatte i småkommuner deltar lite i kompetansehevende aktiviteter. Av ansatte i kommuner med færre enn 5000 innbyggere hadde 46 pst deltatt i slike aktiviteter, mens andelen i de andre kommunegruppene lå mellom 75 og 85 pst. Undersøkelsen viser også at menn deltar noe

mer i kompetanseaktiviteter enn kvinner, med en deltakerprosent på hhv 82 og 74. Aktiviteten fordelt på *alder* viser at deltakelsen er spesielt høy i aldersgruppene 25-29 år og 45-49 år (hhv 94 og 91 pst). For aldersgruppen 25-29 år avspeiler antakelig den høye deltakerprosenten introduksjonsopplæring. Etter en introduksjonsperiode synker deltakerprosenten for så å øke opp til 45-49 år. I høyere aldersgrupper en det en klart fallende tendens.

Gjennom spørreundersøkelsen har en også forsøkt å få et bilde av *nyttevirkningene* av kompetansehevingen. Den mest utbredte nyttevirkningen er at arbeidsoppgavene i jobben kan utføres kvalitativt bedre, og at vanskelige oppgaver kan løses med større trygghet. Til sammen 80 pst av deltakerne i undersøkelsen er helt eller delvis enig i dette. Få mener at det siste kompetansehevende tiltaket de deltok i, har gitt dem større muligheter på arbeidsmarkedet. De ansatte mener at tiltakene i svært liten grad har bidratt til lønnsøkning, til ny stilling med større ansvar, eller vil bidra til høyere lønn i framtiden. Undersøkelsen viser at introduksjonskurs for nyansatte, organisert veiledning og organisert jobbrotasjon/hospitering er de aktivitetene som oftest bidrar til økt kvalitet, raskere gjennomføring og økt trygghet i jobbutførelsen.

Kompetanseutvikling og deltidsarbeid

Deltidsarbeid er mer utbredt i offentlig sektor enn i privat sektor. Kvinner er overrepresentert i deltidsarbeid, og om lag 60 pst av kvinnene i kommunene arbeider ikke full stilling Mange deltidsansatte har mindre kontinuitet i arbeidet enn dem som arbeider heltid og har en løsere tilknytning til arbeidsorganisasjonen og arbeider mer sporadisk ved f eks å ta vakter. Dette kan være en faktor som hindrer kursdeltakelse i arbeidstiden. Internopplæring blir problematisk da deltidsansatte ikke er til stede når opplæringen foregår.

Menn og kvinner har i mange sammenhenger ulik karriereutvikling. F eks arbeider 60 pst av sykepleiere, de fleste kvinner, deltid ti år etter endt utdanning. Mens 2/3 av mannlige sykepleiere var i lederstillinger etter ti år innen yrket, var det samme tilfellet for 1/4 av kvinnene. Mannlige sykepleieledere har også oftere formell lederutdanning sett i forhold til kvinnelige sykepleierledere.

10.6.5 Kompetanseutvikling blant lærere

Lærerpersonell i grunnskolen og videregående opplæring er ikke omtalt ovenfor under kommunal sektor siden lærere ikke er registrert i ordinær kommunal sysselsettingsstatistikk (staten er forhandlingspart for lærere).

Ansatte i undervisning og forskning samlet, inkl høyere undervisning, har en høyere deltakelse i etter- og videreutdanning enn gjennomsnittet for arbeidstakere, se avsnitt 10.6.1. Blant lærere i grunnskolen og videregående opplæring er deltakelsen lavere. Om lag 1/3 av lærerne deltok i etter- og videreutdanning i 1993, noe som er om lag på nivå med gjennomsnittet for alle arbeidstakere (ABU 1993). I tilknytning til Reform 97 og innføring av nye læreplanverk har departementet utarbeidet en plan for kompetanseutvikling. Det er etablert et samarbeid med statens utdanningskontorer i fylkene, høgskoler og universiteter. Oppfølging skjer gjennom egne planer i kommunene.

Sammenlignet med grupper med samme utdanningsnivå er deltakelsen i 1993 lavere enn f eks for ingeniører, høyere utdannet helsepersonell, sykepleiere og offentlige tjenestemenn, der om lag halvparten hadde deltatt i kurs (SSB 1997). Antall kursdager pr kursdeltaker var om lag 8 dager for lærere, sykepleiere og høyere utdannet helsepersonell, mens den var på henholdsvis 10 og 19 dager for ingeniører og offentlig tjenestemenn. Av alle yrkesgrupper opplever lærerne det største gapet mellom ønsker om eller behovet for faglige utviklingsmuligheter og innfrielsen av disse ønskene og behovene.

KAPITTEL11

Gjennomgang av dagens etter- og videreutdanning

Hovedpunkter

Det finnes et stort mangfold av tilbud om etter- og videreutdanning. Det offentlige utdanningssystemet og de private utdanningsinstitusjonene bidrar i hovedsak med individuelle tilbud om utdanning på grunnskolens, videregående og høyere utdannings nivå. Studieforbundene og de frittstående fjernundervisningsinstitusjonene supplerer de offentlige tilbudene samtidig som de samarbeider med organisasjonene i arbeidslivet og arbeidsmarkedsetaten om tiltak. Et stort antall private bedrifter gir tilbud om kompetanseheving til både offentlige og private virksomheter. Mange virksomheter organiserer kompetanseheving internt enten ved hjelp av egne krefter eller i samarbeid med leverandører, organisasjoner og studieforbund.

11.1 UTDANNINGSSYSTEMET I ENDRING

Det norske utdanningssystemet er delt inn i tre hovednivåer: grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning. Parallelt med dette blir det gjennomført voksenopplæring på alle nivåer.

Norsk utdanning er inne i en periode med omfattende reformer både når det gjelder struktur og innhold. Reformene har som felles mål å sikre kvalitet, helhet og sammenheng i utdanningssystemet. Det er også et mål å gjøre utdanningssystemet mer fleksibelt, slik at det kan ivareta ulike behov hos elever, studenter, lærlinger og voksne.

I høyskolesektoren er nær 100 høgskoler slått sammen til 26. Norgesnettet legger til rette for sterkere spesialisering og bedre samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjonene og et mer fleksibelt utdanningstilbud for studentene. Reform 94 sikrer all ungdom rett til tre års videregående opplæring som fører fram til studiekompetanse og/eller yrkeskompetanse. Fra høsten 1997 er det innført obligatorisk skolestart for seksåringer samtidig som grunnskolen er utvidet til ti år. Det er innført en felles generell læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring.

Reformene i grunnskolen, videregående opplæring og høyere utdanning bygger på hverandre. Reform 97 skal bl a gi en bedre overgang til videregående opplæring. Reform 94 er organisatorisk og pedagogisk innrettet slik at den også skal være en opplæringsreform for voksne. En samlet målsetting med reformene er at utdanningen på alle nivåer skal legge grunnlaget for et framtidig system for livslang læring.

Sammenligninger med andre OECD-land viser at Norge er det landet som totalt sett bruker mest ressurser til utdanning (OECD 1996). Selv om en tar hensyn til en rekke faktorer som geografi, bosetting og integrering, viser tallene at Norge - både faktisk og i internasjonal sammenheng - satser mye på utdanning.

11.1.1 Forslaget til opplæringslov

I forslaget til ny opplæringslov heter det i § 14-5 Vaksenopplæringa:

> «Staten har ansvaret for den generelle utviklinga av vaksenopplæringa. Kommunen har ansvaret for planlegging og utvikling av grunnskoleopplæring

for vaksne i kommunen. Fylkeskommunen har ansvaret for planlegging og utvikling av vidaregåande opplæring for vaksne i fylket.

Dersom kommunen eller fylkeskommunen ikkje kan dekkje behovet for opplæring gjennom eksisterande tilbod, kan gjennomføringa av opplæringa overlatast til studieforbund som er godkjende etter lov 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring § 10.«

Med dette foreslås lovhjemmelen for grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne regulert i opplæringsloven og ikke i voksenopplæringsloven som nå, og det kommunale og fylkeskommunale ansvaret blir en tydelig parallell til ansvaret for opplæringen av barn og unge.

Av lovforslaget framgår det hvilke av forslagets regler som skal gjelde for voksenopplæringen på grunnskolens og videregående opplærings nivå. Det gjelder blant annet forskriftene om statlig tilsyn og kontroll, om formålet med opplæringen og hjemmel for departementet til å gi forskrifter om læreplaner og vurdering.

11.2 GRUNNSKOLEN

Det er ca 3300 grunnskoler her i landet med til sammen om lag 487 000 elever. Antall lærerårsverk er ca 44 000, dvs at det er ca 11 elever pr lærerårsverk. Vel 28 000 av elevene i grunnskolen er fremmedspråklige (GSI 96/97). Fra 1993 har elevtallet økt. Som følge av større årskull og obligatorisk skolestart for seksåringer vil det bli en betydelig økning i antall grunnskoleelever fram til år 2005.

Norge er blant de seks OECD-landene med høyest ressursbruk pr elev i grunnskolen. Norge er også blant de landene som har færrest elever pr lærer i grunnskolen. De totale driftsutgiftene til grunnskolen var i 1995 ca 32,2 mrd kroner (Kommuneregnskapet 1995). Dette innbefatter både statlige og kommunale midler.

Grunnskoleopplæring for voksne skal forankres i de nye læreplanverkene (L97 og L97 Samisk). Det vil i løpet av 1998 bli utviklet en utvidet metodisk veiledning som skal erstatte de eksisterende læreplanene fra 1992. Veiledningen skal omfatte stoffutvalg og forslag til pedagogisk tilrettelegging som ivaretar voksnes behov.

Fullverdig grunnskole for voksne omfatter fem fag. Norsk, matematikk og engelsk er obligatoriske fag. I tillegg skal voksne ta eksamen i to av de tre fagene naturfag, samfunnsfag og kristendomskunnskap. Det skal fortsatt utarbeides egne prøver for voksne basert på den nye metodiske veiledningen. Det er mulig for voksne elever å få standpunktkarakter og gå opp til eksamen etter vanlig trekkordning, eller de kan gå opp til eksamen som privatister

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at det er 8900 voksne i aldersgruppen 20-66 år uten fullført grunnskole. I tillegg er det vel 80 000 voksne i denne aldersgruppen som er registrert med uoppgitt utdanning.

Våren 1996 ble det avlagt i alt 2513 grunnskoleeksamener for voksne. Dette tallet refererer til antall prøver og ikke til antall personer. Antallet personer som avla grunnskoleeksamen, er langt lavere. Det ser ut til å være en økning i tallet på fremmedspråklige kvinner som tar eksamensrettet grunnskoleopplæring.

Antall deleksamener eller avlagte prøver er mye mindre enn antall oppmeldte totalt. Dette skyldes at ved undervisningssteder med eksamensrett skal deltakerne kun opp i ett trekkfag, dermed reduseres tallet kraftig. I tillegg viser det seg at så mange som 1/3 av de oppmeldte ikke avla prøve.

11.3 VIDEREGÅENDE NIVÅ

Lov om videregående opplæring og lov om fagopplæring regulerer både de videregående skolene, lærlingenes plass i arbeidslivet og teknisk fagskole. Ressurssentrene drives enten i samarbeid med eller som en del av de videregående skolene.

11.3.1 Videregående opplæring

I de 535 videregående skolene er det til sammen mer enn 178 000 elever som fordeler seg med omtrent likt antall på allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger. I tillegg er det nesten 28 000 lærlinger under opplæring i bedrifter, etater osv. (rapporter fra fylkeskommunene pr 1. oktober 1996). Det er ca 24 000 lærere i de videregående skolene.

Det har vært en markert vekst i andelen av årskullene som tar videregående opplæring. Andelen 16-18-åringer som tar videregående opplæring, har økt fra 65 pst i 1980 til 90 pst i 1995.

Fylkeskommunene er pålagt å tilby et totalt antall elevplasser tilsvarende 375 pst av et gjennomsnittlig årskull. De 75 pst som kommer i tillegg til tre hele årskull, skal dekke elevplasser for elever med spesielle behov, en del omvalg og plasser for voksne. De totale statlige og fylkeskommunale ressursene til videregående opplæring er for 1995 anslått til 11,1 mrd kroner. Dette er driftsutgifter og inkluderer ikke investeringer i bygninger.

I løpet av 1980-årene var det en betydelig vekst i elevtallet i videregående skole. Elevtallet økte med om lag 50 000, eller 30 pst, fra 1980 til 1990. I perioden 1990-95 er elevtallet blitt redusert med om lag 20 000 på grunn av mindre ungdomskull. Av de vel 178 000 elevene i videregående skole i 1996-97 er det om lag 27 000 som er 20 år eller eldre. Samtidig er det 2700 elever i kurs arrangert særskilt for voksne. Når det gjelder ledige plasser i videregående skole, er det usikkerhet knyttet til de innrapporterte tallene fra fylkeskommunene. Den ledige kapasiteten antas å ligge mellom 10 000 og 20 000 plasser på dagtid. Mange av de ledige plassene vil være å finne ved små skoler på mindre steder. Det er få tilbud om ettermiddags- eller kveldsundervisning.

Fra 1980 til 1995 har antall lærere i videregående opplæring økt med 40 pst. Lærerøkningen skyldes blant annet en sterk utbygging av yrkesfag.

Det sentrale formålet for videregående opplæring er å gi elevene en fullført og formalisert utdanning. Denne skal gjøre dem klar for videre utdanning eller for arbeidsmarkedet. Inntak til videregående opplæring er basert på at elevene etter fritt valg søker på et stort spekter av tilbud. Elevene blir prioritert etter alder og etter karakterer. Elevene i aldersgruppen 16-19 år har rett til 3 års videregående opplæring. Disse rettselevene kommer i all hovedsak inn på sitt første valg av studieretning. Øvrige søkere konkurrerer om opptak på grunnlag av karakterer. En del av disse blir stående uten tilbud. Mange av søkerne uten rett som blir stående uten plass, har spesielle utdanningsønsker. De søker til studieretninger med stor oversøking, og er ofte ikke villige til å ta imot andre tilbud der det er ledig plass. Elever som er tatt inn til videregående opplæring, kan regne med å få fullføre utdanningen, forutsatt at de oppfyller faglige krav.

Fra skoleåret 1993-94 til 1995-96 har andelen voksne elever i videregående opplæring gått ned fra 21 til 13 pst. Antallet voksne søkere er blitt halvert i samme periode og teller nå 25 000. Andelen av de voksne søkerne som får plass øker, selv om antall voksne elever i videregående opplæring minker. Engesbak (1996) peker i sin vurdering av konsekvensene for voksne av Reform 94 på at en årsak til dette kan være at kapasiteten i videregående opplæring i hovedsak dimensjoneres ut fra rettighetselevenes behov. De voksne har et annet søkermønster, blant annet er andelen

som søker yrkesfag økende med økende alder. Voksne kvinner søker i hovedsak enten helse- og sosialfag eller formgivingsfag. En annen årsak til at færre voksne søker nå enn tidligere, er at voksne i hovedsak gis samme tilbud som unge. Dette vil i mange tilfeller gi for lite fleksibilitet i forhold til mange voksnes ønsker og økonomi. I tillegg er det grunn til å anta at bedringene på arbeidsmarkedet de siste årene har medvirket til lavere søkning blant voksne.

Inntak av voksne i fylkeskommunenes skoler reguleres i inntaksforskriften. Til kurs spesielt organisert for voksne kan annen kompetanse vurderes som inntaksgrunnlag Opplæring av voksne på videregående nivå følger læreplanene i Reform 94, men det er åpnet for at voksne kan gå gjennom opplæringen på 2/3 av timetallet i det enkelte fag uten å miste muligheten for elevstatus.

Elevstatus innebærer at den voksne får standpunktkarakter i faget og kan trekkes ut til eksamen. Voksne kan også gå opp som privatister i alle fag. Da er det ingen bestemmelser om gjennomgått undervisning, men på enkelte områder stilles det betingelser f eks om praksis for å kunne avlegge privatisteksamen og få offentlig godkjenning.

Læreplanene er delt inn i moduler. En modul kan være et fag eller deler av et fag. Der hvor opplæringen foregår ved skoler med anledning til å sette standpunktkarakterer, kan modulbevis gis etter gjennomgått modul, og en voksen kan på denne måten bygge opp fullstendig yrkes- og/eller studiekompetanse over et lengre tidsrom. «Prosjekt delkompetanse» er et forsøk med modulstrukturert opplæring i Nord-Trøndelag og Akershus. Disse prosjektskolene har et regelmessig samarbeid med sosialkontor og trygdekontor, noen steder med spesielt sikte på å tilrettelegge for enslige forsørgere og motivere dem til å fullføre videregående opplæring over tid.

Voksne som ønsker det, har fremdeles mulighet til å ta fagbrev innenfor fag under lov om fagopplæring i arbeidslivet (LFA). Det kan skje på følgende måter:

– Voksne over 21 år kan inngå lærekontrakt med full praktisk opplæring i lærebedrift.
– Voksne med 25 pst lengre allsidig praksis i faget enn fastsatt læretid kan gå opp til fagprøve etter reglene i § 20 i LFA.
– Voksne som ikke fyller kravene til å framstille seg til fagprøve etter § 20 i LFA, kan tas inn som lærlinger i bedrift etter samme struktur som dem med rett til videregående opplæring.

Totalt sett utgjør § 20-kandidatene rundt 45 pst av alle dem som tar fag- og svenneprøver. Denne andelen har holdt seg konstant i en lengre periode. Tabell 11.1 viser antallet fag- og svenneprøver totalt og antall § 20-kandidater, i tall og prosent av totalt antall kandidater:

Tabell 11.1: Fag- og svenneprøver

År	Sum totalt	Antall § 20	Andel § 20 av total
1993	13 882	6 906	49,6 %
1994	14 525	6 710	46,2 %
1995	15 448	7 088	45,9 %

Kilde: St prp nr 1 (1996-97)

11.3.2 Ressurssentre

Et ressurssenter er en avdeling ved en videregående skole eller et frittstående senter med tilknytning til videregående opplæring, som på kommersiell basis tilbyr kurs og andre tjenester til arbeids- og næringsliv. Ressurssentervirksomhet er den delen av en skoles opplæringsaktiviteter som ikke er rettet mot skolens ordinære elever.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets og Kommunal- og arbeidsdepartementets målsetting for ressurssentervirksomheten har vært at virksomheten skal bidra til utvikling av

- samarbeidsformer mellom videregående skoler og lokalt nærings- og arbeidsliv som bidrar til ressursutnytting og kompetanseheving i samfunnet
- forståelse av egnede samarbeidsoppgaver og samarbeidsmåter mellom videregående skoler, fagopplæring, voksenopplæring og lokalt næringsliv

I siste halvdel av 1980-årene skjøt arbeidet med etablering av ressurssentre fart. På den tiden var nettet av videregående skoler godt utbygd. Det var press på arbeidsmarkedet og sterk teknologisk utvikling som stilte krav til omstillingsdyktighet i næringslivet. I Norge som i andre europeiske land (Storbritannia, Sverige, Frankrike og Tyskland) ble det etter hvert stilt større krav til skolene om at opplæringsressurser også skulle stilles til rådighet for kompetanseutvikling i næringslivet, og at skolene måtte tilby kurs eller andre kompetanseutviklingstiltak som var særskilt tilpasset lokale bedrifters behov.

Ressurssentervirksomhet kan organiseres enten som en del av fylkeskommunens virksomhet, eller som eget selskap, stiftelse e l. Organisasjonsformen har betydning for hvilke rettsregler som gjelder for driften. Det er ikke stilt krav til noen spesiell organisering av ressurssentre knyttet til videregående opplæring. Lokale forhold og behov har vært bestemmende for valg av organisasjonsmodell. Situasjonen i dag er at ressursentrene er organisert etter følgende hovedmodeller:

- egen enhet innen videregående skole
- aksjeselskap
- stiftelse
- sentral fylkeskommunal enhet som fordeler og formidler oppdrag til skolene

Egen enhet innenfor en videregående skole er mest vanlig.

I en undersøkelse fra Norsk voksenpedagogisk institutt (Sannes 1996) karakteriseres de fleste av de 232 sentrene som små. I dette tallet er også inkludert ressurssentervirksomhet som ikke er utskilt som egen avdeling ved en videregående skole. Halvparten solgte kurs for mindre enn 100 000 kroner i 1994. Den totale omsetningen blir likevel anslått til minst 230 mill kroner. Den største delen av omsetningen er knyttet til arbeidsmarkedskurs, men omsetningen til næringslivet var minst 60 mill kroner.

Oftest har små og mellomstore bedrifter vært lite villige til å satse på eksterne kompetansetilbydere. Undersøkelser har vist at mange slike bedrifter mangler kompetanse i å analysere og definere opplæringsbehov, og at de har lite kjennskap til de tjenestene offentlige utdanningsinstitusjoner kan levere (Gooderham og Lund 1990 og Eidskrem mfl 1988). Ressurssentre som har drevet med kartlegging av kompetansebehov, i bedriftene får lettere oppdrag, men bare 7 pst av ressursentrene oppgir at de ofte eller svært ofte tilbyr seg å kartlegge kundenes kompetansebehov og ytterligere 23 pst svarer at de av og til tilbyr slik hjelp (Sannes 1996, s 126). Om lag to tredjedeler av bedriftene oppgir at det er vanlig eller svært vanlig at kundene kjøper nye kurs, mens 23 pst mener at dette skjer av og til. Dette kan tolkes som et uttrykk for at også kundene stort sett er fornøyde med kompetansetjenestene som de kjøper fra det videregående skoleverk. De sentrene som har formulert langsiktige

planer for virksomheten, selger jevnt over mer til næringslivet enn sentrene uten slike planer. Særlig sentre som har som mål å sikre det lokale næringslivet, men også de som har som mål å bedre kvaliteten på den ordinære undervisningen, selger mer til bedrifter enn de øvrige. Jo oftere sentrene kan tilby kurs som gir formell kompetanse, desto mer selger de til næringslivet. Sentre som samarbeider med kunden om opplegget for kursene de selger, selger mest til næringslivet. Hele 84 pst av de spurte bedriftene mener utdanningssystemet bør være mer aktivt overfor bedriftene. Det er nærliggende å tolke dette som et uttrykk for at bedriftene mener det offentlige ikke bare har et tilbud og en kompetanse det er behov for, men at skolesystemet er svakt utnyttet som kompetansekilde i regionene (Sannes 1996, 224-227).

Bedriftene på sin side legger vekt på at tilbudene må være tilpasset de ansattes behov, at de får være med å bestemme kursinnhold og kursopplegg og at oppleggene holder den kvaliteten som er forventet. De legger også vekt på tidligere erfaringer med tilbyder og geografisk tilgjengelighet. Nordhaug og Gooderham konkluderer med at skal flere offentlige kompetansetilbydere markere seg overfor næringslivet og øke aktiviteten, må de adoptere proaktive trekk som eget styre og egen ledelse og konkrete planer og strategier for oppdragsvirksomheten. De bør også satse på stor faglig bredde og tilby formell kompetanse (1996, s 173-174).

11.3.3 Teknisk fagskole

I skoleåret 1994-95 var det i alt 55 skoler som gav tilbud om teknisk fagskole. Ved disse skolene var det 5204 studenter fordelt på 293 klasser. I skoleåret 1995-96 var det 4164 studenter. Tilsvarende tall for skoleåret 1996-97 var 3747 studenter.

Viktige prinsipper for teknisk fagskole under Reform 94 er slått fast i rundskriv F-68-95:

- Teknisk fagskole skal være toårig med modulbasert oppbygning.
- Teknisk fagskole skal gi generell studiekompetanse.
- De administrative fagene til mesterprøven legges inn.
- Det utvikles nye målstyrende læreplaner for de ulike fagområdene.
- Inntakskrav: Fagbrev eller treårig likeverdig utdanning + relevant praksis.
- Tilbudet inngår i 375 pst av gjennomsnittlig årskull.

For å kartlegge behovet for teknisk fagskole sendte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i begynnelsen av februar 1997 ut en forespørsel til berørte tariffparter om hvilke fagområder det var aktuelt å tilby teknisk fagskole innenfor. De aller fleste var av den oppfatningen at det eksisterende fagtilbudet skulle beholdes, men det er behov for en nærmere gjennomgang av forholdet mellom bredde og spesialisering med tanke på en eventuell sammenslåing av linjer.

Forutsetningen for å bli tatt inn ved teknisk fagskole skal være fag-/svennebrev eller vitnemål fra treårig likeverdig yrkesutdanning og to års relevant yrkespraksis. For elever som har fulgt videregående opplærings hovedmodell med to år i skole og to år i bedrift, vil ett av årene i bedrift utgjøre det ene praksisåret.

Teknisk fagskole skal være toårig. Opplæringen vil få en modulbasert oppbygning med tilstrekkelig fleksibilitet til å ivareta ulike opplæringsbehov utover treårig videregående opplæring tilpasset arbeidsmarked og næringsliv. Det er fylkeskommunens ansvar å gi tilbud om teknisk fagskole. Departementet kan pålegge fylkeskommunene å samarbeide om teknisk fagskole.

Teknisk fagskole er i dag hjemlet i lov om videregående opplæring.

I framtiden må vi regne med at en langt større del av ungdommen fullfører en opplæring som fører fram til fagbrev. Teknisk fagskole skal være et tilbud om videre utdanning for fagarbeidere med praksis.

Utviklingen av en flatere struktur i arbeidslivet sammen med den rivende tekniske utviklingen fører med seg at behovet for et teknisk utdannet mellomsjikt øker. Teknikeren skal være bindeleddet mellom fagarbeiderens praktiske og ingeniørens tekniske kompetanse. Med sin faglige forankring kombinert med en teoretisk overbygning vil teknikeren være i stand til å kommunisere med dem begge og på den måten kunne bidra til kreativitet og nyskaping. Denne kompetansen er etterspurt i arbeidslivet.

Systematisk kompetanseoppbygging av de ansatte vil være en viktig konkurransefaktor i framtiden. Det er også et stort behov for opplæring i fagene ledelse og yrkespedagogikk for mellomledere, spesielt med tanke på alle de nye lærlingene bedriftene nå får ansvar for.

11.4 UNIVERSITETENE OG HØGSKOLENE

De høyere utdanningsinstitusjonene - universitetene, de vitenskapelige høgskolene og høgskolene - har til sammen om lag 173 000 studenter. I tillegg er det nesten 9000 norske studenter i utlandet. 56 pst av studentene i høyere utdanning er kvinner (studieåret 1996-97).

For 1997 er de statlige bevilgningene til høyere utdanning 12,5 mrd kroner. I tillegg kommer bevilgningene til Statens lånekasse på nesten 7 mrd kroner.

I løpet av årene 1980-95 ble kapasiteten i høyere utdanning kraftig utbygd, og studentmassen økte fra ca 74 000 til ca 170 000. De siste årene har veksten flatet ut, og i 1997 var antall søkere redusert med 7 pst i forhold til året før. Dette forklares både med at ungdomskullene er blitt mindre og at forholdene på arbeidsmarkedet er blitt bedre. Antallet som fullførte høyere utdanning av mer enn fire års varighet, økte med vel 90 pst fra 1986 til 1995.

Studentene bruker ofte lengre tid enn normert, og det er derfor iverksatt flere tiltak med sikte på å øke studieprogresjonen. Bl a er budsjettsystemet for høyere utdanning lagt om for å stimulere til mer effektiv ressursutnyttelse.

Etter universitets- og høgskoleloven har institusjonene et ansvar for å tilby etter- og videreutdanning innenfor de fagområdene de gir utdanning.

På universitets- og høgskolenivå omfatter videreutdanning de eksamensrettede og formelt kompetansegivende studietilbudene som stort sett bygger på og forutsetter en avsluttet høyere utdanning. Videreutdanning tilbys fleksibelt og forsøkes tilpasset brukernes behov. Den finnes både som ordinært studium på studiestedet og i ulike former for fleksible studier: fjernundervisning, deltids- og desentraliserte tilbud.

Etterutdanning er kortere kurs i avgrensede emner. De er i utgangspunktet ikke eksamensrettede og formelt kompetansegivende. Det er ikke alltid fruktbart å ha et skarpt skille mellom etter- og videreutdanning. Det samme tilbudet kan formidles både som etter- og videreutdanning. Motivene til den enkelte og den formelle kompetansen vedkommende har, vil være avgjørende for om tilbudet er det ene eller det andre.

I tillegg yter mange miljøer konsulenttjenester og utviklingsoppdrag for bedrifter og virksomheter. Slike tjenester og oppdrag kan være organisert gjennom tilknyttede institusjoner, eller kan utføres av avdelinger ved universitetene og høgskolene. I disse oppdragene vil det ofte inngå betydelige innslag av kompetanseutvikling og ikke bare utvikling av produkter. Universitetene og høgskolene er tillagt ansvar for den faglige godkjenningen av innhold i studieforbundenes studieringer

på høyere nivå og for godkjenning av lærernes kompetanse ved de eksamensrettede studieringene.

11.4.1 Status for etter- og videreutdanning utført av universiteter og høgskoler

Tallet på etter- og videreutdanningsstudenter i 1996 er usikkert, men basert på opplysninger fra de fleste av de offentlige universitetene og høgskolene:

Tabell 11.2:

videreutdanningstilbud:	tilsvarende ca 11 500 heltidsstudenter
etterutdanningstilbud:	ca 74 000 studenter

Tendensen har vært sterkt økende de 2-3 siste årene. I tillegg kommer en betydelig etter- og videreutdanningsvirksomhet ved en del av de private høgskolene. Dessuten fullførte ca 16 500 personer fjernundervisningsstudier på universitets- og høgskolenivå arrangert av en godkjent fjernundervisningsinstitusjon, og ca 33 000 personer deltok på kurs i studieforbundenes regi med tilbud om eksamen som privatist ved universitet eller høgskole. Ikke for noen av disse gruppene har vi oversikt over omfanget av kursene for den enkelte, slik at tallene kan regnes om til helårsekvivalenter.

Kostnadene knyttet til videre- og etterutdanning ved universitetene og høgskolene er vanskelig å beregne. Det finnes tall for innbetalte kursavgifter, men siden etterutdanning i mange tilfeller vil være inntektsført som oppdragsinntekter når f eks hele opplegg selges, vil det ikke være mulig å fastslå hvor stor del av inntektene som kommer fra etter- og videreutdanning og hvor store kostnader det er knyttet til disse. En del av etterutdanningen kan dessuten være gjennomført ved bruk av eksterne stiftelser. Kompetansegivende videreutdanning skal imidlertid gjennomføres av utdanningsinstitusjonen selv.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har lagt vekt på at etter- og videreutdanning skal gjennomføres i institusjonenes regi. Departementet har også ønsket å øke andelen etter- og videreutdanning ved universitetene og høgskolene. Institusjonene har anledning til å ansette personale finansiert av eksterne inntekter. Antallet slike oppdragsstillinger har økt betydelig i de siste årene for å kunne dekke denne virksomheten.

Institusjonenes aktivitet på etter- og videreutdanningsområdet varierer sterkt, men de fleste steder har den vært økende i de siste årene. Organisering av virksomheten ved den enkelte institusjon kan ha stor betydning for aktivitetsnivået. Flere av universitetene og høgskolene har opprettet egne seksjoner eller avdelinger for oppdragsvirksomhet - inkludert etter- og videreutdanning. Ved en del institusjoner kan deler av etter- og videreutdanningsvirksomheten bli gjennomført av stiftelser knyttet til moderinstitusjonen. Det finnes også flere eksempler på etter- og videreutdanning som gjennomføres i samarbeid med fjernundervisningsinstitusjoner.

Det er utarbeidet retningslinjer for samarbeidet mellom universiteter og høgskolene og stiftelser eller selskap. Hensikten med retningslinjene har vært å skape ryddige samarbeidsforhold i tråd med Riksrevisjonens krav. Blant annet tar reglene sikte på å hindre at det skjer en overføring av institusjonens oppgaver og midler til stiftelser eller selskap.

Departementet har også et reglement om betaling for oppdragsvirksomhet ved universiteter og høgskoler. Dette reglementet omfatter forskning, utredningsarbeid,

undervisning og annen virksomhet som institusjonene ut fra sitt formål skal drive. Reglene gjelder imidlertid ikke for videre- og etterutdanning som initieres av institusjonen selv og ikke eksplisitt blir bestilt (kjøpt) av en oppdragsgiver, og heller ikke for voksenopplæring eller undervisning som finansieres med egenandel. Dette innebærer at salg av hele kurs til en oppdragsgiver omfattes av reglene for oppdragsvirksomhet, mens kurstilbud innrettet mot enkeltpersoner og markedsført av institusjonen ikke omfattes av reglene.

11.5 STUDIEFORBUND, FRITTSTÅENDE FJERNUNDERVISNINGSINSTITUSJONER OG FOLKEHØGSKOLER

Både studieforbundene og fjernundervisningsinstitusjonene har lang erfaring med utdanning på grunnskolens og videregående opplærings nivå, og studieforbundene er eksplisitt nevnt i forslaget til ny utdanningslov. Fjernundervisningsinstitusjonene er ikke nevnt i forslaget til utdanningslov. Deres elever må avlegge eksamen som privatister. Folkehøgskolene fremmer allmenndanning på ulike alders- og utdanningstrinn.

I Teknologisk Institutts nasjonale rapport til Europakommisjonen i tilknytning til Rådsrekommandasjon 93/404/EEC, beskrives omfanget av etter- og videreutdanningen i Norge slik:

> «I størrelsesorden en fjerdedel av den voksne befolkningen deltar hvert år i organisert opplæring. I hovedsak dreier dette seg om bedriftsintern opplæring på arbeidsplassen, eller deltakelse i kursopplegg arrangert av studieforbundene. Disse områdene utgjør hver rundt 40 pst av det totale deltakertallet.»

11.5.1 Status for studieforbundene

I Norge er det 22 godkjente studieforbund. Studieforbundene framstår som paraplyorganisasjoner for medlemsorganisasjonene, og opplæringen skjer i nært samarbeid med medlemsorganisasjonene. Til sammen 359 frivillige organisasjoner er medlemsorganisasjoner i studieforbund, herunder de politiske partiene (minus FrP), de fleste arbeidstakerorganisasjonene, de fleste og største livssynsorganisasjonene, idrettsorganisasjonene, funksjonshemmedes organisasjoner og andre interesseorganisasjoner. Rekrutteringen til studieforbundenes tilbud tar utgangspunkt i et allerede eksisterende nettverk som organisasjonene representerer.

I tilstandsrapporten fra Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus for 1995/96 heter det: «Aktiviteten som studieforbundene har som supplement til det offentlige - dels i samarbeid med frittstående fjernundervisningsinstitusjoner - har et slikt omfang at den bør inkluderes i den utdanningspolitiske tenkingen om voksenopplæring. Grunnene til at mange voksne velger slike alternativ er at tilbudene for øvrig ikke svarer til behovene. Det er derfor grunn til å bygge ut støtteordninger som gjør at deltakerne i slike tilbud ikke kommer dårligere ut økonomisk.«

Statistisk sentralbyrå har utarbeidet en ny felles emneinndeling for studieforbundenes virksomhet. Emneinndelingen ligger tett opp til det ordinære utdanningssystemet både nasjonalt og i OECD-området, og tar utgangspunkt i det faglige innholdet i kursene.

Tabell 11.3: Antall deltakere, andel kvinner, aldersgrupper. Hovedemner. 1996

	Deltakere		Alder			
Hovedemner	i alt	andel kvinner	14-29 år	30-49 år	50 +	Uoppgitt
I alt	709 623	56 %	194 056	194 783	111 810	208 974
Språkfag	29 830	71 %	3 821	6 279	4 588	15 142
Estetiske fag og håndverksfag	284 291	61 %	90 504	81 678	54 541	57 568
Humanistiske fag, tros- og livssynsfag	68 629	60 %	32 182	11 669	17 685	7 093
Samfunnsfag	29 131	62 %	6 864	6 389	2 536	13 342
Organisasjons- og ledelsesfag	125 614	46 %	31 776	38 679	14 176	40 983
Økonomi- og EDB-fag	26 641	47 %	2 904	9 574	3 019	11 144
Helse- og sosialfag	66 603	66 %	5 812	13 750	6 287	40 754
Samferdsels- og kommunikasjonsfag	16 255	25 %	5 200	3 760	1 240	6 055
Realfag, industri- og tekniske fag	11 671	40 %	2 540	2 714	578	5 839
Naturbruk, økologi- og miljøvernfag	40 241	26 %	10 654	16 815	5 799	6 973
Tjenesteyting og servicefag	7 942	82 %	806	3 026	1 170	2 940
Uoppgitt	2 775	55 %	993	450	191	1 141

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Som paraplyorganisasjon for arbeidstakerorganisasjonene har enkelte av studieforbundene viktig erfaring i å administrere og lede store deler av den bedriftsinterne opplæringen, bl a fagbrev etter § 20 i lov om fagopplæring i arbeidslivet. Etter- og videreutdanning for de fleste yrker administreres og videreutvikles av studieforbundene.

Studieforbundenes kursvirksomhet omfatter årlig ca 22 000 voksne på videregående skoles nivå (inkl 5400 § 20-elever) og ca 33 000 på høgskole/universitetsnivå.

Tilskudd til særskilte grupper hvorav ulike grupper funksjonshemmede utgjør over 90 pst av brukerne, blir først og fremst benyttet til toppfinansiering av studievirksomheten. Det ble i 1996 gitt statstilskudd til 24 021 deltakere (hvorav 62 pst kvinner).

Norsk Voksenpedagogisk Forskningsinstitutt har laget fem evalueringsrapporter om Reform 94. Den femte rapporten, evalueringsrapport nr. 1/97, omhandler tilgjengelighet og innhold i videregående opplæring for voksne, også den pedagogiske og sosiale tilretteleggingen. I sammendraget i rapporten heter det blant annet under punktet om «Gode og tilpassede tilbud til voksne?»:

«Et av de mest sentrale funnene i rapporten er kontrasten mellom innholdsreformen på den ordinære og eksterne opplæringsarenaen. I den videregående skolen får vi signaler om at implementeringen er i gang, og drives fram gjennom tiltak på ulike nivåer i utdanningssektoren. På den eksterne arenaen ser vi foreløpig få spor av en slik implementering. Kontrasten indikerer at det er strukturelle årsaker til de store forskjeller vi finner. Aktivitetene på den eksterne arenaen er påvirket av, og underlagt helt andre styringsstrukturer og krefter enn det ordinære skoleverket.

Dette er realiteter som en må ta høyde for dersom innholdsreformen skal få gyldighet også for voksne; også på den eksterne arenaen. Når det gjelder konkret studieforbundene, diskuterer vi om en revitalisering av deres rolle som folkeopplysere kan bidra til å virkeliggjøre reformens innholdsmål for voksne.»

11.5.2 Status for de frittstående fjernundervisningsinstitusjonene

Fjernundervisningsinstitusjonene i Norge er sentrale aktører innenfor voksenopplæringsfeltet. Virksomheten er statstøttet, og formålet er å gi voksne muligheter til å skaffe seg grunn-, etter- og videreutdanning tilpasset deres livssituasjon, med tilrettelagt undervisningsmateriell og fjernkommunikasjon med lærer.

17 frittstående institusjoner var godkjent pr 1. juli 1996. I 1995 meldte 94 000 seg på fjernundervisningskurs, og 61 000 elever fullførte. Studieaktiviteten målt i gjennomførte normerte studietimer tilsvarte 6200 heltidsstudenter. En fjerdedel av deltakerne, eller i alt tilsvarende 1553 heltidsstudenter, var på kurs som forberedte til eksamen innenfor videregående opplæring. På universitets- og høgskolenivå tilsvarte aktiviteten 1645 heltidsstudenter.

Fjernundervisningsinstitusjonene har altså sin hovedaktivitet innenfor områder som er parallelle med de offentlige tilbudene. Tilbudene er attraktive fordi fjernundervisning er en fleksibel undervisningform, både mht tid og sted. Det finnes også tilbud på områder hvor det offentlige systemet har manglende kapasitet. Dermed fungerer de frittstående fjernundervisningsinstitusjonene som et supplement til det offentlige systemet.

11.5.3 Status for folkehøgskolene

Folkehøgskolen skal «i samsvar med sine tradisjonar fremje allmenndanning på ulike alders- og utdanningssteg» (§ 2 i lov om folkehøgskolar). De fastsetter selv verdigrunnlag og målsetting for virksomheten og er tradisjonelt sterke bærere av folkeopplysningstanken. Med sin helhet av undervisning og internatmiljø har folkehøgskolene spesielle forutsetninger for å være læringsarenaer for allmenndanning og personlighetsutvikling.

82 folkehøgskoler spredd over hele landet gir et variert og allsidig tilbud. Bortsett fra de to pensjonistskolene har alle folkehøgskolene hovedkurs på 16,5 eller 33 uker. Hovedkursene hadde i 1996 i underkant av 11 000 elever og utgjorde 87,5 pst av virksomheten. På hovedkursene i 1996-97 var i overkant av 60 pst av deltakerne 19 år eller eldre. Hovedkursene profilerer seg gjennom hovedemner og linjefag. Av deltakerne på hovedkursene hadde vel 20 pst grunnskolen som utdanningsbakgrunn, mens i overkant av 70 pst hadde ett til tre år videregående opplæring, hvorav 2/3 av dem hadde fullført. Kortkursene strekker seg fra 3 dager til 16 uker og hadde i 1996 i underkant av 17 000 deltakere. På kortkursene utgjorde gruppen over 60 år drøye 35 pst av deltakerne. Kortkursene omfattet et vidt spekter av emner.

Ett år på folkehøgskole gir fra skoleåret 1997-98 tre konkurransepoeng for elever med studiekompetanse.

11.6 ARBEIDSMARKEDSOPPLÆRINGEN

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er opplæring som tilbys arbeidsledige og yrkeshemmede som del av den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen.

Arbeidsmarkedstiltak, og særlig opplæringstiltak, står sentralt for å motvirke at ledige faller ut av arbeidsstyrken, for å bevare lediges arbeidsevne og kompetanse,

for dermed raskt å kunne kanalisere arbeidsledige inn i ledige jobber. Opplæringstiltakene skal støtte formidlingsinnsatsen med sikte på å få effektiv formidling av ledige og redusere mistilpasninger på arbeidsmarkedet. En særlig viktig oppgave for arbeidsmarkedsopplæringen er å motvirke mangel på samsvar mellom arbeidssøkernes kompetanse og arbeidsgivernes etterspørsel etter arbeidskraft med en bestemt kompetanse. Det er derfor et mål å møte arbeidsgiveres kompetansebehov gjennom bruk av AMO-kurs, i første rekke i forbindelse med rekruttering.

11.6.1 Status for arbeidsmarkedsopplæringen

Omfanget av AMO varierer med konjunktursituasjonen. Noen tall fra det siste tiåret illustrerer denne variasjonen. I perioden 1985-88 deltok mellom 17 500 og 11 300 på arbeidsmarkedskurs. Dette var under 1 pst av arbeidsstyrken. I 1989 økte antallet personer som begynte på AMO meget sterkt til 51 800 personer, det vil si 2,4 pst av arbeidsstyrken, og i 1994 deltok om lag 77 300 personer, det vil si 3,6 pst av arbeidsstyrken. Siden er tallet blitt noe redusert, men var i 1995 fortsatt 2,8 pst av arbeidsstyrken.

Innholdet i AMO er yrkesrettede kurs av inntil 40 ukers varighet. En stor del av kursene er på videregående nivå, men det gis også kurs på grunnskolenivå. En betydelig del av kursene kan ikke defineres i forhold til utdanningsnivåer.

Målgruppen er arbeidsledige over 19 år og yrkeshemmede. Innenfor målgruppen er langtidsledige med svak utdanningsbakgrunn en prioritert gruppe. Ved utgangen av november 1995 hadde 70 pst av dem som deltok på opplæringstiltak, ikke fullført videregående skole.

AMO-kurs gis på flere fagfelt. I 1995 var hovedtyngden av AMO-deltakerne på videregående opplærings nivå innen kontorfag, mekaniske fag og bygge- og anleggsfag. Dette er områder hvor det er udekket etterspørsel etter kvalifisert arbeidskraft. En annen viktig gruppe er såkalte «diversekurs«, der bl a jobbsøkingskurs inngår. For personer med særlig svak utdanningsbakgrunn ble det også gitt kurs på grunnskolenivå. Det er ønskelig at kursene er spesielt tilrettelagt for voksne.

Ansvaret for AMO-virksomheten er delt mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene. Utdanningsmyndighetene har det faglige og pedagogiske ansvaret for opplæringen. Arbeidsmarkedsmyndighetene har ansvaret for finansiering, inntak av deltakere og valg av type kurs og geografisk lokalisering. Arbeidsmarkedsetaten kjøper AMO-kurs av videregående skoler, private tilbydere og studieforbundene.

AMO skal være et supplement til det ordinære utdanningssystemet. AMO-kursene har, i større eller mindre grad, paralleller i videregående skole. En årsak til dette er at det i dag er få områder for opplæring som faller helt utenfor offentlig godkjente læreplaner. Læreplanene innenfor Reform 94 skal gjelde all opplæring på videregående nivå, uavhengig av hvem som tilbyr opplæringen. Dette kan gi grunnlag for at en betydelig del av AMO-kursene på lengre sikt kan bidra til å føre deltakerne fram til formell kompetanse.

Den viktigste ulikheten mellom arbeidsmarkedsopplæringen og videregående opplæring er at AMO-kursene sikter mot å støtte formidlingsinnsatsen og redusere mistilpasninger på arbeidsmarkedet, mens videregående opplæring har som hovedformål å gi elevene en fullført og formalisert utdanning.

11.6.2 Bedriftsintern opplæring (BIO) som arbeidsmarkedstiltak

Et annet arbeidsmarkedstiltak som er rettet direkte mot bedriftenes behov for kompetanse, er bedriftsintern opplæring (BIO). I 1996 var det i gjennomsnitt 650

plasser, og det ble brukt 83,7 mill kroner. BIO skal bidra til opplæring i forbindelse med omstilling og nyrekruttering i små og mellomstore bedrifter. Det gis tilskudd til dekning av en andel av lønnsutgiftene til deltakerne på opplæring, og et fast driftstilskudd som varierer i forhold til næringen.

11.7 ATTFØRING

Arbeidssøkere som har fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemning som har betydning for deres muligheter for å få arbeid, blir registrert som yrkeshemmede i arbeidsmarkedsetaten. Gjennom attføringen skal den enkelte få utdanning, opplæring og/eller arbeidstrening som bedrer mulighetene til å komme i arbeid.

For nye yrkeshemmede vil attføring kunne fungere som en introduksjon til arbeidslivet. For eldre, som alt har vært i arbeid, vil attføring ofte innebære oppeller rekvalifisering. For begge grupper kan arbeid, utdanning eller en kombinasjon av disse være hensiktsmessige tiltak. Arbeidstrening vil kunne gi den enkelte praksis, erfaring og kompetanse innenfor nye yrker. Utdanningen kan bygge videre på den utdanningen den enkelte alt har, slik at vedkommende blir kvalifisert for nye oppgaver innenfor samme næringsgren, eller utdanningen kan benyttes for å hjelpe den yrkeshemmede over i en ny sektor.

Attføringstiltakene blir finansiert over arbeidsmarkedstiltak eller under folketrygdens ytelser til yrkesrettet attføring. En viktig dimensjon ved tiltakene er at de skal gi kvalifisering eller arbeidstrening. Enkelte tiltak kan bestå av en kombinasjon av arbeidstrening og kvalifisering.

I 1996 var gjennomsnittlig 54 650 personer registrert som yrkeshemmede i arbeidsmarkedsetatens register. Av disse var gjennomsnittlig 40 250 på tiltak, mens gjennomsnittlig 14 400 var under utredning eller ventet på tiltak.

Tabell 11.4: Attføringstiltak for yrkeshemmede etter sentrale dimensjoner i tiltakene. Tiltak som består av en kombinasjon av arbeidstrening og kvalifisering, er plassert der tiltaket har sin hovedprofil.

		ARBEIDSTRENING		KVALIFISERING (alltid tidsbegrenset)
		VARIGE TILTAK	TIDSBEGRENSEDE TILTAK	
TILTAKSPLASSER I ORDINÆRT ARBEIDSLIV	FAGLIG BISTAND		Arbeid med bistand	
	ØKONOMISK TILSKUDD	Varig vernet sysselsetting for yrkeshemmede i offentlig sektor (ingen nyrekruttering)	Bedriftsintern attføring Integreringstilskudd Lønnstilskudd Hospitering Syss.tiltak i offentlig virksomhet Praksisplass for yrkeshemmede	Ordinær utdanning AMO
TILTAKSPLASSER I SKJERMEDE VIRKSOMHETER		Arbeidsmarkedsbedrifter (fase 3) Arbeidssamvirketiltak	Arbeidsmarkedsbedrifter (fase 1 og 2) Arbeidsforberedende trening Arbeidstreningsgrupper Spesielle attføringstiltak og prosjekter	

Yrkesrettet attføring kan finansieres på ulike måter. Finansieringen vil være avhengig av årsaken til at vedkommende er under attføring, og hvilke attføringstiltak som benyttes. Over halvparten av de yrkeshemmede mottar attføringspenger.

Attføringspenger er en stønad til livsopphold som ytes til yrkeshemmede som fyller vilkårene for å få attføring etter folketrygdloven. For å ha krav på attføringspenger må vedkommende ha varig nedsatt ervervsevne eller vesentlig innskrenkede muligheter ved valg av yrke eller arbeidsplass som følge av sykdom, skade eller lyte. Det ytes stønad både under gjennomføringen av attføringstiltak og i ulike ventetidsperioder.

I 1994 var det gjennomsnittlig 27 900 personer som mottok attføringspenger. I 1995 økte antallet mottakere til 30 200. Dette antallet har siden holdt seg noenlunde stabilt, med gjennomsnittlig 30 100 personer som mottok attføringspenger i 1996.

Andre stønader til livsopphold under yrkesrettet attføring er sykepenger, rehabiliteringspenger, dagpenger, uførepensjon, kursstønad eller lønn.

Attføringsstønad er ytelser til dekning av konkrete utgifter som knytter seg til et godkjent attføringstiltak. Hensikten er å dekke de merutgiftene attføringstiltaket medfører for den yrkeshemmede. Attføringsstønad ytes derfor bare i selve tiltaksperioden.

Attføringsstønad kan bl a gis til dekning av skolemateriell, praktisk hjelp, daglige reiseutgifter, hjemreiser, boutgifter, flytteutgifter og husholdsutgifter.

Utdanning som attføringstiltak

Yrkeshemmede har et generelt lavere utdanningsnivå enn den øvrige befolkningen. Å øke den formelle kompetansen kan derfor være et viktig virkemiddel for at denne gruppen skal kunne konkurrere på det ordinære arbeidsmarkedet.

Det viktigste og største opplæringstiltaket for yrkeshemmede er ordinær skolegang/utdanning. I 1996 gikk gjennomsnittlig 13 000 personer under attføring på ordinær skole. De fleste av deltakerne på dette tiltaket mottar attføringspenger.

Skole som attføringstiltak er for tiden under evaluering av FAFO. Evalueringen skal være avsluttet innen 1. mars 1998.

Tabell 11.5: Yrkeshemmede i kvalifiseringstiltak, årsgjennomsnitt

	1994	1995	1996
Ordinær utdanning	10 300	12 600	13 000
AMO-kurs	3 100	3 100	2 000

For en del yrkeshemmede kan fagopplæring i arbeidsmarkedsbedriftene være et hensiktsmessig tilbud. I forbindelse med nytt regelverk for bedriftene er det satt krav om at det gis tilbud om formell kompetanse til de yrkeshemmede arbeidstakerne. Dette kan skje i form av fagbrev, kurs, sertifikater o l. I 1995 deltok 245 yrkeshemmede i en fagopplæring, 55 av disse fikk fagbrev dette året. Tilsvarende tall for 1994 var hhv 123 og 56. Bedriftene gir også i økende grad annen formell opplæring gjennom kortvarige yrkesrettede kurs.

11.8 NÆRINGSRETTEDE VIRKEMIDLER

For å fremme en ønsket kompetanseheving i næringslivet har det offentlige mange virkemidler. Disse virkemidlene skal bl a stimulere bedriftene til å investere mer i egenutvikling gjennom kompetanseoppbygging og forskning, bidra til omstilling for å styrke bedriftenes overlevelsesevne i markedet, samt bidra til sterkere koblinger mellom utdanningssystemet og næringslivet mv. Næringsrettede tiltak for kompetanseheving skjer i regi av flere departementer.

11.8.1 Status for offentlige næringsrettede virkemidler

Flere departementer har tiltak på disse områdene med Nærings- og handelsdepartementet (NHD) som viktigste aktør.

NHDs satsing på kompetansehevende tiltak i små og mellomstore bedrifter skjer primært gjennom den offentlig finansierte veiledningstjenesten (VT) og gjennom programvirksomhet i Norges forskningsråd (NFR) og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Etter omorganiseringen av NHD er Norges Eksportråd en integrert del av den offentlige veiledningstjenesten, og tilbyr tjenester som skal bidra til økt eksport og internasjonalisering av næringslivet. Bevilgningen er på i alt 185 mill kroner.

Den offentlige veiledningstjenesten er opprettet for å sikre små og mellomstore bedrifter (SMB) tilgang på eksterne ressurser som kan nyttes til å veilede, rådgi, drive opplæring/etter- og videreutdanning samt forenkle tilgangen på, og tilnærmingen til, relevant informasjon.

Veiledningstjenesten består av et landsdekkende nettverk av private stiftelser og aksjeselskap med egne styrer og strategier, i tillegg til en statlig etat som departementet kjøper tjenester fra. I alt arbeider ca 600 personer innenfor veiledningstjenesten. Departementets styringsverktøy overfor institusjonene ved kjøp av tjenester er overordnede retningslinjer gitt i statsbudsjettet, årlige tildelingsbrev samt utarbeidede mål- og resultatstyringssystemer. For 1997 er det bevilget i alt 173 mill kroner til kjøp av tjenester fra VT på vegne av målgruppen SMB og etablerere. Veiledningstjenestens samlede omsetning utgjorde ca 400 mill kroner i 1995.

Veiledningstjenestens kompetansehevende aktiviteter favner over et bredt spekter - fra gratis næringslivsrettet informasjonsformidling, etablereropplæring, veilednings- og rådgivningsvirksomhet (inkl noe kompetansekartlegging) til laboratorie- og prøve-/testevirksomhet, seminar- og kursvirksomhet og etter- og videreutdanningsvirksomhet. Deler av veiledningstjenesten er også involvert i programkjøring initiert av stat eller fylkeskommune, offentlige institusjoner eller bransjeorganisasjoner.

Aktivitetene berører både det tekniske og det økonomisk/administrative fagområdet, inkludert internasjonalisering. Noen av aktivitetene er individrettede, mens andre tiltak er innrettet mot ledelsen og bedriftens totale kompetansebase. De fleste av kompetansehevingstiltakene gjennomføres internt i bedriftene. Kursene skreddersys ofte for den enkelte bedrift, siden opplæringsbehovene i bedriftene er ulike. De bedriftsinterne kursene gjennomføres både på dag- og kveldstid.

SNDs virkemidler er bl a lån, garantier og tilskudd. Utviklingstilskuddet går generelt til kompetansehevende tiltak i virksomhetene. Midlene brukes imidlertid i liten grad til opplæring av ansatte.

I regi av NFR og SND drives omfattende programvirksomhet som i en eller annen form skal bidra til kompetanseheving i de små og mellomstore bedriftene. NFRs programmer har primær fokus på teknologioverføring til SMB, men det finnes også mer generelle kompetansehevingsprogrammer med annet fokus, eksempelvis «SMB-kompetanse».

SNDs programmer er i hovedsak av økonomisk/administrativ karakter (f eks FRAM), men det finnes også teknologiprogrammer, som «Etablering med ny teknologi». FORNY er et fellesprogram fra NFR og SND for forskningsbasert nyskaping. Norges Eksportskole drives i regi av Norges Eksportråd. Eksportskolen tilbyr både påbyggning til ordinær høgskoleutdanning, en rekke kortere kurs og seminarer, samt mer generell veiledning, eksempelvis innenfor området internasjonal personaladministrasjon.

I 1996 ble det totalt bevilget 45,7 mill kroner fra Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) og Nærings- og handelsdepartementet (NHD) til bransjeuavhen-

gige programmer i regi av NFR. Bevilgningene til SND fra de to nevnte departementene utgjorde i 1996 126,3 mill kroner.

Det finnes ingen samlet oversikt over hvor mange bedrifter som får hjelp til kompetanseheving via veiledningstjenesten eller programvirksomheten. For å gi en indikasjon på kursvirksomhetens omfang kan det nevnes at Teknologisk Institutt, som er største kursarrangør blant veiledningsinstitusjonene, i 1995 holdt ulike kurs for totalt rundt 7000 deltakere (fra totalt 1966 bedrifter).

Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) søker på ulike måter å bidra til kompetanseheving i det regionale næringslivet. Mye av satsingen skjer via nasjonale programmer for regional utvikling, som hadde en tilsagnsramme på ca 89 mill kroner i 1996. Utover dette har KAD en satsing på kompetanseoppbygging gjennom de midlene som bevilges til næringsutvikling i fylker og kommuner, samt virkemidler innen arbeidsmarkedspolitikken (Bedriftsintern opplæring (BIO) med en bevilgning i 1996 på 83,7 mill kroner).

Landbruksdepartementet (LD) er involvert i ulike kompetanseopplegg som del av utviklingstiltak (innbakt i den næringsrettede støtten), og via LDs ytre forvaltning (bl a fylkesmannens landbruksavdeling). I tillegg har ulike institusjoner et ansvar for ulike kurs- og kompetanseopplegg på oppdrag. Den utviklingsrettede delen av bygdeutviklingsmidlene er på 420 mill kroner i 1997. I dette er det innbakt satsing på kompetanseoppbygging, investeringer og omstillingstiltak i landbruket.

Landbruket har også et fond for etterutdanning og driftsøkonomiske tiltak. I 1995 ble det benyttet ca 5 mill kroner til kurs hvorav 3/4 av kursene ble gjennomført i studieforbundenes regi. Utover dette kan nevnes satsing på Eksportprogrammet (13 mill kroner 1997), Konsulent- og nettverksprogrammer (10 mill kroner 1997) og ulike forskningsprogrammer, samt støtte til organisasjoner med hovedvekt på kompetansetiltak, til sammen 14,8 mill kroner i inneværende år. Via Jordbruksavtalen bevilges det ytterligere midler til kompetansehevende tiltak.

Fiskeridepartementet (FID) bevilger i 1997 11,68 mill kroner til næringsrettede kompetansehevende tiltak. Disse midlene forvaltes av Fiskerinæringens Felles Kompetansestyre (FFK) og Fiskerinæringens kvinneutvalg (FKU). I tillegg bevilger SND midler (totalt 50 mill kroner over NHDs og KADs budsjetter) til leder- og mellomlederopplæring i fiskeindustrien gjennom Fiskerinæringens landsforening over det treårige tiltaksprogrammet for fiskeindustrien (1995-97).

Alle disse kompetansehevende tilbudene er viktige på grunn av sin næringslivsforankring. Tilbudene som gis, har fokus på å imøtekomme brukernes behov. Totaltilbudet er landsdekkende, med regionale og lokale forankringer. Geografisk nærhet mellom tilbydere og etterspørrere er ofte en viktig forutsetning for at kompetanseoverføring skal kunne skje, likeså kjennskap til den enkelte bedrifts bransje. Virksomhetene er ulike med forskjellige kompetansebehov, hvilket nødvendiggjør en differensiert innsats for å heve kompetansen. Mye av den kompetansehevende aktiviteten foregår derfor bedriftsinternt (med basis i oppdragsvirksomhet). Den bedriftsinterne opplæringen sikrer bl a at enkeltindividenes kompetanseoppbygging utgjør et direkte bidrag i styrkingen av bedriftens totale kompetansebase.

En undersøkelse om kompetansevirksomheten i det private næringslivet viste at ulike former for interne kurs, drevet av bedriftenes ansatte, var de mest benyttede tiltakene rettet mot kompetanseheving. Dette gjelder både interne fagkurs og intern lederopplæring. Planlagt jobbrotasjon, lærlingordninger/praksisplasser og introduksjonskurs for nyansatte er eksempler på andre tiltak som ble benyttet med sikte på kompetanseutvikling (Gooderham, Kvitastein og Nordhaug 1996).

Når det gjelder kjøp av kompetansetjenester i form av kurs eller kursplasser fra eksterne leverandører, viste undersøkelsen at private tilbydere tillegges større vekt

enn offentlige tilbydere. En av tre bedrifter kjøpte kompetansetjenester av offentlige leverandører i 1995, mens nærmere to tredjedeler benyttet tjenester fra private aktører.

11.9 MESTERBREVORDNINGEN

Grunnlaget for Mesterbrevnemndas arbeid er lov om mesterbrev i håndverk og annen næring av 20. juni 1986 nr. 35 og forskrifter til loven. Mesterbrevnemnda, oppnevnt ved kgl res av 12. desember 1986, forvalter mesterbrevordningen. Ifølge forskrift til loven er NHO sekretariat for nemnda og står for den praktiske administrasjonen av ordningen. Studieforbundene er aktive som kursarrangører og tilrettelegger slik at elevene samtidig kan stå i jobb.

Mesterbrevnemnda skal bidra til å holde det gode håndverk i hevd og gi mesteren status og konkurransefortrinn. Skulle det forekomme at en mester viser grov forsømmelighet eller gjør seg skyldig i mislige forhold, har nemnda myndighet til å trekke tilbake mesterbrevet. Loven har straffebestemmelser for ulovlig bruk av mestertittelen.

Det er også Mesterbrevnemndas oppgave å gjøre mesterbrevordningen og mesterbegrepet kjent for alle brukere av håndverkets tjenester og produkter - offentlige etater, bedrifter og forbrukere - slik at mesterbedriftene blir foretrukket.

En hovedoppgave for Mesterbrevnemnda er å sørge for at håndverkere som vil etablere seg som næringsdrivende eller gå inn i ledende stilling i sitt fag, får hensiktsmessig utdanning. Denne skal, i tillegg til deres faglige kvalifikasjoner, gi dem et solid grunnlag for å kunne drive næringsvirksomhet på en måte som kundene, de ansatte og samfunnet er tjent med.

Mesterbrevnemnda bestemmer hvilke fag det skal kunne utstedes mesterbrev i, og fastsetter hvilke kvalifikasjoner som må oppfylles for å få mesterbrev.

Mesterutdanningen består av fire fag. Det er økonomi, ledelse, markedsføring og yrkesteori. Målet med økonomifaget er å gi mesterne så omfattende kunnskap om økonomisk planlegging og styring at de kan ta hånd om disse oppgavene i en mindre håndverksbedrift. Målet for ledelsesfaget er å gjøre kandidatene fortrolige med ledelsesbegrepet og mesternes overordnede ansvar, samt hvordan en mester kan etablere et foretak og drive dette ut fra forretningssiden, markedet og øvrige rammebetingelser. Undervisningen har lagt inn en rekke holdningsmål, som yrkesmoral, miljøhensyn, medarbeidermotivering, utviklingstimulans og bedriftslederkvaliteter. Markedsføringsfaget har som mål å lære kandidatene å beherske de elementære ferdighetene som kreves av en leder for en håndverksbedrift, og da med utgangspunkt i en grunnleggende innføring i markedsføringens arbeidsområder og virkemidler. Yrkesteorifaget varierer innenfor de forskjellige håndverksfagene. Hovedmålet her er å gi kandidatene innsikt i de spesielle teoretiske oppgavene en bedriftsleder i vedkommende fag må mestre for å kunne drive godt og forsvarlig. Kurset tar også for seg fagets tradisjoner og søker å utvikle holdninger bygd på grunnleggende verdier som fagstolthet, nøyaktighet og redelighet.

11.10 BEDRIFTSINTERN OPPLÆRING OG PRIVAT TILBUDSVIRKSOMHET

En stor del av kompetanseutviklingen i arbeidslivet skjer internt i den enkelte bedrift eller virksomhet. Mye av denne kompetansen utvikles på grunn av markedskrav og endringer i produksjonsteknologien. Larsen, Longva, Pape og Reichborn (1997) oppsummerer i sine intervjuer med et utvalg på 11 bedrifter at de opplæringsformene som bedriftene nå gjør bruk av, vil bli videreført. Forfatterne skriver: «I

den grad det skjer mønsterendringer, synes det å være en svært gradvis utvikling i retning av:

– enda mer vekt på interne opplæringsformer
– ytterligere oppmerksomhet på jobbpraksis, problemløsning og former for resultat- eller kvalitetsmåling som læringsgrunnlag
– jobbopplæring sammen med leverandør
– selvstudium og mer langvarige eksterne tiltak på arbeidstakers fritid
– sertifikater med større krav ved fornyelse

I noen grad nevnes kortvarige eksterne kurs som mindre viktige i framtiden, men det er på ingen måte noen gjennomgående holdning» (s 152).

Med interne opplæringsformer menes interne kurs i eller utenfor bedriften og ulike former for jobbopplæring, dvs systematiske opplegg med eller uten veileder eller instruktør.

En NHO-undersøkelse som ble gjennomført i Hedmark og Oppland (1994), viser stor variasjon når det gjelder innføring av kompetanse eller teknologi i bedriftene (se figur 11.1).

Figur 11.1 Kilder til kompetanse og teknologi

Bedriftene ble bedt om å sette kryss ved de tre viktigste kildene for kompetanseanskaffelse. Figur 11.1 viser at internopplæring, eksterne kurs og kunder/leverandører rangeres høyest som kilder til ny kompetanse. Det framgår ikke av

undersøkelsen hvilke ulike varianter av kompetanseoppbygging som ligger i begrepet internopplæring. Betegnelsen innebærer både at eksterne konsulenter kommer til bedriften og at bedriftens egne folk gjennomfører oppbygging av kompetanse.

Utdanningsinstitusjoner og forskningsinstitutter var en relativt beskjeden kompetansekilde, og det offentlige veiledningsapparatet kom nederst på lista. Figur 11.1 viser svært stor bredde når det gjelder tilbydere av kompetanse til bedrifter og virksomheter, og at det er nødvendig å knytte kompetanseutviklingen også til den daglige virksomheten. Prøving og feiling i den daglige jobben gir kompetanseutvikling på samme måte som kurs på jobben, deltakelse på andre kurs, studiereiser, utdanning ved skoler, høgskoler og universiteter.

At opplæringen omfatter mange tilbydere og organiseringsformer, er oppsummert hos Larsen, Longva, Pape og Reichborn (1997) på følgende måte: «For viktige opplæringsaktiviteter ser vi konturene av en serie mekanismer som har større likheter med en type markedsstyring enn den mål- og planstyringen som tungt foreskrives i litteraturen. Det er usikkert i hvor sterk grad denne måten å organisere kompetanseutviklingen på er et uttrykk for at bedriftene mener dette er den beste måten, og i hvor stor grad det skyldes at de ikke greier å gjennomføre en mer strukturert og systematisk kompetanseplanlegging. Studier synliggjør imidlertid viktige mekanismer som gir gode argumenter for demonstrert praksis«(s 152-3).

11.10.1 Bedriftsintern opplæring

Mye av den opplæringen som den enkelte trenger for å mestre sitt arbeid, skjer i den enkelte virksomhet. Enhver arbeidstaker vil ha en startkompetanse ved ansettelsen. Deretter må det utvikles en kompetanse knyttet til de spesielle arbeidsoppgavene som den enkelte har i virksomheten. I undersøkelsen utført for NHO oppgir Larsen, Longva, Pape og Reichborn (1997) at 46 pst av stillingene vil kunne mestres innen to måneder under forutsetning av at arbeidstakeren har en utdanning som er passende for stillingen. Etter at stillingen mestres, vil det hele tiden være bruk for å utvikle kompetansen for å kunne utføre jobben best mulig, i tillegg til at det vil oppstå behov for omstilling og dermed ny kompetanse.

I virksomhetene skjer det en rekke former for organisert kompetanseutvikling. Det blir arrangert kurs. Det finnes også forskjellige opplæringstilbud som virksomhetene kan benytte seg av, og hvor de betaler for sine ansatte. Det finnes i tillegg en rekke mer uformelle kilder til kompetanse.

Alle de viktigste hovedavtalene inneholder avsnitt om kompetanseutvikling i virksomhetene, se kapittel 10.5. En god del, særlig større bedrifter, har utviklingsplaner og programmer for kompetanseutvikling. På den annen side blir kompetanseutvikling i mange tilfeller lite systematisk behandlet i andre virksomheter. I mange virksomheter er kompetanseutvikling i stor grad overlatt til den enkelte arbeidstaker. Den enkeltes motivasjon for etter- og videreutdanning kan derfor være avgjørende, og dette vil kunne være en forklaring på noen av de forskjellene vi ser når det gjelder bruk av etter- og videreutdanning i arbeidslivet i forhold til utdanningsnivå, se kapittel 10.6.1.

I en oppsummering om bedriften som lærested skriver Larsen, Longva, Pape og Reichborn (1997):

> «Bedriftene i utvalget bruker fra 1,5 til 4,5 pst av arbeidstiden på aktiviteter knyttet til opplæring og tar først og fremst ansvar for opplæring som styres av kortsiktige behov. Opplæringen som bedrives er hovedsakelig drevet frem av ulike markedskrav og endringer i produksjonsteknologien. Vi finner få eksempler på langsiktige investeringer i mer utviklingsrettet ko-

> mpetanse. Utover dette begrenser bedriftene seg til å skape tilbud og legge forholdene til rette for individuelt initiativ. Bedriftene ser ut til å operere med generøse grenser mellom egne behov og arbeidstakernes ønsker. Dette kan til en viss grad skyldes at bedriftenes behov er uklare, men er samtidig et uttrykk for at ledelsen ønsker å imøtekomme arbeidstakere som tar ansvar for egen opplæring og utvikling. Initiativet til opplæringen bør imidlertid helst komme fra arbeidstakeren selv, og det blir ofte forventet at den gjennomføres på fritiden. Strategisk kompetansebygging for mer fleksible og endringsdyktige bedrifter, synes nærmest å være fraværende» (s 129).

Forfatterne trekker videre fram den uformelle karakten som svært mye av læringen i bedriftene har:

> «Bedriftenes praksis sammenfaller med arbeidstakernes vurdering av det daglige arbeidet som den viktigste kilden til yrkeskunnskap. Organisert opplæring i bedriftene står derfor trolig for bare en svært liten del av den totale kunnskapsproduksjonen i arbeidslivet. En viktig utfordring i fremtiden blir dermed å synliggjøre bedriften som læringsarena. En reform som ikke tar hensyn til denne ekskluderer i følge vårt utvalg avgjørende deler av den kompetansefornyelse norsk næringsliv bygger sin konkurranseevne på» (s 130).

11.10.2 Privat tilbudsvirksomhet

Private konsulentfirmaer er en viktig kilde til oppbygging av kompetanse i private virksomheter, se figur 11.1. Dataene nedenfor bygger på en kartlegging som er gjort etter oppdrag av Næringslivets Hovedorganisasjon, og omfatter norske konsulentfirmaer som arbeider med bedriftsutvikling. Bedriftsutvikling avgrenses i denne sammenhengen til aktiviteter som bidrar til utvikling og omstilling, dvs systematisk arbeid i bedriftene for endring av eksisterende strukturer og prosesser for å sikre bedret måloppnåelse.

Siden det ikke finnes noen samlet oversikt over norske konsulentfirmaer som arbeider med bedriftsutvikling, har utgangspunktet for kartleggingen vært telefonkatalogens «gule sider».

Med en del forbehold viste registreringen at 938 konsulentfirmaer er i aktivitet, hvorav 45 pst er plassert i Oslo.

Tabell 11.6: Noen nøkkeltall for konsulentfirma innenfor bedriftsutvikling.

	Nøkkeltall
Antall bedrifter	938 bedrifter
Fast ansatte	8588 personer
Engasjementer	301 årsverk
Omsetning	6332 mill kroner
Antall kunder	93 800

Klientene spenner over de fleste bransjer og virksomheter fra kommunal og statlig forvaltning til næringsmiddel- og fiskeindustri, prosessindustri, verkstedindustri, service og handel.

Størrelsen på kundebedriftene fordeler seg med 27 pst på bedrifter med færre enn 20 ansatte, 26 pst på bedrifter med 21-50 ansatte, 21 pst på bedrifter med 51-150 ansatte og 26 pst på bedrifter med over 151 ansatte.

Nordhaug og Gooderham mfl viser i sin bok «Kompetanseutvikling i næringslivet» (1996) et mangfoldig spekter av kompetanse- og tjenestetilbud som representanter for konsulentbransjen. De spenner fra spesialiserte funksjonstjenester til systemrettede leverandører. Uten at det finnes helt klare tall, antas det å ha skjedd en betydelig vekst av slik virksomhet i Norge, selv om det også har skjedd en viss avskalling etter en sterk oppblomstring i annen halvdel av åttiårene (s 109 ff).

Nordhaug og Gooderham viste at de firmaene som inngikk i undersøkelsen, hadde vel tredjeparten av salget sitt til offentlig sektor og resten til private bedrifter. Det var vanlig at kunden kom tilbake til samme konsulentfirma for kjøp av nye tjenester. Det vil si at det i mange tilfeller ble etablert mer permanente kundeforbindelser.

Private firmaer som kjøpte konsulenttjenester, henvendte seg i 2/3 av tilfellene til private firmaer og i 1/3 av tilfellene til offentlige kompetansetilbydere. Firmaene ga uttrykk for at de hadde størst forventninger til å få hjelp fra et privat konsulentfirma. På den annen side var det ingen tydelige forskjeller på hvor fornøyd firmaene var med den kompetansen de fikk, om selgeren var privat eller offentlig.

> «De viktigste «overlevelsesfaktorene» hos en privat kompetansetilbyder var medarbeidernes kompetanse, tett kundekontakt og godt omdømme. Behovet for fleksibel tilpasning, kundekjennskap og rask orienterings- og oppdateringsevne illustreres ved faktorene «skreddersydde tjenester«, «langvarig kundeforhold«, «oppdatering av kompetanse» og «evne til hurtig å bli fortrolig med nye bedriftssituasjoner».» (Nordhaug og Gooderham mfl s 123.)

11.11ORGANISASJONENE I ARBEIDSLIVET

Flere av organisasjonene i arbeidslivet tilbyr enten alene eller sammen med sin «motpart» yrkesrettet utdanning på ulike nivåer. Tiltakene er i prinsippet innrettet mot medlemmene, og fungerer derfor hovedsakelig individrettet. På den annen side vil mange bedrifter ha et flertall av fagfolkene og av og til også ledelsen tilsluttet samme organisasjon. Etterutdanningen kan derfor i slike tilfeller fungere mer bedriftsrettet. Et flertall av organisasjonene i arbeidslivet er medlemmer av et studieforbund. Utdanningsvirksomheten kan dermed inngå i oversiktene over studieforbundenes aktiviteter. Nedenfor er det trukket fram tre eksempler.

Eksempel I

Norske Sivilingeniørers Forening (NIF) har 32 500 medlemmer. Hovedtyngden av foreningens yrkesaktive medlemmer arbeider innen privat sektor. NIF er medlem av SAF (Studieforbundet Akademikernes Fellesorganisasjon).

NIFs Studiesenter arrangerer hvert år et stort antall konferanser, kurs og seminarer som dekker mange av de teknologiske fagområdene.

NIF har også etablert en ordning med kompetansegivende sertifikater innenfor en rekke fagområder. Målet med disse PDC-sertifikatene (Professional Development Certificate) er å etablere en arbeidslivsrettet sertifisering av etterutdanning som er anerkjent.

NIFs kursprogrammer utvikles av komiteer. Aktørene er faglig anerkjente nøkkelpersoner i forskjellige tekniske miljøer.

NIFs Studiesenter har f eks i april 1997 faglige tilbud innen følgende hovedfelter:

- Automatisering i fordelingsnettet
- Beregning av stålkonstruksjoner i henhold til NS3472
- Bygging i bysentrum - gjennomføringsmodeller

– Datastøttet telefoni
– Fjernkontor
– Gjennomføring av store utbyggingsprosjekter og samspill i byggeprosessen
– Konferanse om vannforsyningen
– Offshore Loading
– Vegdekker - bruk av kalde masser
– Veiing og dosering

Eksempel 2

Elektrobransjens utviklingssenter (ELBUS) er en stiftelse som er etablert og eid av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i elektrobransjen, henholdsvis Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund (NEKF) og Norges Elektroentreprenørforbund (NELFO). NEKF er medlem av AOF (Arbeidernes Opplysningsforbund).

ELBUS representerer disse to organisasjonenes felles sentrale ressurs for å støtte opp om en målrettet kompetanseoppbygging på alle de områdene som ikke naturlig ivaretas av eierorganisasjonene.

Elektroentreprenørbransjens virksomhet spenner over et vidt område: bygg og anlegg, skips- og båtbygging, offshore og informasjonsteknologi. Bransjen består av mange små og noen få store bedrifter.

Bransjen står overfor store utfordringer på grunn av endringer i samfunnet og markedet, og ikke minst som følge av den teknologiske utviklingen. Det åpnes for ny konkurranse, og andre aktører er parat til å gå inn. Det enkelte foretak og bransjen må i tide forberede seg på den utviklingen som en vet kommer. Bransjen må være forberedt på et hardere marked, med nye konkurranseformer, men samtidig med store utfordringer.

Organisasjonene ønsker kompetanseheving for alle ansatte i bransjen gjennom samarbeid mellom ansatt og arbeidsgiver. Foretakene trenger å styrke sin konkurranseevne, og bransjen som helhet må utvikle evner til å utnytte mulighetene i markedet. Organisasjonene mener kompetanseheving og utnyttelse av ny teknologi er vesentlige faktorer for å lykkes.

Hovedmål med ELBUS:

1. I samarbeid med organisasjonene i elektrobransjen, offentlige etater og andre formålstjenlige organisasjoner etablere en regionalt forankret struktur for bransjens utvikling.
2. Gjennom denne tilføre bransjen kompetanse, slik at foretakene på en økonomisk, ressurs- og miljømessig forsvarlig måte, til enhver tid kan gjennomføre de oppgavene de står overfor i et regionalt, nasjonalt eller internasjonalt marked.

De viktigste områdene hvor ELBUS tilbyr kompetanse, er:
– kurs innen ledelse, økonomi og salg
– kurs innen fagområdet kommunikasjon, svakstrøm og IT
– kurs innen fagområdet installasjonssystemer
– programmerbare logiske styringer (PLS)
– skjemateknikk

I tillegg tilbyr ELBUS flere opplegg i samarbeid med andre kursleverandører og et bredt kurstilbud innen administrativ databehandling.

Eksempel 3

Norske Fysioterapeuters Forbund (NFF) har 6500 medlemmer. Av foreningens yrkesaktive medlemmer arbeider 2700 i offentlig sektor og 2000 i privat sektor. NFFs etterutdanningsprogram består av 60 fysioterapifaglige kurs som er organisert

i moduler. Det er utviklet kursrekker innen områdene barnefysioterapi/habilitering, helse og miljøarbeid, psykiatrisk og psykosomatisk fysioterapi, rehabilitering og manuell terapi. Hver kursrekke består av 10 moduler.

NFFs modulbaserte kurssystem gir fysioterapeuter en mulighet til å systematisere sin etterutdanning innen et avgrenset område av faget. Organisasjonen er medlemmenes lyttepost når det gjelder profesjonens nye helsepolitiske og faglige utfordringer. Etterutdanningen tilbys i forståelse med den offentlig fysioterapeututdanningen. Høgskolens faglige personale brukes i både utviklingen og gjennomføringen av etterutdanningen. Etterutdanningen er delvis betalt av arbeidsgiver eller av den enkelte fysioterapeut selv. I tillegg arrangerer NFF konferanser og seminarer.

1500 fysioterapeuter benytter tilbudet årlig. NFF opprettet i 1989 en spesialistordning for fysioterapeuter. Søkerne må ha 2 1/2 års etter- og videreutdanning og tre års praksis innenfor spesialistområdet. Dette kommer i tillegg til grunnutdanningen i fysioterapi. NFF s sentralstyre har i alt godkjent 539 spesialister i faget. Spesialistområdene er allmenn fysioterapi, barnefysioterapi, helse- og miljøarbeid, idrettsfysioterapi, manuell terapi, psykiatrisk og psykosomatisk fysioterapi og rehabilitering.

11.12 MULIGHETENE FOR KONTINUERLIG KOMPETANSEOPPBYGGING FOR DEN ENKELTE OG FOR VIRKSOMHETENE - OPPSUMMERING

Dagens tilbudsstruktur for etter- og videreutdanning gir et komplekst bilde. Det er mange aktører, og det er vanskelig å skaffe seg fullstendig oversikt over feltet. Det finnes heller ikke forskning som gir et bredt bilde av den totale aktiviteten innenfor etter- og videreutdanning.

På offentlig side finnes det to grupper tilbydere. Den ene er de etablerte undervisningsinstitusjonene på videregående og høyere nivå som skal bidra med etter- og videreutdanning innenfor sine fagfelter. Noen er aktive på markedet, mens andre har svært liten aktivitet knyttet til etter- og videreutdanning. Dersom det skal være et fungerende marked med både private og offentlige tilbydere, er det nødvendig at disse institusjonene blir mer sentrale aktører på dette området. For å få til dette kan det være nødvendig med endring av rammevilkårene for de offentlige institusjonene. Det kan også være nødvendig å opprette nettverk som bringer utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet i nærmere kontakt med hverandre.

Den andre er gruppen av offentlige institusjoner som er spesielt opprettet for å bidra med kompetanseheving i arbeidslivet. Noen av disse opererer i nær sammenheng med offentlige støtteordninger, mens andre fungerer mer i likhet med private tilbydere.

Studieforbundene og de frittstående fjernundervisningsinstitusjonene befinner seg i en mellomstilling mellom det private og det offentlige feltet. De er privat eid, men en stor del av virksomheten innenfor etter- og videreutdanning drives med offentlig støtte.

En del andre organisasjoner er også aktive kompetansetilbydere. Oftest gir disse tilbud rettet spesielt mot de profesjonene som organisasjonene selv organiserer.

På privat side finnes det undervisningsinstitusjoner som fungerer på kompetansemarkedet på samme måte som offentlige. Noen av disse har forholdsvis stor aktivitet rettet direkte mot virksomheter.

Det finnes også et stort antall bedrifter opprettet spesielt for å bistå arbeidslivet med kompetanseutvikling. Mange av disse tilbyr også etter- og videreutdanning både til privat og offentlig sektor.

Til sist må det understrekes at en rekke virksomheter organiserer kompetanseoppbyggingen internt. Noen steder skjer det ved hjelp av egne folk, andre ganger ved hjelp av leverandører og andre kompetansetilbydere. Dette er en viktig del av kompetanseoppbyggingen i norske virksomheter, og en etter- og videreutdanningsreform må stimulere til at slike interne tiltak fortsetter.

Bildet som avtegner seg av tilbudssiden, er altså et offentlig utdanningssystem som i hovedsak tilbyr etter- og videreutdanning på et individmarked. De henvender seg til den enkelte og forsøker å dekke ulike individuelle behov for kompetanse. Svært mange av de etter- og videreutdanningsbehovene som dekkes på denne måten, samsvarer med de ønsker om kompetanseoppbygging som arbeidslivet har. Utdanningssystemets aktivitet rettet mot virksomheter er samlet sett liten. Unntakene utgjøres av en del aktive ressurssentre og avdelinger ved universiteter og høgskoler, samt stiftelser knyttet til disse.

Studieforbundenes og fjernundervisningsinstitusjonenes virksomhet retter seg hovedsakelig mot individer. Noen steder driver de imidlertid virksomhetsrettede aktiviteter.

Fra privat side er aktiviteten konsentrert om tilbud rettet mot virksomhetene, men med mange individrettede tilbud særlig fra private utdanningsinstitusjoner.

KAPITTEL12

Nye opplæringsarenaer og utfordringer for tilbudsmiljøene

Hovedpunkter

Et bedre etter- og videreutdanningstilbud vil kreve omstillinger og omprioriteringer fra det offentlige utdanningssystemet. Undervisningsformene må utvikles videre og ny teknologi utprøves samtidig som kompetanseutviklingen kan skje på stadig nye arenaer. Fleksibilitet fra tilbyderne for å møte kompetansebehovene er nødvendig, og ny kompetanse må utvikles gjennom økende kontakt mellom tilbudsmiljøene og etterspørrerne. Det bør etableres mest mulig like konkurranseforhold mellom offentlige og private kompetanseleverandører. Samtidig vil en rasjonell arbeidsdeling fordre både sentral og lokal koordinering.

12.1 NYE UNDERVISNINGSFORMER OG OPPLÆRINGSARENAER

Fleksibilitet i innhold, omfang, tilgjengelighet og formidlingsform og bruk av ny teknologi krever nye undervisningsformer og opplæringsarenaer. Voksenpedagogikken må utvikles videre. Dette fordrer omstillinger også i de offentlige utdanningsinstitusjonene og nødvendiggjør nye samarbeidsmønstre mellom tilbydere og brukere. Utdanningsinstitusjonene og andre kompetansetilbydere må noen ganger konkurrere og andre ganger koordinere sin virksomhet for å få mest mulig ut av ressursene. Studieaktivitetene vil kunne foregå med samlinger på utdanningsinstitusjonen og med tilrettelagte aktiviteter på arbeidsplassen, men mye av aktiviteten vil foregå i den enkeltes hjem eller på et ressurssenter eller et bibliotek der man har tilgang til Internett-tjenester. Den studerende vil få et hovedansvar for egen læring, og lærerrollen vil endres i retning av veiledning.

Det er grunn til å anta at det kan være en betydelig gevinst å hente ved metodisk/pedagogisk tilrettelegging innenfor de læringsarenaene som voksne forholder seg til. Dette gjelder så vel tilpasset undervisningsmateriell, bruk av nye medier, pedagogisk metode med bl a stor vekt på selvlæring og samarbeidslæring, veiledning, lærerrolle og bevissthet i forhold til at læring også skjer i situasjoner som nødvendigvis ikke i utgangspunktet er definert som en undervisningssituasjon.

Forskning om voksenopplæring og voksenpedagogikk legger vekt på følgende prinsipper for voksnes læring:

- Voksne er best motivert for læring som har sammenheng med deres livssituasjon.
- Voksne lærer lettere hvis de kan være aktive og påvirke sin egen læringssituasjon.
- Voksne har innsikt og erfaringer som læringen må ta utgangspunkt i og bygge på, og som bør tas i bruk som læremateriale.
- Voksne er interessert i å lære for å kunne løse problemer eller oppgaver.
- Voksne lærer lettere når teori og praksis ikke er atskilt, men kombinert i læringsprosessen. (NOU 1986: 23 *Livslang læring* .)

Disse læringsprinsippene gjelder i stor grad også for opplæring av barn og ungdom, men konsekvensene i den konkrete opplæringssituasjonen blir høyst ulike for barn

og ungdom og for voksne. Ut fra prinsippene ovenfor synes veiledning å være et viktig element som må ivaretas på læringsarenaene for voksne.

Mennesket lærer gjennom hele livet - i alle livets faser og situasjoner. Det er likevel noen metodiske/pedagogiske forutsetninger for å skape gode læringsarenaer for voksne som bør trekkes fram i tilknytning til

– offentlige utdanningsinstitusjoner
– frivillige organisasjoner
– arbeidsplasser
– biblioteker
– fjernundervisning og åpen fleksibel læring gjennom elektroniske nettverk

12.1.1 Offentlige utdanningsinstitusjoner

Det offentlige utdanningssystemet har utviklet seg i en tilbudsstyrt tradisjon med en god pedagogisk tilrettelegging i forhold til sine primære målgrupper. Dette passer ikke nødvendigvis sammen med de behovene voksne har innenfor de ulike nivåene i utdanningssystemet. For det offentlige utdanningssystemet er det derfor nå en hovedutfordring å tilrettelegge slik at innhold, pedagogikk og tilgjengelighet blir tilpasset de voksnes særskilte behov.

En helt sentral motivasjonsfaktor for at voksne skal starte opp og fullføre opplæring, er at de erfarer at opplæringen er direkte knyttet til deres konkrete behov for læring. Dette gjelder uansett hvilken type opplæring de måtte ønske. Det er derfor avgjørende at tilbyderne sammen med den enkelte bruker konkret definerer hvilke opplæringsbehov den enkelte har, uansett nivå i utdanningen. En måte å møte en slik utfordringen på kan f eks være å opprette et team på det nivået i utdanningssystemet som er utdanningsansvarlig, med faglig kompetanse i denne typen veiledning.

Med utgangspunkt i en slik behovskartlegging kan det så legges individuelle opplæringsplaner som tilfredsstiller den enkeltes behov for opplæring enten den er relatert til arbeidssituasjon, grunnutdanning eller etter- og videreutdanning. Stoffutvalg for opplæringen må med andre ord fokusere på hva den enkelte har behov for å lære, og settes sammen deretter. Fokus på innhold, pedagogisk tilrettelegging og gjennomføring av opplæringstilbudet flyttes fra tilbyder til bruker. Det vil være en utfordring å få denne holdningen til å prege hele det offentlige utdanningssystemet.

Opplæringssituasjonen må tilrettelegges slik at voksne selv i størst mulig grad får ansvar for gjennomføring og fullføring av opplæringen. Vektlegging på metoder for selvlæring og samarbeidslæring er i denne sammenhengen viktig. Her stiller de voksne med høyst ulik forutsetning i utgangspunktet. Individuell tilpasning og progresjon vil derfor være avgjørende også her.

Lærerrollen blir viktig. Gjennom arbeid i studietilbud spesielt tilpasset voksne, arbeid for ressurssentrene, arbeidsmarkedsopplæringssentra, voksenopplæringssentra og studieorganisasjonene vil mange lærere ha erfaring med å undervise og veilede voksne. Denne kompetansen må utvikles videre og spres til flere. I studietilbudene for voksne må profesjonell veiledning så vel faglig som holdningsmessig vektlegges.

12.1.2 Frivillige organisasjoner som læringsarena for voksne

Den organiserte etter- og videreutdanningen som studieforbundene står for, skjer i nært samarbeid med medlemsorganisasjonene, og rekrutteringen til deltakelse i

ulike fag og nivåer tar utgangspunkt i et allerede eksisterende nettverk. Voksenpedagogikk og -didaktikk er skilt ut som egne fagområder i studieforbundenes virksomhet, og det drives omfattende opplæring av egne kursledere og lærere. Til sammen 5072 medarbeider deltok i 1996 i medarbeideropplæring.

Den pedagogiske innfallsvinkelen som studieforbundene baserer seg på, er studieringen, med dialog og samhandling. Læreren/ringlederen er en som vet mer om temaet enn andre, men som ellers er likestilt med de andre deltakerne. Som motivasjonsfaktor brukes deltakernes praktiske kompetanse som eksempler, og læringen er ofte nytterelatert. En viktig del av studieringen er å skape trygghet i læresituasjonen, og det legges vekt på at alle bidrar med noe i læringsdialogen.

Ved å nyttiggjøre seg studieringenes pedagogiske metode er studieforbundene gjennom sine medlemsorganisasjoner f eks en viktig arena for opplæring av ledere på alle nivåer. Studieforbundene innehar viktig pedagogisk erfaring og kompetanse i å motivere, administrere og lede denne opplæringen.

Metoden brukes også i opplæringen innenfor fagområdene musikk, dans, drama og kulturformidling. Fellesskapslæring med trygghet og deltakelse er også grunnleggende i folkehøgskolens pedagogikk, ofte kombinert med skapende aktiviteter. Også for studieforbundene vil det være en utfordring at denne grunnholdningen skal prege alle tilbud til voksne.

12.1.3 Arbeidsplassen som læringsarena for voksne

I MMI-undersøkelsen (Dalen 1966) uttalte over halvparten av arbeidstakerne at de ikke ønsket å delta i formalisert etterutdanning. Larsen, Longva, Pape og Reichborn (1997) skriver i sin rapport at dette også kan tolkes som frykt for ikke å mestre et formalisert undervisningsopplegg. Rapportens konklusjon er at dersom en skal heve utdanningsnivået til arbeidstakere med lav utdanningsmotivasjon og kanskje dårlige erfaringer fra skolevesenet, må antakelig arbeidsplassen i større grad tas i bruk som læringsarena (s 3-154). Dette er et insitament for arbeidsgivere til å utvikle arbeidsplassene til lærende organisasjoner.

I denne sammenhengen er ordninger for dokumentasjon (beskrivelse) og verdsetting (f eks i forhold til det offentlige utdanningssystemet) av læring som skjer på arbeidsplassen, en viktig utfordring.

De pedagogiske/metodiske prinsippene som kjennetegner arbeidsplassen som en lærende organisasjon, er bl a beskrevet i rapporten «Den lærende organisasjon» fra EUs Task Force Human Resources (1993):

> «Der vil blive behov for nye selvindlæringsstrategier, nye roller for virksomhedens uddannelsespersonale som uddannelseskonsulenter, og i takt med den organisatoriske udvikling vil prosjektstyring og uddannelsesudvikling gå op i en højere helhed i Den Lærende Organisation.»

Det påpekes videre at det handler om å spre en lærende prosess gjennom hele organisasjonen og å integrere den i hele virksomheten. Dette vil medføre radikale endringer innenfor organisasjonspolitikk, arbeidsmønstre og utdannelsesmetoder. Sentralt i dette står behovet for å utvikle handlingskompetanse som bygger på prosessorienterte kvalifikasjoner, nøkkelkvalifikasjoner, endringskvalifikasjoner, strategiske kvalifikasjoner, kvalitetskvalifikasjoner og metakvalifikasjoner.

Pedagogiske/metodiske utfordringer knyttet til arbeidsplassen som læringsarena og mulighet for tilgang til ekstern kompetanse f eks gjennom elektroniske nettverk, blir derfor en sentral utfordring.

12.1.4 Bibliotekene

Personer som tar etter- eller videreutdanning vil ha behov for tilgang til lokale samlingssteder. Når det gjelder opplæring på videregående og høyre nivå, vil læresteedenes biblioteker være slike naturlige forankringspunkter. Siden ikke alle kommuner og tettsteder har tilgang til utdanningsinstitusjonenes biblioteklokaler og -tjenester, vil det være mulig å tenke seg at folkebibliotekene kan være et slikt forankringspunkt. Grunner som taler for dette, er at bibliotekene stort sett er knyttet sammen i et IT-nettverk selv om enkelte grunnleggende samordningstiltak på dette området ikke er gjennomført. Det betyr at de vil kunne være kommunikasjonssentraler for voksne som ikke har tilgang til et kommunikasjonsnett selv.

Bibliotekene har allerede et system for formidling av faglitteratur. Økningen i antallet fjernundervisningsstudenter har ført til en sterk belastning på dette systemet og gjort at det ikke fungerer i alle sammenhenger. De fleste bibliotekene har lokaler som studiegrupper kan benytte, og disse vil kunne fungere som samlingssteder. Dette gir en mulighet for å utruste folkebibliotekene slik at de kan betjene den stigende etterspørselen og utenom studiestedene bli et samlingssted fjernstudenter bruker til studieformål. Kombinert bruk av utdanningsinstitusjonens bibliotek og det lokale folkebiblioteket vil medføre at fjernstudentene kan få tilnærmet de samme bibliotektjenestene som nærstudentene. Utdanningsmyndighetene har imidlertid presisert at det må være utdanningsinstitusjonene som har ansvar for å planlegge og drive bibliotek- og informasjonstjenester for sine elever og studenter, også fjernstudentene. Utdanningsinstitusjonene må derfor ha ansvaret for en samlet strategi for hvordan faglitteratur og faglig dokumentasjon skal kunne gjøres ?

Selv om det vanligvis forutsettes at studentene skaffer seg pensumlitteraturen selv, er det likevel et problem at viktige fagbøker i mange tilfeller bare finnes i et fåtall eksemplarer. Informasjonskunnskap bør være en integrert del av alle videreutdanningsstudier. Digitale læremidler må forventes å revolusjonere store deler av utdanningsvesenet nasjonalt og internasjonalt. Digitale læremidler vil kunne heve kvaliteten på den utdanningen som blir gitt og vil også kunne redusere enkelte kostnader. Gjennom interaktive løsninger vil utdanningstilbudene lettere kunne tilpasses den enkeltes nivå, behov og muligheter.

Biblioteksystemet har en desentralisert struktur som gjør det rimelig lett tilgjengelig. Samtidig er det bygd opp et støttesystem fra fylkesbibliotekene. Dette systemet supplerer det enkelte folkebiblioteks samlinger gjennom en nasjonal fjernlånsordning, og bidrar dessuten til kompetanseoppbygging ved å arrangere møter og kurs. Det kan være nødvendig at det tas et helhetlig grep om fjernlånspolitikken slik at informasjonsressurser i et samlet bibliotekvesen kan utnyttes best mulig. Tilgjengelighet til slike ressurser må ses i sammenheng med overordnede mål om lik rett til utdanning.

Lokale bibliotekers funksjon som «møteplass» og faglig ressurs for deltakere i videregående opplæring både når det gjelder læremidler og IT-verktøy, prøves ut i prosjektet «Brukertilpasset opplæring for voksne». Det er i like stor grad naturlig å tenke seg at bibliotekene i fremtiden får en tilsvarende funksjon for deltakere som får grunnskoleopplæring. Dersom bibliotekene skal utgjøre en nettverksmulighet, må det selvfølgelig investeres i Internet-tilknytning for alle bibliotekene.

Med den forventede økningen i antallet som deltar i etter- og videreutdanning utenfor studiestedene, vil det oppstå et betydelig press på tjenester og ressurser i fagbibliotek og folkebibliotek. Dette innebærer at det er nødvendig for biblioteksektoren å planlegge og iverksette spesielle tiltak for å møte etterspørselen. For eksempel kan slike tiltak iverksettes ut fra en helhetlig strategi som de statlige bibliotekmyndigheter i fellesskap utarbeider.

Fylkeskommunene og kommunene har hovedansvaret for bibliotekdriften utenfor de høyere utdanningsinstitusjonene. Gjennomføring av tiltak på de regionale og lokale plan vil være helt avhengig av at alle forvaltningsnivåer følger opp og bl a bidrar med sin del for å effektivisere den faglige og teknologibaserte infrastrukturen som bibliotekene representerer. Selv om det må arbeides med en overordnet felles strategi på området, er det likevel mulig å nevne eksempler på tiltak som kan følges opp:

- fylkesplanarbeidet kan brukes for å sikre best mulig ressursutnyttelse på alle forvaltningsnivåer
- kommunale og interkommunale studiesentre kan etableres tilknyttet bibliotek
- informasjon om studietilbud på nettet
- en kan vurdere å etablere et eget kompetansesenter for bibliotek, fjernundervisning og IT-baserte nettverk
- utdanningsmyndighetene kan sikre at det etableres en systematisk opplæring i bruk av bibliotek- og informasjonstjenester innenfor en helhetlig ramme med progresjon i vanskelighetsgrad fra grunnskole til høyere utdanning
- kompetanseheving for bibliotekansatte, særlig innen informasjonsteknologi og pedagogikk.

12.1.5 Fjernundervisning og åpen fleksibel læring gjennom elektroniske nettverk

Uttrykket «det totale læringsmiljø» er brukt for å beskrive den fleksibiliteten i læresituasjon og læringsomgivelser som kreves for å kunne tilby faglig, menneskelig og organisatorisk gode opplegg for dagens og morgendagens voksne. F eks har NKS i denne sammenhengen inndelt læringsmiljøet i «undervisningsressurser«, «miljøressurser» og «egne ressurser». Inndelingen illustrerer at læring og utveksling av kunnskap ikke bare foregår i tradisjonelle skolemiljøer. For voksne foregår læringen like mye i interaksjon med kolleger, familie, venner og nærmiljø.

Kjernen i fjernundervisning (og åpen læring) er kombinasjonen av fleksibilitet og mulighet for faglig og mellommenneskelig kontakt. Like viktig er at fjernundervisning er en kostnadseffektiv opplæringsform, som krever lite fravær blant arbeidstakerne og er forholdsvis enkel å administrere.

Faglig svake er mer enn faglig sterke elever avhengige av et nært forhold til sin lærer. Ved kombinert undervisning, som omfatter samlinger eller lokal tilrettelegging i tillegg til korrespondanse pr brev eller elektronikk, styrkes deltakernes mulighet til å utvikle positive kontakter med tilbydermiljøet. Forsøk med kompetanseutvikling i treforedlings- og trelastindustrien viser at når en mellomleder eller kontaktperson fungerer som opplæringskontakt, og kontaktmøter blir arrangert mellom de periodene da deltakerne arbeider med undervisningsbrev (f eks 14 dagers mellomrom), bedres deltakernes forankring i læreprosessen (Medalen-rapporten s 11-12). Denne modellen beskriver en læreprosess uten tradisjonelle skolebygninger og lærere. Begreper som «lærer» og «skoletime» er erstattet av «kontaktperson» og «kontaktmøte». Detaljer som disse vil i mange tilfeller være avgjørende for voksne med lav utdanning. En slik bedriftstilpasset modell kan f eks vurderes videreført ikke minst i små og mellomstore bedrifter.

I planen *IT i norsk utdanning - Plan for 1996-99* nevnes et spesielt behov for bruk av og tilgang til IT i forbindelse med yrkesrettet etter- og videreutdanning (s 23-24). Bruk av IT i fjernundervisning kan være et reelt hjelpemiddel til å oppfylle målet om å gjøre opplæringssituasjonen for voksne mest mulig fleksibel og tilpasset individuelle behov. I rapporten FLICE (Flexible Learning in Continuing Educa-

tion), NFF (Norsk Forbund for Fjernundervisning) 1996, påpekes det at med nye læringsformer basert på ny teknologi er fjernundervisning blitt nærundervisning.

Erfaringer fra forsøk innenfor dette feltet (bl a NITOL-prosjektet ved NTNU, HIST, HSH og HIA) synes å vise konturene av en læringsarena hvor det ikke skilles mellom studenter som sitter i forelesningssalen og mottar undervisningen eller som sitter foran PC-en på arbeidsplassen, ved kjøkkenbordet hjemme på Løten eller i Singapore. Økonomiske fordeler knyttet til «gjenbruk» og «flerbruk» av undervisning og læremidler synes umiddelbare. Undervisningen/forelesningen synes også å smelte sammen med læremidlene. Læremidler integrerer ulike medier og er strukturert i brukerstyrte hyperstrukturer. Lærerens rolle endres til veileder, både overfor den som skal lære og eventuell lokal tilrettelegger. Erfaring tilsier at en strukturert og planmessig kontakt mellom lærer og student gjennom studieløpet bedrer læringsresultatene. Forsøk og pilotprosjekt viser gode læringsresultater, men det er stort behov for forsterket innsats for å utvikle større viten om de læringsteoretiske utfordringene innen dette feltet.

12.2 UTFORDRINGENE I STIKKORD

Utfordringene for tilbudsmiljøene kan innledningsvis oppsummeres i fire stikkord. Disse utfordringene må alle utdanningsmiljøene forholde seg til, og spesielt det offentlige tilbudssystemet må iverksette tiltak for å fungere bedre på kompetansemarkedet i framtiden.

Fleksibilitet

Fleksibilitet er nødvendig både i forhold til tilbudenes innhold og opplæringsarenaer. Med pedagogisk innsikt i hvordan ny teknologi kan anvendes for å formidle og understøtte læring, samt større utbud av mer fleksible utdanningstilbud som tar i bruk slik teknologi, endres læringsarenaene slik vi har kjent dem, og innhold kan komponeres i stadig nye varianter tilpasset ulike brukere. Fordi arbeidsmarkedet strammes til og en ønsker å nå alle grupper, vil det være en spesiell utfordring å tilrettelegge utdanningstilbudene slik at de kan kombineres med jobb eller omsorgsarbeid.

Rammebetingelser

Det er en utfordring å endre rammebetingelsene på en slik måte at de offentlige tilbudsmiljøene kan tilfredsstille kravene til å drive grunnutdanning av høy kvalitet samtidig som behovet for etter- og videreutdanning for voksne skal dekkes. Dette vil kreve investeringer i forhold til digital kommunikasjon og dokumentasjon og systematisk kompetanseoppbygging innenfor dette feltet. For alle tilbudsmiljøer er det ønskelig med tiltak i forhold til bl a IT-utvikling, arbeidsvilkår og økonomiske rammer, spesielt for å kunne utvikle etter- og videreutdanning av høy kvalitet for nye målgrupper.

Kontakt mellom tilbyder og etterspørrer

Det vil ikke være mulig å få til den ønskede fleksibiliteten fra tilbudsmiljøene uten et informasjonssystem som etterspørrerne kan bruke, og gode samhandlingsmuligheter mellom tilbydere og etterspørrere. Ny teknologi gir store muligheter for fleksibel tilpasning, men stiller også store krav til informasjon og kommunikasjon. Nettopp i samspillet mellom kompetansetilbyderne og de som har behov for kompetanse, vil ny kunnskap kunne oppstå og ringvirkninger skapes.

Koordinering og konkurranse

En effektiv arbeidsdeling forutsetter koordinering og kontakt mellom tilbyderne. Noen oppgaver vil enkelte tilbydere kunne løse enklere enn andre. Med store udekte behov vil det være nyttig med en arbeidsdeling som gir en koordinert innsats fra tilbudsmiljøene. En slik koordinering kan skje sentralt via Norgesnettet og

regionalt gjennom et regionalt organ som f eks Arbeidsmarkedsrådet. Men i noen tilfeller vil det kunne gi rasjonell ressursbruk å etablere en konkurranse mellom tilbydere. Både kvalitet, pris og fleksibilitet kan være relevante områder å konkurrere på. Forutsetningen for en reell konkurranse er likevel at de konkurrerende parter stiller på like fot.

12.3 UTFORDRINGER FOR TILBUDSMILJØENE

I MMIs utvalgsundersøkelse om etterutdanning (Dalen 1996) uttalte 2/3 av de spurte at opplæring gjennom det daglige arbeidet betød mest for jobben. 12 pst svarte at den yrkesutdanningen de fikk på skoler og studiesteder betød mest, og bare 7 pst svarte den organiserte opplæringen de fikk i forbindelse med arbeidet. På spørsmål om hva som betydde mest for svareren personlig, økte andelen som svarte yrkesutdanning til 21 pst, men fortsatt svarte 57 pst det daglige arbeidet. Det var de med minst utdanning som vurderte opplæringen og kunnskapene gjennom det daglige arbeidet høyest, mens de med høyest utdanning hadde mer tro på yrkesutdanning. Likevel var det slik at også akademikerne mente at det daglige arbeidet betød mest.

Flere mellomstore og mange store virksomheter vil ha egne programmer for å ivareta kompetanseutvikling, men for andre mellomstore og de fleste små virksomheter vil det kreves bistand fra eksterne aktører. Et godt organisert marked for kompetanseutvikling vil derfor måtte bestå av virksomheter som er bevisst de behovene de har for å vedlikeholde og utvikle ny kompetanse, og tilbydere som har god kontakt med etterspørrerne.

Forholdet mellom å ta grunnskoleeksamen eller videregående opplæring, og en kompetanseutvikling med utgangspunkt i virksomhetenes behov, kan være mangesidig. Ut fra den enkeltes behov må voksne som ønsker en ny sjanse til å ta grunnskole eller videregående opplæring, få mulighet til å gjennomføre dette. Fra tilbudssiden kan dette møtes ved at grunnskoleopplæring eller videregående opplæring kan inngå som en del av den nye kompetansen som voksne trenger i sitt nåværende arbeid eller i en ny jobb. Dette åpner for at formell opplæring både på grunnskole- og videregående nivå kan organiseres på arbeidsplassen eller i samarbeid mellom virksomheter, men tiltakene kan også gjennomføres ved en skole, hjemme eller andre steder i regi av et studieforbund eller en fjernundervisningsinstitusjon. Kommune og fylkeskommune har ansvar for at slike tilbud når den enkelte, mens virksomhetene på sin side må tilpasse disse tilbudene til sine planer for kompetanseutvikling. Dette stiller tilbudsmiljøene overfor store utfordringer og krav om aktiv medvirkning og nært samarbeid med arbeidslivet.

Som tidligere omtalt er lokal koordinering en viktig utfordring. I rundskrivet H-32/93 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet, som omtaler opprettelse av arbeidsmarkedsråd, heter det at:

«.... Rådet bør ha en rådgivende funksjon overfor fylkesskolemyndigheter, yrkesopplæringsnemnda, fylkesnæringsmyndighetene og fylkesarbeidssjefen. Hovedmålet er å få til en god samordning på administrativt nivå.

Aktuelle samarbeidspartnere vil i første rekke være fylkeskommunale myndigheter (videregående skole, yrkesopplæringsnemndene og næringsmyndighetene). Arbeidsmarkedsetaten, partene i arbeidslivet, fylkesmann og statens utdanningsdirektør. I tillegg kan det være aktuelt å trekke inn andre aktører som f. eks. fylkestrygdekontoret, studieforbundene mv.

Arbeidsmarkedsrådet bør ta initiativet til at det etableres et forpliktende samarbeid på fylkesnivå med sikte på best mulig utnytting av de samlede ressurser. Målet bør være å sikre fylkesvis samordning for å fremme effektivitet av ulike offentlige

innsatser, bl a slik det blir en god dialog mellom arbeidsmarkedspolitikken, utdanningspolitikken og av regionale/lokale næringsplaner, slik at kompetanseheving og næringsutvikling ses i sammenheng.

Arbeidsmarkedsrådet på fylkesnivå bør være en naturlig referansegruppe for forsøksprosjekter i grenselandet arbeidsmarkedspolitikk-/utdanningspolitikk/-næringsutvikling mm. .....»

Formålet med Arbeidsmarkedsrådet ser ut til å være forholdsvis likt de regionale samordningsbehov som etter- og videreutdanningen krever. Men rådene fungerer ulikt og enkelte fylker har andre koordineringsløsninger. Arbeidsmarkedsrådet kan ikke vedta forpliktelser for medlemmene i rådet. Rådet er likevel et verdifullt koordineringsorgan.

12.3.1 Grunnskolen

Det er et begrenset antall voksne som formelt sett behøver å fullføre grunnskoleopplæring i voksen alder. Likevel gir en del personer som er i arbeid og som har vitnemål fra grunnskolen, uttrykk for at deres lese- og skriveferdigheter er så mangelfulle at de har vanskelig for å lese og forstå instruksjoner. Dette bekrefter antakelsene om at behovskartlegging krever utradisjonelle innfallsvinkler dersom de reelle behovstallene skal avdekkes. Uten at dette er klart dokumentert, er det grunn til å tro at det er en klar sammenheng mellom tilbud og etterspørsel. I de kommunene (eller fylkene) hvor man driver aktiv politikk på dette området, er det langt flere voksne som tar grunnskoleeksamen enn i de kommunene som har mer sporadiske tiltak. Utdanningsnivået i fylket kan forklare noe av denne forskjellen, men det kan også være kulturelt betinget ved at det i miljøer med lavt utdanningsnivå kan være få som føler et behov for mer utdanning. Når behovet for grunnskoleopplæring skal behovsfestes, er det nødvendig å legge det funksjonelle kompetansenivået til grunn.

Ifølge tilstandsrapportene fra de statlige utdanningskontorene for 1996 og andre kilder kan situasjonen på grunnskoleområdet oppsummeres på følgende måte:

- Tilbud om grunnskoleopplæring for voksne er lavt prioritert i kommunene. Kommunene har i svært liten grad gjennomført systematiske behovskartlegginger, men antar at behovet er lite. Pågående utviklingsarbeid og tall fra arbeidsmarkedsetaten viser at behovet er langt større enn kommunene antar. Mye grunnskoleopplæring for voksne finansieres av arbeidsmarkedsetaten, selv om det etter lovgivningen er kommunens ansvar.
- Få kommuner har utviklet planer for voksenopplæring. Der planer er utviklet, omfatter de kun spesialundervisning og norskopplæring for fremmedspråklige voksne.
- Samarbeid mellom ulike aktører foregår i hovedsak på fylkesnivå, der arbeidsmarkedsrådene fungerer som samarbeidsarena. Der formelt samarbeid er etablert, omfatter det hittil gjensidig informasjon om de ulike aktørenes arbeid/opplæringstiltak. Utfordringen i det videre arbeidet vil være å utvikle målrettet samarbeid om konkrete gjennomføringstiltak.
- Norskopplæring for fremmedspråklige voksne gjennomføres i det alt vesentlige etter departementets retningslinjer og forventninger. Det er imidlertid en utfordring å utvikle bedre samarbeid mellom utdanningssektoren og arbeidslivet for å sette språkopplæring inn i arbeidssammenheng både sosialt og faglig.

Det er en spesiell utfordring at de fleste primærkommunene er for små til å kunne drive grunnskoleopplæring for voksne på en rasjonell måte. Elevgrunnlaget er lite og skiftende, og sjansene for å etablere et slagkraftig fagmiljø tilsvarende dårlig.

Å skaffe seg grunnskoleopplæring i voksen alder krever lave terskler inn i opplæringsituasjonen. Tidligere negative erfaringer med skolen kan være en hindring. Det er liten eller ingen anerkjennelse fra samfunnet som motiverer til å innrømme at en har behov for slik opplæring i voksen alder. For fremmedspråklige vil i tillegg kulturelle barrierer så vel som mangelfull kjennskap til det norske utdanningssystemet være reelle hindringer.

Dersom brukernes behov er utgangspunkt og basis for etterspørselsstyrte opplæringstilbud, møter vi en annen utfordring. Opplæringen må «skreddersys» både faglig og organisatorisk for den enkelte. Det må legges til rette for at de «hullene» av kunnskap og ferdigheter som den enkelte trenger å fylle, blir styrende for innholdet i tilbudet. Dette gjør det nødvendig med samarbeid mellom flere parter, både arbeidsgiver, deltaker og opplæringsarrangør. Det er grunn til å anta at voksne med behov for grunnskoleopplæring har spesielt behov for bistand og motivasjon for å nå målet om reell grunnskolekompetanse. Dette krever en fortsatt satsing på å utvikle voksenpedagogikken og benytte lærere med tilstrekkelig voksenpedagogisk kompetanse.

Fleksibilitet og bredde i de metodiske verktøyene som anvendes i opplæringen, er en annen forutsetning for å nå målet for den enkelte om funksjonell kompetanse. Det er bl a avgjørende at IT-bruk også tilrettelegges slik at opplæringen tilpasses brukere med lite erfaring.

12.3.2 Videregående opplæring

Voksne med behov for videregående opplæring kan grovt deles inn i følgende grupper:

- voksne som ønsker studiekompetanse
- voksne som ønsker fagbrev/yrkeskompetanse
- voksne som trenger kvalifikasjoner på delområder innenfor videregående opplæring for å få/beholde jobb
- voksne som ønsker å friske opp eller ajourføre sin videregående opplæring
- voksne som ønsker videregående opplæring på et annet område enn det de har (f eks nytt fagbrev)
- forbedringsprivatister (ofte relativt unge)

Voksne som ønsker videregående opplæring, har visse kjennetegn som kan gi spesielle utfordringer for tilbudsstrukturen:

- De kan være mindre mobile enn ungdom p-g-a jobb, familie m-v. De kan derfor ha større behov for fleksible tilbud eller deltidsopplæring.
- Voksne stiller ofte med relevant realkompetanse innenfor de områdene der de søker opplæring.
- Voksne har ofte klarere preferanser enn ungdom når det gjelder valg av studieretning (kan f eks bare være interessert i hjelpepleierutdanning - ikke i andre tilbud).
- Voksne har ofte i større grad enn ungdom et ønske om opplæring som de ser direkte nytte av i sin livssituasjon.

Voksne kvinners tradisjonelle valg av utdannings- og yrkesveier representerer spesielle utfordringer. I videregående opplæring står en overfor kryssende hensyn. Det kan på den ene siden være ønsket om utdanningsløp som motiverer kvinner til

utdanning, på den andre siden ønsket om å bidra til at kvinner velger mindre tradisjonelt i forhold til utdanning og yrke. Kvinners utdanningsmuligheter ville øke om kvinnene valgte mindre tradisjonelt fordi de mest populære utdanningsretningene blant kvinner ikke har kapasitet til å ta opp alle søkerne.

Det bør være et prinsipp at opplæringstilbudene i langt større grad enn i dag kan tilrettelegges for den enkelte. Dette gir spesielle utfordringer for tilbyderne av utdanning, men tilsier at en vil kunne få bedre effekt og ikke minst en bedre motivasjon for videregående opplæring ved å finne fram til god samhandling mellom virksomheter og videregående opplæringsinstitusjoner. Erfaringer viser at dette gir langt bedre resultater enn å bare gi arbeidstakerne fri for å ta opplæring. Samarbeidet kan f eks omfatte:

– opplæringsplaner for den enkelte
– tilrettelegging av opplæringen - f eks muligheter for å kunne bruke arbeidstid og utstyr på arbeidsplassen i opplæringen
– pedagogisk samarbeid - utføring av arbeidsoppgaver blir en del av opplæringssituasjonen (bør bl a kunne dra nytte av instruktører i forbindelse med lærlingordningen og den opplæringen de har fått)

For å få til et slikt samarbeid må ulike opplæringsarrangører inngå som samarbeidspartnere. Det er derfor en utfordring å finne fram til løsninger hvor den fleksibiliteten som Reform 94 legger opp til, kan utnyttes, samtidig som dette ikke går på bekostning av kvalitet. Mulighetene for fleksibel disponering av lærernes arbeidstid og bruk av skolenes lokaler og utstyr i samarbeid med lokale virksomheters ressurser vil være av betydning for å kunne imøtekomme behovene for kompetanseutvikling.

Det vil være en spesiell utfordring å øke kapasiteten innenfor videregående opplæring. Kapasiteten er i dag lav på grunn av små årskull. De nærmeste årene vil det bli en betydelig økning av ungdommer i videregående opplæring. Situasjonen kan bli vanskelig fordi undervisningspersonalet i videregående opplæring har en skjev aldersfordeling. En forholdsvis stor andel av lærerne er over 50 år. Problemet med å rekruttere lærere med både pedagogisk kompetanse og nødvendig faglig tyngde kan bli en betydelig utfordring i årene framover. Spesielt innenfor realfag og de teknologiske fagområdene kan mangelen bli følbar. Totalt vil en få et betydelig rekrutteringsbehov i årene som kommer.

12.3.3 Ressurssentrene

Ressurssentrenes virksomhet bør gjenspeile fylkeskommunenes regionalpolitiske rolle. Utfordringene for ressurssentervirksomheten blir å etablere virksomhet som først og fremst tilfredsstiller lokale behov. I vurderingen av ressurssentrene (Sannes 1996) kom det fram at bedriftene la vekt på den geografiske nærheten samtidig som sentra med bredde og kvalitet hadde størst suksess. Disse to ønskene kan komme i strid med hverandre. De videregående skolene ønsket på sin side arbeidslivskompetanse og utviklingsmuligheter for sine lærere, mens de sentrene som har lykkes best, også har brukt eksterne kursledere. Utfordringene på dette feltet ligger i å komme i nær kontakt med lokalt arbeidsliv og med andre sentrale samarbeidspartnere som næringsetat i fylkeskommunen/kommunen, arbeidsmarkedsetat, studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner.

Ressurssentrene vil f eks kunne levere

– sertifiseringskurs
– rådgivning som kan hjelpe virksomheter med å analysere sitt kompetansebehov
– bedriftsinterne kurs, dvs skreddersøm tilpasset den enkelte virksomhets

spesielle behov
– kvalifisering for arbeidsmarked tilpasset lokale bedrifter
– produktutviklingstiltak i samarbeid med lokale små bedrifter
– material- og produkttesting
– mindre produksjonsoppdrag for små bedrifter
– konsulenttjenester

De fleste sentrene vil kunne tilby deltakelse i IT-spredningsprogrammer. Noen sentre vil i tillegg kunne påta seg oppdrag som redaktører for elektroniske konferanser eller holde kurs for lærere/elever om næringslivskunnskap og etablererkunnskap, osv. Dette forutsetter en videreutvikling av de videregående skolene som ressurssentre slik at de kan tilby oppdragsundervisning for både offentlige og private virksomheter.

12.3.4 Universiteter og høgskoler

Utfordringene for universitetene og høgskolene er å nå flest mulig av dem som ønsker etter- eller videreutdanning. Universitets- og høgskolelovens § 2 nr 5 definerer det som lærestedenes ansvar å gi etterutdanning innenfor sine fagområder. Etter- og videreutdanning må derfor inngå som en naturlig del av universitetenes og høgskolenes aktivitet. I tillegg kommer mer generelle voksenopplæringstiltak for personer med andre behov og eventuelt tverrfaglige videreutdanningstiltak (f eks masterstudier). Institusjonene må også kunne tilby opplegg for virksomheter som ønsker kompetanseutviklingstiltak for sine ansatte.

En slik satsing vil kreve vekst i universitets- og høgskolesektoren. Noe kan vinnes inn ved at den ordinære studentsøkningen minker, men det forutsettes en viss økning av kapasiteten. Rammebetingelsene for høyere utdanning må analyseres for at en skal kunne vurdere hvordan behov og forventninger knyttet til etter- og videreutdanningsreformen kan møtes.

Rammevilkårene vil være viktige om de høyere utdanningsinstitusjonene skal bedre sitt tilbud innen etter- og videreutdanning. Universitetene og høgskolene tildeles ressurser dels etter «historiske» kriterier, dels etter endringer i studenttallet. Det har vært en svært stor økning i studenttall de siste årene. Siden studier foregår over flere år, ligger denne veksten fortsatt inne i systemet, og mange utdanningsinstitusjoner har fortsatt vekstsmerter på grunn av studenttallet.

Det har tradisjonelt vist seg vanskelig å fastsette forskningsproduksjonen som et kriterium for tildeling av ressurser, og studenttallet er det mest vesentlige kriteriet ved endringer Etter- og videreutdanning blir etter institusjonenes oppfatning bare delvis kompensert. Dette skyldes at deltidsstudentene omregnes til heltidsstudenter. I disse omregningene ligger det ikke utviklingskostnader og i liten grad oppfatninger om at etter- og videreutdanning kan være mer kostnadskrevende. Kostnadene til etter- og videreutdanning kan dermed være undervurdert.

Flere av universitetene og høgskolene er med i egne stiftelser, ofte kalt randsoneinstitusjoner, knyttet til hovedinstitusjonen. Disse stiftelsene vil av og til ha felles personale med hovedinstitusjonen eller fleksible overflyttingsordninger. Det forutsetter en avtale og oppfølging med et avklart forhold til moderorganisasjonen, slik at ressurser til denne ikke brukes til andre formål. Større mulighet for fleksibel avlønning ved arbeid for stiftelser vil fortsatt være en spesiell fordel ved stiftelsesløsningen, særlig innen fagområder der oppdragsgiverne har tradisjon for å betale relativt godt. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har gitt uttrykk for at etter- og videreutdanning organisert som en del av universitetenes og høgskolenes ordinære virksomhet er den mest ønskelige organiseringen. Noen institusjoner

driver etter- og videreutdanningen med personer ansatt i oppdragsstillinger. For ordinært tilsatt personale vil det også her kunne oppstå problemer med å sikre at det ordinære arbeidet utføres dersom oppdrag honoreres separat.

Etter- og videreutdanning innenfor lærestedene bør organiseres slik at kontakten og samspillet mellom oppdragsvirksomhet og den regulære faglige aktiviteten innen undervisning og forskning styrkes. Nytten av et slikt samspill går begge veier: når det gjelder oppdragsvirksomhet, er lærestedet avhengig av den faglige kompetansen som den enkelte og fagmiljøene har utviklet, samtidig som den regulære virksomheten kan innhente viktige faglige impulser fra den bruker- og samfunnskontakten som oppdragsvirksomheten medfører.

For å sikre nasjonal styring av høyere utdanning finnes det sentralt gitte retningslinjer for etablering av nye studietilbud. Disse gjør at søknader om å tilby ny videreutdanning vil måtte fremmes lang tid i forveien. Dette kan hindre raske omorganiseringer og kan gjøre det vanskelig å møte behov på arbeidsmarkedet på en fleksibel måte.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har delegert til det enkelte lærested å godkjenne igangsetting av desentraliserte studier og fjernundervisningsstudier med desentraliserte samlinger som har et omfang på 20 vekttall eller mindre. Dette gjelder bare studier som allerede er etablert ved lærestedene og som departementet har godkjent at lærestedene skal ha. I forhold til raskt å kunne tilby nye videreutdanningstilbud ut fra erfarte behov blir denne godkjenningsordningen svært omfattende.

Det er lang tradisjon for at ansatte tar private oppdrag innenfor eget arbeidsfelt. Spesielt vanlig er dette om universitetet/høgskolen mangler en egen organisert etter- og videreutdanningsvirksomhet. Siden de faglige ressursene i stor grad er basert på den enkeltes faglige kompetanse, vil slik privat aktivitet neppe forsvinne helt. Omfanget av slik aktivitet vil i framtiden avhenge av om lærestedene får etablert gode insentivordninger for de tilsatte når de deltar i etter- og videreutdanning som en del av sitt virke på lærestedene. Om dette er illojal konkurranse med egen arbeidsgiver, kan i mange tilfeller være vanskelig å avgjøre.

Etter- og videreutdanning med høy kvalitet vil kreve en betydelig arbeidsinnsats fra personalet. Slike tilbud må dessuten ofte selges på markedet, mens ordinære studier selger seg selv. Dersom ressursinnsatsen for dette arbeidet beregnes på samme måte som for heltidsstudenter, vil arbeidet kunne fortone seg som vesentlig mer krevende enn ordinær undervisning. Det kan derfor være nødvendig med spesielle insitamenter for å få utført etter- og videreutdanningsoppgaver.

Dagens bestemmelser sier at høgskoler bare kan ta egenandeler fra studentene ved etterutdanning, ved kompetansegivende utdanning med inntil 10 vekttall og ved oppdrag. Prinsippet om at grunnutdanning skal være gratis, må opprettholdes. Når det gjelder videreutdanning og andre studietilbud som er spesielt tilpasset voksne studentgrupper, er det snakk om målgrupper som ikke studerer på fulltid og som ikke trenger ta opp lån for å studere. Egenandeler fra voksne i arbeid eller deres arbeidsgivere vil derfor være en mulig ordning.

Studieforbundene kan ta egenbetaling uavhengig av studienes varighet og har rett til fri bruk av undervisningslokaler på høgskolene. Når det gjelder studieringer på høyere nivå, mottar de også voksenopplæringsmidler for en del av tiltakene. Dersom de også gjør bruk av personale fra universitetene eller høgskolene, vil de kunne tilby etter- og videreutdanning til lavere priser enn universitetene og høgskolene kan gjøre selv. Universitetene og høgskolene mener derfor at konkurransevilkårene blir ulike. For å endre på dette bør utdanningsinstitusjonene gis anledning til å ta betaling for flere typer etterutdanning slik at vilkårene blir mer like. Studieforbundene representerer stor fleksibilitet og kan dermed være et effektivt supplement til

utdanningsinstitusjonene. De vil derfor fortsatt være aktuelle samarbeidspartnere når lærestedene skal gi eksterne og desentraliserte studietilbud. Samarbeidet som etableres, må imidlertid ikke bryte med institusjonenes styringsrett knyttet til ressursbruken ved egen institusjon.

Manglende kunnskaper om arbeidslivet og dets behov for etter- og videreutdanning kan være en av årsakene til at universiteter og høgskoler har få tilbud som passer for virksomhetene. I mange tilfeller vil virksomheten ønske «skreddersøm» som kan gjennomføres internt i virksomhetene, mens utdanningsinstitusjonene bare kan tilby «konfeksjon» i form av kurs ved universitetet eller høgskolen. Fjernundervisning eller modulstrukturert utdanning kan være et svar på ønsket om tilbud tilpasset virksomheter, men det forutsetter god kunnskap om behov. Bedre kunnskap om arbeidslivets behov og i det hele tatt den virkeligheten som virksomheter opererer i, kan frambringes gjennom økt konkret kontakt mellom universiteter og høgskoler og arbeidslivet.

Utviklingen av en etter- og videreutdanningsreform vil gi universitetene og høgskolene spesielle utfordringer. En betydelig økning av etter- og videreutdanning for voksne vil kreve mer personale med kompetanse innenfor voksenopplæringsfeltet. Det vil derfor være påkrevet at universitetene og høgskolene kan tilby etter- og videreutdanning til lærere som skal arbeide med voksenopplæring. Også innenfor universitetene og høgskolene selv kan det være behov for å øke den voksenpedagogiske kompetansen, samtidig som mange av dem som skal arbeide med voksenopplæring, vil trenge økt kompetanse om arbeidslivet. Dette kommer i tillegg til de utfordringene som de øvrige utdanningsreformene allerede har gitt. Et eksempel på en slik utfordring som også vil gjelde voksenopplæringsfeltet, er behovet for IT-kompetanse innenfor alle utdanningsmiljøene. Bruk av IT skal integreres i undervisningstilbudene i skoleverket. I skoleverket er det ansatt menge kvinner, og det har vist seg at mange av disse, spesielt de over 45 år, vegrer seg for å ta i bruk IT og at de derfor mangler kompetanse på området. Det er derfor en spesiell utfordring å utvikle tiltak med spesielt sikte på kvinnene i skoleverket.

Høyere utdanningskapasitet og kompetanse knyttet til anvendelsen av teknologi vil være en avgjørende faktor m h t utvikling av en nødvendig fleksibilitet for å betjene feltet for livslang læring. Utvikling av IT-kompetanse vil derfor være en stor utfordring for universitetene og høgskolene. Denne kompetanseutviklingen bør gå over et vidt felt som f eks utvikling av læremidler, distribusjon og pedagogiske funksjoner knyttet til fleksible studietilbud, informasjonssøking, bibliotektjenester, etablering av elektroniske møteplasser på definerte fagområder, mediepedagogikk, informasjon og markedsføring. Det vil kreve et digitalt løft av den enkelte institusjon å etablere slike sammenhengende systemer.

12.3.5 Studieforbundene

Studieforbundenes rolle i framtidens etter- og videreutdanning kan beskrives slik:

- bidra til å etablere lokale og fleksible læringsmiljøer
- bidra til en humanistisk voksenpedagogikk ved å ivareta det beste i den nordiske tradisjonen for folkeopplysning
- bidra til rekruttering og motivasjon for opplæring av voksne med lav førstegangsutdanning
- være et selvstendig alternativ, et supplement eller aktiv samarbeidspartner til offentlige og private utdanningsinstitusjoner på alle nivåer
- videreutvikle de samarbeidsformene som allerede er etablert for å utvikle spesielt tilrettelagte kurs for næringslivet
- i samarbeid med medlemsorganisasjonene fortsatt drive kompetanseoppbyg-

ging spesielt tilrettelagt for deres medlemmer

Studieforbundene består av både arbeidstakerorganisasjoner, humanitære, politiske og kulturelle organisasjoner, samt interesse- og livssynsforeninger. Noen studieforbund har derfor sin styrke i lokaltilpasset medlemsbasert voksenopplæring, mens andre tilbyr et bredt spekter av fag til et åpent marked. Den førstnevnte gruppen av studieforbund vil fortsatt være viktige bidrag til aktive og trivelige lokalmiljøer, mens det er en utfordring særlig for den andre gruppen å bidra til grunnskoleutdanning og videregående opplæring gjennom samarbeid med kommuner og fylkeskommuner og til arbeidsrelatert opplæring i samarbeid med arbeidstakere og -givere. Studieforbundenes erfaringer med å møte voksnes behov og læringsvaner på varierte måter, må utvikles videre. Deres organisering, gjennomføring og pedagogiske og metodiske opplegg blir et viktig alternativ til de offentlige utdanningsinstitusjonene for å imøtekomme voksnes læringsbehov. Den medlemsbaserte organisasjonsstrukturen er i denne sammenhengen verdifull, blant annet ved at den skaper muligheter for oppsøkende virksomhet.

Studieforbundenes hovedutfordring blir å drive folkeopplysning i et samtidsperspektiv. Studieforbundene bruker ulike metoder i dette arbeidet, men hovedmotivet er å dekke folks behov for kunnskap og innsikt slik at de øker sin real- eller formalkompetanse og i økt grad behersker de daglige utfordringene både i samfunns- og arbeidslivet.

12.3.6 De frittstående fjernundervisningsinstitusjonene

Disse institusjonenes planer og satsingsområder samsvarer med målsettingene for grunnopplæring og videre- og etterutdanning av voksne i et livslangt læringsperspektiv. Selv om de fleste elevene bor i tettbygde områder, tilbyr fjernundervisningsinstitusjonene sine produkter over hele landet, og på den måten bidrar de til å øke tilgjengeligheten i områder hvor det ellers vil være vanskelig å få organiserte utdanningstilbud. En utfordring for fjernundervisningsinstitusjonene vil kunne være å tilby opplegg til virksomheter over hele landet, og på den måten bidra til at også virksomheter kan bli arenaer for formalisert utdanning på både grunnskolens og videregående opplærings nivå. Generelt vil fjernundervisningsinstitusjonene kunne tilby fleksible opplegg for spesielle målgrupper, bl a for funksjonshemmede.

Fjernundervisning er et viktig virkemiddel for å heve voksne kvinners kompetanse. I et likestillingsperspektiv er fjernundervisning særlig aktuelt i forhold til den store gruppen kvinner med omsorgsoppgaver, fordi det med denne undervisningsformen er mulig å ta hensyn til livssituasjon og tidsmessige forhold. Det vil være en utfordring å få en utjevning av kjønnsforskjellene ved bruk av IT gjennom å tilby IT-basert fjernundervisning for denne gruppen og stimulere til deltakelse.

En spesiell utfordring for fjernundervisningsinstitusjonene vil være å videreutvikle lokalt samarbeid med studieforbund eller med kommuner og fylkeskommuner. Dette vil i mange tilfeller være fordelaktig for voksne slik at de får anledning til å delta i studieringer og samlinger. Spesielt i forhold til motivasjon og utholdenhet kan slike samlinger virke godt.

12.3.7 Folkehøgskolene

Folkehøgskolene har et allmenndannende siktemål, men stor frihet innenfor denne rammen. De er dermed fleksible og tilpasningsdyktige. Utfordringen vil være å utvikle videre tilbud som kan ligge i skjæringspunktet mellom individuelle behov og kompetansebehovene innenfor arbeidslivet. Selv om folkehøgskolene ikke gir

formell kompetanse, vil de gi den enkelte realkompetanse som kan være anvendelig både i forhold til eget liv og arbeidslivet. For mange grupper med spesielle behov vil folkehøgskolene ha mulighet til å gi tilbud som er spesielt tilpasset gruppen. For folkehøgskolene vil det ligge en spesiell utfordring i å utvikle nærhet til lokalt arbeidsliv på områder hvor folkehøgskolene har spesiell kompetanse.

12.3.8 Arbeidsmarkedsopplæringen

Formålet med AMO er å få deltakerne i arbeid raskest mulig gjennom å tilføre dem en realkompetanse. Dersom det er nødvendig for å få en bestemt jobb, vil AMO også kunne tilby opplæring som gir formell kompetanse. For øvrig blir det sett som positivt at realkompetanse kan formaliseres.

En viktig utfordring for arbeidsmarkedsopplæringen er avgrensningen til det ordinære utdanningssystemet. Arbeidsmarkedsetaten vil gi kompetansehevende tilbud til ledige med svak utdanningsbakgrunn uten grunnskole eller videregående opplæring. Denne gruppen blir veiledet til å søke opplæring basert på vurderinger som gjøres i samråd med en arbeidsformidler. Det er opplæring til bestemte jobber i bestemte bedrifter, eller opplæring rettet mot deler av arbeidsmarkedet, der etterspørselen etter arbeidskraft tilsier at muligheten for å få arbeid er bedre enn i andre deler av arbeidsmarkedet. Slike kurs vil være av relativt kort varighet. Dette skal sikre at deltakerne ikke blir innelåst i tiltaket, men går tilbake til å bli arbeidssøker på heltid og dermed trapper opp sin søkeaktivitet.

Læreplanene i Reform 94 gir mulighet for modulstrukturering av kurs, og modulbevis kan utstedes etter avsluttet enhet. Det nye læreplansystemet kan derfor gi mulighet for en mer effektiv oppbygging av de lediges kompetanse underforutsetning av at deres realkompetanse blir vurdert og godkjent. Dette forutsetter gode samarbeidsrelasjoner mellom arbeidsmarkedsetaten og fylkeskommunen.

12.3.9 Næringsrettede virkemidler

Gjennom de næringsrettede kompetansehevingstiltakene økes primært enkeltindividers og/eller virksomheters realkompetanse. Det meste av etter- og videreutdanningsaktiviteten gir ikke formell studiekompetanse (unntak er bl a TIs yrkeslærerutdanning, som gir godkjente vekttall innenfor universitets- og høgskolesystemet). Det betyr at den reelle kompetansen som tilegnes via de næringsrettede kompetansetilbyderne, ikke kan legges til grunn dersom en ønsker å gå videre i universitets- og høgskolesystemet. Næringsrettet kompetanseheving gir imidlertid en annen form for dokumenterbar kompetanse, der myndighetene har satt krav om dette, eksempelvis sveisesertifikat.

Det er et stort offentlige tilbud til små og mellomstore bedrifter om næringsrettede kompetansehevingstiltak. I motsetning til tilbudene i det offentlige utdanningssystemet har disse tiltakene ikke felles organisering og struktur, og ansvaret for tiltakene ligger under flere departementer. Det er fra flere hold blitt påpekt at det samlede offentlige virkemiddelapparatet framstår som fragmentert med en rekke institusjoner og programmer som tilbyr ulike tjenester. For brukerne er det vanskelig å få oversikt over disse tilbudene. Tilbudene fra det offentlige er dessuten ofte dårlig koordinert, slik at noen delvis overlapper hverandre. Mangfoldet og fleksibiliteten i dagens system er imidlertid viktig. Det er fare for at dette kan gå tapt ved satsing på en for ensidig struktur.

Det bør fokuseres bevisst på kompetanseutvikling innenfor alle de næringsrettede virkemidlene, og det bør etableres tiltak som fokuserer direkte på kompetanseheving. Det må drøftes hvordan disse ulike tiltakene kan koordineres og hvordan de

kan finne sin plass innenfor helheten. I hver region vil arbeidsmarkedsrådet kunne fungere som en overordnet samordningsarena, men konkrete aktiviteter må samordnes i samarbeid med bransjeorganisasjoner, utdanningsinstitusjoner osv. Disse næringsrettede tiltakene representerer i mange tilfeller adekvat etter- og videreutdanning for enkeltpersoner i bedriftene. En reform som skal ivareta helheten, må derfor ha plass til tiltak av denne typen.

12.3.10 Opplæring i virksomhetene

Dersom en ønsker å styrke virksomhetene som læringssted, kan en ikke ensidig vektlegge den formelle kompetansen som skoleverket står for. I etter- og videreutdanningsreformen må det gis åpninger for å ivareta behovet til dem som ikke mestrer det formelle skoleverkets krav, men som likevel fungerer godt på sin arbeidsplass. Særlig middelaldrende og eldre vil risikere å bli utstøtt i et arbeidsliv med høy omstillingstakt og stadig økende krav til omstillingskompetanse. Etter- og videreutdanningen må derfor gi en jevnere fordeling av mulighetene for å ha inntektsgivende arbeid fram til pensjonsalderen. Dette betyr en sterkere satsing på eldre arbeidstakere med lav utdanning. Det vil være en spesiell utfordring å iverksette utviklingstiltak innad i virksomhetene i samarbeid med aktuelle kompetansemiljøer og med spesielt utsatte arbeidstakere som en viktig målgruppe.

12.3.11 Private kompetansetilbydere

I en samlet etter- og videreutdanningsreform vil også private kompetansetilbydere som konsulentfirmaer o l ha sin plass. Det finnes et marked som i mange tilfeller fungerer godt i dag. Nordhaug og Gooderham med flere sier i sin avrunding om private tilbydere at «konsulentfirmaene representerer en kompetansekilde som antakelig kan utnyttes mer effektivt, også i andre og nye sammenhenger enn hittil. En grunn til det er at kompetansebærerne ofte befinner seg i grensesoner mellom forskjellige næringsmiljøer, mellom offentlig og privat sektor, og mellom bedriftene i norsk næringsliv på den ene siden og kunnskapsmiljøer i Norge og internasjonalt på den andre. En økt kunnskapsflyt bedriftseksternt og -internt ses i nyere strategisk kompetanseteori som svært viktig for å skape konkurransefortrinn, økt service og nye kundefordeler» (s 127). Dette innebærer at det vil eksistere et konkurranseforhold mellom offentlige og private kompetansetilbydere, og det kan være grunn til å se nærmere på konkurranseforholdene mellom disse.

12.3.12 Organisasjonene i arbeidslivet

Mange organisasjoner gjennomfører etter- og videreutdanning for sine medlemmer. På noen områder har slike tiltak blitt redusert som følge av at arbeidsgiverne har tatt mer ansvar for etterutdanningen. Eksempler på dette kan være at lærerorganisasjonene tidligere hadde til dels omfattende faglige tilbud for sine medlemmer. For andre yrkesgrupper har faglige tilbud i organisasjonenes regi økt ved at det er blitt enighet om felles finansieringsordninger og klare faglige forankringer f eks for farmasøytene og journalistene og innenfor det grafiske området. Som regel vil tilbudene være åpne både for medlemmer og ikke-medlemmer, men ikke-medlemmer må belage seg på å betale vesentlig mer for etterutdanningen. Mange tiltak gjennomføres i nært samarbeid med studieforbundene. Innenfor en helhetlig etter- og videreutdanning vil det være plass til tiltak av denne typen, og utfordringen for organisasjonene blir å tilpasse disse tiltakene til reformen for øvrig.

KAPITTEL13

Realkompetanse og dokumentasjonsordninger

13.1 KOMPETANSE, VERDSETTING OG ANERKJENNELSE

Med realkompetanse menes all kunnskap, ferdigheter, holdninger og den innsikten et menneske innehar. Den kan være tilegnet gjennom utdanning og organisert læring, egenlæring, arbeid, familieliv og deltakelse i organisasjons- og samfunnsliv o l. Realkompetansen kan være dokumentert eller ikke dokumentert. Dokumentasjonen kan bestå av vitnemål, kursbevis, sertifikater, stillingsbeskrivelser osv.

Formell kompetanse brukes om kompetanse som er verdsatt gjennom det *offentlige utdanningssystemet* eller gjennom *offentlig anerkjente sertifiseringsordninger*. Kompetanse som ikke er verdsatt gjennom disse systemene, betegnes som uformell kompetanse.

Å ekvivalere en realkompetanse eller utdanning med en annen utdanning innebærer å sammenligne kompetansens innhold og nivå. Når realkompetanse eller en utdanning ekvivaleres med offentlig utdanning, er målet å få vurdert hvilket innhold, nivå og omfang i det offentlige systemet kompetansen kan sammenlignes/ekvivaleres med. Dette er også aktuelt når det gjelder verdsetting av kompetanse/utdanning ervervet i utlandet.

Dokumentasjon av realkompetanse ervervet gjennom utdanningsinstitusjoner skjer som oftest ved at institusjonen utsteder et vitnemål, fagbrev/svennebrev, årskursbevis, fagkarakterbevis eller modulbevis. Dokumentasjonen gis for avsluttet opplæring, men en elev eller lærling som slutter på et kurs, et fag eller en modul før det er fullført, kan også gis bekreftelse på gjennomgått opplæring.

Vitnemålet, fagbrevet eller karakterbeviset fra de offentlige utdanningsinstitusjonene representerer en formell kompetanse, og gir verdsetting i relasjon til det øvrige utdanningssystemet. I Norge er det også tradisjon for at formell kompetanse blir vurdert svært høyt i samfunnslivet og som inngangsbillett til yrkeslivet.

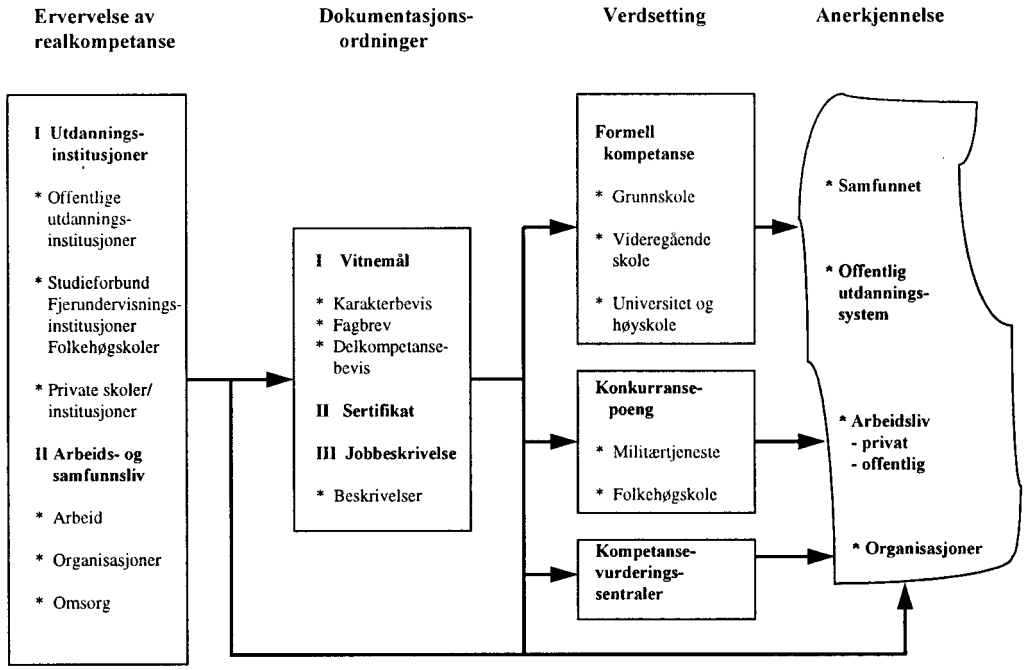
Vitnemål, kursbevis osv fra ikke offentlige utdanningsinstitusjoner (studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner, folkehøgskoler, private skoler/institusjoner) er først og fremst institusjonens dokumentasjon på at eleven har gjennomført den aktuelle opplæringen/utdanningen. Kriteriene for at opplæring er tilfredsstillende gjennomført er fastsatt av institusjonen selv, men i mange tilfeller fastsettes kriteriene mer eller mindre i samsvar med reglene i det offentlige utdanningssystemet. Anerkjennelsen av slike vitnemål i samfunnet, arbeidslivet og i organisasjonslivet er avhengig av den anseelse og anerkjennelse vedkommende institusjon har i de aktuelle miljøene.

Det er mange eksempler på at de private utdanningsinstitusjonene ønsker å øke sin anseelse ved f eks å inngå avtaler med offentlige utdanningsinstitusjoner om at deres elever er å regne som elever ved den offentlige institusjonen, og at de kan avlegge eksamen ved denne. Institusjonen kan også legge undervisningen til rette ut fra den offentlige institusjonens krav, slik at elevene kan avlegge eksamen som privatist. Gjennom slike ordninger får elevene en formell kompetanse.

Ervervet realkompetanse i arbeids- og samfunnsliv blir i noen grad dokumentert gjennom ulike former for attester. Realkompetanse blir også i stor grad tilegnet gjennom organisert opplæring i arbeidslivet, og ved at det er utviklet ulike typer opplæringskrav og sertifiseringsordninger uavhengig av det offentlige utdanningssystemet. Anerkjennelsen av denne formen for dokumentasjon i samfunnet er i ves-

entlig grad avhengig av på hvilken bakgrunn og hvordan attesten er utformet, og ikke minst hvilken institusjon som har utstedt den.

Figur 13.1 viser relasjonene mellom hvor realkompetanse erverves, dokumentasjon og verdsetting av kompetansen og hvor denne dokumentasjonen og/eller verdsettingen blir anerkjent. Figur 13.1 illustrerer dagens system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse og peker dermed på de elementene som vi må forholde oss til ved vurdering av eventuelle forandringer. På figuren er det også tegnet inn kompetansevurderingssentraler, som det gjennomføres forsøk med flere steder. Det er mulig å bygge et mer systematisk opplegg for slike.



Figur 13.1 Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse

13.2 DAGENS ORDNINGER

I henhold til voksenopplæringsloven skal staten sørge for at voksne får adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystemet, uavhengig av på hvilken måte de har skaffet seg kunnskapene. Muligheter til å dokumentere kunnskaper og ferdigheter som faller utenfor kompetanseområdene i utdanningssystemet, skal også søkes lagt til rette. Nærmere regler for dokumentasjon av slike kunnskaper og ferdigheter fastsettes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Grunnskoleopplæring

Grunnskoleeksamen for voksne omfatter fagene norsk (samisk eller norsk som andrespråk), matematikk, engelsk og to av de tre fagene samfunnsfag, naturfag og kristendomskunnskap. Voksne har anledning til å melde seg opp til privatisteksamen og til å ta eksamen i enkeltfag. I fagene norsk, matematikk og engelsk må muntlig og skriftlig eksamen tas samme året. Eksamen i norsk sidemål/samisk må også tas samme året som norsk.

Eksamenssekretariatet har utviklet særskilte eksamensoppgaver for voksne i fagene norsk, norsk som andrespråk, matematikk og engelsk. Oppgavene bygger i stor grad på voksnes erfaringsbakgrunn og mindre på læremidlene enn forholdet er i eksamensoppgavene for barn.

Voksne kan få påført oppnådde karakterer i enkeltfag på eget formular. Når eksamen er avlagt i alle fagene som kreves, overføres disse karakterene til et fullverdig vitnemål.

Videregående skole

Voksne kan avlegge privatisteksamen i alle fag på grunnkurs og på videregående kurs (VKI og VKII). Moduloppbyggingen i Reform 94 gir voksne muligheter både til innholds- og tidskomprimerte løp. Med deltakerstatus kan voksne få dokumentert moduler. Denne ordningen gjelder ikke for privatister. Inntaksforskriftene åpner for at voksne kan tas inn til videregående kurs med annen bakgrunn enn grunnkurs.

Delkompetanseprosjekter har som mål en organisatorisk, pedagogisk og metodisk tilrettelegging for å utvikle delkompetanse og for dokumentasjon av slik kompetanse. Prosjektene er en oppfølging av Reform 94 innenfor lærerplaner og regelverk. Som en del av prosjektene arbeides det med verdsetting av realkompetanse som inngang til videregående opplæring og som godskriving av deler av opplæringen.

§ 20-ordningen

§ 20-ordningen er en privatistordning som gir voksne anledning til å få godskrevet arbeidspraksis som grunnlag for å avlegge yrkesteoriprøven til fagbrev. De nye fagene som er kommet til etter Reform 94, har økt ordningens betydning, og antall § 20-kandidater har økt. Ordningen er delvis en dokumentasjonsordning. Det kreves en bestemt dokumentert allsidig praksis i faget før fagprøven kan avlegges, men det kreves ikke dokumentert noen forutgående teoretisk opplæring.

Formålet med § 20-ordningen er

– å la voksne med relevant yrkeskompetanse få anledning til å dokumentere sin kompetanse uten krav til tidligere utdanning ved å avlegge fagprøve
– å sikre kvalifiserte fagarbeidere for næringslivet
– å bidra til rekruttering av instruktører og faglige ledere i fagopplæringen
– å øke omstillingsevnen

Gjennom § 20-ordningen får bedrifter også mulighet til raskt å bygge opp nødvendig kompetanse innenfor nye fag og bli godkjent som lærebedrift.

Nesten halvparten av alle fagprøver avlegges av § 20-kandidater. Den «gjennomsnittlige» § 20-kandidaten er en mann mellom 30 og 40 år. Bakgrunn og tidligere utdanning som ikke har direkte relevans for godkjenning av praksis, registreres ikke.

Det stramme arbeidsmarkedet fram til 1987 bidro til at en del unge avbrøt sin utdanning. For dem er § 20-ordningen en mulighet til å få dokumentert kunnskaper på videregående skoles område.

Erfaringer tilsier at § 20-kandidatene avlegger fag- eller svenneprøve ut fra motiver som økt lønn, økt yrkesstatus, økt selvfølelse og yrkesstolthet, tryggere ansettelsesforhold og sterkere posisjon som arbeidssøker.

Inntrykket er at denne ordningen er verdsatt høyt i næringslivet og er vurdert som en sentral ordning for å kunne dokumentere nødvendig kompetanse i ulike steg i produksjonen.

Høyere utdanning

Forutsatt at studenten har studiekompetanse, er det mulighet til å avlegge privatisteksamen ved universitet og høgskole. Mulighetene begrenses der det er krav om

obligatoriske øvelser etc. Generell studiekompetanse kan oppnås på tre måter. Den mest vanlige er fullført og bestått treårig videregående opplæring. Har man fagbrev eller svennebrev, må man i tillegg ha eksamen i fem sentrale allmennfag. Videre kan den såkalte 23-5-regelen nyttes. Den kan gi opptak for personer som er fylt 23 år i løpet av opptaksåret, som har fem års fulltids arbeidserfaring eller fem års samlet fulltidserfaring fra arbeid og utdanning. De må i tillegg ha eksamen i norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag. Ifølge forskriftene har opptaksorganet plikt til å vurdere om annen utdanning eller dokumentasjon av kunnskaper kan godkjennes som opptaksgrunnlag, dvs om søkeren har kunnskaper som kan godkjennes som likeverdige med de fem fagene. I praksis er dagens ordning i sterk grad knyttet til kvalifikasjoner i de fem fagene.

Etter innstilling fra styret ved universitetene og høgskolene kan departementet fastsette spesielle opptakskrav når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør det nødvendig.

Tidligere var det slik at kvalifisering til opptak kunne oppnås ved den såkalte vei III, eller den individuelle vei. Her var det slik at den enkelte institusjon kunne vurdere den enkelte søkers realkompetanse. Denne muligheten ble erstattet av 23-5-regelen ved revisjonen av universitets- og høgskoleloven i 1995. Utdanningsdepartementet kan imidlertid, etter innstilling fra styret, unnta enkelte studier eller fag for kravene til generell studiekompetanse.

Ordninger for verdsetting utenfor utdanningssystemet

Det har etter hvert utviklet seg et betydelig omfang av særskilte sertifiserings- og godkjenningsordninger i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Dette skjer delvis som følge av krav fra myndighetene (førerkort, jegerprøver osv), kvalitetskrav i de enkelte bransjene (sveisesertifikat osv) og krav fra produsenter/leverandører (f eks databransjen og bilbransjen).

Betydningen av de ulike formene for dokumentasjon og verdsetting av den realkompetansen som faller utenfor dokumentasjonsmulighetene i det offentlige utdanningssystemet, er helt avhengig av den anerkjennelsen «utstederen« har i de aktuelle miljøene og i samfunnet. Sertifiseringsordningene i enkelte bransjer er eksempler på verdsetting som blir tillagt stor betydning i det aktuelle miljøet.

I en rekke stillinger er det i lov eller forskrift stilt krav om formelle faglige kvalifikasjoner, men det er mulig å gi dispensasjon dersom søkeren har tilsvarende realkompetanse.

I henhold til § 68 i arbeidsmiljøloven har arbeidstakeren krav på sluttattest som inneholder opplysninger om arbeidstakerens navn, fødselsdato, hva arbeidet har bestått i og arbeidsforholdets varighet. I tillegg har arbeidstakeren krav på en mer utførlig attest hvor dette er sedvane og annet ikke er fastsatt i tariffavtale. En slik attest kan være en dokumentasjon av ervervet realkompetanse dersom den inneholder opplysninger om arbeidsform, og om den opplæringen som arbeidstakeren har deltatt i, både internt og eksternt.

Godkjenning av utdanning fra utlandet

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har gitt retningslinjer for godkjenning av videregående opplæring fra utlandet. Et hovedprinsipp er at godkjenningsordningene skal medvirke til en smidig overgang mellom utdanningssystemene for personer med utenlandsk utdanning. Likt faglig nivå skal i prinsippet gi samme uttelling.

Fullført utenlandsk videregående opplæring innen allmennfag vil, dersom denne er på samme nivå som den norske, åpne for å kunne søke norsk høyere utdanning. Dersom det fra den utenlandske utdanningen ikke kan dokumenteres faglig kompetanse i matematikk, engelsk, naturfag og samfunnslære i samsvar med det som er beskrevet i minimumskravene for opptak (dvs generell studiekompetanse),

kreves det tilleggsdokumentasjon for dette. Likeledes kreves det dokumentasjon, etter nærmere regler, for kunnskaper i norsk.

For inntak og godskriving i forhold til den norske videregående opplæringen er det rektor ved den enkelte skole som avgjør om en søker oppfyller realkompetansekravene, mens fylkeskommunen avgjør spørsmålet om inntak. Statens utdanningskontorer vurderer utenlandsk yrkesteoretisk utdanning i forhold til norske krav. Godkjenning med sikte på at kandidaten kan framstille seg til norsk fag-/svenneprøve, foretas av yrkesopplæringsnemnda i vedkommende fylke. Søknad om fullføring av utenlandsk yrkesutdanning i Norge avgjøres av vedkommende fylkeskommune.

Full fagutdanning fra annet land kan godkjennes som likeverdig med norsk fagutdanning. Det kan derimot ikke utstedes norsk fag-/svennebrev på grunnlag av utenlandsk utdanning. Godkjenningsmyndigheten er lagt til statens utdanningskontorer. Før vedkommende utdanningskontor fatter avgjørelse, skal yrkesopplæringsnemnda foreta en faglig vurdering og innhente uttalelse fra det aktuelle opplæringsrådet.

For universiteter og høgskoler er det den enkelte institusjon som har rett til å godkjenne utdanning fra utenlandsk institusjon som del av eller likeverdig med akademisk grad/yrkesutdanning.

Det er opprettet et informasjonssenter for internasjonal utdanning (NAIC) ved Universitetet i Oslo. Senteret gir bistand og råd, men har ikke godkjenningsmyndighet.

For visse utdanninger er det opprettet egne nemnder som i hovedsak fungerer som klagenemnd for institusjonenes avgjørelser. Dette gjelder p t utdanning som sivilarkitekt, sivilingeniør og siviløkonom. Dersom utenlandsk utdanning bli vurdert som jevngod med den norske utdanningen, har søkeren også rett til å bruke den norske tittelen.

Utdanning som skal «godkjennes« i betydningen gi rett til autorisasjon som lege, tannlege, psykolog, advokat og andre lovregulerte yrker, må vurderes av de instanser som har autorisasjonsmyndighet (Fylkeslegen i Oslo, Justisdepartementet, Sjøfartsdirektoratet o a). For disse utdanningene gjelder også at selve utdanningen må vurderes av norsk institusjon som gir tilsvarende utdanning, ofte et universitet.

For utdanning fra land innenfor EØS-området gjelder egne avtaler/direktiver både for akademisk godkjenning og for godkjenning for autorisasjon til lovregulerte yrker.

Når det gjelder innpassing av utdanning, dvs faglig godkjenning av en bestemt utdanning som grunnlag for videre studier, er det helt og fullt den enkelte institusjons ansvar.

13.3 BEHOVET FOR DOKUMENTASJON OG VERDSETTING AV REALKOMPETANSE

Som påvist i *"Befolkningens sammensetning, utdanningsnivå og tilknytning til arbeidsmarkedet"* i kapittel 9 har andelen av ungdomskullene som tar videregående opplæring og høyere utdanning, hatt en jevn og kraftig økning de siste 30-40 årene. En tredjedel av attenåringene var under utdanning i 1962, mens «nesten alle« er under utdanning i dag. Utdanning på videregående og høyere nivå har endret seg fra å være et elitefenomen til å bli et massefenomen. Denne utviklingen skyldes systematisk utbygging av utdanningssystemet, økonomisk vekst som har gjort foreldre i stand til å forsørge sine barn lenger, og en utvikling på arbeidsmarkedet som har redusert antallet arbeidsplasser for ungdom.

Slike fundamentale endringer i utdanningsmønstre og utdanningssystemet fører til ulikheter mellom generasjonene. Yngre årganger har med sine eksamenspapirer fra videregående opplæring inngangsbilletten til utdanning på høyere nivå. Mange voksne mangler formalisering av sin kompetanse, og har ikke det. Samtidig har formell dokumentasjon fra videregående opplæring fått større betydning rett og slett fordi de fleste som kommer inn på arbeidsmarkedet, har det.

Systemendringer og endringer i selve innholdet i utdanningene har ofte vært løst med overgangsregler og automatisk likestilling mellom gammel og ny utdanning. Mange høyere utdanninger er f eks økt betydelig i omfang uten at det har fått betydning for dem som har en gammel og kortere utdanning. Etter overgangen fra sjuårig til niårig obligatorisk grunnskole har alle med gammel sjuårig skole adgang til videregående opplæring. Dette er til tross for at sjuårig folkeskole ikke ville ha vært kvalifiserende den gangen den ble tatt.

I en systematisk tenkning rundt kompetansebehov og kompetanseutvikling er det behov for å utvikle systemer som gir anerkjennelse av den realkompetansen som er tilegnet på ulike måter gjennom livet. Det er viktig at en persons faktiske kompetansenivå blir dokumentert, godkjent og godskrevet både ut fra et individuelt rettferdighetshensyn og fordi det er samfunnsmessig ressurssparende.

For den enkelte er det særlig på tre felter det er behov for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse:

1. I forhold til arbeidslivet (ved ansettelse, bytte av jobb og for situasjonen på arbeidsplassen).
2. I forhold til videregående opplæring (f eks ved opptak til og godskriving av moduler eller deler av utdanningen).
3. Som grunnlag for opptak til høyere utdanning.

13.3.1 Dokumentasjonsordninger i arbeidslivet

Undersøkelser viser at arbeidstakerne vurderer det daglige arbeidet som den viktigste kilden til yrkeskunnskap (FAFO-rapport 212). Dette betyr at avgjørende deler av den kompetansefornyelsen norsk næringsliv bygger sin konkurranseevne på, foregår i bedriftene. Det har hittil vært lite systematisk tenkning rundt hvordan omfanget av og kvaliteten på denne læringen skal dokumenteres.

For den enkelte vil en dokumentasjon og verdsetting kunne ha mange positive følger på arbeidsplassen (trygghet, posisjon, arbeidsoppgaver, lønn), og også styrke mulighetene på arbeidsmarkedet ved bytte av jobb. Et system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse vil kunne føre til at den enkelte blir mer bevisst på sine kvalifikasjoner og utviklingsbehov, noe som vil gi økt trygghet og grunnlag for videre utvikling både på det faglige og menneskelige plan.

Det stilles i dag økende krav til kvalitet og kvalitetssikring i næringslivet, både på det nasjonale og internasjonasjonale markedet. Det betyr bl a at virksomhetene må kunne dokumentere faglig kompetanse. Dokumentasjon av arbeidsstyrkens kompetanse kan derfor være av vesentlig betydning for virksomhetenes konkurransesituasjon. Et dokumentasjonssystem vil også kunne generere økte krav til kompetanse, og dermed ha en kompetansehevende effekt i seg.

For arbeidslivet vil en dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse også kunne bety en bedret situasjon ved ansettelser. Det burde gi økt mulighet for «rett mann på rett plass«, og være både tids- og ressurssparende for ansettelsesprosessen. En slik ordning vil også ha vesentlig betydning for utarbeiding av opplæringsplaner både for den enkelte og for virksomheten.

Det ser altså ut til at arbeidstaker og arbeidsgiver har sammenfallende interesser av at det utvikles en dokumentasjonsordning for realkompetanse. Samtidig vil en

slik dokumentasjon være verdifull i relasjon til utdanningssystemet. Som det går fram av avsnittene 13.3.2 og 13.3.3, er det her av betydning å verdsette realkompetanse ved opptak til og godskriving av moduler i videregående opplæring og ved vurdering av studiedyktighet til universiteter og høgskoler. Det er derfor viktig å ha alle disse områdene for øye når det skal utvikles en dokumentasjonsordning, noe som vil kreve et nært samarbeid mellom arbeidslivet og utdanningssystemet. Det er her viktig at det utvikles et system som er anvendbart og har legitimitet både i arbeidslivet og i forhold til utdanningssystemet.

All realkompetanse lar seg ikke dokumentere. Både i samfunnsliv og arbeidsliv legges det vekt på egenskaper, holdninger og innsikt på områder hvor det verken er hensiktsmessig, ønskelig eller mulig å foreta noen evaluering eller vurdering.

Kvaliteten på læringsarenaen kan også ha verdi for den enkelte fordi den implisitt kan si noe om kompetansen til dem som fungerer på denne arenaen. Den individuelle dokumentasjonen bør derfor suppleres med en dokumentasjon av virksomheten som læringsarena.

Det må vurderes hvor standardisert og formalistisk en ordning skal være. Ensartete dokumentasjoner er lettere å kjenne igjen, men gir mindre rom for individuelle og lokale tilpasninger. Kravene til realkompetanse skifter over tid, noe som innebærer at dokumentasjonssystemet bør være så fleksibelt at det kan fange opp disse forandringene. Dokumentasjonen kan utelukkende være forankret i funksjoner og arbeidsoppgaver på den enkelte arbeidsplass, eller den kan suppleres med opplysninger om formell utdanning, annen opplæring utenfor det offentlige utdanningssystemet, gjennom omsorgsarbeid og organisasjonsvirksomhet.

Det er en utfordrende og tidkrevende prosess å bygge opp et system som sikrer gjenkjennelige og gode dokumentasjonssystemer for de ulike elementene i en realkompetanse. Det må trekkes opp noen prinsipielle retningslinjer for hva det er viktig å rette oppmerksomheten mot ved en synliggjøring og dokumentasjon av realkompetanse. Et utgangspunkt kan være at opplysningene i dokumentasjonen knytter seg til

- arbeidsoppgaver i virksomheten
- intern opplæring
- ekstern opplæring
- erfaringer utenfor arbeidslivet
- virksomhetens læringsmiljø
- organisasjonserfaring

I en kompetansedokumentasjon på individnivå kan en ta utgangspunkt i opplæringsboka for videregående skole og NHOs kompetansepass. Figur 13.2 er en illustrasjon av hvordan en slik kompetansedokumentasjon kan se ut.

I arbeidslivet (fylles ut av virksomheten og den ansatte)		**Utenfor arbeidslivet**	
Arbeidsoppgaver:	Intern opplæring:		Attestert:
Arbeidsform:	Ekstern opplæring:		
Virksomhetens læringsarena:			
Virksomhetens vurdering:			
Organisasjonserfaring:			

Figur 13.2 Kompetansedokumentasjon

Dokumentasjons- og verdsettingsordninger er ikke et særnorsk tema. Internasjonalisering, økt konkurranse og krav til fri flyt av varer og tjenester stiller krav til en arbeidsstokk om dokumenterte kunnskaper og ferdigheter. Dette retter økt oppmerksomhet mot verdsetting og ekvivalering av både eksamenspapirer og realkompetanse landene imellom. Temaet står høyt på dagsorden både innen OECD og EU. Innenfor EU er f eks arbeidet med «personal skills card» fulgt opp gjennom CEDEFOP, hvor «accreditation of prior learning» er et av de prioriterte områdene i utkastet til arbeidsprogram for 1998.

13.3.2 Videregående opplæring

Grunnlag for opptak

Grunnskoleeksamen er grunnlag for opptak til videregående opplæring. En del voksne som ønsker og har behov for fagbrev, studiekompetanse eller delkompetanse, har ikke denne formelle inngangsbilletten. I dagens system har de muligheten til å ta grunnskoleeksamen for voksne enten som elev eller privatist, men mange som har den nødvendige realkompetansen, vil kunne oppleve dette som unødvendig og demotiverende.

Det er mulig å utarbeide egne test- og vurderingsopplegg for personer som ut fra egenvurdering ikke føler behov for å ta opp igjen fagene i grunnskolen. Det kan også være hensiktsmessig å lage egne pensumuavhengige kurs i fag som norsk, engelsk og matematikk. Verdsettingen kan enten foretas i forhold til de enkelte modulene i læreplanene eller i forhold til sluttkompetansen. Det er etablert delkompetanseprosjekter hvor det bl a arbeides med verdsetting av realkompetanse som grunnlag for opptak til videregående opplæring. Det kan også vises til at Statens utdanningskontor i Vestfold setter i gang et prøveprosjekt høsten 1997 i to vestfoldkommuner: «Startpakke for voksne som ønsker å ta videregående opplæring». Prosjektet rette seg mot voksne med mangelfull eller svak grunnskoleopplæring som ønsker å ta videregående opplæring. Disse prosjektene vil gi grunnlagsmateri-

ale for videre arbeid med problemstillingen og bl a bidra til metodeutvikling på området.

Innfasing i videregående opplæring ved godskriving av moduler eller deler av opplæringen

Mange voksne som ønsker å ta eller sluttføre videregående opplæring, har gjennom tidligere utdanning, arbeid, opplæring i arbeidsliv og fritid et kompetansenivå i ett eller flere fag som nivåmessig er på høyde med det som kreves i videregående opplæringen. I stedet for å starte fra begynnelsen kan det for mange være formålstjenlig å komplettere tidligere offentlig utdanning med kompetanse ervervet gjennom annen utdanning og i yrkeslivet, fram til en formell videregående kompetanse. En slik komplettering må ta utgangspunkt i de faktiske kunnskapene og ferdighetene, og ikke være bundet av opplegg og pensum som primært er tilrettelagt for unge mennesker mellom 16 og 19 år.

Ved fagmoduler og tidskomprimerte løp er Reform 94 tilrettelagt for voksne og for bruk av kompetansevurderinger. Det gjennomføres også forsøk gjennom delkompetanseprosjektene, hvor voksne får vurdert sin realkompetanse, slik at de kan begynne på rett nivå i opplæringen. En slik verdsetting av voksnes realkompetanse vil kunne gi arbeidslivet den kompetansen det trenger. De voksne vil oppleve at deres reelle kompetanse blir tillagt vekt, ved at de får muligheter til å tilegne seg ny kompetanse innen de fagområdene og på det nivået som passer for dem.

13.3.2.1 Institusjonell forankring

Et system for verdsetting og godkjenning av realkompetanse trenger en institusjonell forankring. Det kreves informasjon og veiledning overfor brukerne, vurderingene er avhengig av kvalifisert personell, og godkjenningen fordrer hjemmel i regelverk. Informasjon, veiledning og arbeid med kompetansedokumentasjon se figur 13.2 må kunne klargjøre for brukeren om vedkommende med rimelig sannsynlighet har de nødvendige kvalifikasjonene for et aktuelt lærested. Videre vil det være viktig at godkjenningen får anerkjennelse likeverdig med formell utdanning, slik at papirene ikke får status som B-papirer. Utstederen må derfor nyte tillit, og det må ikke være store variasjoner i hva som blir godkjent.

En mulig nasjonal modell er å etablere fylkeskommunale eller regionale nemnder som styres etter nasjonale retningslinjer. Disse trenger ikke å etableres som et eget organ med egen lokalisering og eget faglig personale, men kan knyttes til allerede eksisterende relevante miljøer som en videregående skole eller et statlig utdanningskontor. Tilgjengelighet for brukeren vil være en vesentlig faktor. Slike nemnder bør ha tilgang til informasjon både fra de offentlige og private opplæringstilbyderne, og fra arbeidslivets kompetansebehov. Nemndene bør i sitt arbeid hente inn kompetanse og søke kvalifiserte råd der det er relevant for den aktuelle saken, bl a fra partene i arbeidslivet. Det vil også være ønskelig at nemndene har faglig ekspertise fra høyere utdanningsinstitusjoner. For å sikre kvaliteten og legitimiteten kan nemndene ha styrer, f eks bestående av representanter fra statens utdanningskontor, arbeidsgiverne, arbeidstakerne, fylkeskommunen, Voksenopplæringsforbundet og yrkesopplæringsnemnda.

I hvor stor grad en evner å utvikle et godt system for vurdering og dokumentasjon av realkompetanse, vil ha avgjørende betydning, både for kostnader og motivasjon. Det blir billigere både for arbeidslivet, det offentlige og den enkelte dersom det blir mulig å bygge videre på den enkeltes faktiske kompetansenivå, uten å måtte gjennomgå nøyaktig samme pensum og eksamensform som unge førstegangselever. Et godt vurderingssystem vil også kunne ha en god motivasjonseffekt som gjør at flere vurderer det som attraktivt å delta i videregående opplæring.

13.3.3 Inntakskriterier til høyere utdanning

Med sitt brede utdanningstilbud og sin forsknings- og undervisningskompetanse spiller universiteter og høgskoler en viktig rolle i etter- og videreutdanning. Disse utdanningsinstitusjonenes tilbud bør derfor gjøres tilgjengelige for så mange som mulig.

Inntak til disse institusjonene er i stor grad regulert av formelle kriterier, som begrenser adgangen.

Disse formelle kriteriene - studiekompetanse - er begrunnet i følgende (fra Blegen-utvalget, NOU 1991: 4):

1. Studenten må ha gode kunnskaper i norsk og minst ett fremmedspråk.
2. Studenten må ha evne til vitenskapelig tenkning. Dette omfatter bl a analyseevne og evne til fordypning.
3. Studenten må ha et allment overblikk over og forståelse for det samfunnet hun eller han skal fungere i. Studenten må være i stand til å se fagene og egne roller i en samfunnsmessig sammenheng.
4. Studenten må ha tilegnet seg handlingskompetanse som gir ferdigheter i og holdninger til hvordan en kan løse ulike oppgaver.

Det er viktig at den enkelte er kvalifisert for den aktuelle utdanningen og kan komme inn på rett fagområde og rett nivå i utdanningsforløpet. Studiekvalifikasjoner kan imidlertid erverves på ulike måter. Mange voksne har reelt sett et godt nivå, ervervet gjennom f eks arbeids- og samfunnsliv eller kurs som i dag ikke gir anerkjennelse i det offentlige systemet. Flere av forutsetningene for Blegen-utvalgets forståelse av generell studiekompetanse er ikke knyttet til formell utdanning, og Blegen-utvalget konkluderte med at den individuelle veien fortsatt måtte beholdes. Det dreier seg ikke om å senke inntakskravene til høyere utdanning, men å få dokumentert om den aktuelle voksne søker er studiedyktig.

Spesielt for etter- og videreutdanning vil kravet om generell studiekompetanse kunne virke urimelig. Dette er tilbud som ofte ikke benyttes innenfor gradstrukturen, men hvor det vil være attraktivt å kunne avslutte med eksamen og få ordinært vitnemål. I forbindelse med slike tilbud vil utdanningsinstitusjonene ofte kjenne målgruppen og dermed ta et særlig veiledningsansvar ved å angi hvilke spesifikke krav til studentenes realkompetanse som er nødvendig for å få utbytte av tilbudene.

KAPITTEL14

Økonomiske virkemidler

Hovedpunkter

- Ved utforming av virkemidler må en ta hensyn til utilsiktede virkninger av tiltak.
- Finansiering av etter- og videreutdanningstiltak kan tenkes å skje enten ved løpende finansiering, ved sparing i ulike typer fond eller ved låneordninger, f eks i Statens lånekasse for utdanning.
- Et system for skattesubsidier er vanskelig å utarbeide på en fleksibel måte slik at de kan tilpasses ulike behov.
- Selektive statlige støttetiltak kan være aktuelle for å initiere og motivere til utvikling av gode etter- og videreutdanningstilbud.
- En avgrenset målgruppe med noenlunde samme behov er voksne som ønsker å ta grunnskole eller videregående opplæring. Her er det mulig for staten å gå inn med større treffsikkerhet, både i finansieringen av tilbudssiden og av støtteordninger til å dekke eventuelle kostnader ved permisjon.

14.1 INNLEDNING

Dersom markedet for etter- og videreutdanningstjenester ikke gir det ønskede omfanget eller den ønskede fordelingen, kan det skyldes forhold både på tilbuds- og etterspørselssiden. Potensielle deltakere kan f eks mangle praktiske eller finansielle muligheter, informasjon om tilbud, motivasjon for å delta eller formelle kvalifikasjoner. Tilbudssiden kan mangle kunnskap om hvilke behov markedet har, økonomiske muligheter til å utvikle tilbud eller motivasjon for å gå inn i ukjent farvann. For å stimulere markedet kan det være relevant med ulike virkemidler, som enten kan rettes inn mot å gjøre deltakerne - både enkeltindivider og virksomheter - bedre i stand til å delta, for derigjennom å aktivisere tilbudssiden, eller man kan satse på å sette tilbudssiden bedre i stand til å møte en økt og mer variert etterspørsel.

Myndighetene kan ta i bruk to hovedgrupper av virkemidler: økonomiske virkemidler eller lov- og avtalefestede virkemidler. Et økonomisk virkemiddel kan være et alternativ til en juridisk eller avtalemessig regulering ved at en i stedet for å gi et pålegg om noe, gir økonomisk støtte for å gjøre det. De to typene virkemidler kan forutsette eller komplettere hverandre ved at en økonomisk støtteordning kan kreve eller bygge opp under en lovregulering. Det kan også tenkes at innsatsen innen etter- og videreutdanning kan påvirkes gjennom grep som ikke krever særlige økonomiske midler eller lovreguleringer. Organisatoriske endringer og informasjons- og motivasjonsinnsats kan i noen tilfeller bidra vesentlig til økt innsats på området.

Finansierings-, regulerings- og rettighetsordninger kan utformes på ulike nivåer. Utformes de av staten, er det snakk om bevilgninger over statsbudsjettet finansiert gjennom lovpålagte skatter og avgifter, og bestemmelser vedtatt i lov og forskrifter. For de fleste ordninger som er relevante i en etter- og videreutdanningssammenheng, er det, i hvert fall prinsipielt, mulig å organisere de samme ordningene gjennom avtaler mellom partene i arbeidslivet. Mange ordninger som i Norge er regulert gjennom lov og finansiert gjennom alminnelige skatter, er i andre land overlatt til arbeidslivet eller den enkelte. Eksempler er syketrygd, arbeidsløshetstrygd og helsetjenester. Rammene rundt de ulike ordningene blir gjerne bestemt

i lovverket, mens partene forhandler fram de konkrete systemene. Det finnes mange ulike former for statlige og partsdrevne finansieringsordninger som gir ulike muligheter og har ulike begrensninger. Ved en etter- og videreutdanningsreform vil det kunne være aktuelt å kombinere flere ulike finansieringsformer.

Ofte vil det være lite meningsfylt å analysere hvert enkelt virkemiddel for seg. Som regel vil ulike tiltak virke i et samspill med andre tiltak. En gunstig finansieringsordning i seg selv trenger ikke være tilstrekkelig for å løse et problem. Det hjelper f eks lite med rause stipendordninger hvis det ikke finnes et studietilbud. En rettighet kan være verdiløs dersom det tilbudet den enkelte har rett til, ikke passer ønskene, behovene og livssituasjonen. Aktørene kan også tilpasse seg tiltakene på en måte som gjør at totalresultatet kan bli et helt annet enn det som var målsettingen i utgangspunktet. Eksempler på dette kan være at en virksomhet foretar en investering i etter- og videreutdanning som gir lavt utbytte både for den enkelte og for virksomheten (og kanskje negativ samfunnsøkonomisk avkastning), fordi myndighetene bærer en del av den økonomiske risikoen. Eller man finansierer «gammel aktivitet» med «nye» tilskudd for å dra mest mulig penger ut av en støtteordning. Ordningen fører da ikke til ny aktivitet. Man kan også tenke seg at utdanningsinstitusjoner utformer og tilbyr et utdanningstilbud som ikke er tilpasset markedets behov, ettersom de slipper å tenke på å «selge» produktet fordi kostnadene er dekket over de faste budsjettene. I en diskusjon om ulike finansieringsformer er det også viktig å ha med seg at en ordning kan ha kraftige virkninger på andre felter enn den ordningen er rettet inn mot. En ordning som f eks skal dekke den enkeltes kostnader ved etter- og videreutdanning, kan i stor grad påvirke tilbud om og etterspørsel etter slik utdanning.

14.2 GENERELT OM ULIKE VIRKEMIDLER I EN ETTER- OG VIDEREUTDANNINGSREFORM

I kapitlene foran er det pekt på flere forhold som kan begrunne at myndighetene ønsker å stimulere til økt innsats innen etter- og videreutdanning:

- Positive indirekte virkninger av etter- og videreutdanning kan medføre at det investeres for lite i kompetanseutvikling (kapittel 8).
- Arbeidsgivere eller virksomheter trenger ikke være tilstrekkelig interesserte i, eller de har ikke nok kunnskaper om, etter- og videreutdanning og de gevinstene slike investeringer kan medføre (kapittel 7).
- I en del tilfeller mangler det gode faglige tilbud til en overkommelig pris. I tillegg er ikke alltid tilbudene tilpasset virksomhetens eller den enkeltes behov eller situasjon (kapittel 11).
- For den enkelte kan det være vanskelig å få satt av tid til utdanningstiltak og å få finansiert utdanningen og livsopphold i denne perioden.

Et grunnleggende problem er at myndighetene ikke har den informasjonen som er nødvendig for fullt ut å identifisere hvor innsatsen i dag er for liten og hvor sterkt en bør dosere virkemidlene, og de kan heller ikke forutsi i hvilken grad ulike politikkvalg vil gi et «riktigere» nivå på investeringene i etter- og videreutdanning. Utdanningstilbud initiert av myndighetene kan fortrenge samfunnsøkonomisk lønnsom kunnskapsoppbygging i virksomheter ved at ansatte og arbeidsgivere kan finne det lønnsomt å erstatte intern opplæring med et offentlig tilbud. Tar en hensyn til belastningen på offentlige budsjetter, kan en slik tilpasning være samfunnsøkonomisk uheldig. I tillegg til de direkte utgiftene forbundet med utdanningstilbudet utgjør det forhold at offentlige kroner er «dyre» (skattevridninger), en viktig komponent i den totale budsjettbelastningen. Hvis det er en risiko for vridning fra

virksomhetsinterne til offentlige tilbud, bør en heller så langt som mulig identifisere og rette tiltakene inn mot forhold som hindrer etablering av virksomhetsinterne løsninger.

En slik risiko for fortrengning av virksomhetsintern kunnskapsoppbygging taler isolert sett for at en også bør utforme tiltak med sikte på å stimulere internopplæringen i arbeidslivet. Dette kan imidlertid gi nye problemer. Tiltak med sikte på å stimulere interne kompetanseinvesteringer kan generere ulønnsom kunnskapsoppbygging. Argumentasjonen om positive indirekte virkninger forbundet med kunnskapsoppbygging tilsier at uten en stimulans av virksomhetsintern kunnskapsproduksjon, kan investeringene i kompetanse bli for små. Hvor langt en bør gå i retning av å iverksette tiltak som subsidierer intern opplæring, er et spørsmål om hvor sterk dosering som trengs for at samfunnsøkonomisk positive indirekte virkninger skal la seg realisere. Trolig vil dette variere betydelig mellom virksomheter og næringer. Generelle ordninger kan dermed fungere svært upresist; positive indirekte virkninger i noen bransjer har motvekt i en uheldig bruk av ressurser i ulønnsomme kunnskapsinvesteringer i andre bransjer.

Siden indirekte virkninger langt på vei er virksomhets- og næringsspesifikke, kan det være gevinster ved å etablere selektive mekanismer, dvs ordninger som stimulerer kunnskapsoppbygging i virksomheter og næringer som i særskilt grad gir positive indirekte virkninger. Problemet er at myndighetene i liten grad har det informasjonstilfanget som er nødvendig for å kunne peke ut disse bransjene. Det kan her påpekes at det er en *økning* i kunnskapsinvesteringene som utgjør den potensielle gevinsten ved å iverksette en kunnskapsstimulerende politikk.

Hvis det åpnes for selektive ordninger, er det også en risiko for at virksomheter og ansatte setter inn ressurser med sikte på å påvirke virkemiddelbruken gjennom «lobbyvirksomhet«, for eksempel ved å gi selektiv informasjon som indikerer sterke positive indirekte virkninger av kunnskapsinvesteringer i en bransje. De privatøkonomiske insentivene for å utnytte ordninger eller påvirke utformingen av etter- og videreutdanningsordninger gjennom «lobbyvirksomhet» kan være meget store, men for samfunnet kan tapet ved en slik uproduktiv bruk av ressurser overstige verdien av de positive indirekte virkningene som ordningene, hvis de er vellykkede, realiserer.

På grunnlag av slike betraktninger kan en si noe generelt om hvordan virkemiddelapparatet bør utformes. Følgende forhold bør tillegges vekt i vurderingen:

Fleksible ordninger. Det er store variasjoner når det gjelder behov og avkastning av kompetanseoppbygging mellom næringer, mellom virksomheter og også mellom arbeidstakere innenfor en og samme virksomhet. Dette bekreftes i en undersøkelse blant fem bransjeorganisasjoner om praktiske hindringer og insentiver til etter- og videreutdanning (Econ rapport 36/97). Ordningene bør derfor utformes slik at de stimulerer til noe økt kunnskapssatsing utover eksisterende nivå. Det bør m a o fremdeles være betydelige variasjoner i satsingen mellom virksomheter, næringer og enkeltindivider. Det vil derfor være uheldig å iverksette tiltak med sikte på å etablere et felles nivå for satsingen, f eks ved at en bestemt andel av arbeidstiden, eller en bestemt andel av lønnsmidlene, skal benyttes til kompetanseheving.

Desentraliserte og koordinerende ordninger. Kompetanse er et svært vidt begrep som er vanskelig å avgrense. Informasjon om hvordan kompetansehevingen bør finne sted og hvilken kompetanse det bør satses på, er det først og fremst virksomhetene og arbeidstakerne som besitter. Politikken bør derfor utformes med sikte på at beslutningene om omfang og innhold treffes lokalt, men slik at aktørene i størst mulig grad får insentiver til å ta hensyn til de positive indirekte virkningene. Her ligger det et potensial i å gi organisasjonene i arbeidslivet et ansvar.

Subsidiering er dyrt. For det første belastes offentlige budsjetter. Økt offentlig inntektsbehov har en kostnadsside i form av skattevridninger som er uheldige. For det andre påvirker subsidieringen prisene i markedet og trekker ressurser vekk fra ikke subsidierte aktiviteter. Dette betyr at en bør ha en meget klar indikasjon på at de subsidierte aktivitetene medfører positive indirekte virkninger som oppveier disse to kostnadselementene, før en subsidiepolitikk iverksettes.

Lave subsidier ved liten treffsikkerhet. Sett fra en teoretisk synsvinkel er det ikke opplagt at grunnlaget for aktiv styring fra myndighetenes side er til stede. Det kan tenkes at gevinstene ved kunnskapsinvesteringer et godt stykke på vei hentes ut gjennom desentraliserte beslutninger i markedet. I tillegg er kompetanseheving vanskelig å avgrense mot øvrige aktiviteter i virksomhetene. Hvis de potensielle gevinstene ved tiltak ikke er særlig store, og hvis treffsikkerheten ved generell subsidiering er lav, bør omfanget av subsidieringen begrenses.

Tiltak kan rettes inn mot utsatte grupper. Størst potensiell gevinst knytter seg til det å rette inn tiltakene mot de segmentene i arbeidsmarkedet hvor indirekte virkninger er særlig store. Et eksempel her er grupper med risiko for å settes utenfor arbeidsmarkedet, eksempelvis arbeidstakere i aldersgruppen 45-55 år. Dette er arbeidstakere som har mange yrkesaktive år igjen, men hvor kunnskap ervervet gjennom tidligere utdanning kan trenge oppdatering. Utstøting fra arbeidsmarkedet er et eksempel på en klar indirekte virkning. Den enkelte arbeidstaker endrer status fra å bidra til verdiskapningen til å bli trygdemottaker. På slike områder kan virkemidlene utformes målrettet, og omfanget av subsidiering kan følgelig økes.

Objektivitet og dokumenterbarhet . Objektive kriterier for tildeling av midler og vektlegging av dokumenterbare resultater kan bidra til å redusere kontrollproblemer, og kan begrense omfanget av aktiviteter fra privat sektor med sikte på å påvirke ressursdisponeringen. Det er imidlertid her en avveining mellom gevinsten ved mindre kontroll og tapet ved at kunnskapsinvesteringene vris mot formaliserte opplegg.

Insentiver på marginen. Hensikten med virkemiddelbruk er å stimulere til *økte* kunnskapsinvesteringer, dvs investeringer utover det nivået som etableres i markedet. En slik stimulans oppstår bare hvis insentivene til virksomhetene og individene endres på marginen. Et eksempel på et virkemiddel som gir svært begrensete insentiver på marginen, er tanken om å stille krav til nivå på etter- og videreutdanningsaktiviteter, et virkemiddel som er foreslått og dels praktisert i mange land. Flere innvendinger kan rettes mot en slik utforming. Insentivene for de virksomhetene som allerede investerer høyere enn nivåkravet, endres ikke på marginen, mens styrken i insentivene til de virksomhetene som investerer lavere enn nivåkravet, blir svakere jo nærmere måloppfyllelse virksomheten er. Hvis det m a o forekommer relevante indirekte virkninger, blir disse bare i begrenset omfang korrigert (dvs bare for de virksomhetene som uten virkemiddelet ville ha hatt et lavere nivå på kunnskapsinvesteringene). Videre vil virksomheter i kunnskapsintensive næringer motta subsidien som en ren inntektsoverføring, noe som er uheldig fordi offentlige kroner er dyre. Inntjeningen i kunnskapsintensive næringer forbedres på bekostning av ikke kunnskapsintensive næringer uten at dette nødvendigvis gjenspeiler en større samfunnsøkonomisk avkastning.

Inntektsfordelingsvirkninger av virkemiddelbruken. Tiltak med sikte på å gi svakt stilte grupper på arbeidsmarkedet økt kompetanse, kan bidra til en jevnere inntektsfordeling. En forutsetning er at de tilføres kompetanse som øker deres produktivitet og dermed det lønnsnivået de kan oppnåpå arbeidsmarkedet. Det springende punktet er om virkemiddelbruken leder til en slik økning i arbeidsproduktiviteten til de svakest stilte. Hvis så ikke skjer, kan resultatet av politikken bli en forsterkning av eksisterende skjevheter.

Avgjørende for effektene på inntektsfordelingen er forholdet mellom lønn og produktivitet på den ene siden og forholdet mellom lønn og myndighetenes virkemiddelbruk på den annen side. En rekke av de forslagene som har vært reist i debatten, gjenspeiler et ønske om at alle grupper på arbeidsmarkedet, også de svakest stilte, skal få ta del i kompetanseøkningen. Det kan motivere til ordninger som f eks å regulere en minimumsdel av arbeidstiden til kompetanseøkende aktiviteter, eller at alle skal ha rettigheter til permisjon for etter- og videreutdanning i et visst omfang. De individene som lykkes med å få økt sin kompetanse gjennom slike ordninger, vil kunne nyte godt av bedrede inntektsmuligheter. Problemet oppstår for de gruppene/individene hvor slike tiltak har begrenset eller ingen effekt på arbeidsproduktiviteten. Disse kan risikere å få redusert sin velferd. Grunnen er at virkemiddelbruken påfører virksomhetene kostnader. Disse kostnadene motsvares ikke av en produktivitetsøkning for vedkommende gruppe arbeidstakere. Dermed reduseres inntjeningen for virksomhetene. For at disse individene/gruppene ikke skal slås ut i konkurransen om arbeidsplassene, må lønnsnivået falle. Hvis en slik reduksjon i lønnsnivået ikke finner sted, vil arbeidsledigheten over tid øke for disse gruppene av arbeidstakere.

14.3 FINANSIERINGSKILDER I EN ETTER- OG VIDEREUTDANNINGSREFORM

14.3.1 Løpende finansiering og øremerking av inntekter

Privates investeringer i etter- og videreutdanning er i dag i stor grad finansiert løpende.

Dette skjer f eks når en virksomhet bruker av sine inntekter til etter- og videreutdanningstiltak for sine ansatte, eller når enkeltindivider finansierer egen etter- og videreutdanning av løpende inntekt.

Det offentlige kan først og fremst finansiere økonomiske virkemidler løpende over statsbudsjettet - enten ved omprioriteringer innenfor den eksisterende budsjettrammen, eller ved å øke de offentlige inntektene (ved økte skatter og avgifter). Med løpende finansiering menes at inntekter og utgifter realiseres i samme budsjettermin.

Øremerking av inntekter

For å sikre at et formål som anses som spesielt viktig tilføres midler over statsbudsjettet, kan det etableres ordninger hvor bestemte inntekter kanaliseres direkte til dette formålet. En kan f eks tenke seg at deler av arbeidsgiveravgiften kanaliseres til etter- og videreutdanningsformål. En slik ordning betegnes som en øremerking av inntekter. Private aktører kan også øremerke sine inntekter, f eks ved at organisasjonen øremerker deler av kontingentinntektene til ett bestemt formål.

Øremerking har historisk sett hatt stor betydning på statsbudsjettene i de fleste land, men utviklingen har gått i retning av stadig færre slike ordninger. I Norge har vi få øremerkingsordninger. Debatten om å øremerke f eks bilavgifter, miljøavgifter og tobakksavgifter dukker opp med jevne mellomrom, uten at dette har ført til at noen slike avgifter har blitt øremerket vei-, miljø- eller helseformål.

Øremerking innebærer at bestemte inntekter og utgifter bindes opp og dermed holdes utenfor den samlede prioriteringen i budsjettet. Dette innskrenker beslutningstakernes handlefrihet i budsjettpolitikken. Dersom inntektene ikke øremerkes, vil de imidlertid stå fritt til å prioritere dette formålet med like store bevilgninger som i tilfellet med øremerking. Dersom en antar at øremerking av inntekter til bestemte utgiftsformål bare vil være aktuelt i finansieringen av oppgaver som anses som svært viktige, vil formålet sannsynligvis også bli prioritert uten øremerking.

Det er imidlertid helt tilfeldig om den ressursmengden som blir resultat av en øremerket ordning, sammenfaller med de prioriteringene som ville ha blitt gjort om de ble stilt fritt i disponeringen av inntektene. En øremerkingsordning vil derfor sjelden kunne medføre en «riktigere» prioritering av midler mellom ulike formål enn dersom det var frihet i disponeringen av midlene.

Dersom det er nødvendig å øke de samlede inntektene for å gjennomføre et tiltak, kan en øremerking av inntektene til dette formålet skape større aksept for at det er nødvendig med en inntektsøkning. Selv om en øremerkingsordning som følge av dette kan være ønskelig for å nå et gitt mål i en bestemt situasjon, vil slike ordninger binde den budsjettmessige handlefriheten på lengre sikt og forhindre andre tilpasninger på et tidspunkt da forholdene kan ha endret seg. Siden øremerking innebærer at utgiftene på et område mer eller mindre holdes utenfor prioriteringen av midlene, vil øremerkingen oppfattes som en fordel for det aktuelle formålet. Slike ordninger vil derfor lett kunne gi grunnlag for en organisert pressgruppevirksomhet for særinteresser. Erfaringer fra de fleste land viser da også at det er vanskelig å oppheve en øremerket ordning når den først er etablert (Innstilling om øremerking av statsinntekter fra den finanspolitiske komité (1966)).

14.3.2 Låneordninger

Finansiering av etter- og videreutdanning kan skje gjennom låneopptak, enten ved at individer låner for å dekke kostnader til utdanning og livsopphold, eller ved at virksomheter låner for å finansiere opplæring av sine ansatte.

Staten er en stor långiver, og yter gjennom sine låneinstitusjoner lån til enkeltpersoner, bedrifter, kommuner mv. En långiver må gjennom prisen på utlånene (renten) ha dekket innlånskostnadene, taps- og administrasjonskostnader samt en avkastning på virksomheten. Dersom et utlån prises lavere enn det tapsrisiko, lånekostnader mv skulle tilsi, er lånet subsidiert, og subsidiebeløpet kan betraktes som et tilskudd. Et annet forhold er at staten ofte kan oppnå gunstigere innlån enn andre, og dermed har anledning til å låne ut billigere.

Et spesielt problem ved individuell lånefinansiering av kompetanseinvesteringer er at investeringsobjektet ikke kan stilles som sikkerhet for lån. Det er ikke mulig for en låneinstitusjon å få krav på den framtidige arbeidsinntekten til en person som ønsker lån for å finansiere egen utdanning. I tillegg er investeringer i humankapital en usikker investering. Utdanningen kan miste verdi som følge av teknologiske og organisatoriske endringer. Verdien av utdanning kan også reduseres som følge av endringer i lønnsnivå (f eks som følge av stor tilgang på personer med en bestemt utdanning). Følgelig er det begrensete muligheter for finansiering av humankapitalinvesteringer uten forutgående oppsparing. Dette er noe av bakgrunnen for opprettelsen av Statens lånekasse for utdanning.

14.3.3 Spare- og fondsordninger

Sentralt i diskusjonen om finansiering av etter- og videreutdanning står fondsoppbygging. Et fond kan enten være rent statlig finansiert, eller avsetningene kan skje på virksomhets-, bransje- eller individnivå. Fond på disse nivåene skiller seg fra hverandre med hensyn til bidragskilde. Individuelle fond har individuell sparing som et viktig motiv, mens virksomhetsfond primært bygges opp gjennom avsetninger av virksomhetens overskudd. Statlige fond bygges opp av løpende skatteinntekter. En annen viktig forskjell mellom fondstypene er at de kan ha en noe ulik innretning når det gjelder kompetanseinvesteringenes innhold. F eks vil individuelle fond i stor grad kunne finansiere kompetanseutvikling som gir individene

generell kompetanse, mens bransjefond vil være mer rettet inn mot å avhjelpe kompetanseproblemer som en enkelt bransje ser på som sentrale.

Det er i prinsippet to måter å bruke midler fra et fond på. For det første kan en bygge opp og tære løpende på fondets kapital (pay as you go). For det andre kan en bygge opp fondet først, for så å bruke avkastningen etterpå. Den første varianten blir egentlig en budsjetteknisk innretning. Den siste varianten er sparing. Den vil kunne binde opp store ressurser, og det vil kunne ta lang tid før fondet er av en slik størrelse at avkastningen vil være tilstrekkelig til å finansiere formålet. De som betaler inn i oppbyggingsperioden, vil måtte finansiere både løpende og framtidig aktivitet, og dersom fondsoppbyggingen tar lang tid, risikerer de å ikke få nytte av innbetalingene. Avkastningen av fondet vil avhenge av rentenivået og andre faktorer ved plasseringen, og tilskuddet til den aktiviteten en ønsker å stimulere, kan bli mer eller mindre tilfeldig.

Statlige fond

Et fond kan etableres som et rent statlig fond med konto i Norges Bank. Dette er en løsning som er valgt for en rekke tilskuddsordninger hvor det er viktig at en kan utbetale tilskuddet over flere år, og er en rent budsjetteknisk innretning. Hovedregelen er at Stortingets budsjettvedtak gjelder for ett år av gangen. Ved å etablere et fond unngår man dette prinsippet. Siden ettårsprinsippet er grunnlovfestet, og dermed et av hovedprinsippene i Stortingets bevilgningsreglement, bør en ha gode grunner for å etablere ordninger som uthuler denne regelen.

Staten kan bidra med midler til fond hvor også andre parter deltar i finansieringen, f eks i et trepartsfond med deltakelse fra staten, arbeidstakerne og arbeidsgiverne. Når staten deltar i finansieringen av fondet, synes det naturlig at alle som ønsker etter- og videreutdanning, etter nærmere kriterier bør kunne nyte godt av midlene i fondet, dvs uavhengig av arbeidsgivers eller arbeidstakers organisering. Personer som ikke er i et arbeidsforhold, bør heller ikke utestenges. Det er imidlertid lite sannsynlig at arbeidslivets parter vil finansiere etter- og videreutdanning for uorganiserte personer og virksomheter. For å unngå at problemer med gratispassasjerer undergraver hele ordningen, må partene pålegges å betale inn til fondet, og et slikt pålegg bør i så fall også gjelde uorganiserte personer og virksomheter. En slik tvungen innbetaling vil i realiteten være en øremerket skatt, og det blir misvisende å snakke om trepartsfinansiering. Hvorvidt midlene skal inn på et fond eller budsjetteres på vanlig måte, blir en diskusjon for seg. I denne sammenhengen vil diskusjonen bli om en ønsker en slik øremerking av bestemte inntekter til bestemte utgiftsformål.

Individuelle fond

Gjennomgående er forslagene om individuelle fond sett på som en kilde til finansiering av mer generell etter- og videreutdanning som gir det enkelte individ en bredere kompetansebase, mens virksomhetsfond i større grad rettes inn mot virksomhetenes behov for kompetanseløft. Et annet viktig prinsipielt skille mellom individuelle fond og fond på virksomhets- og bransjenivå er at individuelle fond direkte følger individet uavhengig av ansettelsesforhold. Det er ikke opplagt hvilke rettigheter en arbeidstaker har vis-à-vis fondsoppbygging på virksomhetsnivå.

Oppbygging av individuelle fond kan inneholde subsidieelementer, for eksempel offentlige tilskudd. Eksempler kan her være et offentlig grunntilskudd eller tilskudd betinget av omfanget av egen sparing. Videre kan fondet skattemessig begunstiges, eksempelvis ved at avkastningen ikke beskattes løpende.

I en svensk utredning (se Følster og Andersson 1994) presenteres en modell for en individuell «kompetansekonto». Hovedelementene i modellen er:

Individuell kompetansekonto finansierer under etter- og videreutdanningen (maksimalt 11/2-2 år) 80 pst av tidligere lønn. Ved oppnådd pensjonsalder

samordnes kompetansekontoen med pensjonsrettighetene. En person med overskudd på kompetansekontoen får økte pensjonsutbetalinger, mens underskudd gir reduserte utbetalinger.

Uttak av kompetansekontoen inndeles i en forsikringsdel og en egenansvarsdel. Egenansvarsdelen beregnes som 1,5 pst av samlet bruttoinntekt opptjent før etterutdanningen påbegynnes (dvs at egenansvarsdelen er høyere jo senere i livsløpet etterutdanningen påbegynnes og jo høyere inntekt personen har hatt forut for etterutdanningstidspunktet).

Forsikringsdelen av utdanningskostnadene tilbakebetales bare hvis inntekten etter utdanningen overstiger gjennomsnittsinntekten før utdanningen, og slik at den årlige nedbetalingen ikke overstiger denne differansen (det antydes at anslagsvis 30 pst av differansen kan være naturlig årlig nedbetalingstakt). Uttak til etterutdanning kan skje uten forutgående sparing, og sparing på kompetansekonto er frivillig og skattefri.

Det er flere fordeler ved et slikt individuelt fondssystem. For det først ivaretar det behovet for fleksibilitet. Individet selv treffer beslutningen om videreutdanning. For det andre betyr en samordning med pensjonssystemet at beslutningstakeren står overfor en reell alternativkostnad ved vurderingen av om man skal ta etterutdanning. Dermed reduseres risikoen for at fondet anvendes til utdanning med lav avkastning.

En mulig innvending mot den konkrete utformingen av systemet i forslaget til Følster og Andersson er at subsidieelementet knyttet til skattefritaket er relativt svakt. Dersom det er betydelige gevinster ved å stimulere til etterutdanning, får ordningen for svak effekt. Imidlertid kan det være fordelaktig at elementet av subsidiering ikke blir for sterkt, fordi individuelle fond først og fremst stimulerer generell etterutdanning. En for sterk subsidiering vil her kunne vri forholdet mellom kompetanseoppbygging i virksomheten og generell etterutdanning utenfor virksomheten.

En annen innvending er at forsikringselementet innebærer en forhøyning av marginalskatten på arbeid, siden tilbakebetalingen er betinget av at lønnsnivået etter utdanning er tilstrekkelig høyt sammenlignet med lønnsnivået før etterutdanningen fant sted. Siden marginalskatten på arbeid i utgangspunktet er høy, er det klare uheldige vridningseffekter knyttet til en ytterligere økning.

Virksomhetsfond

Avsetninger av virksomhetenes overskudd til virksomhetsfond for finansiering av etter- og videreutdanning har stått sentralt i debatten internasjonalt. Enkelte land praktiserer skattefritak for slike avsetninger. I en rekke land er subsidierte ordninger med virksomhetsfond foreslått. Insentiveffektene av fond på virksomhetsnivå avhenger bl a av de eventuelle begrensningene i subsidieringen som knytter seg til fondene. Behovene for kunnskapsinvesteringer varierer betydelig mellom næringer. Noen bransjer er intensive i kunnskap som fordrer en mer formell opplæringsprosess. I andre bransjer er kunnskapsoppbyggingen mer et resultat av erfaring gjennom løpende deltakelse i produksjonsprosessen. Hvis anledningen til fondsavsetninger settes høyt, oppstår en konkurransevridning i favør av kunnskapsintensive næringer. Hvis derimot nivået settes lavt, forsvinner insentiveffekten for virksomheter som generelt holder et høyt nivå på kunnskapsinvesteringene.

Det direkte subsidieelementet knyttet til fondene, slik de har vært diskutert i litteraturen, knytter seg til skattefrihet for avsetningene. I tillegg kan det knytte seg subsidieelementer til anvendel-sen av fondet, f eks ved at etter- og videreutdanning av arbeidstakerne dels finansieres av det offentlige og dels gjennom opparbeidede fond.

Et viktig spørsmål i forbindelse med virksomhetsfond er hvem som skal kontrollere anvendelsen av fondene. Et alternativ er å la det være virksomhetens anliggende, dvs at skattefritaket kun er betinget av at fondsanvendelsen dokumenteres. Et problem med et slikt system er at mekanismene for kontroll av innholdet i fondsanvendelsen er svake. Det kan være vanskelig å kontrollere at ikke virksomhetene fabrikkerer opplæringskostnader mens de i realiteten anvender midlene til andre formål, for eksempel skjult konsum eller annen produksjonsinnsats. En streng definisjon av opplæringskostnader kan imidlertid også gi vridninger, og føre til at viktig intern opplæring hvor kostnadene er vanskelige å dokumentere, fortrenges til fordel for mindre produktiv opplæring, for eksempel ekstern opplæring, som er lett dokumenterbar. Ved å overlate ansvaret for etter- og videreutdanningen til virksomhetene, risikerer en uansett at utdanningen i for stor grad blir virksomhetsspesifikk og ikke overførbar.

Et annet alternativ er å la fondsanvendelsen være et fellesanliggende for virksomhet og fagforening. Det vil forbedre insentivene på flere måter. Fagforeningen her en sterkere interesse av at fondet faktisk anvendes til kompetansehevende innsats ved også å ta hensyn til verdien av generell kunnskapsheving (ved at inntektsmulighetene utenfor og til dels også i virksomhetene bedres). Dette reduserer problemene knyttet til at etter- og videreutdanningen blir for lite generell.

Et viktig spørsmål er hvilke rettigheter den enkelte arbeider har i forhold til fondsoppbyggingen. Krav til avsetninger får lønnseffekter, lønnsnivået blir noe lavere enn det ellers ville ha blitt. Hvor sterke utslag fondsoppbyggingen får på lønnsnivået, avhenger bl a av forholdene på det lokale arbeidsmarkedet. Spørsmålet er om en arbeidstaker i forbindelse med avslutning av et ansettelsesforhold skal ha rettigheter i forhold til den sparingen som har funnet sted i forbindelse med fondsoppbyggingen. Rent praktisk kan det skje ved at «oppspart» rett til fond hentes ut gjennom dekning av dokumenterte utgifter til etter- og videreutdanning for den enkelte.

Ordninger med fondsavsettelse på virksomhetsnivå har stått sentralt i debatten i Sverige. Den svenske arbeidsrettskommisjonen (se Arbetsrättskommisionen 1995) foreslår at skattefrie avsetninger til kompetansefond kan foretas. Etter forslaget kommer avsetningene til beskatning hvis de ikke anvendes innen fem år. Anvendelsen av fondene skal være gjenstand for forhandlinger mellom partene.

En innvending som kan reises mot krav til avsetninger, er at det innebærer ytterligere skranker på virksomhetene. Disse kan fungere som etableringshindringer og dermed svekke konkurransen på markedet. Det kan være en ulempe med avtalebaserte fondsordninger at de kun vil gjelde organiserte arbeidsgivere og arbeidstakere. Store deler av norsk arbeidsliv er ikke organisert , og vil dermed falle utenfor slike ordninger. I tillegg vil størrelsen på avtalebaserte fond være avhengige av forhandlingsstyrke.

Bransjefond

Fordi kunnskap i mange sammenhenger er overførbar mellom virksomheter, og også mellom bransjer, bør en ta hensyn til dette når ordninger utformes. Ofte kan kunnskap ha betydelig overføringsverdi mellom virksomheter innenfor én og samme bransje, men relativt begrensete anvendelsesmuligheter utenfor bransjen. Kunnskapsinvesteringer på virksomhetsnivå kan her inneholde betydelige indirekte virkninger som følge av at arbeidstakere trekker med seg kompetanse inn i konkurrerende virksomheter i bransjen. Videre kan arbeidsgiver ha insentiver til å vri investeringene fra etter- og videreutdanning til virksomhetsspesifikk opplæring for å redusere risikoen for at arbeidstakeren realiserer gevinsten av økt produktivitet utenfor virksomheten. Ordninger for etter- og videreutdanning som organiseres på bransjenivå, kan her ha bedre insentivegenskaper; bransjen har en kollektiv inter-

esse av et «kunnskapsløft» og av å generere mer generell kompetanse. Virksomhetene kan derfor ha sterkere insentiver til å bidra kollektivt til en bransjeordning.

Det kan her tenkes bransjevise ordninger, som f eks finansieres ved innbetalinger til felles fond. Fondet kan anvendes som finansieringskilde for tiltak på virksomhetsnivå eller til å finansiere kollektive tiltak. Eksempler på det siste kan være kollektivt organisert utdanning og finansiering av forskning og utvikling. Grafiske bedrifters landsforening er et eksempel på en bransje som har etablert et felles utdanningsfond.

Sett fra den enkelte virksomhets side vil innbetaling til bransjefond framtre som en beskatning (hvis det var et direkte forhold mellom de inn- og utbetalingene som en virksomhet foretar, er reelt sett fondet virksomhetsspesifikt). Gevinsten av ordningen for den enkelte virksomhet er usikker, f eks kan interessekonflikter med hensyn til anvendelsen av fondet medføre betydelige organisatoriske kostnader. I Nederland, hvor arbeidsgivere er pålagt innbetaling til bransjefond, er fondene delvis ubenyttet til tross for at de i prinsippet er et fritt tilgjengelig gode (European Commission 1996).

Et ytterligere problem er at en ordning med bransjefond kan bli for snevert. Selv om en gjennom bransjefond tar hensyn til alle gevinstene av kunnskapsinvesteringene, vil det likevel være gevinster for virksomheter utenfor bransjen som det ikke tas hensyn til. F eks er kunnskap innen bankvesenet også relevant for forsikringsbransjen.

En rekke spørsmål kan reises i forbindelse med kollektive fond. For det første er det ikke opplagt hvordan fondene effektivt kan forvaltes. Forholdet mellom bransjen kollektivt og den enkelte virksomhet har prinsipielt sett en del felles med forholdet mellom det offentlige og virksomheten. Det er kontrollproblemer forbundet med å sikre at midlene anvendes i samsvar med bransjens kollektive interesser. Risikoen for at det sløses med ressurser med sikte på å få økt tilgang til/økt kontroll med anvendelsen, er også et problem. I tillegg kan etableringen av kollektive bransjeordninger legge grunnlaget for et samarbeid mellom virksomhetene, slik at priskonkurransen i markedet svekkes. Men det kan utformes klare retningslinjer for forvaltningen av fondet, f eks ved at fordelingen skjer gjennom markedslignende mekanismer.

Hvis det er gevinster forbundet med bransjeløsninger, skulle virksomhetene i markedet selv kunne etablere kollektive ordninger. Dvs at det er ingen opplagte argumenter for at myndighetene skal sette inn tiltak. Likevel kan det være ønskelig med offentlige tiltak. For det første kan slike ordninger gis en annen juridisk status som kan bidra til å eliminere gratispassasjerproblemer (f eks gjennom obligatoriske bidrag), men disiplinerende mekanismer kan også etableres i markedet. For det andre kan det være administrative kostnader forbundet med etablering av ordninger. Slike kostnader kan hindre at ordningene kommer i gang, særlig i bransjer med mange små virksomheter, med sterk geografisk spredning eller i svært heterogene bransjer.

14.4 UTFORMING AV ØKONOMISKE VIRKEMIDLER

14.4.1 Tilskudds- og støtteordninger

Ulike offentlige tilskudds- og støtteordninger til private aktører er hyppig brukt for å stimulere aktivitet som myndighetene finner spesielt verdifull eller hvor private tilpasninger gir et for lavt nivå på aktiviteten. Både privatpersoner, bedrifter, næringer og organisasjoner kan motta ulike tilskudd. Eksempler på tilskudd er utdanningsstipend gjennom Statens lånekasse for utdanning og tilskudd til folke-

høgskoler, private skoler, fjernundervisningsinstitusjoner og voksenopplæring i studieforbundene.

En tilskuddsordning kan være regelstyrt eller selektiv. En regelstyrt ordning bygger på et regelverk som regulerer hvem som kan nyte godt av ordningen og hvem som faller utenfor. En søker som tilfredsstiller kravene i regelverket, har krav på tilskudd. Regelstyrte overføringer krever entydige regelverk for å kunne definere hvem som er berettiget til støtte. Det er en krevende oppgave å lage gode regelverk som sikrer gode insentiver, gir god kontroll og hindrer utilsiktede vridningseffekter. Innenfor en etter- og videreutdanningsreform kan det være aktuelt med regelstyrte tilskudd til bedrifter og andre virksomheter, enkeltpersoner eller utdanningsorganisasjoner - enten ved utbygging av eksisterende ordninger eller ved utvikling av nye. Tilskuddene kan gå til utvikling og drift av tilbud, og til livsopphold for den enkelte utdanningssøkende.

I den generelle gjennomgangen av forhold som bør tillegges vekt ved utforming av tiltak i en etter- og videreutdanningsreform, ble det pekt på at det er viktig å utforme fleksible, desentraliserte og koordinerende ordninger. Jo større målgruppen er og jo flere hensyn som skal bygges inn i en regelstyrt ordning, desto mindre målrettet blir den og desto mer penger vil bli brukt på formål som i utgangspunktet ikke var prioritert. Statlige regelstyrte ordninger må i stor grad gjelde for alle, og de kan derfor være vanskelige å målrette.

Selektive tilskuddsordninger skiller seg fra de regelbundne ved at regelverket ikke er styrende for tildelingen. Tildelingen av tilskuddet baseres på en søknad, en målsetting for ordningen og et sett av kriterier. Det er fullt mulig å gi støtte til tiltak selv om tiltaket ikke er uttømmende beskrevet i et presist formulert regelverk. Tilsvarende er det mulig å avslå en tilskuddssøknad fordi søkeren ikke kan påberope seg at vedkommende faller innenfor et regelsett. Med relativt presise mål for hva en vil oppnå, og med gode rutiner for kontroll og resultatevaluering, er det mulig å bruke skjønn. På denne bakgrunn faller selektive støtteordninger bedre sammen med de retningslinjene for utforming av tiltak i en etter- og videreutdanningsreform som ble diskutert i kapittel 13.2.

Virksomheter, bransjer og partene i et tariffområde kan også sette av midler, f eks ved fondsoppbygging, og etablere egne støtteordninger. Slike ordninger kan være lettere å skreddersy enn statlige ordninger, og de kan være lettere å justere underveis.

14.4.2 Skattesubsidier

Skattesubsidier er i prinsippet det samme som overføringer. Subsidien inntreffer når en velger å avvike fra det «normale» skattesystemet, og la enkelte formål være unntatt fra skatteplikt, eventuelt at enkelte aktiviteter medfører en skattereduksjon. Momsfritak på bøker og aviser og AMS-, SMS- og BSU-ordningene er eksempler på skattesubsidier.

«Riktige» beslutninger om nivået på offentlige overføringer og prioriteringer innenfor budsjettrammene forutsetter at det samlede overføringsnivået synliggjøres i størst mulig grad. Subsidiering i form av differensierte skatter/avgifter og skatte-/avgiftsfritak er mindre synlige enn de direkte overføringene som bevilges over statsbudsjettets utgiftsside. Det faktiske omfanget av en slik subsidiering vil kunne være svært vanskelig å anslå, og dermed vanskelig å ta hensyn til i budsjettpolitikken.

Finansieringsordninger gjennom skattesubsidier vil kunne bli administrativt krevende dersom en ikke klarer å lage svært klare kriterier for hva som skal omfattes av skattesubsidien. Jo mer treffsikkert systemet skal være, desto mer nødvendig vil

det være med avgrensninger som gir grunnlag for tolkninger av hva som faller utenfor og innenfor. Merverdiavgiftsfritaket for bøker og aviser er ett eksempel på en skattesubsidieordning som krever store administrative ressurser. I utgangspunktet bør skattereglene være så enkle som mulig. De bør sikre at alle behandles likt, en bør unngå regler som kan utnyttes i strid med intensjonene, og en bør unngå utilsiktede vridninger og presedenspress.

Når en drøfter sammenhengen mellom skattesubsidier og utdanningsinvesteringer, er det viktig å skille mellom subsidieringspolitikkens virkning på insentivene til å foreta kunnskapsinvesteringer, og den rene inntektsomfordelingseffekten av en subsidieringspolitikk. Avgjørende for om skattepolitikken skal være effektiv, er at den gir insentiver på *marginen.* En skattepolitikk som har begrenset insentiveffekt, er å utforme krav til *nivå* på kunnskapsinvesteringene og en straffeskatt som påløper hvis opplæringskostnadene ikke overstiger dette nivået. Både Frankrike og Australia har valgt en slik ordning og ilegger straffeskatt hvis opplæringskostnadene er lavere enn henholdsvis 1,4 pst av lønnsutgiftene for virksomheter med mer enn 10 ansatte, og lavere enn 1,5 pst av lønnsutgiftene for virksomheter med mer enn 200 000 dollar i lønnsutgifter. For virksomheter i kunnskapsintensive næringer har en slik politikk liten eller ingen effekt, siden kunnskapsinvesteringene gjennomgående overstiger måltallet. For virksomheter i næringer med svært lite behov for kunnskapsinvesteringer utgjør politikken er ren særskatt, og den har heller ingen insentiveffekt på kort sikt (på lang sikt kan politikken imidlertid redusere aktivitetsnivået som følge av at særskatten leder til redusert inntjening). Politikken har insentivvirkninger bare for virksomheter som i fravær av politikken ville ha investert lavere enn måltallet, men tilstrekkelig høyt til at det er lønnsomt å oppfylle måltallet.

Videre er insentiveffektene avhengige av at virksomhetene ikke kan tilpasse seg slik at de formelt oppfyller krav til kunnskapsinvesteringer, men reellt utnytter ressursene på annen måte. Et system hvor bedriftens skatteansvar er påvirkelig gjennom budsjettmessige omdisponeringer, kan lett lede til tilpasninger som er utilsiktede. Likeledes kan ordninger med sikte på å stimulere individuell etter- og videreutdanning lede til en vridning i den samlede utdanningen fra utdanning som investering i framtidig inntektsmuligheter til utdanning som konsum.

Personrettet skattesubsidiering

Tiltak som kan settes i verk for å finansiere utdanningsinvesteringer skattemessig, er sparing til utdanning med skattefradrag etter modell av SMS-ordningen, anledning til å trekke fra renteutgiften på skatten i stedet for i inntekten, eller avskrivning av utdanningsinvesteringen, f eks i form av skattemessig fradrag for nedbetaling av studielån.

I Norge er det fullt fradrag for alle gjeldsrenter for alle skattytere, herunder renter fra studielån. Bakgrunnen for å kunne ha et generelt rentefradrag er at avkastningen av kapital inntektsbeskattes. Også avkastningen på investering i utdanning blir i prinsippet beskattet i den grad økt utdanning gir økte inntekter.

Rentefradraget gis i alminnelig inntekt, som skattlegges med 28 pst. Kapitalinntekter inngår i alminnelig inntekt. Reglene gir dermed en symmetrisk behandling av kapitalinntekter og kapitalutgifter, herunder renteinntekter og renteutgifter. Denne delen av skattesystemet støtter opp under målet om at beskatningen ikke skal påvirke husholdningenes valg mellom egenkapital og lån når de finansierer sine investeringer og sitt forbruk.

Argumenter for en skattemessig favorisering av utdanningsinvesteringer

– Lengre utdanning fører til et kortere yrkesaktivt liv og dermed til en mer sammenpresset profil for livsinntekten. Et progressivt skattesystem vil diskriminere

sammenpressede inntektsprofiler, slik at skatten vil utgjøre en større andel av livsinntekten for dem med lengst utdanning. Investeringer i realkapital forkorter ikke investors yrkesaktive periode, og vil derfor ikke gi slike virkninger.
- Utforming av «bruttoskatten» innebærer at kapitalinntekter normalt ikke bruttobeskattes. Det betyr at avkastning på investering i utdanning blir beskattet etter høyere satser enn avkastning på investeringer i realkapital, siden arbeidsinntekter bruttobeskattes.
- Ved beskatning av avkastning på investeringer i realkapital er verdiforringelsen av kapitalen fradragsberettiget i form av av- og nedskrivninger. Tilsvarende gjelder normalt ikke for investeringer i kunnskapskapital.
- Gunstige skatteinsitamenter kan gi økt motivasjon til å ta etter- og videreutdanning.

Argumenter som taler mot en skattemessig favorisering

- Utdanningstilbudet er gratis eller sterkt subsidiert av det offentlige for dem som tar utdanning. Når utdanningen er gratis, består den privatøkonomiske investeringen av det inntektsbortfallet etter skatt som en har ved å ta utdanning. Inntektstapet vil være vesentlig lavere enn den totale utdanningskostnaden, spesielt for de ressurskrevende formene for utdanning.
- Det gis «investeringsstøtte» i form av stipender og rentebegunstigede lån til dem som tar utdanning.
- Utdanning vil vanligvis den enkelte representere et gode for utover det som kan innkasseres i form av høyere inntekt.
- Den store tilstrømningen til høyere utdanning kan tyde på at dagens skatteregler ikke virker begrensende på antallet førstegangsstudenter.

Når en tar hensyn til alle disse faktorene, er det vanskelig å ha noen klar oppfatning av i hvilken grad det samlede skatte- og overføringssystemet forskjellsbehandler avkastning på utdanningskapital i forhold til avkastning på realkapital. Det store omfanget av offentlige midler som kanaliseres inn i utdanningssektoren, ikke minst til høyere utdanning, kan peke i retning av at skattereglene ikke virker særlig negativt inn.

Virkninger

Dersom en f eks skulle gi skattemessige fradrag for nedbetaling av studielån, ville en åpenbar effekt være at langt flere personer med studiekompetanse ble motivert til å ta opp fullt studielån for å utnytte den særskilte fradragsretten. Det er imidlertid ikke sikkert at en ville få særlig mange flere reelle studenter. Mange ville nok forsøke å utnytte mulighetene til å skaffe seg et særskilt gunstig lån uten å legge mye vekt på å studere. Denne effekten kan motvirkes ved f eks å stille krav om bestått eksamen eller gjennomførte vekttall for adgang til avskrivning. Dersom eksempelvis alle avdrag på studielån kunne ha kommet til fradrag i alminnelig inntekt i 1996 mot en skattesats på 28 pst, ville dette isolert sett ha kostet det offentlige i overkant av 900 mill kroner. Det vil altså være svært kostbart å innføre en slik ordning.

Virksomhetsrettede skattestimulanser

Human- og realkapitalinvesteringer behandles skattemessig forskjellig, henholdsvis ved at de utgiftsføres løpende (humankapital) og avskrives over tid (realkapital). I diskusjonen om virksomhetsrettede skattestimulanser har det vært hevdet at denne forskjellsbehandlingen kan være uheldig.

En måte å likebehandle kompetanse- og realkapitalinvesteringer på er å gi anledning til å aktivere utgifter til kompetanseutvikling i selskapets balanse, for så

å avskrive denne «eiendelen» over tid. I prinsippet burde all kapital, også kompetansekapital, som anses å bidra til avkastning over tid, aktiveres og kostnadsføres som avskrivninger. På den måten får man en riktig skattemessig periodisering av bedriftens kostnader og inntekter.

Dette vil imidlertid *ikke* føre til en gunstigere skattemessig behandling av disse utgiftene siden kostnader til kompetanseutvikling i dag er fullt ut fradragsberettiget. Etter gjeldende regler skilles det mellom hvilke kostnader som kan utgiftsføres direkte, og hvilke som skal aktiveres og avskrives. Størstedelen av kompetanseutviklingskostnadene i norsk næringsliv er lønns- og driftskostnader som utgiftsføres direkte. Det er uten betydning for fradragsretten om kostnadene er mislykkede eller vellykkede. De varige kunnskapsverdiene mv som skapes ved vellykkede kompetansekostnader, medfører ingen aktiveringsplikt eller annen utsettelse av fradragsføringen.

Fraværet av slik aktiveringsplikt er en betydelig skattestimulans, idet kostnader til å erverve varige verdier egentlig kunne ha vært fordelt til fradrag over verdiens levetid, noe som ville ha gitt en høyere samlet skattebelastning. Hvis en skulle ha fulgt prinsippet om skattemessig likebehandling av bedrifter, næringer og ulike investeringsutgifter, ville skatten på kompetanseinvesteringer øke.

En ytterligere skattestimulans for kompetansekostnader måtte i tilfelle bestå av fradrag for mer enn kostnadene, f eks 125 pst. Det ville bety at bedriftens egenandel av kostnadene etter skatt ville bli mindre. Med 28 pst marginalskatt ville skattebesparelsen bli 35 pst av kostnaden og egenandelen dermed 65 pst. Med 50 pst marginalskatt (i delingsmodellen) ville skattebesparelsen bli 62,5 pst av kostnaden og egenandelen dermed bare 37,5 pst. Dette vil kunne bidra til redusert kostnadsbevissthet, og redusere bedriftenes krav til avkastning før skatt på slike investeringer. Bedriftene ville også bli interessert i å få mest mulig av løpende lønns- og driftskostnader klassifisert som kompetansekostnader gjennom skattemessige tilpasninger. Kontrollproblemet ville bli betydelig som følge av at det kan være krevende å sette klare grenser mellom kompetanseaktiviteter i en bedrift og «vanlig» produksjon.

Dersom kompetansekostnader består av investeringer i bygg og anlegg, varig utstyr mv, gjelder det i dag aktiverings- og avskrivningsregler ut fra prinsippet om fordeling av fradragene over investeringens levetid. En skattestimulans der de skattemessige fradragen i vesentlig grad overstiger de reelle kostnadene, måtte her tenkes enten i form av forsert fradragsrett (raskere avskrivninger eller endog full utgiftsføring for anskaffelsesåret), eller i form av fradrag for mer enn kostnaden, eller en kombinasjon av disse. Innvendingene mot dette er langt på vei de samme som ovenfor siden disse bedriftene da vil kunne trekke til seg kapital på bekostning av andre næringer, uten at den samfunnsøkonomiske avkastningen er tilsvarende høy. Dessuten ville det virke svært betenkelig ikke å la de vanlige avskrivningsreglene gjelde for bygg og anlegg mv med langvarig og synlig verdi, bare fordi eiendommen skal anvendes på en spesiell måte (til kompetanseutvikling). En måtte i tilfelle kontrollere faktisk anvendelse og bruksendringer i løpet av byggets levetid.

«Levy-grant«-systemer

Et «levy-grant»-system er en spesiell form for virksomhetsrettede skattesubsidier. Systemet innebærer at et skattekrav frafalles hvis virksomheten iverksetter kunnskapsinvesteringer i et tilstrekkelig omfang (Kitchen og Auld (1995) og OECD (1994)). Slike ordninger skaper åpenbare kontrollproblemer og risiko for skattemotiverte tilpasninger. Kriteriene for hva som kan anses som kunnskapsinvesteringer, må være så presist formulert at systemet faktisk kanaliserer ressursbruken i samsvar med formålet, men de må samtidig være fleksible nok til at virksomhetens kunnskapsinvesteringer samsvarer med virksomhetens behov (dvs at det ikke genereres formålsløs kursing av ansatte for å unngå skatt). For å sikre at ressursene

faktisk anvendes til etter- og videreutdanning, er det rimelig at deltakelse i formaliserte kursopplegg, eventuelt med krav om avsluttet/oppnådd grad, inngår som en del av kriteriene for anvendelse. Et problem er at dette forsterker eventuelle vridningseffekter i favør av formaliserte etter- og videreutdanningsopplegg på bekostning av opplæring på arbeidsplassen.

En «levy-grant»-lignende mekanisme har vært diskutert i forbindelse med finansiering av lærlingordninger. Forslaget var at virksomhetene skulle belastes med en skatt som skulle tilbakeføres til næringslivet som tilskudd ved inntak av lærlinger. I diskusjonen har det vært framført som et argument for ordningen at den kan stimulere til etablering av flere lærlingplasser ved å synliggjøre den enkelte virksomhets bidrag til finansieringen.

14.4.3 Dagens skattemessige behandling av etter- og videreutdanning

Dagens skattemessige behandling av utgifter og inntekter i forbindelse med utdanning gir et nokså komplisert bilde. Årsaken er at utdanning omfatter mange ulike aktiviteter, og at ordningene som dekker utdanningskostnader og livsopphold er så forskjellige:

– Den enkelte kan betale utgiftene selv.
– Arbeidstaker kan få lønn under utdanningen.
– Arbeidstaker kan få utgiftsgodtgjørelse.
– Arbeidsgiver kan holde fri utdanning eller dekke studieutgiftene direkte.

Grunnutdanning

Grunnutdanning defineres som all utdanning fram til avsluttet eksamen for vedkommende yrkes- eller studieretning. Dette innbefatter utdanning på alle nivåer: videregående opplæring, høgskole og universitet. Så lenge utdanningen bringer en opp på et høyere formelt utdanningsnivå eller gir ett nytt formelt nivå, er det grunnutdanning.

Utgifter til grunnutdanning gir ikke rett til fradrag for skattyteren. Dersom arbeidsgiver gir utgiftsgodtgjørelse, beskattes den som lønn, og dersom arbeidsgiver betaler utdanningen direkte, blir skattyteren fordelsbeskattet. Slike utgifter anses ikke å ha sammenheng med konkret inntektserverv, og blir sett på som en privatutgift som ikke er fradragsberettiget.

Videreutdanning

Som videreutdanning regnes tilleggsutdanning, spesialisering, kompetansekurs mv ut over den tidligere formelle utdanningen, dvs utdanning som er en naturlig fortsettelse av grunnutdanningen, men som ikke vil lede til en ny tittel eller grad eller fortrenge den gamle.

Dersom arbeidstaker betaler utgiftene til videreutdanning selv, vil utgiftene i alminnelighet ikke kunne føres til fradrag i inntekten. Begrunnelsen er tilsvarende som for grunnutdanning. Dersom arbeidstakeren derimot får lønn under utdanningen, og videreutdanningen har betydning for arbeidsgiverens virksomhet, vil det foreligge fradragsrett. Hvis arbeidsgiver gir utgiftsgodtgjørelse, vil bare overskuddet være skattepliktig, og hvis arbeidsgiver betaler kostnadene direkte, vil det ikke være grunnlag for fordelsbeskatning.

Grunn- eller videreutdanning som er en betingelse for å fortsette i stillingen

Et unntak fra hovedregelen om at utgifter til grunn- og videreutdanning ikke er fradragsberettigede, gjelder for personer som har arbeidet i en stilling på grunnlag av utdanning som var tilstrekkelig ved ansettelsen, men som må skaffe seg tilleggsutdanning på grunn av nye kompetansekrav. Dersom utdanningen er en forutsetning for at arbeidstakeren skal være sikker på å beholde stillingen, vil

utgifter til utdanningen være fradragsberettiget. Normalt vil arbeidsgiveren betale utdanningen i slike pålagte tilfeller, og betalingen er da skattefri.

Ajourhold og vedlikehold av utdanning

Utgifter som skattyteren har til utdanning for å opprettholde sin kompetanse, vil være fradragsberettiget dersom de har direkte faglig betydning for det yrket som skattyteren allerede utøver, altså for et konkret inntektserverv. Det vil heller ikke være aktuelt med fordelsbeskatning, og bare overskuddet av utgiftsgodtgjørelsen vil være skattepliktig.

Problemer med dagens skatteregler

Skillet mellom ajourhold/vedlikehold og videreutdanning er pga fradragsreglene spesielt relevant for selvstendig næringsdrivende. For lønnsmottakere som betaler utdanningen selv, vil fradraget fanges opp av minstefradraget dersom ikke utgiftene er særlig store. Det har vært flere rettsavgjørelser om grensedragningen mellom videreutdanning og ajourhold/vedlikehold av utdanningen. En lege fikk innrømmet fradragsrett for utgifter til et kurs i akupunktur og makrobiotisk kosthold fordi utgiften ikke ble ansett som utgifter til videreutdanning, men hadde «*gitt ham kunnskaper som kan være nyttige supplement til tradisjonell medisin*». De utgiftene som selvstendig næringsdrivende fysioterapeut hadde til kurs i akupunktur, ble derimot ikke fradragsberettiget fordi kurset ble ansett som grunnutdanning. Kurset var relativt omfattende og strakk seg over tre år.

Det er også vanskelig å skille mellom grunn- og videreutdanning. Tilfellene der arbeidsgiveren yter dekning til grunnutdanning, er i praksis de vanskeligste. Selv om utdanningen ligger på siden av fagområdet, kan utdanningen likevel anses som videreutdanning i den grad den ikke vil lede til ny tittel/grad som kan brukes uavhengig av tidligere tittel/grad. F eks vil et enkeltstående kurs i administrasjon og ledelse for en sykepleier regnes som videreutdanning. På den annen side vil en ingeniør som utdanner seg til bedriftsøkonom, anses for å ha tatt en ny grunnutdanning.

14.4.4 Finansiering av livsopphold

Statens lånekasse for utdanning yter både subsidierte lån og rene stipender. Ordningene er regelstyrte og kan tildeles alle voksne norske statsborgere mellom 19 og 65 år til utdanning i offentlige videregående skoler, høyere utdanningsinstitusjoner, private skoler som tilfredsstiller kravene i privatskoleloven, og private høgskoler som har eksamensrett etter privathøgskoleloven. Det gis også støtte til fjernundervisning som gir godkjent kompetansegivende utdanning, og til folkehøgskolenes årskurs. På grunnskolenivå gis stipend ved deltakelse i kurs som innebærer repetisjon av fag fra grunnskolen med sikte på opptak til videregående opplæring. En kan få støtte til deltidsutdanning som utgjør minst 50 pst av støtteberettiget fulltidsutdanning.

Støttebeløpet er delt inn i grunnbeløp, botillegg, tillegg for bøker og materiell og forsørgertillegg. Det er regler for avkorting på grunnlag av egen arbeidsinntekt. Størrelsen på lån og stipend vil dermed avhenge av utdanningens type og omfang, bosted, inntekt under utdanning og antall barn. For støttebeløp mellom 4 250 og 9 320 kroner pr måned gis 84,3 pst av beløpet i stipend. Dette innebærer at «gjennomsnittsstudenten» som mottar grunnbeløp, botillegg og materialtillegg, får en stipendandel av støttebeløpet på 26 pst i undervisningsåret 1996-97. For 1997-98 er andelen vedtatt økt til 28 pst. For deltidsstudenter som mottar mindre enn 4 250 kroner i støtte pr måned, blir stipendandelen 0. Maksimalt stipend er på 4 274 kroner pr måned. En etter- og videreutdanningsstudent vil i mange tilfeller være etablert med familie, og for en heltidsstudent med ektefelle uten inntekt og to barn blir støt-

tebeløpet 9 475 kroner, og stipendandelen 45,1 pst. Forsørgertillegget reduseres dersom ektefellens brutto inntekt overstiger 11 120 kroner pr måned.

Studiefinansieringens plass i en etter- og videreutdanningsreform

Et av målene for utdanningsstøtten fra Lånekassen er å bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling slik at utdanning kan skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn og økonomisk eller sosial situasjon. Det må kunne sies at ordningene slik de er utformet i dag, primært er rettet inn mot yngre mennesker. Hvis en ønsker å endre studiefinansieringsordningene som et ledd i en etter- og videreutdanningsreform, må en ta stilling til en rekke spørsmål:

- Bør reglene for hvem som kan få støtte, endres?
- Bør reglene for hva en kan få støtte til, endres?
- Støttenivået er i stor grad tilpasset unge mennesker som ikke har etablert seg med høye faste utgifter. Nivået på støtten kan derfor være til hinder for voksne som ønsker mer utdanning. Hvilket nivå bør en i så fall legge seg på?
- Dersom støttenivået heves - skal dette gjelde for alle støtteberettigede? Hvis ikke - hvordan skal en kunne skille ut dem som skal få høyere støtte? Hvilke effekter kan et slikt skille få i forhold til dem som ikke får nyte godt av høyere satser?
- Bør stipendandelen økes? Økt støttenivå uten økt stipendandel kan gi en uakseptabelt høy gjeldsbelastning for enkelte. Skal høyere stipendandel i så fall gjelde alle støtteberettigede, og hvilke effekter kan en få dersom en bare øker stipendandelen for enkelte grupper?
- Bør rentenivået reduseres for å lette tilbakebetalingen av lånene?

Endringer i studiefinansieringsordningen som virkelig monner for voksne som har etablert seg, vil kunne bli svært kostbart. For 1997 er det budsjettert med at kostnadene til utdanningsstipend vil ligge på om lag 3,5 mrd kroner. Dersom en finner det vanskelig å skille ut enkeltgrupper som skal få økt stipend, vil utgiftene kunne øke mye hvis en skal få en reell effekt på omfanget av etter- og videreutdanning blant voksne. Det kan derfor drøftes om dette er den mest effektive bruken av offentlige midler i en etter- og videreutdanningsreform.

Voksne er som nevnt ofte etablert med familie og høye boutgifter og er avhengige av et høyere inntektsnivå enn unge. Magistadutvalgets innstilling (NOU 1992: 33) vurderte dette spørsmålet, og konkluderte med at målsettingen om lik rett til utdanning uavhengig av alder er rimelig godt ivaretatt, og at det ikke skal være studiefinansieringens oppgave å bidra til å dekke f eks renter og avdrag på boliglån. Å kompensere noe mer for forsørgerbyrde, kan imidlertid vurderes.

Andre ordninger for å dekke livsopphold under utdanning

Ordningen med vikarplass for arbeidsledige tar sikte på å gi arbeidsledige relevant arbeidserfaring i inntil ti måneder, samtidig som ansatte får permisjon for å ta utdanning. Vikaren ansettes på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, og arbeidsgiveren får et tilskudd fra arbeidsmarkedsetaten på 13 000 kroner pr måned (1997). Arbeidsgiveren kan velge å betale den utdanningspermitterte full lønn, lønnstilskuddet eller ingen lønn. Tiltaket forutsetter at det finnes ledige med relevant kompetanse- eller erfaringsbakgrunn. I perioder med stramt arbeidsmarked er det vanskelig å tenke seg en slik ordning i stor skala. Et tilskudd av denne typen måtte da gis uavhengig av om det ble tatt inn en ledig, og for at det skulle ha noen mening, måtte det være en forutsetning at tilskuddet skulle gå til den permitterte. Det bør imidlertid ikke gis for sterke insentiver til at all utdanningsaktivitet skal foregå med 100 pst fri fra arbeidet. For mange kan det være aktuelt å få f eks en dag i uken eller noen uker før eksamen til rådighet. Et tiltak kan da være å gi tilskudd til at en kan ta fri f eks 20

pst av arbeidstiden. For at ikke en stor del av dagens permisjoner skal bli finansiert på denne måten, vil det være viktig å målrette ordningen.

En annen mulighet er å kanalisere subsidiene gjennom lønnssubsidier etter avsluttet etter- og videreutdanning, hvor lønnssubsidiene betinges av gjennomført utdanning eller at ansettelsesforholdet opprettholdes.

14.4.5 Virkemidler rettet mot tilbudssiden

Økt tilbud av utdannings- og opplæringstjenester for etter- og videreutdanningsformål kan enten skje ved at myndighetene, virksomheter eller bransjer selv driver produksjon av slike tjenester, eller ved at de regulerer eller finansierer tilbud drevet av andre.

I *"Gevinster og indirekte virkninger"* i kapittel 8.2 ble det påpekt at virksomhetene ut fra teorien i for liten grad vil investere i generell kunnskapsoppbygging sammenlignet med hva som er ønskelig for samfunnet som helhet. Dette taler for at myndighetene i første rekke bør prioritere etter- og videreutdanning som gir kunnskap av generell karakter. En god målretting av tilbudssidetiltak krever at myndighetene har den nødvendige informasjonen om hvilke typer kunnskapsinvesteringer som gir høyest avkastning. Det er ikke opplagt at myndighetene har nok informasjon om dette. Det offentliges begrensede tilgang på informasjon om hvilke opplæringstilbud som bør prioriteres, tilsier at det offentlige bør konsentrere sin egen produksjon av utdanningstjenester om opplæring som øker generell kompetanse. Samtidig kan det være behov for offentlig støtte til initiering og oppbygging av andre typer opplæringstilbud. En måte å redusere informasjonsproblemene på kan være å kreve at tilbyderne av kompetansetjenester utarbeider sine tilbud i samarbeid med dem som etterspør tjenestene.

For å redusere informasjonsproblemer knyttet til innholdet i etter- og videreutdanning fra ulike tilbydere av opplæring kan det også argumenteres for at myndighetene bør koordinere tilbudet fra de forskjellige institusjonene ved å utarbeide systemer for dokumentasjon av kompetanse. Dette er drøftet nærmere i kapittel 12.

Subsidiering av privat produksjon av utdanningstjenester kan føre til at virksomhetene vil prøve å påvirke kanaliseringen av subsidene. Sett fra private utdanningsprodusenters side utgjør subsidiene en inntektskilde på linje med andre inntektsmuligheter. Konkurransen om å få en større andel av de samlede subsidiemidlene er imidlertid uproduktiv virksomhet for samfunnet. Det er derfor viktig å utforme tilstrekkelig objektive kriterier for kanalisering av midlene, selv om dette også kan være vanskelig fordi en vil støte på problemer med utilstrekkelig informasjon.

Et sentralt aspekt ved offentlig etter- og videreutdanningspolitikk er hvordan den påvirker forholdet mellom formalisert og uformalisert opplæring. Ved ytterligere satsing på offentlige tilbud eller subsidiering av tilbudsiden, som ofte vil være knyttet til formaliserte opplegg, er det en fare for å fortrenge lønnsomme, og uformaliserte, kunnskapsgenererende aktiviteter i virksomhetene. Denne vridningseffekten kan være av en viss størrelsesorden siden formalisert utdanning allerede er betydelig subsidiert. Momentet forsterkes ytterligere når en tar hensyn til at det er flere mulige kilder til vridninger i favør av formalisert utdanning på bekostning av ikke formalisert trening, bl a fordi det er problemer med dokumentasjon av ikke formalisert kompetanse. En studie av Larsen mf (1997) viser at over halvparten av arbeidstakerne i undersøkelsen ikke ønsker å delta i formalisert etter- og

videreutdanning. Frykt for ikke å mestre et formalisert undervisningsopplegg kan være en årsak til svarene.

Det kan også være overlapping mellom generell utdanning og internopplæring; f eks er internopplæring en viktig kanal for spredning av etablert kunnskap. Slike komplementaritetsgevinster utnyttes i det tyske «dualsystemet», hvor praktisk opplæring samordnes med obligatorisk deltidsundervisning ved yrkesskoler. Behovet for å unngå en uheldig vridning mellom formell og uformell opplæring tilsier at offentlige tiltak rettet mot tilbudssiden bør legge opp til ordninger som åpner for større vekselvirkning mellom skole og virksomhet.

Det kan være gevinster ved at kompetanseoppbyggingen i større grad skjer i arbeidssituasjonen. Integrasjon mellom skole og virksomhet kan gi pedagogiske gevinster ved at etter- og videreutdanningen kobles mot et arbeidsmiljø og til produksjonsprosesser hvor arbeidstakeren har erfaring slik at læringsprosessen går lettere. Det er en informasjonsgevinst forbundet med at den kunnskapsgenererende prosessen har nærmere tilknytning til praktisk anvendelse. Det betinger imidlertid at virksomhetene har de rette insentivene til å gi arbeidstakerne relevant opplæring.

Større fleksibilitet (dvs å gjøre det enklere å veksle mellom utdanning og arbeid, større mulighet for oppdeling av utdanningen, mulighet for deltidsutdanning, mer fleksible «modulsystemer», fjernundervisning osv) kan gjøre det lettere for mindre og mellomstore virksomheter å øke kunnskapsinvesteringene. Økt fleksibilitet kan også gi virksomhetene større muligheter til å påvirke arbeidstakernes kompetanseoppbygging, f eks når utdanningen skal skje og hvor mange som har utdanningspermisjon samtidig.

For å fremme fleksible og gode tilbud for etter- og videreutdanning kan det være en fordel at eventuelle statlige tilskudd til utvikling av slike tilbud baseres på selektive, og ikke regelstyrte, støtteordninger (se diskusjonen under punkt 13.3.1). En kan f eks tenke seg statlig medfinansiering av

– utvikling av tilbud for bedrifter, nettverk av bedrifter, bransjer eller regioner
– prosesser som bringer arbeidsliv og utdanningstilbydere nærmere sammen
– kartlegging av kompetansebehov i bedrifter, virksomheter, næringer eller regioner
– utdanningsopplegg internt i virksomheter

uten at det på forhånd er laget et utførlig regelverk. Slike ordninger gir økt fleksibilitet, men stiller store krav til det administrative apparatet rundt, og organiseringen og oppfølgingen blir viktig for å få en profesjonell gjennomføring. Dersom staten skal etablere nye ordninger, må en bestemme om en skal bygge på eksisterende strukturer (f eks SND), eller om det skal etableres et nytt administrativt organ. Selektive støtteordninger vil være hensiktsmessige når det er stor usikkerhet knyttet til kostnader ved utvikling av nye tilbud. En vet langt mer om kostnadsstrukturen når det gjelder tilbud om etter- og videreutdanning på grunnskolenivå og videregående opplæringsnivå, og det kan dermed være både enklere, mer hensiktsmessig og mer rettferdig å yte tilskudd etter en regelstyrt ordning (se nedenfor).

Egen drift

En vanlig modell er at et utdanningstilbud drives og organiseres i regi av det myndighetsnivået som har ansvaret for utgifter og inntekter. Det vil ofte være en fordel at ansvaret for finansiering og organisering av et tilbud er sammenkoblet og ligger så nært brukerne som mulig. Bransjeorganisasjoner har egne skoler eller utdanningstilbud, virksomheter har egne etatsskoler, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner driver opplæringsprogrammer mv. I det offentlige har staten, fylkeskommunene og kommunene ansvaret for ulike felter innenfor utdanningssys-

temet. Kommunene har ansvaret for utdanning i grunnskolen, fylkeskommunen for videregående opplæring og staten for høyere utdanning.

Det er relevant å betegne kommunesektoren som en egen aktør, selv om staten pålegger eller fratar kommunesektoren oppgaver ved lovgivning, utførelsen av oppgavene styres gjennom lov, forskrifter og annet regelverk, og aktivitetsnivået påvirkes gjennom de økonomiske rammebetingelsene som staten gir. Sektorens frie inntekter (rammeoverføringer, gebyrinntekter og egne skatteinntekter) og de sentrale regelverkene gir kommunesektoren et spillerom for egne prioriteringer. Det vil likevel være et grenseland mellom områder der kommunesektoren er egenaktør, og der den er aktør for staten. Ofte kan det være snakk om et samspill mellom de to nivåene, der kommunesektoren har ansvaret for selve driften, og staten bidrar gjennom øremerkede finansieringsordninger knyttet til den bestemte aktiviteten eller formålet.

Som et virkemiddel i en etter- og videreutdanningsreform kan staten velge å øke kommunesektorens frie inntekter for at kommunene skal kunne øke kapasiteten innenfor det kommunale utdanningssystemet. Kommunene står imidlertid fritt i bruken av de frie inntektene, og en har således ingen garanti for at nettopp dette formålet blir prioritert i alle kommuner og fylkeskommuner. Alternativet til å øke kommunenes frie inntekter er at staten gir tilskudd som er øremerket de kommunale utdanningsinstitusjonene.

Innenfor høyere utdanning har staten et hovedansvar for å tilby undervisningstjenester gjennom egne institusjoner. Institusjonene får sine bevilgninger direkte over statsbudsjettet, og staten kan velge å øke disse bevilgningene for å få økt etter- og videreutdanningsaktivitet. En slik strategi vil være avhengig av at utdanningsinstitusjonene er i stand til å tolke brukersidens behov for deretter å lage gode opplegg på brukernes premisser, samt at staten klarer å fordele midlene mellom institusjonene i henhold til brukernes behov. Styringsavstanden mellom departementet og de enkelte institusjonene er imidlertid stor, og det er verken ønskelig eller hensiktsmessig at departementet skal detaljstyre aktiviteten. Et alternativ er at de enkelte institusjonene velger å gå mer aktivt ut i markedet for å finansiere ny aktivitet ved inntekter fra etter- og videreutdanningstilbud. Staten kan f eks stimulere til slik aktivitet ved å finansiere utviklingskostnader.

Finansiering av tilbud drevet av andre

Et alternativ til å drive et undervisningstilbud selv er å betale andre for å gjøre det. Staten, en kommune/fylkeskommune eller en organisasjon kan innhente anbud fra flere utdanningsmiljøer, og la den beste få kontrakten. Det er også mulig å definere et sett med kriterier og la alle som oppfyller disse, få tilskudd til å drive et tilbud.

I en etter- og videreutdanningsreform vil det være særlig aktuelt å få til en satsing på grunnskoleopplæring og opplæring på videregående nivå for voksne. Dersom en ønsker at voksnes muligheter på dette feltet skal bli bedre enn i dag, må tilbudssiden utvikles betraktelig, både mht omfang og tilrettelegging. Suksesskriteriet er ikke nødvendigvis at det formelt sett finnes tilbud, men at voksne deltar og fullfører. Dette krever at utdanningstilbudene legges opp etter voksnes behov og deres livs- og arbeidssituasjon. Det er svært vanskelig å formulere krav som skal sikre at tilbudene blir attraktive, og det er ikke uten videre gitt at rettighetsfesting og plassering av ansvar i kommunesektoren vil bidra til å utvikle tilbudssiden.

En mulighet er derfor at staten opptrer som en «bestiller», og betaler etter antallet voksne som deltar på grunnskole- og videregående nivå. Med betaling pr deltaker vil arrangørene få et sterkt økonomisk insentiv til å legge opp tilbud som tiltrekker seg deltakere. En slik satsing må organiseres som en fellesoppgave mellom staten og kommunesektoren. Finansieringen vil derfor omfatte kommunene.

Staten bidrar gjennom øremerket finansiering, og det kommunale nivået bidrar med organisering og tilrettelegging.

Statlig øremerking av bevilgninger til kommunene er svært vanlig. Denne finansieringsformen legger bindinger på hva kommunene kan bruke statlige penger til, og må ikke forveksles med diskusjonen under punkt 13.2 om øremerking av bestemte inntektsposter til bestemte utgiftsposter på samme budsjett. Øremerking av kommunenes inntekter reduserer det lokale selvstyret, og kan - avhengig av utformingen - ha noen utilsiktede virkninger. Dersom det gis økte øremerkede tilskudd til voksenopplæring i skolesektoren uten at det stilles krav om at aktiviteten skal øke, vil kommunene kunne erstatte egenfinansiering med statlig finansiering. I så fall oppnår en ikke økt aktivitet. Hvilken aldersgrense en setter for at tilskuddet skal utløses, og hvordan en håndterer den kapasiteten og aktiviteten som allerede er finansiert, vil derfor være avgjørende. Øremerkede tilskudd vil som regel føre til at tilbudet av den tjenesten som tilskuddet dekker, øker, mens virkningen på tilbudet av andre tjenester vil være usikker.

Ytterpunktene i innretningen av et øremerket tilskudd er rene regelbundne stykkprissystemer og individuelle kontrakter mellom staten og en, flere eller alle enkeltkommuner. Det går an å kombinere elementer fra de to ytterpunktene, slå dem sammen eller prøve ut ulike opplegg. Forskjellen ligger i at et regelstyrt stykkprissystem må ha klare, forhåndsdefinerte og muligens også firkantede kriterier. I kontraktsinnretningen kan det ligge et definert og helhetlig tilretteleggings- og gjennomføringsansvar på mottakers hånd, med klare kriterier for når kontrakten skal være betraktet som oppfylt.

Ved en slik finansiering av tiltak for å gi voksne som ønsker det grunnskole og videregående opplæring, må en ta stilling til hvilket «nivå» som skal være mottaker og ansvarshaver, og hvordan finansieringen skal innrettes og dimensjoneres.

Mottaker

«Nivået» på mottakersiden kan være:

1. Kommunene for grunnskolen og fylkeskommunene for videregående opplæring, fordi disse har ansvaret for de respektive utdanningsnivåene i dag.
2. Fylkeskommunene for alle voksne, fordi det kan være en fordel å samle ansvaret ett sted, og fordi den største volumveksten sannsynligvis vil skje innenfor videregående opplæring.
3. Den enkelte grunnskole og videregående skole, fordi disse institusjonene har størst kunnskap om hvordan undervisningsopplegget konkret kan legges opp.
4. Ikke noe definert nivå. Alle utdanningsarrangører forholder seg ukoordinert direkte til staten. Begrunnelsen kan være å la markedet virke og la de ulike aktørene konkurrere med hverandre for å la de beste tilbudene vinne flest deltakere.
5. Staten ved utdanningskontorene. Utdanningskontorene kan så kjøpe tilbud fra alle relevante aktører.
6. Den enkelte deltaker i et utdanningsopplegg, fordi den enkelte er nærmest til å kjenne sitt eget behov for etter- og videreutdanning og hvordan dette behovet best kan dekkes.

Det er mulig å kombinere disse alternativene, f eks ved at utdanningskontorene har det overordnede ansvaret i fylket, ved at fylkeskommunene har gjennomføringsansvaret for alle tilbud til voksne, men er forpliktet til å forholde seg til innspill både fra kommuner og andre utdanningsarrangører, og ved at den enkelte utdanningsdeltaker har krav på å få dekket hele eller deler av kostnadene ved tilbudet.

Dimensjonering

En må ta stilling til hvor stort et eventuelt tilskudd skal være. Skal det være fullfinansiering eller en andel av kostnadene? Kan det tenkes en tredeling, hvor staten, kommunene og den enkelte betaler en tredjedel hver? Et eksempel på en slik tilskuddsordning er barnehagetilskuddet. Produksjonsavhengige tilskudd kan innrettes som en toppfinansieringsordning, hvor en får tilskudd for aktivitet utover et visst minstenivå for hva man forventer skal være tilbudet i dag. Ett slikt minstenivå kan være dagens regel om at kapasiteten i videregående opplæring skal tilsvare 375 pst av et årskull 16-19 åringer i fylket. Erfaringer fra flere slike toppfinansieringstilskudd er at det åpnes for spillsituasjoner mellom stat og kommunesektor som kan undergrave intensjonene med tilskuddet. Alternativet er at staten gir tilskudd fra første produserte enhet. For at tilskuddene ikke skal gå til å finansiere ordinær virksomhet for barn og unge, må det settes en aldersgrense for når en ikke lenger omfattes av de ordinære kommunale forpliktelsene.

Kriteriesettet rundt en stykkpris kan være omfattende. En må definere selve prisen, hvem som skal få tilskudd og til hva. Det kan også være hensiktsmessig å sette en nedre aldersgrense for hvem som skal omfattes av tilbudet, krav om frammøteplikt for dem som deltar i kursene, mv.

Ved en mer kontraktsmessig innretning kan kommunene og fylkeskommunene inviteres til å søke om midler i f eks et femårig praktisk utviklingsarbeid. Dette kan innebære at de i en søknad må redegjøre for hvordan de har tenkt å

- etablere en organisasjon og infrastruktur for tilrettelegging av tilbud
- utvikle nye samarbeidsformer mellom kommuner, arbeidsformidling og partene i arbeidslivet
- minske terskelen for utdanning ved å utvikle effektive oppsøkende aktiviteter
- bruke flere utdanningsarrangører med ulik profil, arbeidsmåte og kontaktnett
- tillempe nye virksomhetsformer, ukonvensjonelle løsninger, informasjonsteknologi og ny pedagogikk
- la individets behov og ønsker være styrende og prege virksomhetens utforming og innhold
- få en innretning som gjør at de voksne som hittil har fått minst av samfunnets utdanningsressurser, skal ha mulighet til å lykkes

Kontraktens innhold og realisme vil være avgjørende for utmålingen av statstilskuddet til den enkelte kommune og fylkeskommune. Til en viss grad må en legge vekt på antallet i målgruppen, dvs voksne som mangler grunn- eller videregående skole, men det er evnen til å iverksette og gjennomføre som bør være avgjørende.

Søknaden og tilskuddet vil kunne utgjøre en kontrakt mellom utdanningsmyndighetene og hver enkelt kommune og fylkeskommune. Dette forutsetter at staten er organisatorisk i stand til å sette i gang et slikt prosjekt, og å følge det opp underveis.

KAPITTEL15

Lov- og avtalefestede rettigheter

Hovedpunkter

- Det er vanskelig å lage sentrale lovregler som fanger opp i bredden og mangfoldet av utdanningsbehov.
- I en oppbyggingsfase kan det være mer hensiktsmessig at det utvikles rettigheter gjennom lokale og bransjevise avtaler.
- Det er lettere å regulere en rett til et veldefinert tilbud, f eks grunnskole eller videregående opplæring for voksne, enn en rett til etter- og videreutdanning i sin alminnelighet.
- Rett til utdanningspermisjon kan skilles fra spørsmålet om lønnskompensasjon.

15.1 INNLEDNING

I prinsippet er det slik at de fleste forhold mellom virksomheter og ansatte som kan lovreguleres, også kan avtalefestes. Reguleringen av arbeidsrettslige spørsmål i Norge har skjedd gjennom et samspill og en vekselvirkning mellom lovverket og partenes avtaleverk. Historisk har en flere eksempler på at forhold som i utgangspunktet var avtalefestede, senere helt eller delvis er blitt nedfelt i lov. Partene har startet opp og utviklet området, og på et senere tidspunkt har myndighetene lovfestet rettighetene, slik at de er blitt gjeldende for alle arbeidstakere uavhengig av organisasjonstilknytning. En har også eksempler på en utvikling fra detaljlov til rammelov og deretter avtale mellom partene om det konkrete innholdet.

Den klareste begrensningen ved anvendelse av det kollektive avtalesystemet er nettopp at det perdefinisjon aldri vil dekke alle arbeidstakere. Arbeidstakere som tilhører en uorganisert virksomhet, får ikke rettigheten, og arbeidsgivere slipper de forpliktelsene som avtalen pålegger, noe som kan gi kostnadsmessig konkurransefortrinn i forhold til organisert virksomhet. Den mest åpenbare fordelen med avtalefesting er at det ofte kan være mer fleksibelt og kan endres raskere, noe som kan være en styrke spesielt når et område skal utvikles.

En lovgivning legger begrensninger på avtalefriheten. Norsk arbeidsrettslovgivning overlater noen områder eksklusivt til partene, f eks lønnsfastsettelse og de fleste sidene ved samarbeidet på arbeidsplassen. Ordningene for medinnflytelse og medbestemmelse er i første rekke utviklet gjennom kollektivarbeidsrettslige instrumenter. På andre områder har lovverket fastsatt minimumsbestemmelser, og organisasjonene kan avtale bedre ordninger gjennom tariffavtaler.

I en etter- og videreutdanningssammenheng kan f eks krav til organisering av utdanningspolitikken, anvendelse av deler av lønnsmasse eller overskudd til utdanning, permisjoner med eller uten lønn således enten avtalefestes eller fastsettes i lov. Det er også mulig å gi en rammelov, og la materielt innhold som omfang, permisjonslengde, tidspunkt for gjennomføring og innhold bli regulerert i en avtale.

15.2 ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT

Begrepet arbeidsgivers styringsrett kan defineres som *retten til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet, samt retten til å inngå arbeidsavtaler og bringe dem til opphør.* Styringsretten omfatter m a o arbeidsgivers rett til å ansette og si opp

arbeidstakere, å disponere arbeidstakers tid - innenfor rammene av arbeidstiden - og bestemme hvem som skal gjøre hva, når og hvordan. Den begrenses av innholdet i

– lover
– rettspraksis
– avtaler
– sedvane
– demokratiseringen i arbeidslivet generelt

Styringsretten er således i utgangspunktet negativt avgrenset. Den er en restkompetanse.

Når det gjelder lover, begrenses styringsretten bl a av arbeidsmiljøloven, ferieloven, likestillingsloven og folketrygdloven. I offentlig forvaltning begrenses den i tillegg av tjenestemannsloven, kommuneloven, aldersgrenseloven, pensjonsloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven.

Avtaler som begrenser styringsretten, kan være hovedavtaler, kollektive tariffavtaler og individuelle arbeidsavtaler.

Demokratiseringen i arbeidslivet har i flere henseende gitt arbeidstakerne betydelig innflytelse på organiseringen av arbeidet. Dels har den ført til at arbeidstakerne er blitt representert i bedriftenes/virksomhetenes besluttende organer, råd og utvalg (formelle medvirkningsordninger), dels har den gjennom delvis selvstyrte grupper, prosjektgrupper og andre typer av «ny jobbutforming» ført til at deler av beslutningsprosessen er blitt overført til de ansatte (uformelle/direkte medvirkningsordninger).

Pr i dag kan arbeidstaker ikke påberope seg noen allmenn rett til utdanning i arbeidstiden. Arbeidsgiver har, ut fra flere hensyn, på ulike nivåer - fra sentrale tariffparter til bedrift/virksomhet - inngått avtaler som gir arbeidstakernes organisasjoner og den enkelte arbeidstaker til dels svært omfattende rettigheter til henholdsvis å delta i utforming og organisering av og delta i utdanningsaktiviteter i arbeidstiden. Bakgrunnen er bl a å legge et bedre grunnlag for kompetanseutvikling i arbeidslivet og motivere den enkelte til å delta i utdanning.

En eventuell lov- eller avtalefesting av rett til utdanning for den enkelte vil innebære endrede spilleregler i arbeidslivet på dette området og medføre en ytterligere begrensning av arbeidsgivers styringsrett.

15.3 LITT OM DAGENS REGLER OG AVTALER

I det følgende vil noen regler og avtaler knyttet til arbeidstakernes utdanning mv, herunder etter- og videreutdanning og annen kompetanseutvikling, bli omtalt. Redegjørelsen er ikke uttømmende.

Arbeidsgiver anses å ha en alminnelig rett til å bestemme hvilke kvalifikasjoner som passer best til en stilling. I tillegg kan en arbeidsgiver opprette stillinger og fastsette en stillings arbeidsoppgaver og formål - innenfor eventuelle begrensninger i tariffavtale, reglement osv og innenfor politisk fastsatte stillingsrammer i det offentlige - kan han også fastsette krav til de kvalifikasjonene stillingsinnehaver skal ha ved inntreden i stillingen. Dette kan f eks skje i en bemanningsplan. For en rekke stillingers vedkommende - særlig i det offentlige - er det imidlertid krav om formell, sertifisert kompetanse, som den enkelte arbeidsgiver må forholde seg til og som begrenser styringsretten.

I utgangspunktet kan arbeidsgiver besette stillingen med den han ønsker, så lenge eventuelle formelle kompetansekrav er oppfylt (se om fortrinnsretten nedenfor). Dette må imidlertid skje innenfor rammen av lovfestede og ikke lovfestede saklighetsnormer. At den best kvalifiserte søker (ikke den som har mest utdanning

eller lengst praksis mv) bør ha stillingen, antas å stå sterkt i denne sammenhengen. I offentlig sektor er det et ikke lovfestet prinsipp at arbeidsgiver i utgangspunktet er bundet til å ansette den best kvalifiserte søkeren, med mindre annet er fastsatt i forskrift, reglement eller tariffavtale («kvalifikasjonsprinsippet»).

Dessuten er det forbud mot diskriminering på kjønnsmessig grunnlag (likestillingslovens § 3, jf § 4).

Arbeidsgiver har i utgangspunktet plikt til å gi arbeidstaker en innføring og veiledning i de oppgavene som er lagt til stillingen. Dette prinsippet er slått fast i prøvetidsreglene i arbeidsmiljølovens § 63 og tjenestemannslovens § 8. Hvor langt denne plikten går i retning av opplæring og utdanning, er mer uklart. Dette vil bl a kunne variere, avhengig av hva slags stilling det dreier seg om.

Spørsmålet blir sjelden satt på spissen ved tilsetting, da arbeidstaker vanligvis forutsettes å ha de nødvendige kvalifikasjonene, eller blir tilsatt nettopp fordi vedkommende har disse . Dersom arbeidstaker likevel ikke har de nødvendige kvalifikasjonene - og arbeidsgiver er kjent med dette - vil det kunne avtales ved tilsetting at vedkommende skaffer seg disse i løpet av rimelig tid, med eller uten støtte fra arbeidsgiver. Dette vil da være en løsning arbeidsgiver frivillig går inn på.

Senere i en arbeidstakers yrkeskarriere, dvs etter innføringsfasen, vil arbeidstaker utvilsomt ha et selvstendig ansvar for å inneha de nødvendige kvalifikasjonene i stillingen. Dersom jobben endrer seg (f eks ved innføring av ny teknologi eller nye krav til språkkunnskaper) vil også arbeidsgiver ha et ansvar. Arbeidstaker har plikt til å ta imot nødvendig utdanningstilbud, ellers kan det foreligge oppsigelsesgrunn.

I staten går etter alt å dømme arbeidsgivers forpliktelser lenger på dette området, selv om også tjenestemannslovens § 13 nr 3 setter krav til at tjenestemannen har «de nødvendige faglige og personlige egenskaper for stillingen». Men det sies også at dersom manglende kvalifikasjoner kan rettes ved «hensiktsmessig tilleggsutdanning, kan vedkommende tilsettes på vilkår av at tilleggsutdanningen tas innen en fastsatt tid». Loven sier ikke noe om hvem som har ansvar for å tilrettelegge og/eller finansiere denne utdanningen. I stor grad har statlige arbeidsgivere tatt på seg denne oppgaven, dersom arbeidstaker først er funnet å ha de nødvendige egenskapene for stillingen.

Lov om lærerutdanning sier at stat, fylke og kommune skal medvirke til at lærere, skoleledere og annet personale skal få anledning til å delta i etterutdanning, og at det etter nærmere vilkår skal gis permisjon for etterutdanning. Grunnskoleloven slår fast personalets plikt til å delta i etterutdanning.

Samfunnsutviklingen har økt behovet for utdanning, ajourhold av utdanning og annen etterutdanning for den enkelte arbeidstaker. Det er i flere sammenhenger reist spørsmål om arbeidsgiver har ansvar for eller en plikt til å sørge for ajourhold eller oppdatering av arbeidstakers kompetanse, i forhold til faglig utvikling og/eller nye krav i stillingen. Videre har det vært drøftet om arbeidsgiver har plikter i forhold til arbeidstakers behov for eller ønsker om videreutdanning og videreutvikling (om utdanning i form av grunnutdanning, se ovenfor).

Arbeidsmiljølovens kapittel II Krav til arbeidsmiljøet pålegger arbeidsgiver en rekke plikter gjennom å sette krav av generell og mer spesifikk art til virksomheten, arbeidsplassen, tekniske innretninger og utstyr mv. Bl a skal arbeidsgiver legge «forholdene ... til rette for at arbeidstakerne gis rimelig mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeide» (se § 12 Tilrettelegging av arbeidet). Dette må imidlertid anses å være en offentligrettslig, «samfunnsmessig» forpliktelse, og ikke en individuell rettighet den enkelte arbeidstaker kan påberope seg. At en arbeidsgiver ikke overholder denne plikten, vil derfor ikke nødvendigvis innebære

et rettsbrudd overfor den enkelte, med mindre det gir utslag i en konkret faresituasjon.

Det vises ofte til arbeidsgivers egeninteresse av at de ansatte til enhver tid har en oppdatert kompetanse i forhold til de oppgavene og utfordringene den enkelte står overfor i det daglige arbeidet i virksomheten, og behovet for å motivere arbeidstakerne for å bygge opp og vedlikeholde slik kompetanse. I tråd med dette har arbeidsgiversiden inngått avtaler som gir arbeidstakernes organisasjoner til dels omfattende medvirknings- og medbestemmelsesrettigheter i forhold til etterutdanning og delvis også videreutdanning.

Inntrykket er at avtalebestemmelser om kompetanseutvikling, etter- og videreutdanning mv finnes innen alle sektorer i arbeidslivet, på mange ulike nivåer - bedrift/virksomhet, bransje, sektor og tariffområde - og at de bl a gir arbeidstakerorganisasjonene rett til å kunne forhandle og drøfte ulike forhold knyttet til arbeidsplassen. Avtalene inneholder partenes felles satsinger/avsetninger, og de gir individuelle rettigheter. Følgende eksempler illustrerer dette:

Hovedavtalen i staten hjemler bl a drøftingsrettigheter og åpner for inngåelse av lokale avtaler i den enkelte virksomhet om gjennomføring av opplæringsplaner som er vedtatt, og som det er bevilget penger til. Avtalen gir videre drøftingsrettigheter sentralt, bl a om generelle regler som skal gjelde all opplæringsvirksomhet i staten og om sentrale opplæringsplaner og -programmer.

I hovedtariffavtalen i staten har de sentrale partene gått sammen om å avsette midler for å stimulere til økt satsing på virksomhetsbasert kompetanseutvikling i etater og institusjoner. Retningslinjer for bruken av midlene fastsettes av staten, i samråd med hovedsammenslutningene.

Hovedavtalene mellom LO og NHO og mellom YS og NHO gir arbeidstakerorganisasjonene rett til å delta i kompetansekartlegging og initiere tiltak. Videre gis arbeidstakerne muligheter for dekning av utgifter til etter- og videreutdanning, såfremt det foreligger kompetansegap i bedriften, som tiltaket for den enkelte kan medvirke til å fylle. Det slås fast at kostnadene til etter- og videreutdanning som er i samsvar med bedriftenes behov, er bedriftens ansvar. Tilsvarende regler er nedfelt i flere andre tariffavtaler.

Hovedavtalen LO-NHO § 10-11 Permisjon for utdanning

1. Hvis det i forbindelse med utdanning som er av verdi både for vedkommende og bedriften, er nødvendig med hel eller delvis permisjon, skal dette innvilges med mindre særlige grunner er til hinder for det.
2. Ansatte med minst 3 års ansiennitet i bedriften, som på eget initiativ og ut fra egne ønsker og behov har sikret finansiering av egen etter- og videreutdanning, bør få permisjon dersom ikke økonomiske eller produksjonsmessige grunner hindrer dette.
3. Ved behandling av slik permisjonssøknad skal alle ansatte eller grupper av ansatte vurderes etter de samme kriterier, også når det gjelder eventuell økonomisk støtte.
4. Søknad om permisjon bør besvares innen 3 uker. Dersom søknaden avslås, skal dette begrunnes.
5. Når en ansatt kommer tilbake til bedriften etter endt utdanning av inntil 2 års varighet, har den ansatte - dersom dette er praktisk mulig - rett til et arbeid som er likeverdig med det vedkommende hadde før utdanningen ble påbegynt. Dersom utdanningen varer mer enn 2 år, inngås særskilt avtale om hvilken type arbeid vedkommende skal gå tilbake til.

6. Ansatte som har utdanningspermisjon og som avbryter sin utdanning, har rett til å gå tilbake til arbeid i bedriften, så snart dette er praktisk mulig.

Hovedavtalen LO-NHO §16 Kompetanseutvikling

§ 16-1 Innledning

Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen i Norge erkjenner den store betydning økt utdanning har for den enkelte, bedriftens utvikling og samfunnet. Dette gjelder både allmennutdanning, yrkesutdanning, voksenopplæring, etterutdanning og omskolering.

Partene vil derfor understreke det verdifulle i at arbeidstakerne stimuleres til å øke sine kunnskaper og styrke sin kompetanse, samt at bedriftene legger stor vekt på planmessig opplæring av sine ansatte, ved eksterne eller interne tilbud.

§ 16-2 Etter- og videreutdanning

Etter- og videreutdanning er et særlig viktig virkemiddel i utviklingen av bedriftens konkurranseevne. I alle ledd i verdikjeden er aktuell kompetanse en forutsetning for at bedriften skal kunne ta imot og nyttiggjøre seg ny viten.

Utviklingen av kompetanse gjennom etter- og videreutdanning må bygges på bedriftens nåværende og fremtidige behov. Dette må ta utgangspunkt i de mål bedriften har for sin virksomhet.

Med etterutdanning menes vedlikehold av kompetanse innenfor nåværende stilling, mens videreutdanning omfatter kvalifisering for nye og mer kvalifiserte oppgaver i bedriften. Både bedriften og den enkelte medarbeider har interesse for så vel etterutdanningen som videreutdanning, og må derfor ta ansvar for utviklingen av slik kompetanse.

§ 16-3 Tiltak/virkemidler

Den enkelte bedrift skal legge frem sine mål for fremtidig utvikling som grunnlag for kartlegging av behov for kompetanse. Det er bedriftens ansvar, i samarbeid med de ansatte, å foreta kartleggingen og initiere eventuelle tiltak. Kartleggingen oppdateres vanligvis en gang pr. år. Der hvor det er gap mellom bedriftens nåværende kompetanse og fremtidige behov, forutsettes dette dekket med aktuelle opplæringstiltak eller med andre virkemidler. Kostnadene til etter- og videreutdanning i samsvar med bedriftens behov, er bedriftens ansvar.

Bedriften og de ansatte har alle ansvar for at et eventuelt kompetansegap blir tilfredsstillende dekket.

I lønns- og arbeidsavtale mellom Norges Apotekerforening (NAF) og Norges Farmaceutiske forening (NFF) slås det fast at en farmasøyt har rett til å delta i etterutdanningskurs i den utstrekning det er forenlig med apotekets forsvarlige drift. Kursemne og tidspunkt må avtales med apotekeren, og apoteket dekker lønn og utgifter. Farmasøyten har tilsvarende en plikt til å delta på kurs som er nødvendig for apotekets virksomhet. En farmasøyt med to års ansettelse har rett til permisjon for videreutdanning. NAF, NFF har sammen med Farmasøytisk institutt i Oslo opprettet en egen avdeling for etter- og videreutdanning ved Farmasøytisk institutt.

Avtalene illustrerer at arbeidsgiver har funnet det formålstjenlig å åpne for et nært samarbeid med arbeidstakernes organisasjoner om utdanningsaktiviteter. F eks gis arbeidstakerne i LO/NHO- og YS/NHO-området gjennom avtalen forutsigbare rammebetingelser med hensyn til etter- og videreutdanning m m, gitt at visse forhold er oppfylt.

15.4 LOVFESTEDE RETTIGHETER

Å gi lovbestemmelser er et styringsvirkemiddel for myndighetene. Foruten grunnleggende rettsstatsregler, som stemmerett mv, bruker myndighetene rettighetsregulering på flere felter for å sikre at prioriterte behov blir dekket. *Folketrygdloven* gir private rettslige krav på visse ytelser fra staten (eller arbeidsgiver) dersom lovens betingelser er oppfylt. Kravene er uten ressursforbehold. Staten eller arbeidsgiver kan ikke si at de ikke kan prioritere de nødvendige midlene til sykepenger fordi andre formål må gis høyere prioritet eller fordi midlene er brukt opp. *Ferielovens* bestemmelser sier at en virksomhet er rettslig forpliktet til å sørge for at arbeidstaker gis feriefritid på 21 virkedager hvert ferieår. *Arbeidsmiljøloven* gir rett til fri ved svangerskap, fødsel, omsorg, amming, barns og barnepassers sykdom, pleie av pårørende og ved utføring av offentlige verv.

I en etter- og videreutdanningssammenheng vil motivet for rettighetsfesting kunne være å sikre at nasjonale beslutninger følges opp i arbeidslivet eller på andre forvaltningsnivåer, dvs at kompetanseutvikling skal være et formål som skal prioriteres opp, og prioriteres framfor andre formål. En lovgivning som gjelder for alle, kan også sikre likebehandling mellom arbeidstakere i en bedrift, mellom bedrifter og mellom ulike arbeidstakergrupper, samt sikre at alle virksomheter får den samme belastningen.

En vurdering av lovgivningsveien på etter- og videreutdanningsfeltet vil måtte inneholde vurderinger av hvilket område/nivå som skal lovreguleres, omfanget av bestemmelsene, hvor konkret rettighetene skal være, hvilke sanksjonsbestemmelser en skal ha, avgrensning av hvem som skal være kvalifisert til rettighetene, hva en skal ha rett til og på hvilken måte. En rettighet kan være generell og gjelde for alle, eller en kan avgrense i forhold til grupper (av prioritetsgrunner).

Videre må virkninger og konsekvenser analyseres og vurderes. Det konkrete innholdet i rettighetene vil være bestemmende for hvilke konsekvenser bestemmelsene vil få. Det er ofte vanskelig å utforme rettighetsbestemmelser som gir det resultatet en ønsker. En generell rettighet vil kunne favorisere dem som er best til å formulere sitt utdanningsbehov, ofte de som har mest utdanning fra før. En rettighet for spesielle grupper vil kunne føre til at bedrifter og virksomheter vil prøve å unngå disse gruppene ved ansettelser, noe som kan gjøre at de utilsiktet får vanskeligheter på arbeidsmarkedet. Rettigheter kan føre til at ledelsen får en defensiv holdning til kompetanseutvikling fordi de tror at lovbestemmelsene gjør jobben av seg selv. Rettigheter kan også føre til et for sterkt fokus på å få eller å kunne oppfylle rettigheten, noe som kan gå på bekostning av andre viktigere tiltak i virksomheten. Det er viktig at rettighetsfesting ikke driver kostnadene opp uten at enkeltpersoner og virksomheter får en god avkastning på investeringene, eller at rettighetene binder opp ressursbruken på en uhensiktsmessig måte.

For at rettighetsfesting skal være hensiktsmessig, må den være praktisk og økonomisk mulig å gjennomføre. Fordi rettighetsfesting ofte gir små muligheter til å påvirke utslagene i ettertid, er det særdeles viktig å konsekvensvurdere i forkant.

Nedenfor diskuteres tre ulike innretninger som kan være aktuelle i en etter- og videreutdanningssammenheng. Diskusjonen er ikke uttømmende, og alternativene er ikke gjensidig utelukkende. Det er fullt mulig å kombinere ulike typer lovbestemmelser.

15.4.1 Lovfestede krav til virksomheter

Det er mulig å gi generelle pålegg om at arbeidsgiveren har ansvaret for og plikt til å ivareta kompetanseutviklingen i virksomhetene, på samme måte som arbeidsgivere i dag har plikt til å sikre arbeidstakernes helse, sikkerhet og velferd. Alternativt

kan det gis mer eller mindre detaljerte krav til hvordan kompetansepolitikken skal organiseres i de ulike virksomhetene eller hvordan kompetansepolitikken skal framgå i planer og budsjetter. Fordelen med å gi slike pålegg er at en setter virksomhetenes kompetansepolitikk på dagsorden, noe som kan gi grunnlag for et internt press i retning av en mer målrettet politikk. En ulempe er at det er vanskelig å følge opp brudd på loven.

En kan videre tenke seg en lovgivning som krever at virksomheten skal benytte en viss andel av lønnsbudsjettet til investeringer i opplæring og utvikling. Ordningen innebærer at kompetansehevende tiltak vil måtte gjennomføres uavhengig av bedriftens/bransjens kompetansenivå og lønnsomhet i utgangspunktet. En svakhet ved en slik innretning er at jo høyere kompetansenivå bedriften har i utgangspunktet, desto mindre avkastning vil tiltaket ha. Et alternativ er et krav om at bedriftene benytter en sum, beregnet som en progressiv andel av overskuddet, til investeringer i opplæring og utvikling. Dette vil innebære at i perioder hvor bedriftene går godt, vil også etter- og videreutdanningsaktiviteten øke. En ulempe er at bedrifter som er mindre lønnsomme, også vil ha færre forutsetninger for å komme opp på et høyere kompetansenivå. Begge ordningene vil kunne stimulere til å være kreative for å få definert flest mulige tiltak som kompetansetiltak. Det kan også føre til at virksomheter som ligger over det definerte nivået, vil ha legitimitet til å redusere dette.

15.4.2 Rettigheter for arbeidstakere i arbeidsforhold

En rett til etter- og videreutdanning kan nedfelles i en rammelov som gir føringer for den hensikten som ønskes oppnådd. Loven kan omhandle forhold som skal åpne for muligheter for oppdatering og utvikling. Rammeloven kan gi vide fullmakter slik at den enkelte virksomhet/avtalepartene kan konkretisere innholdet ut fra virksomhetenes behov.

Rett til utdanningspermisjon

Et aktuelt forslag er lovfestet rett til utdanningspermisjon med eller uten lønnskompensasjon. En slik lovbestemmelse må ha et detaljert regelverk som regulerer når rettigheten inntreffer og hva man har rett til. Et formalisert system for rett til utdanningspermisjon åpner for at det enkelte individ mer fleksibelt kan fordele arbeid og utdanning over livsløpet. En diskusjon av slike rettigheter er naturlig å se i sammenheng med ordninger for finansiering av etter- og videreutdanningen, enten gjennom individuelle fond (se egne avsnitt), tilskuddsordninger fra det offentlige eller ordninger gjennom lånemarkedet.

Rett til permisjon med full lønnskompensasjon og full utgiftsdekning vil utvilsomt være omfattende og kreve svært store ressurser. Samlede lønnskostnader var i 1995 om lag 420 mrd kroner. Permisjonsrett på 10 pst av arbeidstiden med full lønn utgjør drøyt 40 mrd kroner i årlige utgifter bare til lønnskompensasjon dersom alle benytter en slik rett fullt ut.

Utdanningspermisjon trekker arbeidskraften ut av virksomheten. Dette kan innebære betydelige kostnader for virksomhetene i form av redusert produksjon. Videre kan det skape problemer dersom det ikke tas tilstrekkelig hensyn til virksomhetens tap ved at arbeidstakeren for en periode ikke er i arbeid. Til en viss grad kan dette unngås ved ordninger som beskytter virksomheten, f eks begrensninger i antallet arbeidstakere som kan ha permisjon samtidig, krav om at arbeidsgiver skal godkjenne utdanningsopplegget o l.

Et generelt problem ved ordninger som subsidierer utdanning for arbeidstakere og som kobles mot permisjonsrettigheter, er at det kan gi individuelle gevinster å fullføre en utdanning etter at en er kommet i jobb framfor å fullføre utdannelsen før en søker jobb. Spesielt sterk blir denne effekten hvis noe av permisjonen skal være

med lønn. Ser vi på insentiveffektene, stimulerer en slik ordning til å gå tidlig ut i arbeidslivet og ta ut mer utdanning senere. Det er imidlertid ikke opplagt at det er gunstig.

Det virker rimelig at rett til kompetanseoppbygging knyttet til et ansettelsesforhold er uavhengig av om kompetansehevingen skjer *i* eller *utenfor* virksomheten. Dette innebærer at en arbeidstaker som tar del i kunnskapsoppbygging som skjer i regi av virksomheten selv, ikke samtidig skal ha krav på lønnet permisjon for å finansiere ytterligere kompetanseøkninger. Rettigheter med lønn vil dessuten kunne gi en utlåsningseffekt for svake grupper på arbeidsmarkedet, og kostnaden ved nyrekruttering blir potensielt svært høy for virksomhetene.

Rettigheter til permisjon *uten lønn* har også enkelte problematiske sider. Permisjonsuttak kan ha negative konsekvenser for løpende produksjon ved at enkeltindivider trekkes ut av produksjonsprosessen. Uttak av permisjon vil kunne utgjøre en betydelig kostnad i mindre virksomheter hvor det ofte er begrensede muligheter for intern omrokering. Slike forhold kan til en viss grad reduseres ved at en utformer betingelser til permisjonsrettighetene, eksempelvis varslingstid, begrensninger på hvor stor andel av arbeidsstokken som kan ta permisjon samtidig, og krav om godkjennelse fra arbeidsgivers side med hensyn til innholdet i utdanningen.

Rett til permisjon kan lede til et høyt antall permisjoner, og i en stor del av disse vil arbeidsgiveren trolig velge å ansette en vikar. Et stort antall permisjoner kan derfor føre til et stort antall vikariater, og en konsekvens av dette er at nykommere på arbeidsmarkedet i større utstrekning må vente lenger med å få en fast stilling.

Permisjonsrettigheter uten lønn kan også ha en negativ sysselsettingseffekt og en uheldig utlåsningseffekt for utsatte grupper av arbeidstakere. Ved inngåelsen av et ansettelsesforhold får virksomheten et påfølgende krav om permisjonsrettigheter. Det vil øke virksomhetenes kostnader med hensyn til å rekruttere ny arbeidskraft. På lang sikt kan effekten på virksomhetens kostnader dempes av at lønnsutviklingen påvirkes, ved at lønnsnivået blir noe lavere enn det ellers ville ha vært. Imidlertid vil den uheldige utlåsningeffekten av svake grupper ikke nødvendigvis forsvinne selv om lønnsnivået blir lavere: De rettighetene som følger av et ansettelsesforhold, utgjør en fast kostnad knyttet til ansettelsesbeslutningen, mens virksomhetens gevinst av et lavere lønnsnivå hentes inn over tid. En arbeidsgiver blir følgelig mer forsiktig i ansettelse av arbeidstakere som har potensielt lav produktivitet. En implikasjon av dette er at rettigheter bør utformes slik at de tjenes opp over tid. Dette reduserer elementet av faste kostnader og dermed utlåsningsmekanismen.

Et spørsmål som har vært reist, er om rettighetene bør differensieres i forhold til utdanningsomfang. En slik ordning kan ha gunstige fordelingseffekter. Den må imidlertid kobles til en ordning med offentlige tilskudd slik at utlåsningseffekten ikke blir for sterk. Problemet er at ordningen ytterligere kan diskriminere folk med lav utdanning i jobbsøkeprosessen, siden differensierte rettigheter øker virksomhetens forventede kostnader forbundet med å ansette folk med lav utdanning. Et annet problem med differensierte rettigheter er at de påfører individer som tar utdanning før inntreden på arbeidsmarkedet, en særskilt kostnad ved at individet har færre rettigheter i senere ansettelsesforhold. Effektivitetsvirkningene av dette er ikke opplagte. Prinsipielt sett er dette et spørsmål om når i livsløpet utdanning bør tas - om den bør fullføres før inntreden på arbeidsmarkedet, eller om det er gevinster for samfunnet av at personer går noe tidligere inn i praksis, for så senere å bruke tid på etter- og videreutdanning.

Et spørsmål som har vært framme i den svenske diskusjonen, er forholdet mellom fast og midlertidig ansatte. Et problem med midlertidige ansettelsesforhold er at arbeidstakerne ofte stilles utenfor kompetansutviklingssatsinger i virksomhetene. Arbeidsrettskommisjonen i Sverige (se Arbetsrättskommisionen 1995) foreslår at i

ansettelsesforhold som varer lengre enn seks måneder over en treårsperiode der arbeidstakeren ikke får videreført ansettelsesforholdet, skal arbeidstakeren ha krav på et «kompetanseutviklingsbidrag» til dekning av utdanningkostnader på opptil 5 pst av den samlede lønnen arbeidstakeren har mottatt. Arbeidsgiveren og arbeidstakeren kan avtale at kompetanseutviklingen skjer i ansettelsesperioden. Igjen oppstår det en risiko for utlåsning av svake grupper, det blir mindre attraktivt å rekruttere til midlertidig ansettelse. Dermed kan en rekke individer unndras muligheten for å få arbeidserfaring.

Det er fullt mulig å skille retten til permisjon fra retten til lønn og utgiftsdekning. I en permisjonslov behøver det ikke å ligge et ansvar for myndighetene eller bedriftene til å dekke utdannings- eller levekostnader for den enkelte, eller for myndighetene til å dekke økte kostnader for bedriftene ved tap av arbeidskraft. En lovfestet rett til hel eller delvis utdanningspermisjon uten lønn vil også kreve utfyllende bestemmelser. En kan for å råde bot på noen av innvendingene f eks begrense rettigheten ved følgende elementer:

– En eller annen form for utsettende veto for arbeidsgiver.
– Varslingsfrist. Arbeidstaker må si fra i god tid.
– Krav til ansettelsestid i virksomheten.
– Ved lange permisjoner har en ikke krav på å gå tilbake i samme jobb.
– Arbeidstaker har krav på et visst minimum av sammenhengende utdanningspermisjon, men det er ingenting i veien for å avtale lengre permisjoner.
– Permisjoners hyppighet begrenses.
– Lengden på utdanningspermisjonen ses i sammenheng med hvor lenge en har arbeidet hos arbeidsgiveren.
– Krav til dokumentasjon av planlagt utdanning og opptak på forhånd.

Hvorvidt lovfesting av permisjonsrettigheter er hensiktsmessig, kommer bl a an på om adgangen til fri er en viktig begrensende faktor i dag. Undersøkelser tyder ikke på at hovedproblemet ligger der. En fare ved slike lovbestemmelser er at ledelsen i ulike virksomheter kan velge å legge seg på lovens minimum, og samtidig fraskrive seg ansvaret for en mer aktiv og målrettet kompetansepolitikk. En rettighet kan dermed snus mot de ansatte. Med rettigheten følger også plikten til selv å sørge for sin egen kompetanseutvikling. Det at få opplever permisjonsadgang som et stort problem, trenger imidlertid ikke være et argument mot slike rettigheter. En begrunnelse for å lovfeste kan nettopp være å fange opp de arbeidstakerne som opplever denne adgangen som en begrensning.

Den relevante informasjonen om avkastningen av kunnskapsinvesteringer er lokal. En måte å gjøre systemet mer fleksibelt på er å innlemme f eks omfanget av permisjonsrettigheter som en del av forhandlingssystemet mellom partene. Det kan sikre at man i utformingen av hele systemet (ikke bare permisjonsretten) i større grad kan tilpasse systemet til de ulike bransjenes/virksomhetenes behov. Det er imidlertid viktig at slik avtale kan utformes på lokalt nivå, dvs at i den utstrekning det etableres en felles norm, bør det være mulig å avvike fra denne gjennom lokale avtaler. Også spørsmålet om lønnskompensasjon kan innpasses i et forhandlingssystem. Enkelt sagt bør arbeidstakeren bære mer av kostnadene jo mer av kompetanseoppbyggingen som har generell verdi. Igjen er dette forhold som varierer mellom næringer og virksomheter, noe som tilsier at systemet bør være tilstrekkelig fleksibelt, og egnet for partene til å avtale.

15.4.3 Rettigheter for alle enkeltindivider

Rettigheter som ikke er avhengig av ansettelsesforhold, kan f eks være rett til et utdanningstilbud, rett til å få dokumentert sin realkompetanse eller rett til å få visse lovbestemte ytelser. Ytelsene kan f eks være finansiering av deler av den enkeltes utgifter i den perioden personen benytter retten til etter- og videreutdanning.

Slik bestemmelser kan nedfelles i en spesifikk rettighetslov hvor det utarbeides detaljerte og konkrete rettigheter og plikter m h t utdanning. Alternativt kan bestemmelsene angi hvem som skal ha ansvaret for å tilby adekvate utdanningstilbud for bestemte grupper.

En slik lovgivning må være helt konkret i sin utforming. Det må være mulig for enkeltindivider å finne ut nøyaktig hvilke ytelser man har rett på. Utdanningsrettigheter for barn og unge er relativt veldefinerte. Gruppen er homogen m h t til livssituasjon ved at de fleste har utdanning som hovedbeskjeftigelse og ikke trenger å kombinere utdanning og arbeid. For voksne i arbeid er situasjonen en annen. Behovene vil variere betydelig mellom individer, virksomheter og bransjer. Fordi variasjonsbredden er så stor, er det vanskelig å regelfeste alle de faktorene som skal til for at et tilbud skal være tilrettelagt for voksne.

KAPITTEL16

Erfaringer fra Sverige, Danmark, Frankrike og Australia. Samt deklarasjon fra UNESCO

Hovedpunkter

- Sverige satser på å heve kompetansen hos voksne arbeidsledige.
- Danmark satser på permisjonsordninger som gir mulighet for inntil ett års permisjon for etter- og videreutdanning.
- Frankrike har et krav om at bedriftene skal bruke 1,2 pst av lønnsmassen til etter- og videreutdanning.
- Australia hadde i fire år et krav om at bedriftene skulle sette av minst 1 pst av lønnsmassen til etter- og videreutdanning.

16.1 KUNNSKAPSLØFTET - EN SATSING PÅ VOKSENOPPLÆRING I SVERIGE

Kunnskapsløftet er en femårig satsing på voksenopplæring som gjennomføres fra 1. juli 1997. Kommunene i Sverige har meldt interesse og kommer til å delta. Kunnskapsløftet utgjør et viktig innslag i regjeringens arbeid med å halvere arbeidsledigheten før år 2000. Med felles innsats fra staten og kommunene er målet å gjennomføre et nasjonalt kunnskapsløft. Målet er at kunnskapsløftet skal bidra til fornyelse og utvikling i arbeidslivet. Nye måter å organisere arbeidsplasser på stiller nye krav til de ansatte. De arbeidsoppgavene som forsvinner, har oftest lave kvalifikasjonskrav, mens de nye som skapes, krever lengre utdanning og høyere kompetanse. Gjennom å øke tilgangen på kvalifisert arbeidskraft øker forutsetningene for økonomisk vekst.

Satsingen på voksenopplæringen har fire perspektiv - fornyelse av arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken, rettferdigere fordeling og økt vekst. Målgruppen for den særskilte opplæringssatsingen er i første rekke voksne arbeidsløse som helt eller delvis mangler treårig videregående kompetanse, men kunnskapsløftet henvender seg også til ansatte med kort utdanning. De voksne som har stort behov for utdanning og som hittil har fått minst av samfunnets utdanningsressurser, skal nå få mulighet for å bygge på med nye kunnskaper.

Kunnskapsløftet skal også bidra til å utvikle og fornye voksenutdanning når det gjelder både innhold og arbeidsformer. Nye måter å møte voksnes utdanningsbehov på skal prøves ut i praktisk utviklingsarbeid. Voksenutdanningens pedagogikk og metodikk skal utvikles. Idé- og erfaringsutvikling mellom kommunene skal gjøre utviklingsarbeidet vitalt. I femårsperioden forutsettes det dermed at en ny voksenutdanningsreform skal vokse fram. Målet er at denne blir bedre tilpasset de kravene som individene, arbeidslivet og samfunnet vil stille på 2000-tallet.

Staten bidrar gjennom et særskilt statstilskudd på ca 3 mrd kroner pr år. Denne summen tilsvarer den beregnede kostnaden for 100 000 heltidsstudieplasser. I praksis kan antallet personer som studerer bli flere, fordi mange studerer på deltid. Av de *100 000* plassene skal *10 000* tilbys av folkehøgskolene. *3 600* plasser beregnes for forsøksvirksomhet med kvalifisert yrkesutdanning. Det resterende beløpet, som tilsvarer drøyt *86 000* helårsplasser, skal fordeles mellom kommunene. Det er *Delegasjonen for kunnskapsløftet* som vurderer søknadene.

Statstilskuddet til kommunene blir fordelt etter følgende tre kriterier:

– Arbeidsledigheten og utdanningsnivået i kommunene.
– Organiseringen og omfanget av en kommunes planlagte satsing.
– Likestilling og rekruttering av nye grupper og øvrig innsats for å utvikle og fornye voksenopplæringen.

Statstilskuddet gis som et totalbeløp til kommunen og skal dekke kostnadene for selve utdanningen, for informasjon, oppsøkende virksomhet, studie- og yrkesveiledning, forsøkskurs og annet i direkte tilknytning til satsingen.

Alle landets kommuner har meldt sin interesse for å være med i satsingen. Delegasjonen for kunnskapsløftet har i løpet av vinteren 1996-97 ført en dialog med kommunene. I disse samtalene har mange uttrykt at de ser kunnskapsløftet som et ledd i en samlet strategi for nærings- og vekstpolitikken og som et middel for kommunen til å minske arbeidsledigheten og fornye arbeidsmarkedspolitikken. De lokale planene avspeiler i stor grad regjeringens og Riksdagens intensjoner med det nasjonale kunnskapsløftet. Kommunene viser høye ambisjoner og et stort engasjement. Utviklingsprosessen har startet, planleggingen er i full gang, og idérikdommen er stor. Fra å ha bygd opp en ny infrastruktur for læring og kompetanseutvikling anvendes kunnskapsløftet som et viktig redskap for å utvikle kommunens arbeidsliv og sysselsetting.

En ny studiestøtteordning - særskilt utdanningsbidrag - ble innført 1. juli 1997 og tilbys arbeidsløse med kort utdanning eller ansatte voksne som ønsker å studere ved kommunal voksenopplæring eller folkehøgskole tilsvarende grunnskole- og/eller gymnasnivå. Det særskilte utdanningsbidraget ytes til personer i alderen 22-25 år med beløp som tilsvarer det den arbeidsledige får, eller tilsvarende det beløpet den som er ansatt få ved arbeidsledighet i dagpenger fra sin arbeidsløshetskasse eller i kontant arbeidsmarkedsstønad (KAS). Det særskilte utdanningsbidraget kan gis for høyst ett år.

Satsingen på voksenopplæring samordnes av Delegasjonen for kunnskapsløftet. Den består av representanter fra fem departementer: Utdannings-, Arbeidsmarkeds-, Finans-, Innenriks- og Nærings- og handelsdepartementet. Statssekretæren hos skoleministeren er leder. I delegasjonen sitter også Svenska Kommunförbundet, AMS, Kunskapslyftskommitten og Skolverket.

Gjennomføringen vil bli fulgt opp og vurdert ut ifra målene for kunnskapsløftet. Hovedansvaret for vurderingen ligger på kommunene. Skoleverket utøver fortløpende tilsyn, følger opp og vurderer all kommunal voksenopplæring. Videre har Kunnskapsløftskomiteen fått i oppdrag å følge arbeidet i kommunene og utarbeide forslag til hvordan frittstående vurderinger skal utformes. Dessuten har komiteen et samordningsansvar for samtlige vurderinger av voksenopplæringssatsingen.

Kunnskapsløftskomiteen

Kunnskapsløftskomiteen er en parlamentarisk sammensatt utredningskomité som har fått i oppdrag å foreslå mål for et nasjonalt kunnskapsløft for voksne, bedømme hvilken kontinuerlig utdanning og forutdanning voksne trenger, ta stilling til ansvarsfordeling og finansiering av utdanning for voksne og vurdere tiltak som kan stimulere den pedagogiske utviklingen innenfor voksenopplæringen.

16.2 DEN DANSKE ORDNINGEN MED «UDDANNELSESORLOV»

Den danske ordningen med «uddannelsesorlov» ble innført 1 januar 1994 som ledd i en større «orlovs»-reform. De nye permisjonsordningene erstattet mer restriktive ordninger som hadde vært gjeldende siden 1992.

Ved gjennomføringen av orlovsreformen fikk lønnsmottakere, arbeidsledige og selvstendig næringsdrivende etter nærmere regler mulighet for permisjon til utdan-

ning, barnepass eller såkalt «sabbat». Dette notatet omhandler ordningen med utdanningsorlov.

1. Formålet med ordningen

I forarbeidene til lovforslaget om orlovsreformen heter det at forslaget måtte ses som en del av en samlet omlegging av den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen. Formålet med orlovsreformen var å bidra til å redusere arbeidsledigheten gjennom å skape et bedre fungerende og mer fleksibelt arbeidsmarked. Tanken var at en større del av arbeidsstyrken i permisjon ville medføre større rotasjon på arbeidsmarkedet og dermed større muligheter for de arbeidsledige til å komme inn på arbeidsmarkedet. Videre var det et selvstendig formål å forbedre den samlede arbeidsstyrkens kvalifikasjoner på alle nivåer gjennom økte muligheter for etter- og videreutdanning. Den samlede orlovsreformen ble også presentert som en velferdsreform som skulle bidra til større livskvalitet for den enkelte.

2. Vilkår for å kunne benytte ordningen

Målgruppen for ordningen med utdannelsesorlov er lønnsmottakere, selvstendig næringsdrivende og arbeidsledige. For å kunne få utdanningspermisjon må en dessuten være over 25 år, medlem av en offentlig godkjent «arbeidsledighetskasse» og ha rett til dagpenger. Permisjonstiden kan vare fra én uke til ett år.

For fulltidsansatte lønnsmottakere og selvstendig næringsdrivende er det en betingelse for permisjon at vedkommende har vært lønnsmottaker eller selvstendig næringsdrivende i en periode tilsvarende minimum tre års fulltidsarbeid i løpet av de siste fem årene. For deltidsansatte lønnsmottakere er kravet minimum to års fulltidsarbeid de siste fem årene. For arbeidsledige er eneste begrensning at vedkommende i de første 26 ukene av arbeidsledighetsperioden bare har adgang til å ta fire ukers utdanningspermisjon.

Permisjonen er betinget av at det inngås en avtale mellom arbeidsgiver og ansatt. Ingen lønnsmottakere har således krav på permisjon til utdanning. Dette gir arbeidsgiveren muligheten til å vurdere om utdanningspermisjonen er i overensstemmelse med bedriftens utdanningsbehov og personalpolitikk.

I de tilfellene hvor arbeidsgiver og arbeidstaker blir enige om en permisjon, er det ikke noe krav om at arbeidsgiveren må ansette en vikar eller en arbeidsledig i permisjonsperioden. Dersom arbeidsgiver ønsker det, kan stillingen besettes med en arbeidsledig, og det kan da gis et lønnstilskudd for vedkommende.

Arbeidsledige som har utdanningspermisjon, skal i permisjonsperioden kunne ta imot arbeid som tilbys gjennom arbeidsformidlingen. Dette kravet kan fravikes etter avtale med arbeidsformidlingen.

3. Krav til de utdanningene som gir grunnlag for permisjon

Det er et krav at utdanningen det gis permisjon til, innebærer minst 20 timer undervisningstid pr uke, og at den er offentlig godkjent som heldagsundervisning.

Arbeidsministeriet og Undervisningsministeriet har utarbeidet en liste med en positiv oppregning av hvilke utdanninger som kan gi grunnlag for utdanningspermisjon. Denne listen inneholder først og fremst kortere utdanninger som tilbys av det offentlige, f eks avgangsprøver fra folkeskolen, kurs i gymnaset, kompetansegivende yrkesutdanninger og kortere videregående utdanninger (f eks «bygge-, maskin-, miljø-, tekstil- og bekledningstekniker mv«). Listen omfatter også private tilbud som daghøgskoler, folkehøgskoler, voksenopplæringssentre mv.

Deltakelse i utdanningen skal dokumenteres. Det er en forutsetning for økonomisk støtte i permisjonstiden at den som har permisjon, deltar aktivt i utdanningen.

4. Ytelsen i permisjonstiden

Fulltidsansatte og selvstendig næringsdrivende har rett til en ytelse i permisjonstiden tilsvarende 100 pst av det høyeste beløpet som kan gis i arbeidsledighetstrygd. For 1996 utgjør dette 2615 kroner pr uke.

Deltidsansatte lønnsmottakere har rett til en ytelse tilsvarende høyeste dagpengesats for deltidsforsikrede ved arbeidsledighet. I 1996 utgjør dette 1745 kroner pr uke.

Utdanningspermisjonen kan benyttes til å forlenge dagpengeperioden.

5. Bruken av ordningen

I 1994 benyttet 47 100 personer seg av ordningen med utdanningsorlov. Dette tilsvarer om lag 1,5 pst av arbeidsstyrken. I 1995 var antall personer som benyttet seg av ordningen, steget til 80 400, og fra januar til april 1996 var tallet 34 500 personer.

Det danske Socialforskningsinstituttet har utarbeidet en rapport om orlovsordningene hvor en bl a har kartlagt hvem som tar utdanningspermisjon. Kartleggingen gir følgende bilde for perioden 1. januar 1994 til 30. april 1995:

- 60 pst av dem som tok utdanningspermisjon, var arbeidsledige. Om lag halvparten av de arbeidsledige som benyttet ordningen, hadde vært arbeidsledige i ti måneder eller mer i løpet av de to siste årene forut for permisjonen.
- Svært få selvstendig næringsdrivende benytter seg av ordningen med utdanningspermisjon.
- Mer enn halvparten av dem som benyttet ordningen, var under 40 år, og mer enn 85 pst var under 50 år.
- 20 pst av lønnsmottakerne som tok utdanningspermisjon, hadde ingen formell yrkesrettet utdanning, mens denne gruppen utgjorde 40 pst av det samlede antall lønnsmottakere over 25 år. Personer med avsluttet høyere utdanning synes ikke overrepresentert blant dem som benytter seg av ordningen.
- I overkant av 60 pst av lønnsmottakerne som tok permisjon, var ansatt i offentlig sektor. Offentlig ansatte utgjør om lag 1/3 av totalt antall ansatte i Danmark.
- På spørsmål om å karakterisere de ansatte som tar utdanningspermisjon, svarer mange arbeidsgivere at dette er spesielt kompetente og motiverte ansatte som de gjerne vil beholde på arbeidsplassen.

Kartleggingen viser videre at permisjonstiden varte i overkant av fire måneder for sysselsatte og i overkant av sju måneder for arbeidsledige. Dessuten tar yngre personer lengre permisjon enn eldre, kvinner tar lengre permisjon enn menn, og offentlig ansatte tar lengre permisjon enn ansatte i privat sektor.

Socialforskningsinstituttet har i sin evaluering også gjennomført en spørreundersøkelse blant et utvalg av arbeidstakere som har benyttet ordningen med utdanningsorlov og deres arbeidsgivere. Undersøkelsen viser følgende:

- Sysselsatte bruker permisjonen til å følge kurs osv som er spesifikt knyttet til den stillingen de innehar. Om lag 1/3 tar kurs innen helse- og sosialfag, mens 1/3 tar annen yrkesrettet utdanning. 1/3 bruker permisjonen på mer generelle utdanninger, se punkt 3.
- Siden permisjonen forutsetter en avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, kan arbeidsgiver stiller krav til hvilken utdanning arbeidstaker skal følge i permisjonsperioden. Undersøkelsen viser imidlertid at svært få arbeidsgivere stille slike krav. En del arbeidsgivere har imidlertid satt som betingelse for permisjonen at det er mulig å finne en kvalifisert arbeidstaker som kan gå inn i stillingen i permisjonsperioden.
- Om lag halvparten av de spurte oppgir at hovedmotivet for permisjonen var å forbedre kvalifikasjonene i deres nåværende jobb. Om lag 30 pst oppgir «personlig utvikling» som hovedmotiv for permisjonen. Under 20 pst oppgir at ønsket om å skifte arbeid hadde spilt noen rolle for ønsket om å ta utdanningspermisjon. 25 pst mente at utdanningen kunne være nødvendig for å beholde

nåværende jobb.

- Om lag halvparten av de spurte oppgir at de selv hadde tatt initiativet til permisjonen, mens arbeidsgiver hadde tatt initiativet i om lag 1/4 av tilfellene. De resterende oppgir at permisjonen var en felles beslutning. Svarene tyder på at det kan være vanskelig for arbeidsgiver og arbeidstaker å bli enig om lengden på permisjonen.
- 71 pst av de spurte mener at de har fått bruk for sine nyervervede kunnskaper i den jobben de innehar. 25 pst mener at de har fått mer interessante arbeidsoppgaver etter permisjonen.
- 70 pst av arbeidsgiverne sier seg enig i påstanden om at de ansatte som har vært i utdanningspermisjon, er bedre kvalifisert når de kommer tilbake i arbeid. 60 pst av private arbeidsgivere og 76 pst av offentlige arbeidsgivere mener at permisjonene på lang sikt vil være et gode for virksomheten.

6. Rekrutteringen til de ledige stillingene som oppstår ved bruk av permisjonsordningene

Socialforskningsinstituttet har også undersøkt rekrutteringen til de ledige jobbene som oppstår som følge av permisjonsordningene. Undersøkelsen viser at vikar ble ansatt i hele eller deler av permisjonsperioden i mellom 63 og 73 pst av tilfellene. I de fleste tilfellene ble vikaren ansatt for hele permisjonsperioden. Sannsynligheten for at det blir ansatt en vikar, er større jo lenger permisjonen varer.

Vikarer brukes oftere i offentlig enn i privat virksomhet.

Dersom det ikke ansettes en vikar, tar arbeidskollegene over arbeidet for den som er i permisjon. Dette er den sannsynlige årsaken til at små virksomheter oftere ansetter vikarer enn større virksomheter. I enkelte tilfeller var permisjonsperioden lagt til «lavsesongen», slik at behovet for en vikar var lite.

15 pst av arbeidsgiverne hevdet at de ikke hadde ansatt noen vikar fordi det ikke var mulig å finne kvalifisert arbeidskraft til stillingen. 1/3 av lønnsmottakerne som fikk permisjon, måtte vente til arbeidsgiver fant en kvalifisert vikar.

Undersøkelsen tyder på at mange av vikarene, særlig i offentlig sektor, synes å tilhøre en mer eller mindre permanent «bestand» av personer som tas inn i virksomheten på midlertidig basis.

Om lag halvparten av vikarene hadde vært arbeidsledige før de ble ansatt som vikarer, men undersøkelsen tyder på at under 10 pst hadde vært arbeidsledige i over 12 måneder. Få vikarer rekrutteres gjennom den offentlige arbeidsformidlingen. Bare om lag 16 pst av vikarene kvalifiserte for offentlig lønnstilskudd.

Undersøkelsen viser at mellom en tredjedel og halvparten av vikarene fortsetter i virksomheten etter at permisjonene er over.

7. Kostnader for det offentlige

Det danske Finansministeriet har beregnet at bruttoutgiftene til ordningen med utdanningsorlov var 1,3 mrd kroner i 1994 og 2,7 mrd kroner i 1995. For 1996 er det budsjettert med en brutto utgift på 3,9 mrd kroner. Dette innebærer at ordningen legger beslag på 0,62 pst av de samlede offentlige utgiftene i 1996.

Finansministeriet påpeker videre at nettoeffekten av tiltaket på de offentlige budsjettene i perioder med høy arbeidsledighet vil være langt mindre. Denne effekten vil først og fremst avhenge av hvor mange arbeidsledige som ansettes som vikarer for dem som går ut i permisjon. I perioder med full sysselsetting vil bruttoutgiftene gi uttrykk for de faktiske utgiftene forbundet med ordningen.

16.3 «DEBATOPLÆG OM ET NYT PARALLELT KOMPETENCESYSTEM FOR VOKSENUDDANNELSE» I DANMARK

Utgangspunktet for den danske debatten er at:

Det er behov for et samlet kompetansesystem for voksenopplæringen som kan leve side om side - og i vekselvirkning - med grunnutdanningen for unge. Utdanningen skal være rettet mot arbeidslivet og mot fortsatt utdanning (livslang læring). Mangfoldet i mulighetene for voksne som ønsker å vende tilbake til utdanning, skal det vernes om. Et av målene med det nye systemet er å gjøre dette mangfoldet oversiktlig.

Det nye kompetansesystemet skal gi voksne anledning, på bakgrunn av sin arbeidserfaring, til å oppkvalifisere seg til et høyere nivå for så å vende tilbake til arbeidsplassen.

Kompetansesystemet skal være karakterisert av følgende:

– Arbeidserfaring er et adgangskrav.
– Den pedagogiske tilretteleggingen utnytter de voksnes arbeids- og livserfaring.
– Økt arbeidskompetanse er det primære målet med utdanningen.

Til forskjell fra det ordinære utdanningssystemet sikter det nye kompetansesystemet for voksne ikke primært mot en utdanningsmessig progresjon. På bakgrunn av sin grunnutdanning og jobberfaring skal den voksne gå inn i voksenopplæringen og tilegne seg en økt kompetanse, for så å vende tilbake til arbeidsmarkedet med bedre forutsetninger.

Det foreslås fire nye titler:

– Grunnlæggende VoksenUddannelse (GVU)
– Videregående VoksenUddannelse (VVU)
– Diplomuddannelse
– Masterutdannelse

Hver tittel skal oppnås ved å gjennomføre et antall poenggivende kurs. I utgangspunktet er det tenkt at hele den brede viften av kurs og utdanninger som tilbys i dag, skal kunne være poenggivende til de nye hovedtitlene. Til hver av titlene er det adgangskrav: utdanning og 2-3 års arbeidserfaring. Den store valgfriheten forteller at det kan være store ulikheter i sammensetningen av kurs og utdanninger som kan kvalifisere til samme tittel. Det synes her å være klare likhetstrekk med den nye frie ungdomsutdanningen, som gir den enkelte mulighet til å sette sammen et utdanningsforløp med elementer fra en rekke institusjoner med meget ulikt faglig nivå. Det er ønskelig å bevare det mangfoldet som preger voksenopplæringen.

Kompetansesystemet for voksne er parallelt med utdanning for unge, men har et annet sikte og en annen form. Parallelliteten betyr ikke at den enkelte ikke kan gå på tvers av de to kompetansesystemene.

16.4 FRANSK ORDNING FOR DOKUMENTASJON OG VERDSETTING AV ARBEIDSERFARING

Med bakgrunn i lov av 20. juli 1992 er det i Frankrike fra 1994 blitt utbygd en ordning for dokumentasjon og godkjenning av arbeidserfaring. Denne ordningen (validation des acquis professionnels, VAP) bygger på to prinsipper:

– at en arbeidsprosess ikke bare forbruker kompetanse og kunnskaper, men også skaper nye
– at læring også skjer utenom de formelle opplæringssystemene

I henhold til denne ordningen kan enhver som har vært i arbeid minst fem år, enten det er sammenhengende eller ikke, på fulltid eller deltid, søke om å få dokumentert og verdsatt arbeidserfaring som kan relateres til en utdanning han eller hun ønsker å oppnå innenfor det nasjonale utdanningssystemet, høyere utdanning eller landbruksutdanning.

Dokumentasjon og verdsetting skjer ved at kandidaten sender en formell søknad med en detaljert beskrivelse av arbeidserfaringene som ønskes dokumentert og verdsatt til en godkjenningsjury. Arbeidserfaringene må presenteres på en slik måte at juryen har mulighet for å identifisere kompetansen i forhold til en eksisterende utdanning. Ordningen innebærer også at kandidaten kan få hjelp til å forberede søknaden.

Juryen som vurderer arbeidserfaringene, er satt sammen av lærere, professorer og profesjonelle fagfolk innenfor området, og den er ansvarlig for å sammenligne kompetansen som er utviklet i en arbeidssituasjon med den kompetansen det forventes at en skal ha oppnådd etter tilsvarende utdanning i det nasjonale utdanningssystemet. Juryen kan beslutte å invitere kandidaten til et intervju, som skal tjene som en ytterligere utfylling av informasjonen i søknaden om den reelle arbeidserfaringen vedkommende har. Dette intervjuet involverer verken skriftlige eller praktiske tester og er ikke noen form for vurdering av kandidatens kunnskaper. Deretter beslutter juryen om den skal innvilge den godkjenningen som kandidaten har søkt om.

Juryens beslutning om godkjenning er endelig. Et avslag må ikke begrunnes, men kandidaten kan søke en eller flere godkjenninger for det samme vitnemålet flere år på rad. Det er ikke mulig å oppnå et fullstendig vitnemål gjennom VAP. Dette innebærer at kandidaten kun blir fritatt for deler av en utdanning gjennom VAP og må deretter gjennomgå kurs eller gå opp til eksamen for de delene av utdanningen som ikke er dekt av godkjenningen gjennom VAP. Den delen av vitnemålet som dekkes av en godkjenning gjennom VAP, er gyldig for den tiden som er beregnet for å ta de andre eksamenene (fem år for det nasjonale utdanningssystemet).

VAP-prosedyren er en strengt individuelt rettet ordning. Hver kandidat beslutter selv hvilke kurser eller eksamensfritak han eller hun ønsker å få dokumentert og verdsatt. Denne retten til godkjenning gjør at det er kandidaten som settes i sentrum istedenfor opplæringen: Han eller hun blir en medspiller for å beskrive den kompetansen som er involvert. VAP-prosessen er på grunn av dette en del av en mer omfattende anerkjennelse av en rett til livslang læring og et annet konsept for kompetansebygging.

Men uansett hvilke muligheter som ligger i ordningen, er det likevel et faktum at alt arbeid og alle bedrifter ikke er like fruktbare som læringsarena. Hvis arbeidsaktiviteten er for begrenset og for ulik nasjonale utdanningskrav, reduseres muligheten sterkt for godkjenning av kunnskaper oppnådd gjennom et arbeidsforhold. Dette betyr at visse kandidater blir forhindret i å utnytte muligheten som loven legger opp til.

Kilde: Céreq International Training & Employment nr 26 - WINTER 1996

16.5 AUSTRALIA - FLEKSIBEL UTDANNING OG ETTERUTDANNINGSGARANTI

Australia har sammen med blant annet Canada vært pionerer på fjernundervisning. I Australia er dette etter hvert utviklet videre til en strategi for fleksibel undervisning og fleksibel læring. Tradisjonelle metoder med bruk av radio er av mindre betydning etter hvert, ikke minst fordi befolkningsmønsteret endrer seg. Det vil der-

for være langt færre elever som trenger grunnskolen tilrettelagt på en slik måte. Lærersituasjonen er også blitt bedret.

På høyere nivå har flere universiteter arbeidet i mange år med fjernundervisning. Innholdet i begrepet har imidlertid endret seg mer og mer i retning av å satse på studentenes ansvar for å tilegne seg kunnskap, men med en fleksibel tilrettelegging av de ulike tilbud. Høgskolen i Lillehammer oppsummerer utviklingstendensene på følgende måte i en rapport fra en studietur i 1996:

- «skillet mellom heltidstilbud og fjernundervisning er i ferd med å rives ned
- de samme læremidlene brukes både på heltids- og på fjernundervisningstilbud
- informasjons- og studentstøtteprogrammer på Internett/WWW blir brukt både av hel- og deltidsstudentene
- mange studenter veksler i sin studiekarriere mellom å være hel- og «deltidsstudenter«
- rammevilkårene for hel- og «deltidsstudenter«er like - de betaler stort sett det samme og får samme service fra studieadministrasjon, bibliotek og IT-avdeling
- myndighetene er «nøytrale» i sin styringsmodeller i forhold til dimensjonene hel- og deltid når det gjelder ekvivalentproduksjon
- fjernundervisning blir bruk i økende grad på høyere nivå - mastergrader osv» (s 3)

Australia har også gjennomført et forsøk med et åpent universitet (Open Learning Australia) i regi av Monash University som distribuerer tilbud fra ulike universiteter nærmest etter et anbudsprinsipp. Dermed vil universitetene i noen tilfeller konkurrere med seg selv fordi de kan distribuere tilsvarende tilbud i egen regi. Open Learning Australia har ikke innfridd forventningene i første fase når det gjelder studenter som fullfører. Men siden fleksibel undervisning er et felles satsingsområde for alle universitetene, har dette ført til mer standardisering av studiene og en tilgjengelighet som samlet sett er god. Satsingen blir aktivt stimulert av myndighetene.

Noen av universitetene har gått i gang med å utvikle tilbud til yrkesgrupper som tradisjonelt ikke har vært forbundet med høyere utdanning, f eks politi, ambulansesjåfører osv. Disse gruppenes formelle og reelle kompetanse har blitt avdekket, og det er blitt gjennomført utdanningstilbud som har gitt dem økt formell og reell kompetanse.

Dette initiativet kan også ses i sammenheng med den utdanningsgarantien (The Training Guarantee Act 1990) som australske myndigheter iverksatte fra 1990 til 1994. Bakgrunnen for å iverksette denne utdanningsgarantien var følgende situasjonsbeskrivelse: Mange bedrifter brukte lite penger på strukturert etterutdanning, og generelt brukte australske virksomheter mindre enn virksomheter i andre land. Fra midten av åttiårene skjedde det en rekke endringer i økonomien, bort fra en relativt økonomisk og geografisk beskyttet hjemmeindustri til en åpen og konkurranseutsatt økonomi med sterke konkurrenter i asiatiske naboland.

Utdanningsgarantien besto i at alle arbeidsgivere med mer enn 200 000 dollar i lønnsutgifter (tilsvarende minimum 8-10 ansatte) skulle sette av 1 pst av lønnsutgiftene til strukturert etterutdanning. Prosentsatsen ble i 1992 økt til 1,5 pst. For å oppfylle kravet måtte arbeidsgiveren sette i verk utvalgte etterutdanningsaktiviteter med sikte på å øke eller utvikle arbeidsplassrelaterte ferdigheter hos de ansatte. Dersom pengene ikke ble brukt på måter som var nærmere spesifisert, måtte de i stedet innbetales som skatt.

Effekten av tiltaket var en økende bevissthet om etterutdanningens betydning, spesielt i små og mellomstore bedrifter. Det medførte økning i etterutdanningen i bedrifter med mer enn 20 ansatte, og kvaliteten ble også bedre, spesielt hos de arbeidsgiverne som måtte øke etterutdanningsaktivitetene på grunn av loven. Aus-

tralia hadde en økonomisk nedgangsperiode 1990-93. I en vurderingsrapport (EMB Report 5/96) blir det pekt på at garantiens viktigste bidrag kanskje var å beskytte de eksisterende etterutdanningsaktivitetene over denne nedgangsperioden slik at de faktisk økte. Fra myndighetenes side var programmet kostnadseffektivt. Hver offentlige dollar genererte fra 20 til 100 dollar investert i etterutdanning. Det ble ikke funnet negative effekter på bedriftenes økonomi eller på sysselsettingen på grunn av programmet.

Programmet ble likevel opphevet etter 4 år. Årsakene til dette var blant annet at i viktige bransjer utviklet det seg ingen etterutdanningskultur. Sysselsettingen var økende innenfor serviceyrker med lav utdanning. Innenfor slike bransjer (f eks transport, næringsmidler, detaljhandel) skjedde det liten vekst eller av og til nedgang i etterutdanningen. Dessuten besto problemet like fullt for bedrifter med under 10 ansatte. Disse var ikke inkludert i reformen, og etterutdanningsaktiviteten falt i reformperioden. Garantien var også ineffektiv for grupper med spesielle behov. Vurderingsrapporten konkluderte med at treffsikkerheten i forhold til målet om økt kompetanse innenfor australsk næringsliv ble for lav med dette tiltaket.

Vurderingsrapporten konkluderer med at det var tre forhold ved utdanningsgarantien som gjorde at den ikke var effektiv nok i forhold til manglene ved den nåværende etterutdanningen. For det første var strategien for generell. Nittiårenes problemdefinisjoner krever en etterutdanningspolitikk som er mer spesifikk for ulike bransjer og formål. For det andre ble det vektlagt å endre atferden i den enkelte bedrift. En mer effektiv strategi ville trolig være å finne en balanse mellom tiltak rettet mot den enkelte bedrift og tiltak rettet mot bransjer eller regioner. For det tredje ble det lagt for stor vekt på utdanning som noe som tilføres virksomheten. Den kvalitative forskningen pekte spesielt på at den kritiske faktoren for at en bedrift skal utvikle en etterutdanningskultur, ikke avhenger av mengden formell etterutdanning som gjennomføres, men av organisasjonens evne til å utnytte og oppmuntre bedre ferdigheter på alle nivåer i arbeidsstyrken.

Vurderingsrapporten foreslår derfor en ny strategi for etterutdanningen med større vekt på vedvarende etterutdanning av arbeidsstyrken. Bransje eller region må fokuseres mer enn den enkelte arbeidsgiver, og myndighetene må gjøre en innsats for å overkomme informasjonsproblemene for spesielt små virksomheter uten etterutdanningserfaringer. Endring av organisasjonskulturen må vektlegges, og markedsdrevne insentiver må få virksomhetene til å utvikle sine ferdigheter. Det må legges mer vekt på arbeidsplassbasert læring og organisasjonslæring enn strukturerte opplegg, og strategiene må oppmuntre til livslang læring.

16.6 DEKLARASJON FRA DE FORENTE NASJONERS ORGANISASJON FOR UTDANNING, VITENSKAP OG KULTUR (UNESCO)

Den femte internasjonale konferanse om voksenopplæring

Hamburg-deklarasjonen om voksenopplæring

Hamburg, 14.-18. juli 1997

1. Vi, deltakerne på den femte internasjonale konferanse om voksenopplæring som møtes i Hamburg, bekrefter på nytt at bare en utvikling som setter mennesket i sentrum og et samfunn basert på medvirkning som bygger på full respekt for menneskerettighetene vil føre til en bærekraftig og rettferdig utvikling. Menns og kvinners opplyste og aktive deltakelse på alle områder i livet er nødvendig dersom menneskeheten skal overleve og møte framtidens utfordringer.
2. Voksenopplæring blir således mer enn en rett; den er en nøkkel til det tjueførste århundre. Den er både et resultat av aktiv samfunnsdeltakelse og et vilkår for å

kunne delta fullt ut i samfunnet. Voksenopplæringen er en effektiv faktor i arbeidet med å fremme en økologisk bærekraftig utvikling, demokrati, rettferdighet, likhet mellom kjønnene og en vitenskapelig, sosial og økonomisk utvikling, og til å bygge en verden der voldelige konflikter erstattes med dialog og en fredskultur basert på rettferdighet. Voksenopplæringen kan forme menneskers identitet og gi livet mening. Livslang læring innebærer en revurdering av innhold når det gjelder faktorer som alder, likhet mellom kjønnene, funksjonshemning, språk, kultur og økonomiske ulikheter.

3. Voksenopplæring betegner alle de læringsprosessene som finner sted, formelt eller på annen måte, og som innebærer at mennesker som anses som voksne av det samfunnet de tilhører, utvikler sine evner, øker sin kunnskap og forbedrer sine tekniske eller yrkesmessige kvalifikasjoner eller vender dem i en ny retning for å møte sine egne og samfunnets behov. Voksenopplæring omfatter både formell utdanning, etter- og videreutdanning, ikke-formell opplæring og hele spekteret av uformell og tilfeldig læring som finnes i et flerkulturelt læringssamfunn, der både metoder basert på teori og praksis er anerkjent.
4. Selv om innholdet i voksenopplæring og utdanning for barn og ungdom vil variere avhengig av økonomiske, sosiale, miljømessige og kulturelle forhold samt behovene til menneskene i de samfunn der den finner sted, er begge former for opplæring nødvendige elementer i en ny visjon om utdanning der læringen virkelig blir livslang. Perspektivet for livslang læring krever at disse komplementerer hverandre, og at det finnes en kontinuitet. Voksenopplæring og etter- og videreutdanning ligger et stort potensielt bidrag når det gjelder å skape opplyste og tolerante samfunnsborgere og økonomisk og sosial utvikling, utrydde analfabetisme, bekjempe fattigdom og bevare miljøet, og det bør derfor bygges videre på.
5. Målene med utdanning for ungdom og voksne, når utdanning ses som en livslang prosess, er å utvikle selvstendighet og ansvarsfølelse hos folk og samfunn, styrke evnen til å takle den omstillingen som finner sted i økonomien, kulturen og samfunnet i sin helhet og å fremme samksistens, toleranse og folks opplyste og kreative deltakelse i sine samfunn, kort og godt å gi folk og samfunn innflytelse over sin skjebne og sitt fellesskap og sette dem i stand til å møte framtidige utfordringer. Det er viktig at tilnærmingen til voksenopplæring baseres på folks arv, kultur, verdier og tidligere erfaringer og at de ulike måtene som dette gjennomføres på, letter og stimulerer folks aktive deltakelse og ytringsevne.
6. Denne konferansen anerkjenner mangfoldet av politiske, økonomiske og sosiale systemer og regjeringsstrukturer blant medlemslandene. Konferansen godtar, i samsvar med dette mangfoldet og idet den forsikrer om sin fulle respekt for menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, at de særlige omstendigheter i medlemslandene vil være bestemmende for de tiltak regjeringene kan innføre for å fremme intensjonene bak våre mål.
7. Representantene for regjeringer og organisasjoner som deltar på den femte internasjonale konferanse om voksenopplæring har i fellesskap besluttet å utforske voksenopplæringens potensial, oppfattet bredt og dynamisk innenfor rammen av livslang læring.
8. I løpet av dette tiåret er det skjedd en betydelig endring innenfor voksenopplæringen, samtidig som den har vokst i bredde og omfang. I de kunnskapsbaserte samfunnene som vokser fram omkring i verden, har voksenopplæring og etter- og videreutdanning blitt en nødvendighet i samfunnet og på arbeidsplassen. Nye krav fra samfunnet og arbeidslivet øker forventningene om at hver eneste person fortsetter å fornye sine kunnskaper og sine ferdigheter gjennom hele livet. I denne prosessen får staten en ny rolle, og utvidede part-

nerskap innen voksenopplæring vokser fram. Staten forblir hovedaktøren, både når det gjelder å sikre rett til utdanning for alle, særlig for de mest utsatte gruppene i samfunnet, dvs minoritetsgrupper og urbefolkning, og for å sørge for generelle politiske rammebetingelser. Innenfor det nye samarbeidett som vokser fram mellom offentlig og privat sektor og samfunnet for øvrig, er statens rolle i ferd med å endres. Den yter ikke bare voksenopplæringstjenester, men er også en rådgiver, en økonomisk bidragsyter og et kontroll- og evalueringsorgan. Regjeringer og partnere i samfunnslivet må treffe de nødvendige tiltak for å hjelpe enkeltpersoner med å uttrykke sine behov for og forhåpninger til utdanning, og med å oppnå adgang til utdanningsmuligheter hele livet igjennom. Voksenopplæring er ikke begrenset til utdanningsdepartementene i regjeringene; alle departementer er involvert i å fremme voksnes læring, og samarbeid mellom departementene er viktig. Dessuten er arbeidsgivere, fagforeninger, ikke-statlige og statlige organisasjoner samt urbefolknings- og kvinnegrupper engasjert i og har et ansvar for å samarbeide og skape muligheter for livslang læring ved å sørge for anerkjennelse og godkjenning.

9. Grunnleggende utdanning for alle betyr at mennesker, uansett alder, har en mulighet til, alene eller sammen med andre, å virkeliggjøre sitt potensial. Det er ikke bare en rett, men også en plikt og et ansvar overfor andre og samfunnet sett under ett. Det er vesentlig at anerkjennelsen av retten til livslang læring ledsages av tiltak for å skape de nødvendige vilkår for å utøve denne retten. Utfordringene i det tjueførste århundre kan ikke møtes av regjeringer, organisasjoner eller institusjoner alene; folks energi, fantasi og dyktighet og deres fulle, frie og aktive deltakelse på ethvert område av livet er nødvendig. Unges og voksnes læring er en av de viktigste måtene å øke kreativiteten og produktiviteten vesentlig på, i disse begrepenes videste forstand. Læring blir på den måten et uunnværlig vilkår for å møte de sammensatte og innbyrdes beslektede problemene i en verden preget av stadig forandring og økende kompleksitet og risiko.
10. Den nye forståelsen av hva voksenopplæring og utdanning for ungdom skal være, utgjør en utfordring for eksisterende praksis fordi den krever et aktivt samarbeid innenfor de formelle og ikke-formelle systemene og fornyelse og større kreativitet og fleksibilitet. Slike utfordringer bør møtes med nye metoder i voksenopplæring innenfor rammen av begrepet livslang læring. Å fremme læring ved bruk av massemedia og lokale medier og ved å tilby upartisk veiledning, er plikter som påhviler regjeringer, samfunnspartnere og tilbydere. Målet bør være å skape et læringssamfunn som er bygd på sosial rettferdighet og allmenn velferd.
11. Voksnes lese- og skriveferdighetLese- og skriveferdighet, som i videste forstand forstås som den grunnleggende kunnskap og ferdighet som alle trenger i en verden i hurtig forandring, er en grunnleggende menneskerettighet. I hvert samfunn er lese- og skriveferdighet en nødvendig ferdighet i seg selv og en del av grunnlaget for andre ferdigheter i livet. Det finnes millioner, et flertall av dem er kvinner, som mangler muligheter til å lære eller som har utilstrekkelige ferdigheter til å kunne hevde denne retten. Utfordringen er å sette dem i stand til det. Dette vil ofte innebære å legge forholdene til rette for læring gjennom bevisstgjøring og økt handlekraft. Lese- og skriveferdighet er også en drivkraft for deltakelse i samfunnsmessig, kulturell, politisk og økonomisk virksomhet og for livslang læring. Vi forplikter oss derfor til å sikre muligheter for alle til å tilegne seg og opprettholde lese- og skriveferdigheter, og til å skape et miljø for lese- og skriveferdighet i alle medlemsstater for å støtte den muntlige kulturen. Det som ligger oss mest på hjertet, er å kunne tilby opplæringsmuligheter

til alle, også de som er utestengt og utstøtt. Konferansen ønsker velkommen initiativet til et tiår for lese- og skriveferdigheter til ære for Paolo Freire.

12. Anerkjennelse av retten til utdanning og retten til å lære gjennom hele livet er mer enn noen gang en nødvendighet; det er retten til å lese og skrive, retten til å stille spørsmål og analysere, retten til å ha tilgang til ressurser og til å utvikle og praktisere individuelle og kollektive ferdigheter og kvalifikasjoner.
13. Kvinners integrering og styrking av kvinners stilling. Kvinner har en rett til like muligheter; samfunnet avhenger i sin tur av deres fulle bidrag på alle områder i arbeidslivet og livet for øvrig. Opplæringspolitikk for ungdom og voksne bør ta hensyn til kultur, den bør prioritere utvidelse av utdanningsmulighetene for alle kvinner, samtidig som den respekterer deres mangfold og fjerner fordommer og stereotyper som både begrenser deres adgang til utdanning og reduserer det utbyttet de har av den. Ethvert forsøk på å begrense kvinners rett til lese- og skriveferdighet, utdanning og opplæring bør betraktes som uakseptabelt. Det bør treffes tiltak for å stoppe slik praksis.
14. Fredskultur og utdanning for samfunnsånd og demokrati. En av de største utfordringene i vår tid er å fjerne voldskulturen og bygge en fredskultur basert på rettferdighet og toleranse der dialog, gjensidig anerkjennelse og forhandling vil erstatte vold, i hjem og lokalsamfunn, innen nasjoner og mellom land.
15. Mangfold og likhet. Voksenopplæring må gjenspeile det rike kulturmangfoldet og respektere de tradisjonelle folkegruppenes og urbefolkningenes kunnskap og opplæringssystemer; retten til å lære på morsmålet bør respekteres og gjennomføres. Voksenopplæring møter en akutt utfordring i å bevare og dokumentere den muntlige kunnskapen hos minoritetsgrupper, urbefolkning og nomadefolk. I sin tur bør interkulturell utdanning oppmuntre til læring på tvers av og om ulike kulturer for å støtte fred, menneskerettigheter og grunnleggende friheter, demokrati, rettferdighet, frihet, sameksistens og mangfold.
16. Helse. Helse er en grunnleggende menneskerettighet. Investeringer i utdanning er investeringer i helse. Livslang læring kan i vesentlig grad bidra til å fremme helse og forebygge sykdom. Voksenopplæring innebærer betydelige muligheter til å gi relevant, rettferdig og vedvarende adgang til kunnskap om helse.
17. Bærekraftig miljø. Utdanning for bærekraftig miljø bør være en livslang læreprosess som erkjenner at økologiske problemer eksisterer innen en sosioøkonomisk, politisk og kulturell sammenheng. En bærekraftig framtid kan ikke oppnås uten at oppmerksomheten rettes mot forbindelsen mellom miljøproblemer og nåværende utviklingsparadigmer. Miljøopplæring for voksne kan spille en viktig rolle når det gjelder å gjøre samfunnet og beslutningstakerne mer lydhøre og mobilisere dem til innsats for et bærekraftig miljø.
18. Urbefolkningers og nomaders utdanning og kultur. Urbefolkning og nomadefolk har rett til adgang til alle nivåer av og former for utdanning gitt av staten. De skal ikke nektes retten til å nyte godt av sin egen kultur, eller til å bruke sine egne språk. Utdanning for urbefolkning og nomadefolk bør lingvistisk og kulturelt stå i forhold til deres behov og lette adgangen til videre utdanning og opplæring.
19. Omforming av økonomien. Globalisering, endringer i produksjonsmønstre, økende arbeidsløshet og vanskeligheter med å sørge for sikre levevilkår krever en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk og økt investering i utvikling av de nødvendige ferdigheter som gjør menn og kvinner i stand til å delta på arbeidsmarkedet og i inntektsskapende virksomhet.
20. Adgang til informasjon. Utviklingen av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi bringer med seg nye farer for sosial og yrkesmessig utestenging for

grupper av personer, og også for virksomheter, som ikke er i stand til å tilpasse seg disse forholdene. En av voksenopplæringens roller i framtiden bør derfor være å begrense farene for utestenging, slik at den menneskelige dimensjon av informasjonssamfunnet blir meningsfull.

21. Den aldrende befolkning. Andelen eldre i befolkningen er større enn noen gang, og øker fremdeles. Eldre mennesker har mye å bidra med i utviklingen av samfunnet. Derfor er det viktig at de har mulighet til å lære på like vilkår og på en hensiktsmessig måte. Deres ferdigheter og evner bør anerkjennes, verdsettes og brukes.
22. I tråd med Salamanca-uttalelsen bør integrering av og tilgang for funksjonshemmede fremmes. Funksjonshemmede har rett til likeverdige læringsmuligheter som anerkjenner og tar hensyn deres utdanningsbehov og -mål, og som møter deres spesielle læringsbehov med passende læringsmetoder.
23. Vi må gjøre vårt ytterste for å øke og sikre nasjonal og internasjonal investering i opplæring av ungdom og voksne, og også få privat næringsliv og lokalsamfunn til å forplikte ressurser til samme formål. Handlingsplanen for framtiden som vi har vedtatt her, er rettet mot dette målet.
24. Vi anmoder UNESCO, i egenskap av De forente nasjoners fremste organ på området utdanning, om å spille en ledende rolle når det gjelder å fremme voksenopplæring som en integrert del av et opplæringssystem og å mobilisere støtten fra alle partnere, særlig innenfor FN-systemet, for å prioritere gjennomføringen av handlingsplanen for framtiden og legge til rette for ytelsen av de tjenester som er nødvendige for å styrke internasjonal samordning og samarbeid.
25. Vi oppfordrer UNESCO til å oppmuntre medlemsstatene til å føre en politikk og vedta lover som er gunstige for og som legger forholdene til rette for funksjonshemmede i utdanningsprogrammer, samt til å være lydhøre overfor kulturelt, lingvistisk, kjønnsrelatert og økonomisk mangfold.
26. Vi erklærer høytidelig at alle parter vil følge nøye opp gjennomføringen av denne deklarasjonen og handlingsplanen for framtiden, klart identifisere sine respektive forpliktelser og samarbeide med og utfylle hverandre. Vi er innstilt på å sørge for at livslang læring blir virkeliggjort tidlig i det tjueførste århundre. For å oppnå dette, forplikter vi oss til å fremme en læringskultur gjennom «en time om dagen for læring»-bevegelsen og utviklingen av De forente nasjoners voksenopplæringsuke.
27. Vi som er samlet her i Hamburg, er overbevist om nødvendigheten av voksenopplæring, og forplikter oss til at alle menn og kvinner vil bli gitt muligheten til livslang læring. For å nå dette målet vil vi danne omfattende allianser for å mobilisere og dele ressurser og derved gjøre voksenopplæring til en glede, et redskap, en rett og et felles ansvar.

Referanser

Acemoglu, D. og J.S. Pischke (1996):*Why do Firms Train? Theory and Evidence.* Discussion Paper No. 1460, Centre for Economic Policy Research, London.

Administrasjonsdepartementet (1995): Strategisk plan for kompetanseutvikling i staten 1995-97.

Akademikernes fellesorganisasjon (1996): Etter- og videreutdanning/kompetanseutvikling i et AF-perspektiv.

Arbetsrättskommissionen (1995): *Samarbetsavtal?* Rapport Arbetsrättskommisionen 1995, Stensil, Stockholm.

Ashenfelter, O. og A. Krueger (1994): «Estimates of the Economic Returns to Schooling From a New Sample of Twins.» *American Economic Review* 84, 1157-1173.

Barro, R.J. (1991): «Economic Growth in a Cross Section of Countries.» *Quarterly Journal of Economics* 106, 407-443.

Bartel, P.A. og F.R. Lichtenberg (1987): «The Comparative Advantage of Educated Workers in Implementing New Technology.» *Review of Economics and Statistics* 69, 1-11.

Benhabib, J. og M.M. Spiegel (1994): «The Role of Human Capital in Economic Development. Evidence from Aggregate Cross-country Data.» *Journal of Monetary Economics* 34, 143-173.

Berman, E., J. Bound og Z. Griliches (1994): «Changes in the Demand for Skilled Labour Within U.S. Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures.» *Quarterly Journal of Economics* 109, 367-398.

Blackburn, M.L. og D. Neumark (1995): «Are OLS Estimates of the Returns to Schooling Biased Downward? Another Look.» *The Review of Economics and Statistics* XX, 217-230.

Blau, D.F. og L.M. Kahn (1996): «International Differences in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces.» *Journal of Political Economy* 104, 791-837.

Boye, K. og A. Kinserdal (1992): *Små og mellomstore bedrifter i Norge - en analyse av betydning, lønnsomhet og kapitalforhold.* SNF-rapport 87/92, Bergen

Dalen, Erik (1996): Undersøkelse om etterutdanning 12.-19. august 1996, MMI, Oslo 1996.

Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs (Australia) (1996): The Training Guarantee: Its Impact and Legacy 1990-1994. EMB Report 5/96, Canberra

Dougherty, C. og D.W. Jorgenson (1996): «International Comparisons of the Sources of Economic Growth.» *AEA Papers and Proceedings,* 25-29.

Econ (1994): *Kommunenes arbeidskraft- og kompetansebehov 1992-2007.* Econ rapport 109/94

Econ (1997a): *Etter- og videreutdanning: Hindringer og incentiver* . Econ rapport 36/97.

Econ (1997b): *Utdanning og fleksibilitet* . Econ rapport 37/97.

Econ 1994: *Behovet for komptanseutvikling i staten.*

Econ 1995: *Aldersbølgen og behovet for en seniorpolitikk i staten.*

Eide Kjell (1994): Om å skape og mestre, Oslo

Eidskrem, J. m fl (1988): Opplæringsaktivitet i små og mellomstore bedrifter. Opplæringsbehov, opplæringsadferd og kommunikasjon med opplæringsarrangører. Sosiol.Inst., Univ. i Bergen.

European Commision (1996): «The Economic Dimension of Education and Train-

ing in the Member States of the European Union», *Directorate General XXII.*
European Commission, Gass J.R. (1996): The Goals, Architecture and Means of Lifelong Learning
Finansministeriet (1994): Rapport fra udvalget om voksen- og efteruddannelse, Kbh
Forum for verdiskaping 1995.
Fölster, S. og Å.E. Andersson (1994): *Utbildningskonton.* Rapport Nr. 11, Ds 1994:30, Utbildningsdepartementet, Stockholm.
George/Nylehn/Støkken (1996): Distance Education in Norway and Scotland.
Gooderham 1987
Gooderham, P:N. & Lund, J. (1990): En meglerrolle for arbeidsmarkedsetaten, Trh. øk. høgskole, Tr.h.
Griliches, Z. (1996): *Education, Human Capital and Growth: A Personal Perspective.* National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 5426.
Grimsmo, A., B. Sørensen, A. Aas, og I.H.M. Aas (1996): «IT og arbeidsliv - en utfordring?» I *Informasjonsteknologi, samfunn og kultur,* artikler fra idéseminar for Statssekretærutvalget for IT og Statssektretærutvalget for Langtidsprogrammet, sept. 1996.
Gulbrandsen, (1995): Etterutdanning av ansatte i private bedrifter. ISF-rapport 95:16, Oslo
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, YS-P (1995): Hovedavtale av 1995.
Harboff. D. og T.J. Kane (1994):*Financing Apprenticeship Training: Evidence from Germany.* National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 4557
Haskel J. og C. Martin (1996): «Skill Shortages, Productivity Growth and Wage Inflation.» I Booth, A.L. og D.J.Snower (red): *Acquring skills* , Cambridge University Press.
Hellerstein, J.K. og D. Neumark (1995): «Are Earning Profiles Steeper Than Productivity Profiles?» *Journal of Human Resources* 30, 89-112.
Hellerstein, J.K., D. Neumark og K. Troske (1995): *Wages, Productivity and Worker Characteristics: Evidence from Plant-level Production Functions and Wage Equations.* National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 5626.
Heum, P. (1996): «Norske storforetak - lokomotiver uten vogner?» I *Næringspolitikk og økonomisk utvikling.* Universitetsforlaget.
Hægeland, T (1997): «Hvor mye bidrar økt utdanning til økonomisk vekst?» *Norsk økonomisk tidsskrift* 111, 93-121.
Høgskolen i Lillehammer (1996): Studietur - Australia. Rapport, Lhmr.
Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (1995): Om lov om voksenopplæring.
Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (1995): St meld nr 51 (1995-96) Om folkehøgskolen og utdanningssamfunnet.
Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (1996): Lov av 28. mai 1976 nr 35 om voksenopplæring med tilhørende forskrifter.
Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (1996): St prp nr 1 (1996-97) for budsjetterminen 1997 for KUF.
Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (1996): Voksenopplæring i Norge - omfang og ressurser.
Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet/NFF (1996): Livslang læring og informasjonsteknologi i et europeisk og norsk perspektiv.
Kitchen, H. og D.Auld (1995): *Financing Education and Training in Canada* .

Canadian Tax Foundation, Toronto.
Landsorganisasjonen i Norge (1995): Handlingsplan for etter- og videreutdanning.
Larsen, K.A, F.Longva, A.Pape og A.N.Reichborn (1997): *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. FAFO-rapport 212.
Larsen, K.A. (1995): *Arbeidskraft og kompetanseregnskap for Oslo og Akershus 1995*. Econ rapport 129/95.
Larsen, K.A. (1996): *Rekrutteringsundersøkelsen 1995: Søking og rekruttering til ledige stillinger.* Rapport 1996:2, Arbeidsdirektoratet. Lucas, R.E., Jr. (1993): «Making a Miracle.» *Econometrica* 61, 251-272.
Lund 1988.
Lund Jørgen (1996): Kompetanseutvikling i arbeidslivet.
Lynch, L.M. (1990*)* :*Private Sector Training and Its Impact on the Earnings of Young Workers.* National Bureau of Economic Research,Working Paper No. 2060-88.
Lærerforbundet (1995:7): Om voksenopplæring.
Machin, S., Ryan og Van Reene (1996): *Technology and Changes in Skill Structure: Evidence from an International Panel of Industries.* Discussion Paper No. 1434, Centre for Economic Policy Research, London.
Mankiw, N.G., D. Romer og D.N. Weil (1992): «A Contribution to the Empirics of Economic Growth.» *Quarterly Journal of Economics* 107, 407-437.
Mason, G., B.Van Ark og K.Wagner (1996), «Workforce skills, product quality and economic performance.» I Booth, A.L. og D.J.Snower (red): *Acquring skills* , Cambridge University Press.
Mincer, J. (1992): *Human Capital, Technology and the Wage Structure: What do Time Series Show?* National Bureau of Economic Research,Working Paper No. 3581
MMI (1996): Undersøkelse om etterutdanning.
Moen, E.R. og C. Riis (1997): *Etterutdanning: Markeder, insentiver og politiske virkemidler*. SNF-Oslo.
Moen, E.R. og L. Semmingsen (1996): *Utdanning og livsløpsinntekt.* SNF-rapport 96/96.
NHO/LO (1994): Basic agreement of 1994, Hovedavtalen 1994-1997.
NHO/LO: Kompetanse og lønnsomhet.
Nordhaug 1987
Nordhaug, O. (1993): Personnalledelse og kompetanseutvikling i staten.
Nordhaug, O. (1997): Kompetansestyring i statlige virksomheter, private bedrifter og kommuner: En sammenlignende studie.
Nordhaug, O. og P. Gooderham m fl (1996): *Kompetanseutvikling i næringslivet.* Cappelen akademisk forlag, Oslo.
Nordisk ministerråd (1995): Gulltavlene i gresset, Livslang læring for alle.
Nordisk Ministerråd (1996): Handlingsplan 1997-2000, Nordisk Folkeopplysning og voksenopplæring, Kbh.
Nordlandsforskning/ECON (1997): Kompetanseheving i kommunesektoren.
Norges forskningsråd (1997): Kompetanse, utdanning og verdiskaping. Programnotat, Oslo.
Norges offentlige utredninger (1992): *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*. NOU 1992:26.
Norges offentlige utredninger (1996): *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. NOU 1996:1
Norges offentlige utredninger (1996): *Konkurranse, kompetanse og miljø. Næringspolitiske hovedstrategier*. NOU 1996:23.

Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (1996): Utdanning og arbeidsmarked.
Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt (1996): Fra lov - til reform.
Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt, Gooderham P. (1995): Mot en ny rolle.
NOU (1995:18): Ny lovgivning om opplæring.
Nærings- og energidepartementet (1996): Rapport fra småbedriftsutvalget.
OECD (1994): *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies.* OECD, Paris.
OECD (1995): *Education at a glance. OECD Indicators*. OECD, Paris. OECD (1996a): *Information Technology Outlook.* OECD, Paris.
OECD (1996b): *Lifelong learning for all.* OECD, Paris.
Psacharopoulos, G. (1984): The Contribution of Education to Economic Growth: International Comparisons. I J.W. Kendrick (red): *International Comparisons of Productivity and Causes of the Slowdown.* Ballinger Publishing Company.
Salvanes, K.G., og S.E. Førre (1997): *Job Creation, Heterogeneous Workers and Technical Change: Matched Worker/Plant Data Evidence from Norway.* Manuskript, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole, Bergen.
Sannes, J. (1996): Mellom skole og mrked. En analyse av drift, organisering og faglig virksomhet ved ressurssentrene, NVI, Trondheim.
Schøne, P. (1996): *Virksomhetsintern opplæring - bedriftsspesifikk eller overførbar kompetanse?* Rapport 96:3, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
Sentralorganet for fjernundervisning på universitets- og høgskolenivå (SOFF) (1996): Strategiplan 1996-98, Tromsø.
Snower, D. (1996): «The low-skill, bad-job trap.» I Booth, A.L. og D.J.Snower (red): *Acquring skills* , Cambridge University Press.
Sohlman Å. (1996): Framtidens utbildning, Sverige i internationell konkurrens.
Soskice, D. (1994): «Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System.» i Lynch, L.S. (red) *Training and the Private Sector* , University of Chicago Press.
Spilling, O.R. (red) (1997): *SMB 97 - fakta om små og mellomstore bedrifter i Norge.* Fagbokforlaget.
Statens offentliga utredningar (1996): «*Livslångt lärande i arbetslivet.»* SOU 1996:164, Stockholm.
Statssekretærutvalget for IT (1996): «*Den norske IT-veien. Bit for bit.»* Rapport
Stevens, M. (1994): «An investment model for the supply of training by employers.» *Economic Journal* 104, May, 556-570.
Stortingsmelding nr 32 (1994-95): *Kommune- og fylkesinndelingen* .
Stortingsmelding nr 35 (1994-95): *Velferdsmeldingen.*
Stortingsmelding nr 4 (1996-97): *Langtidsprogrammet 1998-2001.* Torp, H. og O. Raaum (1996): *Mindre arbeidsløs etter tiltak?* Rapport 96:18, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
Voksenopplæringsforbundet (1995): Forandringens dynamikk.
YS-P (1994): Hovedavtale av 1994.