

SNF rapport nr. 32/2006

Fafo-rapport 551

Kompetanseutviklingsprogrammet 2000-2006

Sluttevaluering

av

Erik Døving
Odd Bjørn Ure
Anita Tobiassen
Dagfinn Hertzberg

SNF-prosjekt nr.: 6450
”Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet”
Prosjektet er finansiert av Kunnskapsdepartementet

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, DESEMBER 2006



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

SNF:

ISBN 82-491-0483-8 (trykt)

ISBN 82-491-0484-6 (elektronisk)

ISSN 0803-4036

Fafo:

ISBN 82-7422-563-5

ISSN 0801-6143

SAMMENDRAG

Bakgrunn og historikk

Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) har vært et ledd i iverksetting av Kompetansereformen. KUP ble satt i gang i første halvår 2000 og det ble oppnevnt et programstyre der partene i arbeidslivet hadde de fleste representantene. I tillegg hadde styret medlemmer fra tre berørte departementer. Sekretariatet ved Vox hadde ansvar for det praktiske arbeidet med utlysning, mottak av søknader, forberedende søknadsbehandling, utbetaling av tilskudd og oppfølging av prosjekter.

Programmet ble avviklet i løpet av 2006 og denne rapporten oppsummerer hele programperioden. Formålet med evalueringen er å undersøke i hvilken grad programmet har gitt resultater som er i samsvar med intensjonene, samt å belyse årsakene til at programmet lyktes eller mislyktes med å nå de ulike målene. Evalueringen bygger på et bredt datatilfang: For det første analyserte vi kvantitative data fra prosjektsøknader og -rapporter innkommet til programsekretariatet. Dessuten intervjuet vi 600 deltakere i opplæringsforsøk og 200 prosjektledere gjennom spørreundersøkelser. For det tredje innhentet vi kvalitative data gjennom studier av utvalgte prosjekter og gjennom samtaler med personer involvert i styring og iverksetting av programmet.

Utgangspunktet for programmet var at markedet for etter- og videreutdanning ikke fungerer tilfredsstillende. Programmets formål var (i) å bidra til å gjøre private og offentlige virksomheter bedre i stand til å identifisere, uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov; (ii) å videreutvikle arenaer for samarbeid mellom aktører på arbeidslivssiden og utdanningssiden; og (iii) å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som i større grad er tilpasset behovene i arbeidslivet. KUP har i løpet av disse årene gått gjennom tre faser. I programmets første og mest omfattende fase ble det satset på utviklingsprosjekter som mobiliserte og

trakk sammen tilbydere og etterspørrere av virksomhetsnær opplæring. Programmet gjennomførte i perioden 2000-2002 fire søknadsrunder, og innvilget tilskudd til 600 utviklingsprosjekter.

Programmets satsingsområde ble endret i 2003 fra nyskapende utviklingstiltak til spredning og institusjonalisering. Det ble da gitt støtte til 64 spredningsprosjekter i tilknytning til eksisterende/gjennomførte utviklingsprosjekter.. Tilskuddet skulle brukes til å kople eksisterende KUP-prosjekter med relevante og gode spredningsaktører på en måte som sikret varig virkning på etter- og videreutdanningsmarkedet. Målet med spredningstiltaket skulle være mer enn bare å informere; prosjektpartnerne skulle også sørge for at gode metoder og modeller for læring på arbeidsplassen ble tatt i bruk. I tillegg ble det avholdt en rekke spredningssamlinger rundt om i landet. Den siste programfasen ble innledet i 2005 da KUP fikk i oppdrag av departementet å gjennomføre prøveprosjekter for utvikling av modeller for finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning. Formålet var å prøve ut ulike finansieringsordninger som kunne bidra til et beslutningsgrunnlag før innføring av eventuelle permanente ordninger. Prioritert målgruppe var personer som ikke hadde fullført grunnskole eller videregående opplæring, foruten arbeidstakere som ønsket å styrke sin omstillingsevne. Programstyret tildelte til sammen 6,6 millioner kroner i støtte til 16 slike prosjekter.

Resultater

Våre beregninger viser at minst 80.000 arbeidstakere har gjennomgått opplæring i tilknytning til KUP. Det at en stor andel eldre arbeidstakere har deltatt, kan tyde på at programmet bidro til å realisere målet om livslang læring. Blant sluttbrukerne var det imidlertid en markant overvekt av arbeidstakere med høyere utdanning, mens personer med bare grunnskole eller bare videregående skole var svakere representert. Opplæringstiltakene som er utviklet har nådd

godt fram til arbeidstakere i små bedrifter og fra utkantdistriktene, samt i industrien, men har i liten grad nådd fram til arbeidstakere innen bransjer som varehandel, hotell/restaurant og transport.

Deltakere med kortest utdanning har størst utbytte av opplæring i nye oppgaver. Også andre studier av etter- og videreutdanning viser at slik opplæring gir denne målgruppen økt selvtillit og større jobbsikkerhet. Omkring halvparten av opplæringstiltakene ledet fram til formell kompetanse for deltakerne.

Nær halvparten av tilbyderne er offentlige utdanningsinstitusjoner. Dette er langt flere enn det som er vanlig innen arbeidsplassinnrettet opplæring og henger sammen med dominansen av høytutdannede blant deltakerne i KUP-prosjekter. Opplæring levert av videregående skoler eller universitet/høgskole ble tidlig i programperioden jevnt over vurdert som mindre relevant for behovene i virksomheten. Mot slutten av programmet tyder våre undersøkelser på større tilfredshet med tilbudet fra offentlige utdanningsinstitusjoner. Likevel er det behov for å forbedre samarbeidsformene mellom offentlig utdanning og næringslivet, blant annet for å styrke relevansen av opplæringen for lavtutdannede. I tråd med andre undersøkelser av etter- og videreutdanning, viste det seg at KUP-prosjekter som tok i bruk problemstillinger, arbeidsoppgaver, utstyr og andre personer på arbeidsplassen, ble vurdert som særlig nyttige blant deltakerne.

Når det gjelder videreføring og spredning står forankringen blant brukere som fortsatt etterspør opplæringen, sentralt. Tilbyderne er også viktige i videreføringen, fordi disse ofte har et lengre tidsperspektiv enn den enkelte virksomhet, og de har opplæring som sådan som kjernevirksomhet. Etablerte tilbydere med stor grunnfinansiering (bl.a. høgskolene) har større mulighet enn andre for å ta vare på utviklede tilbud innen sin EVU-virksomhet eller ordinære studieadministrasjon. Ulike former for kompetansemeklere kan også bidra, selv

om KUP ønsket å nå fram til virksomhetene uten å gå veien om mellommenn og sjikt av konsulenter i opplæringsvirksomhet.

Både private og offentlige virksomheter har deltatt, men det er mobilisert få nye prosjektpartnere i spredningsfasen som ofte ble brukt til å fullføre opprinnelige arbeidsplaner. Spredningen til nye brukere har vært usystematisk og framstår ofte som et påheng ved slutten av prosjektperioden. Like viktig som formelle opplæringsplaner i virksomhetene, er det at virksomhetene har innarbeidet praksis som ikke er avhengig av enkeltpersoners entusiasme. En utfordring for myndighetene er derfor hvordan den offentlige kompetansepolitikken kan utfylle eller støtte opp under virksomhetenes eget kompetansearbeid. Framtidige satsinger på etter- og videreutdanning bør derfor videreføre arbeidet med opplæring tuftet på arbeidsplasserfaringer samtidig som opplæringen gir formell dokumentasjon.

Det var små variasjoner i finansieringsmodellene som ble utprøvd: Egenandelen for arbeidstaker var hovedsakelig bruk av fritid; arbeidsgiversiden dekket først og fremst permisjon med lønn samt en del materiell; mens midlene fra KUP i stor grad gikk til vikarer og prosjektledelse.

Arbeidstakere i lavtlønnsyrker med lite utdanning er tradisjonelt lite interessert i selv å finansiere opplæring. De vil i stor grad være avhengig av at arbeidsgiver har en opplæringspolitikk og er villig til å betale for opplæringen, eventuelt med tilskudd fra det offentlige. Egenandelen utover bruk av egen fritid bør derfor være svært lav for denne gruppen.

Programmets arbeid med finansieringsordninger illustrerer den vanskelige grenseoppgangen mellom bedriftens avtalepålagte tilbud om etterutdanning definert ut fra virksomhetens behov, og den enkelte arbeidstakers ønske om etter- og videreutdanning. Det er imidlertid vanskelig å trekke et skarpt skille

mellom virksomhetens opplæringsbehov og individuelle opplæringsbehov. Ved en eventuell videreføring av arbeidet med finansieringsordninger bør derfor søknadskriteriene revideres på bakgrunn av forsøksprosjektene igangsatt i 2005.

For programmet sett under ett var tilskudd fra KUP avgjørende for at praktisk talt alle prosjektene ble gjennomført etter planen. Dette tyder på at programmet i svært stor grad har utløst utviklingsarbeid som ellers ikke ville blitt gjennomført. Måloppnåelsen for prosjektene har jevnt over vært tilfredsstillende eller god, for prosjektporteføljen som helhet er bildet mer blandet. Programmet har bidratt til utvikling og spredning av moderat nyskapende opplæringstilbud, samtidig har noen tradisjonelle skjevheter med hensyn til bransje og utdanning blitt reproduisert i programmet. Samlet sett er konklusjonen at programmets måloppnåelse er svakere på etterspørselsiden enn på tilbudssiden i kompetansemarkedet. Tatt i betraktning det store antall deltakere i opplæringstiltakene har midlene nådd langt.

Utfordringer og implikasjoner

Arbeidet med KUP har bidratt til styrking av kunnskapsgrunnlaget for kompetansepolitikken i Norge, både gjennom partenes direkte medvirkning og gjennom systematisk informasjonsinnsamling i regi av sekretariatet og evalueringen av programmet. Kunnskapsgrunnlaget styrkes ytterligere av erfaringer fra andre land som har livslang læring på dagsordenen. Tiltak for livslang læring anses som særlig viktig for eldre, arbeidstakere med lite utdanning og andre grupper som er utsatt ved sosiale og økonomiske endringer.

Norge har et generelt høyt utdanningsnivå og sammenliknet med andre land deltar en stor andel arbeidstakere i opplæring i tilknytning til jobben. Det har samtidig vært en nedadgående trend i deltakelsen som hverken KUP eller Kompetansereformen som helhet har bidratt til å snu. Vi har også sett at tradisjonelle skjevheter med hensyn til bransje og utdanning har blitt reproduisert

i KUP, og deltakere i KUP-prosjekter opplever barrierer særlig knyttet til tid, motivasjon og ressurser. Samtidig har vi sett at det er arbeidstakere med lite utdanning som opplever størst utbytte når de først har deltatt i opplæringen. Det er rimelig å gå ut fra at det offentlige på dette området bør ha et større ansvar for den enkelte arbeidstaker enn for virksomhetenes.

Dersom myndighetene har ambisjoner om å snu trenden og rette opp noen av disse skjevhetene, er det dermed noen klare utfordringer som gjenstår. Ettersom de viktigste hindringene under prosjektarbeidet er knyttet til deltakernes tidsbruk og ressurser til opplæringen, bør den offentlige etter- og videreutdanningspolitikken fortsatt forbedre rammebetingelsene for den enkelte arbeidstaker som tar opplæring. Erfaringene fra KUP taler også for at det er målrettede tiltak som virker best for utsatte grupper.

På grunnlag av forskningen er det vanskelig å slå fast om det i Norge gis mindre opplæring enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. De markerte forskjellene i deltakelse mellom grupper av arbeidstakere henger dels sammen med variasjoner i krav til kompetanseoppdatering i ulike stillinger og yrker. Den individuelle motivasjon til å ta etter- og videreutdanning spiller også inn, men de betydelige forskjellene vi har omtalt tilsier at noen grupper får mindre opplæring enn ønskelig.

For å styrke samspillet mellom tilbud og etterspørsel i kompetansemarkedet kan det være behov for å bedre informasjonsflyten om mulighetene for livslang læring, herunder informasjon om tilbud, kostnader, støttetiltak og jobbmuligheter i etterkant. I denne sammenheng er arbeidslivets parter en samarbeidspartner og informasjonskanal som det offentlige kan trekke veksler på. Samtidig bør det være et minimum av offentlig tilbud innen utdannings- og yrkesveiledning.

På bakgrunn av KUPs forsøk med finansieringsordninger (subsidier direkte til etterspørselssiden) har vi også drøftet om dette egner seg som et permanent virkemiddel. Utfordringene er størst i små bedrifter der arbeidsgiveren ofte er lite motivert til eller ikke har ressurser til å finansiere opplæring (særlig generell opplæring som lese- og skrivetrening). Subsidier med små egenandeler kan senke terskelen tilstrekkelig til at arbeidstakere med lite utdanning deltar i opplæringen.

KUP har tydeliggjort noen prinsipielle problemstillinger om hvor grensen skal gå for hva som bør være en oppgave for det offentlige, og hva som heller bør løses på bransje- eller virksomhetsnivå. På virksomhetsnivå er dette dels avklart gjennom avtaleverket på arbeidslivsområdet, men på bransjenivå er spørsmålet mindre avklart. Samtidig er det en fare for at kompetanseutvikling for voksne arbeidstakere lett kan falle mellom to stoler, både innenfor det offentlige virkemiddelapparatet og i relasjonen mellom partene.

Motivasjon og deltakelse for personer med lite utdanning synes å være en vedvarende utfordring for kompetansepolitikken. Dersom ambisjonen er å få opp volumet av etter- og videreutdanning i denne gruppen, bør myndighetene vurdere permanente tiltak. Andre etter- og videreutdanningstiltak som går på tvers av tradisjonell ansvarsfordeling mellom statlige etater kan det også være aktuelt å organisere i form av programmer som står fritt i forhold til eksisterende institusjoner.

FORKORTELSER

AAD	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
AF	Akademikernes Fellesorganisasjon
AK	Akademikerne
HK	Handel og kontor
HSB	Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
KD	Kunnskapsdepartementet
KS	Kommunenes sentralforbund
KUP	Kompetanseutviklingsprogrammet
KUF	Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet (nå KD)
KY	Kvalificerad yrkesutbildning
LO	Landsorganisasjonen i Norge
NB	Norges Bondelag
NBS	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
NFU	Norsk fjernundervisning (nå del av VOX)
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
NKF	Norsk Kommuneforbund
NKIF	Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund
NL	Norsk Lærerlag
NVI	Norsk voksenpedagogisk institutt (nå del av NTNU)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PIL	Prosessindustriens landsforening
SRV	Statens ressurs- og voksenopplæringssenter (nå del av Vox)
SSB	Statistisk sentralbyrå
UFD	Utdannings- og forskningsdepartementet
Vox	Vox – nasjonalt senter for voksnes læring
YS	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Tidligere publikasjoner fra evalueringen

- Døving, E., L.H. Johansen og S. Skule (2001): *Kompetanseutviklingsprogrammets første år. En foreløpig oversikt og vurdering*. SNF-arbeidsnotat 34/01. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E. og S. Skule (2002): *Evalueringsrapport 2002*. SNF-arbeidsnotat 24/2002 og Fafo-notat 2002:10. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., O.B. Ure, B. Teige og S. Skule (2003): *Evalueringsrapport 2003*. SNF-arbeidsnotat 58/2003 og Fafo-notat 2003:26. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., O.B. Ure og S. Skule (2004): *Evalueringsrapport 2004*. SNF arbeidsnotat 36/04 og Fafo-notat 2004:27. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., O.B. Ure, A. Tobiassen og M. Lund (2005): *Evalueringsrapport 2005*. SNF arbeidsnotat 55/2005 og Fafo-notat 2005: 25. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Tobiassen, A.E. og E. Døving (2006): Kompetanseutvikling i arbeidslivet: Forskning med implikasjoner for offentlig politikk. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 23(1): 51-61.

Arbeidsnotatene kan kjøpes hos SNF eller Fafo, eller de lastes ned gratis fra www.snf.no (i PDF-format). *Søkelys på arbeidsmarkedet* utgis av Institutt for samfunnsforskning (www.samfunnsforskning.no).

FORORD

Vi har nå fulgt Kompetanseutviklingsprogrammet i over fem år. I denne rapporten oppsummerer vi programmet og drøfter hva resultatene av programmet bør ha å si for kompetansepolitikken i fremtiden. Dette er sjette publikasjon fra evalueringen, tidligere har vi levert fem underveisrapporter som et ledd i underveisevalueringen. Denne sluttrapporten bygger på og sammenfatter underveisrapportene, det empiriske materialet vil derfor ikke bli gjengitt i detalj her.

Evalueringen er et samarbeid mellom SNF og Fafo, og utføres på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (tidligere Utdannings- og forskningsdepartementet). Fra Fafo har Dagfinn Hertzberg og Odd Bjørn Ure bidratt, mens Erik Døving og Anita Tobiassen har stått for SNFs bidrag. Denne rapporten setter sluttstrek for evalueringen og etter disse lærerike årene ønsker vi å takke for oss. Vi takker alle som har bidratt med praktisk hjelp underveis: Programsekretariatet ved Vox ved Tom Sørhus, Kristijane C. Bulukin, Kari Folkenborg, Leif Jarle Gressgård, Anna Hagen, Birthe K. Lange, Solfrid Mykland, Gunnar Pettersen, Marit Skivenes og Martha Smørås. Med arbeid som har pågått over så lang tid er det vanskelig å unngå en viss utskifting i staben, av den opprinnelig prosjektgruppen er det bare undertegnede igjen. Flere medarbeidere har i løpet av disse årene gitt utmerkede bidrag til underveisrapportene som danner grunnlag for denne rapporten: Lars-Henrik Johansen, Monica Lund, Sveinung Skule og Berit Teige. Takk også til Paul Gooderham for grundige og konstruktive kommentarer.

Erik Døving

Oslo, desember 2006

INNHold

1. INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn og formål	1
1.2 Evalueringen	2
1.3 Metode og grunnlag for evalueringen	2
2. OVERSIKT OVER PROGRAMMET	6
2.1 Historikk	6
Bakgrunn og oppstart	6
Fase 1: Mobilisering og utvikling	8
Fase 2: Spredning, institusjonalisering og målrettede tiltak	10
Fase 3: Utprøving av finansieringsordninger	14
2.2 Aktiviteter og ressursbruk.....	17
3. RESULTATER	24
3.1 Utviklingsprosjekter.....	24
Oversikt over utviklingstiltakene	24
Oversikt over deltakere i opplæring (sluttbrukerne)	31
Vurdering av opplæringstiltaket	37
Utvikling av arbeidstaker	39
Utvikling av virksomheten	42
Prosjektenes måloppnåelse.....	45
3.2 Spredning og institusjonalisering	47
Hva spres og hvilke spredningsmåter fungerer?	48
Tre eksempler på spredningsprosjekter.....	49
Barrierer i arbeidet med spredning og institusjonalisering	53
Geografisk spredning og spredning i bransjer.....	54
Spredning og institusjonalisering på virksomhetsnivå.....	55
Utdanningsinstitusjonenes rolle	59

Virkemiddelapparatets rolle	59
KUP-sekretariatets støtte til prosjektgjennomføring og resultatspredning	60
Konklusjon om spredning og institusjonalisering	61
3.3 Prøveprosjekter for finansieringsordninger	62
Målgruppe	64
Type opplæring	64
Finansiering av opplæringen	65
Forventet avkastning av opplæring	67
Utfordringer ved opplæring av voksne med lite utdanning	67
Søknader som fikk støtte versus ikke støtte	70
Oppsummering og implikasjoner	71
3.4 Partenes rolle i programmet	72
Kompetansereform med bakgrunn i tariffpolitikken	73
Det praktiske samarbeidet mellom partene i KUP	75
Partene i programmets ulike faser	78
KUP og avtalepålagt opplæring	81
Tilbakeblikk på et særegent program med sterk partsmedvirkning	83
Konklusjoner	85
3.5 Oppsummering: Måloppnåelse	87
Etterspørselsiden	88
Tilbudssiden	90
Samspill og institusjonalisering	91
Addisjonalitet og effektivitet	93
Konklusjon	94
4. UTFORDRINGER OG ERFARINGER	97
4.1 Etterspørselssiden: Kompetansebehov hos arbeidstakere og virksomheter	99
Arbeidstakerne	100
Virksomhetene	108
4.2 Tilbud av opplæringstiltak	114

4.3	Samspillet mellom tilbuds- og etterspørselssiden	120
4.4	Ved markedsmetaforens grenser	129
5.	VIRKEMIDLER I KOMPETANSEPOLITIKKEN	133
5.1	Internasjonalt perspektiv på livslang læring	133
	Svenske satsinger innenfor voksenopplæring	137
	Satsinger i Storbritannia	140
	Satsinger i Irland	144
	Satsinger i Nederland	145
	Implikasjoner	146
5.2	Virkemidler for samspill.....	148
5.3	Finansieringsordninger for voksenopplæring	156
	Finansieringsordninger for bedrifter	156
	Finansieringsordninger for privatpersoner	158
	Utfordringer ved utforming og forvaltning av finansieringsordninger for opplæring	159
5.4	Programmer som virkemiddel	162
6.	KONKLUSJONER	176
	LITTERATUR	184

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og formål

Dette er sluttrapport fra evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP). Denne sluttrapporten bygger på og sammenfatter underveisrapportene, det empiriske materialet vil derfor ikke bli gjengitt i detalj her.

Oppdraget omfattet både en løpende evaluering og en sluttevaluering. Underveisrapportene var et ledd i den løpende evalueringen og var en del av grunnlaget for vurdering av justering og videreføring av programmet. Det overordnede formålet med evalueringen er å undersøke i hvilken grad programmet har gitt resultater som er i samsvar med intensjonene, samt å belyse årsakene til at programmet har lyktes eller mislykkes med å nå de ulike målene. Denne sluttrapporten oppsummerer aktiviteter og resultater når programmet nå avvikles. Programmet avvikles og som et ledd i sluttevalueringen er det dermed naturlig å drøfte hvilke implikasjoner resultatene kan ha for kompetansepolitikken videre.

Denne rapporten har to hoveddeler. Første del gir en oversikt over programmet, herunder dets tilblivelse, organisering, aktiviteter, resultater og måloppnåelse. I andre del drøfter vi på bakgrunn av erfaringene fra KUP utfordringer og implikasjoner for kompetansepolitikken i Norge. I siste kapittel sammenfatter vi denne rapporten.

Nedenfor gjør vi først rede for evalueringsarbeidet.

1.2 Evalueringen

Evalueringen av KUP har vært et samarbeid mellom SNF og Fafo, og er blitt utført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (tidligere Utdannings- og forskningsdepartementet). Evalueringsarbeidet har vært ledet av Erik Døving ved SNF. Ansvarlig hos Fafo var inntil 2004 Sveinung Skule, Odd Bjørn Ure tok over da Skule gikk over i ny stilling.

Oppdraget omfattet både en løpende evaluering og en sluttevaluering. Det overordnede formålet med evalueringen er å undersøke i hvilken grad programmet gir resultater som er i samsvar med intensjonene, samt å belyse årsakene til at programmet lykkes eller mislykkes med å nå de ulike målene. Underveisevalueringen skulle også bidra til kunnskapsgrunnlag for eventuelle justeringer av programmet.

Denne sluttrapporten bygger på og sammenfatter underveisrapportene levert våren 2001 (Døving, Johansen og Skule, 2001), våren 2002 (Døving og Skule, 2002), høsten 2003 (Døving, Ure, Teige og Skule, 2003), høsten 2004 (Døving, Ure og Skule, 2004) og høsten 2005 (Døving, Ure, Tobiassen og Lund, 2005). Det empiriske materialet er nærmere redegjort for i underveisrapportene.

1.3 Metode og grunnlag for evalueringen

Evalueringen bygger på et bredt datatilfang.

Vi har for det første opparbeidet en database over prosjektsøknader og –rapporter innkommet til programmet. Denne inneholder nøkkelopplysninger fra vurderingsskjemaet som ble utarbeidet for hver søknad. Utlysningen av midler i 2003, 2004 og 2005 hadde særskilte fokus og dermed ble søknadene vurdert etter andre kriterier enn i tidligere søknadsrunder. På disse heftet vi så på en del registerdata fra Brønnøysund og Statistisk sentralbyrå. Dette har til sammen gitt

oss svært gode data for hele søknadsbunken. Igangsatte prosjekter leverte underveisrapporter og avsluttede prosjekter leverte sluttrapporter. Videre har vi gjennomført to spørreundersøkelser rettet mot brukerne av programmet. Våren 2003 gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant 600 sluttbrukere, det vil si arbeidstakere som hadde deltatt i opplæringstiltak utviklet med støtte fra KUP. Våren 2004 gjorde vi en tilsvarende undersøkelse blant prosjektansvarlige og samarbeidspartnere i 240 utviklingsprosjekter som hadde fått tilskudd fra KUP. Sammen med prosjekt- og søknadsdatabasen har dette gitt oss et solid kvantitativt materiale.

For det andre har vi gjennom årlige evalueringsrapporter sett nærmere på utviklingsprosjekter og spredningsprosjekter som bygger videre på ferdigstilte prosjekter. 18 caseprosjekter ble omtalt i underveisevalueringen i 2003. Fire nye caseprosjekter som alle ble igangsatt for å spre resultater fra enkeltprosjekter, ble analysert i evalueringsrapporten fra 2004, da vi samtidig evaluerte 31 mer enkeltstående spredningsprosjekter med oppstart i 2003. Ettersom noen av spredningsprosjektene inngikk blant de 18 caseprosjektene som vi omtalte i evalueringsrapporten fra 2003, summerer antallet evaluerte prosjekter seg til 51.

Vi har generelt benyttet casestudier for å skaffe oss bedre innblikk i bredden av forhold som påvirket programmets mulighet til å oppnå overordnede mål. Dermed fikk vi bedre innsikt i lokale behov som ligger bak prosjektene; prosjektmål og målgrupper, arbeidsmetoder, løsninger og problemer under prosjektgjennomføringen. Siden 2003 har vi spesielt fulgt fire caseprosjekter og intervjuet 44 sluttbrukere, kontaktpersoner i de involverte virksomhetene, samt representanter på bransje og fylkesnivå som har medvirket i disse prosjektene. Som ledd i innsamlingen av kvalitative data, har vi dessuten intervjuet ialt 79 prosjektkoordinatorer og spredningsaktører fra et utvalg av femten prosjekter som i 2003 fikk tilskudd til sitt spredningsarbeid.

I 2005 igangsatte Kunnskapsdepartementet prøveprosjekter for finansieringsordninger, i alt fikk 15 prosjekter tilskudd. I 2006 ble det gjennomført halvstrukturerte telefonintervjuer med seks arbeidsgivere, fem prosjektledere (hvor søker representerer en bransjeorganisasjon, næringsråd eller lignende), og seks intervjuer med arbeidstakere som har gjennomført opplæringen. I tillegg har vi brukt andre kilder som artikler i bransjeblader, samt rapporter og undersøkelser utført av bransjeforeninger eller andre aktører.

I tillegg til disse kvantitative og kvalitative dataene for prosjektporteføljen har vi hatt samtaler med sentrale personer i programadministrasjonen og representanter for partene i arbeidslivet som sitter i programstyret.

Evalueringsgrunnlaget er i hovedsak empirisk, det vil si basert på konkret informasjon om KUP og prosjektene. Denne sluttrapporten drøfter også utfordringer og virkemidler for den videre kompetansepolitikken i Norge. Vi har derfor styrket den siste delen av rapporten med annen forskning og andre lands erfaringer, dette gjelder blant annet spørsmålet om finansieringsordninger.

DEL 1

KOMPETANSEUTVIKLINGSPROGRAMMET

2. OVERSIKT OVER PROGRAMMET

I dette kapittelet gir vi en oversikt over Kompetanseutviklingsprogrammet fra det ble igangsatt til det nå er avsluttet. Vi ser først på hovedtrekkene i programmets tilblivelse og utvikling før vi oppsummerer aktiviteter og ressursbruk i programmet.

2.1 Historikk

Bakgrunn og oppstart

Kompetanseutviklingsprogrammet er et ledd i iverksetting av Kompetansereformen. Kompetansereformen skal bidra til å utvikle norsk arbeids- og samfunnsliv i årene framover ved å styrke kompetansen i arbeidslivet og gi den enkelte mulighet til kompetanseutvikling og livslang læring (NOU 1997:25; St.meld. nr. 42 (1997-98); NOU 1999: 14). Regjeringen Bondevik signaliserte i forbindelse med inntekstoppgjøret i 1999 at den ville bevilge 400 millioner kroner over en 2-3 års periode til delfinansiering av et kompetanseutviklingsprogram for utvikling av markedet for etter- og videreutdanning.

Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) ble satt i gang i første halvår 2000. Departementet utformet et programdokument (2000), og det ble utnevnt et programstyre der partene i arbeidslivet har de fleste representantene. Programmet ble ledet av et styre oppnevnt av statsråden etter forslag fra partene i arbeidslivet og berørte departementer. Partene i arbeidslivet var fra oppstarten representert i styret ved Akademikerne, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH), Kommunenes sentralforbund, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norges Bondelag, Norsk sykepleierforbund (Utdanningsgruppenes hovedorganisasjon fra 2002), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), og Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS), fra 2004 også arbeidsgiverorganisasjonen NAVO. I tillegg hadde styret medlemmer fra tre

berørte departementer: Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet samt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (Utdannings- og forskningsdepartementet fra 2002). Programstyret var altså dominert av representanter for partene i arbeidslivet slik at partene selv hadde styringen med programmet.

Tora Aasland (Fylkesmann i Rogaland) var styreleder i den første perioden før Carl Rønneberg (NHO) overtok ved årsskiftet 2003-04. Norsk fjernundervisning (NFU) fikk i oppdrag å være sekretariatet for KUP. NFU ble fra 2001 (sammen med Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt og Statens ressurs- og voksenopplæringscenter) en del av det nye Vox (nasjonalt senter for voksnes læring) som videreførte sekretariatsfunksjonen. Sekretariatet for programmet ble lagt til NFU, blant annet ut fra et ønske om å styrke den planlagte nye institusjonen (Vox) og gjøre den til en sentral institusjon i arbeidet med reformen. Sekretariatet hadde ansvar for det praktiske arbeidet med utlysning, mottak av søknader, utbetaling av tilskudd og oppfølging av prosjekter. Sekretariatet gjorde også en forberedende søknadsbehandling ved at de vurderte søknadene i henhold til gitte kriterier og ga på grunnlag av dette en innstilling til styret som tok endelig beslutning. Vox benyttet til dels innleide eksperter i arbeidet med vurdering av søknader.

KUP hadde altså en klar forankring på etterspørselssiden i kompetansemarkedet, både når det gjelder initieringen, styringen og organiseringen av programmet, og når det gjelder de kravene til gjennomføring av konkrete prosjekter som er nedfelt i programdokumentet (KUF 2000). Som del av et bredt inntekstpolitisk kompromiss var det føringer om at midlene skulle tilføres *hele* arbeidslivet, noe som også er nedfelt i målsetningen til programmet. Dette medførte i utgangspunktet liten mulighet til å disponere store deler av programmidlene til målrettede satsninger mot smalt avgrensede utdanningsgrupper eller sektorer.

Det medførte også at programmet bare i begrenset grad kunne brukes som akutt-tiltak rettet mot områder som fikk et plutselig behov for kompetansetilførsel.

Utgangspunktet for programmet var at markedet for etter- og videreutdanning ikke fungerer så bra som det bør og kan. Programmet har som formål å (i) bidra til å gjøre private og offentlige virksomheter bedre i stand til å identifisere, uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov; (ii) å videreutvikle arenaer for samarbeid mellom aktører på arbeidslivssiden og utdanningssiden; og (iii) å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som i større grad er tilpasset behovene i arbeidslivet. Det ble lagt vekt på at programmet ikke skulle fortrenge den omfattende etter- og videreutdanningsvirksomheten som allerede eksisterte. Målgruppen var hele arbeidslivet, og programmet var opptatt av å nå fram til virksomheter som møter spesielle utfordringer med å integrere etter- og videreutdanning med daglig drift.

Fase 1: Mobilisering og utvikling

Mobiliseringsfasen fra programoppstart tidlig i år 2000 trakk sammen tilbydere og etterspørere av virksomhetsnær opplæring. I programmets første og mest omfattende fase ble det satset på utviklingsprosjekter. Programmet skulle støtte prosjekter som bidrar til nyskaping og som har lærings- og overføringsverdi utover det enkelte kompetanseutviklingsprosjekt. KUP skulle i denne fasen gi tilskudd til delfinansiering av utviklingsprosjekter. Det ble stilt krav om en betydelig egenandel i gjennomføring av prosjektene det ble søkt om støtte til. For å kunne motta tilskudd var det en forutsetning at utviklingsprosjektet var forankret i arbeidslivet, både hos arbeidsgiver og arbeidstaker. Programmet skulle prioritere prosjekter som bidro til:

1. utvikling av nye læringsformer og metoder for etter- og videreutdanning
2. at etter- og videreutdanning i større grad kan skje på arbeidsplassen

3. utvikling av metoder for kostnads- og læringseffektiv kompetanseutvikling gjennom blant annet økt integrering av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og multimedia
4. å gjøre opplæring på grunnskolens nivå og videregående opplæring mer tilgjengelig for voksne

Søknader ble i tillegg vurdert etter hvor nyskapende prosjektet syntes å være, hvor stor lærings- og overføringsverdien var, om prosjektet var forankret på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og i hvilken grad etterspørre og tilbyder var representert i søknaden. Programmet gjennomførte i perioden 2000-2002 fire søknadsrunder på grunnlag av disse prioriteringene. Til sammen 600 utviklingsprosjekter ble innvilget tilskudd. Tekstboks 2.1 viser eksempel på et typisk prosjekt i denne fasen.

Boks 2.1: IKT som driftsfag

Prosjektet ble satt i gang av et større telekommunikasjonsselskap. Målet var å utvikle og tilrettelegge en internettbasert læringsarena for fagutdanning innenfor IKT-driftsfaget, tilsvarende VK1 i videregående skole. Prosjektet var et svar på den hurtige teknologiske utviklingen innenfor telekommunikasjonssektoren, nærmere bestemt behovet for å lage opplæring for ansatte spredt på 250 lokalkontorer. Målet var å lage et nyskapende fullverdig nettbasert opplæringsprogram. Bevilgningen fra KUP var nødvendig for at prosjektet ble igangsatt og gjennomført.

Et selskap med erfaring i e-læring var innholdsleverandør, mens opplæringskontoret til telekommunikasjonskonsernet var den administrative hovedpartner. Tilbudet innenfor et nytt teknologifag der konsernet ville få stort behov for fagarbeidere, ble tilpasset praksiskandidater. De ansatte, som ofte hadde fagbrev i andre fag, fikk tilbud om nettbasert opplæringstilbud. De kunne ta kurset enten i fritiden eller i arbeidssituasjonen. Det ble også utarbeidet en opplæringsbok for faget, til bruk for andre i telekommunikasjonssektoren.

Det opprinnelige mål var at 100 arbeidstakere i IKT-driftsfaget skulle gjennomføre et komplett opplæringsløp fram til eksamen og fagprøve. Nedgangstider i telekommunikasjonssektoren gjorde imidlertid at måltallet måtte nedjusteres. Opplæringen ble individuelt utformet (skreddersydd) ut fra en test av deltakernes kompetanse forut for kurset. Undervisningen var oppgavebasert og bygde på kandidatenes realkompetanse. All undervisning foregikk over Internett, uten fysiske samlinger, men enkelte steder tok deltakerne selv initiativ til å lage små læringsgrupper.

Fase 2: Spredning, institusjonalisering og målrettede tiltak

På bakgrunn av erfaringer fra de tre første driftsårene ble programmets satsingsområde endret i 2003. Årsskiftet 2003-04 ble de første initiativene for å drive mer systematisk resultatspredning tatt. Andre fase kulminerte med utlysningen av spredningsprosjekter høsten 2004 og arrangement av vel 20 spredningssamlinger, avholdt 2003-2005. I stedet for å stimulere nyskapende

utviklingstiltak rundt om i landet, satset programmet i denne fasen på å sikre varige effekter av prosjektene gjennom spredning og institusjonalisering. Det ble derfor gjennomført en egen runde anledning til å søke støtte til spredningsprosjekter. Tilskuddet skulle brukes til å kople eksisterende KUP-prosjekter med relevante og gode spredningsaktører på en måte som sikret varig virkning på etter- og videreutdanningsmarkedet. Målet med spredningstiltaket skulle være mer enn bare å informere, en skulle også sørge for at gode metoder og modeller for læring på arbeidsplassen ble tatt i bruk. Programmet utarbeidet egne prioriteringskriterier for disse søknadene, det første knippet kriterier gjaldt det opprinnelige KUP-prosjektet. Blant kriteriene nedenfor skulle alle de tre første være oppfylt, mens minst ett av de tre siste også skulle være oppfylt:

1. Prosjektet skal være avsluttet eller nesten avsluttet. Prosjekter det søkes om spredning av skal være avsluttet innen utgangen av 2003.
2. Prosjektet skal ha særlig sterk forankring i arbeidslivet både på arbeidsgiversiden og på arbeidstakersiden, dvs. hos etterspørre.
3. Læring på arbeidsplassen. Prosjektet skal ha utnyttet det fysiske og sosiale miljøet på arbeidsplassen i læringskonteksten.
4. Prosjektet skal ha tilknytning til relevante og solide nettverk.
5. Prosjektet skal vise til verdiskaping i virksomheten som et resultat av kompetansehevingen (KUP-prosjektet).
6. Prosjektet skal ha jobbet tverrsektorielt eller på annen måte ha fremmet samarbeid på tvers av fag, bransjer eller etater.

I tillegg ble selve spredningsprosjektet vurdert etter egne prioriteringskriterier:

1. Behov. Det skal være et åpenbart behov eller etterspørsel etter opplæringstilbudet/kompetansehevingen.
2. Varig opplæringstilbud. Et overordnet mål med spredningsplanen skal være å sikre et varig opplæringstilbud. Spredningstiltaket skal sikre varig effekt av det opprinnelige KUP-prosjektet.

Ved søknadsvurdering ble også lagt vekt på samarbeid på tvers av fag, bransjer eller sektorer, og det ble lagt vekt på bruk av nettverk i spredningsarbeidet. Som i tidligere runder ble det stilt krav om at aktørene bidro med en egenandel. 31 prosjekter ble tildelt støtte i den ordinære utlysingsrunden.

Høsten 2003 ble det i tillegg utlyst 12 millioner kroner til fordeling mellom små og mellomstore bedrifter som står foran omstilling og endrete rammevilkår. Midlene skulle brukes til etter- og videreutdanningstiltak på arbeidsplassen for å endrede rammevilkår for virksomheten; til prosjekter basert på kartlagte kompetansebehov knyttet til påkrevd omstilling; og til prosjekter som ville sette virksomheten bedre i stand til å gjennomføre omstillingen ved hjelp av kompetanseutviklingstiltak. På samme måte som i tidligere runder ble det lagt vekt på overføringsverdi utover den enkelte virksomhet, forankring på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, egenandel og intensjonsavtale mellom tilbyder og etterspørter.

Ved utløpet av den opprinnelige programperioden ved årsskiftet 2003-04, ble programmet videreført i 2004 med disse satsningsområdene:

1. Fokuseret satsning på spredning og institusjonalisering, med vekt på følgende tiltak:
 - søkbar prosjektdatabase på nettstedet til Vox
 - midler til egne spredningsprosjekter
 - samlinger og konferanser, nettverk av prosjekter
 - kortfattede resultatopptak på nettet
 - medieopptak, nyhetsbrev og skriftserie
2. Strategiske satsninger rettet mot grupper med særlige behov:
 - Ny sjans – gruppen
 - Lese-/skrivevansker og dysleksi
 - Opplæring av minoritetsspråklige

Det ble gitt anledning til å utforme spredningsprosjekter, (videre)utviklings- eller tilpasningsprosjekter. Tekstboksen 2.2 viser et godt eksempel på et prosjekt i denne fasen.

Boks 2.2: Lærende organisasjoner i elektrobransjen

Spredningsprosjektet er en overbygning over fem ELBUS-prosjekter som hadde mottatt støtte fra KUP tidligere, samt over ELBUS' engasjement i det europeiske opplæringsprogrammet Leonardo da Vinci. ELBUS (elektrobransjens utviklingssenter) er en stiftelse opprettet i 1992 som arbeider for å skape etter- og videreutdanningstilbud for elektrobransjen over hele Norge. Tilbudene tilrettelegges i samarbeid mellom EL & IT Forbundet og lokalorganisasjonene i Norges Elektroentreprenørforbund (NELFO). I elektrobransjen har kravene til etter- og videreutdanning økt i takt med den teknologiske utviklingen og de ansatte har gått i bresjen for å få tilbud om oppdatert kompetanse. De opprinnelige prosjektene hadde dels forsøkt å ta i bruk IKT som redskap for etter- og videreutdanning innen elektrofag, og dels hatt som formål å drive kompetansekartlegging og utvikling av kompetansearbeid i elektrobransjen mer systematisk. Spredningsprosjektet bestod derfor av to hoveddeler:

1. Realkompetanse: Tilnærmingen i realkompetanseprosjektet var hvordan et opplæringstiltak bidrar til å endre bedriftsorganisasjonen og hva som skjer med organisasjonskulturen i etterkant av kompetansekartlegging. Selve kartleggingsprosessen bestod i å sammenlikne nåværende kompetanse med hva som ønskes/behøves i framtiden og konkludere med hvilket kompetansegap som måtte fylles.

2. Metodikk omkring arbeidsplassen som læringsarena: Studietilbudet "lærende organisasjoner", som er en videreføring av prosjektet "Arbeidsplassen som kvalifisert læringsarena", ble utviklet i samarbeid med AOF og Høgskolen i Nord-Trøndelag. Dette studietilbudet var dels basert på innsikter og erfaringer fra fem tidligere KUP-prosjekter. Målet var å utvikle en arbeidsplassbasert tilnærming til læring, som så skulle utvikles til å bli et vektallsgivende kurstilbud på høyskolenivå.

Kurstilbudet "lærende organisasjoner" var et etter- og videreutdanningstilbud basert på fysiske samlinger, der studenter både skulle avlegge eksamen, og skrive prosjektoppgave. Mellom samlingene kommuniserte studentene og studieansvarlige ved lærestedet via Internett. Studiet ga 15 studiepoeng og inngikk i en 60 poengsenhet i ledelse- og personalarbeid ved høgskolen. I seg selv er dette et eksempel på at det å integrere prosjekterfaringer i et utdanningstilbud, kan være en svært hensiktsmessig spredningsmåte.

Fase 3: Utprøving av finansieringsordninger

Formålet med gjennomføringen av prøveprosjektene var å prøve ut ulike ordninger for støtte til livsopphold ved EVU som kan gi et beslutningsgrunnlag for eventuell innføring av permanente ordninger. Johnsen-utvalget (NOU 2001: 25), som vurderte støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon på bakgrunn av lønnsoppgjøret våren 2000, ville ikke tilrå at det ble etablert en sentral finansieringsordning. Ved Stortingets behandling av Kompetanseutviklingsprogrammet og Kompetansereformen generelt, ble dette spørsmålet tatt opp på nytt. Et privat forslag (Dok 8:45 2003-2004) la til grunn at manglende økonomi er en vesentlig forklaring på at voksne ikke benytter seg av utdanningsmulighetene. Utfordringen for Kompetansereformen er i følge forslagsstillerne derfor først og fremst å få etablert et finansieringssystem som kan motivere voksne arbeidstakere med lav utdanningsbakgrunn til å øke sin kompetanse primært gjennom opplæring nært knyttet til arbeidsplassen. Stortinget ba derfor Utdannings- og forskningsdepartementet om å gi Kompetanseutviklingsprogrammet i oppdrag å utprøve modeller for finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning.

Gjennom lokale prøveprosjekter skulle det utvikles modeller som skulle kunne anvendes nasjonalt. KUP formidlet tilskudd til virksomheter og bransjer som gjennomførte prøveprosjekter. Tilskuddet skulle gjøre det mulig for virksomheten å gi den ansatte lønn under opplæring. Tilskuddsordningen omfattet hele arbeidslivet, men rettet seg primært mot arbeidstakere med lite formell utdanning. Prioritert målgruppe var personer som ikke hadde fullført grunnskole eller videregående opplæring samt arbeidstakere som ønsket å styrke sin omstillingsevne. Det ble ikke gitt støtte til ordinær høyere utdanning som førstegangsutdanning. Det var et overordnet mål å styrke den enkeltes omstillingsevne internt og med tanke på det generelle arbeidsmarkedet. Tilskuddsordningen skulle også kunne medvirke til at flere voksne fullfører

videregående opplæring og oppnår generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Det ble ikke gitt støtte når etter- og videreutdanningen utelukkende skulle dekke virksomhetens eget kompetansebehov.

Prøveprosjektene på dette område ble igangsatt i 2005. Ved utlysning og vurdering av prøveprosjekter ble det lagt vekt på følgende:

- Finansiering
 - Lønnstilskudd basert på enighet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.
 - Virksomheter (inkludert enkeltmannsforetak) eller nettverk/samarbeidskonstellasjoner av slike, bransjeorganisasjoner og organisasjonene i arbeidslivet kan søke.
 - Lønnstilskudd skal muliggjøre at arbeidstakeren helt eller delvis er ute av daglig arbeid i permisjonstiden.
 - Det forutsettes en trepartsfinansiering mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og staten, hvor egenandelens art og størrelse kan avhenge av hva partene avtaler seg i mellom med utgangspunkt i opplæringens relevans for virksomheten.
 - Det forutsettes at det ikke ytes ordinær støtte gjennom Lånekassen til opplæringstiltaket.
 - Utdanningspermisjon med lønn avgrenset til sammen tre måneder.
 - Utprøvingen finansieres av Kompetanseutviklingsprogrammet. Utllysning, veiledning og søknadsbehandling er lagt til Vox.
- Opplæring
 - Målgruppe for opplæringen er arbeidstakere uten fullført grunnskole og videregående opplæring samt arbeidstakere som ønsker å styrke sin omstillingsevne.
 - Det gis ikke støtte til ordinær høyere utdanning som førstegangsutdanning.
 - Opplæringen kan ikke falle inn under annet avtaleverk i arbeidslivet som regulerer hvordan bedriftens kompetansebehov finansieres.
 - Opplæringen skal bidra til å styrke arbeidstakerens omstillingsevne og medvirke til å dekke samfunnets behov for en fleksibel og godt kvalifisert arbeidsstokk
 - Opplæringen skal gi arbeidslivsrelevant og dokumenterbar kompetanse.

Sekretariatet mottok 50 søknader som samlet sett søkte om 25 millioner kroner. Programstyret vedtok i juni 2005 å tildele til sammen 6,6 millioner kroner i

støtte til 16 prosjekter. Tekstboks 2.3 viser et typisk eksempel på et prosjekt fra denne fasen.

Boks 2.3: Elektromekanikk for låsesmeder

Foreningen Norske Låsesmeder og ti medlemsbedrifter fikk støtte fra KUP til etterutdanning i elektromekanikk for låsesmeder. I alt tolv personer deltok i opplæringen. Opplæringen besto av til sammen tre samlinger à en uke samt selvstudier teori kombinert med praktisk arbeid på arbeidsplassen. Første samling bestod av innledende teori (i regi av Egge videregående skole i Oslo), mens andre og tredje samling var ved NUSA (Nordisk Uddaningscenter for Sikkerhed og Alarmteknikk) i Fredrikshavn i Danmark. De to siste samlingene bestod både av teori og praksis. Kurset var lagt opp med relevante emner for låsebransjen, og ble avsluttet med en eksamen. Etterutdanningen ble utviklet av foreningen Norske Låsesmeder i samarbeid med leverandører til bransjen i 2003, og med støtte fra KUP.

Opplæringen ble gjennomført med trepartsfinansiering mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og KUP. I budsjettet er lønnskostnader under permisjon, kursavgift, reisekostnader og arbeid med studiene på fritid samt utgifter til prosjektledelse inkludert. Arbeidsgiverne dekket lønnskostnader, kursavgift og reisekostnader. Arbeidstakernes egenandel besto av noe permisjon uten lønn og bruk av fritid til studier og reiser. Støtten fra KUP gikk til å dekke deler av lønnskostnadene og til prosjektledelse. Tilskuddet fra KUP ble fordelt til bedriftene etter antall deltakere, det vil si at virksomheter med to kursdeltakere fikk dobbelt tilskudd. De fleste deltakerne var i alderen 20-40 år. I tillegg til at opplæringen gir økte muligheter hos nåværende arbeidstaker, gir den større muligheter i arbeidsmarkedet i relaterte yrker i lås og sikkerhetsbransjen. Utviklingen i bransjen går i sterk grad fra installasjon av kun mekaniske produkter til installasjon av elektromekaniske produkter og adgangskontrollanlegg. For at den enkelte ansatte og virksomhetene skal kunne følge med i utviklingen er tilførsel av grunnleggende elektronikk kompetanse vesentlig. Opplæringen er dermed et ledd i en større opplæringsprosess både for den enkelte arbeidstaker, den enkelte virksomhet og for bransjen generelt.

2.2 Aktiviteter og ressursbruk

I dette avsnittet gir vi en kort oversikt over aktiviteter i Kompetanseutviklingsprogrammet. Tilskudd til prosjekter var det viktigste virkemiddelet i KUP, framstillingen legger derfor vekt på søknader, søknadsbehandlingen, tilskudd og igangsatte prosjekter. I tillegg gir vi en oversikt over KUPs samlede ressursbruk og aktiviteter gjennomført av KUP sentralt.

KUP fikk bevilgninger over egen post på statsbudsjettet. Tabell 2.1 viser beløpene år for år. Størstedelen av midlene gikk som tilskudd til prosjekter (se egne tabeller), resten gikk til administrasjon og aktiviteter iverksatt av KUP sentralt.

Tabell 2.1: Bevilgninger over statsbudsjettet til Kompetanseutviklingsprogrammet. Kroner.

År	Bevilgning
2000	50 000 000
2001	100 000 000
2002	100 000 000
2003	25 718 000
2004	35 718 000
2005	19 700 000
Sum	331 136 000

Tabell 2.2 viser søkt beløp per prosjekt for alle årene programmet har vært i drift. Til sammen har 2618 prosjekter søkt om støtte på nær 2 milliarder kroner. Her er det imidlertid verdt å merke seg at søknadene i vår 2003 og 2004 gjelder spredning av resultater fra prosjekter som tidligere har motsatt tilskudd fra KUP, årene 2000-2002 var det også en del gjentatte søknader etter avslag i tidligere

runde. Dermed dreier det seg om noe mindre enn 2618 unike søknader/prosjekter.

Tabell 2.2. Søknadsbeløp i søknadsrundene. Kroner.

Runde	Gj.snitt søkt	Median ^a søkt	Maks. søkt	Sum	Antall søknader
2000	1 137 632	674 000	17 270 000	738 323 027	649
2001	711 876	500 000	15 700 000	392 243 878	551
2002	716 982	533 000	6 700 000	476 793 359	665
vår 2003	712 197	535 000	6 000 000	153 122 364	215
høst 2003	380 101	305 000	2 000 000	165 723 891	437
2004	774 890	660 000	1 945 000	39 519 400	51
2005 ^b	499 979	244 400	6 400 000	24 998 955	50
Alle runder	750 850	500 000	17 270 000	1 965 725 919	2618

^aMedian er den verdien som deler søknadene i to like store grupper (halvparten av søknadene er større enn median).

^bIkke medregnet fire søknader uten konkret søknadsbeløp.

Tabell 2.3 viser resultatet av søknadsbehandling for i alt 2618 søknader, 739 av disse ble innvilget. Søknadsrunden i 2004 var rettet mot et utvalg av eksisterende prosjekter som ble invitert til å levere skisse til videre arbeid innen spredning eller satsing på grupper med særlige behov. Dermed ble det særlig høy suksessrate for 2004-runden. Høsten 2006 er 634 av disse prosjektene avsluttet, for årene 2000-2002 er 92-99 prosent av prosjektene fullført.

Tabell 2.3. Antall og andel innvilget i søknadsrundene^a

	Avslått	Innvilget		Sum
		Av disse avbrutt/trukket		
2000	472	177	8	649
	73 %	27 %		100 %
2001	323	228	20	551
	59 %	41 %		100 %
2002	470	195	11	665
	71 %	29 %		100 %
2003 vår	182	33	1	215
	85 %	15 %		100 %
2003 høst	378	59	1	437
	87 %	13 %		100 %
2004	20	31	0	51
	39 %	61 %		100 %
2005	34	16	2	50
	68 %	32 %		100 %
Samlet	1879	739	43	2618
	72 %	28 %		100 %

^aInkluderer alle registrerte søknader

Programstyret tok beslutning både om et prosjekt skal støttes og hvor stort tilskudd som skal bevilges. Tabell 2.4 viser bevilgninger for årene programmet har løpt. Vi ser at både gjennomsnitt og median har gått noe opp gjennom hele programperioden, noe som betyr at både det typiske tilskuddet har blitt større og

at det er noen store tilskudd som drar opp gjennomsnittet. 170 eller omkring 25 prosent av alle prosjektene fikk akkurat så mye som de søkte om. De øvrige prosjektene fordeler seg nokså jevnt mellom 10 og 90 prosent, men tilskudd som andel av søkt beløp steg markert utover i programmet.

Tabell 2.4. Bevilgninger fra KUP til prosjekter.^a

År	Bevilget tilskudd. Kroner				Antall prosjekter
	Gj.snitt	Median	Største beløp	Sum	
2000	270 240	210 000	800 000	47 832 500	177
2001	368 555	300 000	1 000 000	84 030 620	228
2002	452 999	440 000	1 500 000	88 334 863	195
2003 vår	580 729	500 000	1 250 000	19 164 065	33
2003 høst	304 370	300 000	800 000	17 957 860	59
2004	636 903	600 000	1 000 000	19 744 000	31
2005	412 558	306 000	1 215 000	6 600 933	16
Alle runder	383 850	330 000	1 500 000	283 664 841	739

^aTallene gjelder bare innvilgede søknader

Tabell 2.5 viser hvordan prosjektansvarlig virksomhet (prosjektlederne) og samarbeidspartnerne oppfatter sin egen rolle i markedet for etter- og videreutdanning. Vi ser at nokså nær halvparten av både prosjektledere og partnere anser seg eller sin virksomhet først og fremst som tilbydere av opplæringstjenester. Bare et mindretall oppfatter seg som kjøpere eller brukere av slike tjenester i tilknytning til det aktuelle prosjektet. Hovedinntrykket er at prosjektene er dominert av tilbydersiden, dermed gir opplysninger fra prosjektene i hovedsak et uttrykk for tilbydersidens vurderinger og oppfatninger.

Tabell 2.5 Type aktører i utviklingsprosjektene, opplysninger fra prosjektledere og partnere. Prosent.^a

	prosjektleder	partner
Kompetanseetterspørre	15	18
Kompetansetilbyder	47	47
Kompetansemekler	19	12
Både kompetansetilbyder og etterspørre	10	8
Annet	9	14
Sum	100	100
Antall	198	196

^aBasert på spørreundersøkelse

I tabell 2.6 har vi sammenholdt prosjektansvarlig virksomhets rolle med virksomhetens bransjetilknytning. Omkring en firedel av de prosjektansvarlige virksomhetene er knyttet til offentlig utdanning, mens private utdanningstilbydere står for omtrent ti prosent av prosjektene. I hele 17 prosent av tilfellene står organisasjoner som prosjektansvarlig. Vi ser videre at tilbydersiden hovedsakelig består av offentlige utdanningsinstitusjoner samt noen private. Der etterspørselsiden står ansvarlig for prosjektet, dreier det seg i stor grad om offentlig forvaltning. Industri og tjenester gjør seg også gjeldende på etterspørselsiden.

Tabell 2.6. Prosjektansvarlig virksomhet etter bransje og rolle. Prosent.^a

Prosjektsøkers bransje	Kompetanse-tilbyder	Kompetanse-etterspørter	Både tilbyder og etterspørter	Kompetanse-mekler ^b	I alt	Alle prosjekter
1. Offentlig utdanning	40	1	24	31	27	25
2. Private utdanningstilbydere	13	6	8	10	10	11
3. Primærnæring (jord, skog, fisk)	1	6	0	7	2	3
4. Industri, energi, bygg	6	18	10	10	10	10
5. Tjenester ekskl. off. forvaltning	6	26	18	7	12	16
6. Offentlig forvaltning	18	27	26	14	21	19
7. Organisasjoner	17	18	14	21	17	17
Sum %	100	100	100	100	100	100
Sum antall	198	93	51	47	389	598

^aBasert på prosjektenes rapportering til sekretariatet^bMekler er aktør som får i stand samarbeid mellom tilbyder og etterspørter.

I tilknytning til KUP har det vært gjennomført en serie seminarer/konferanser og samlinger (oversikt i tabell 2.7). Noen møter har vært samlinger for beslektede prosjekter (særlig første fase av programmet), andre har dreid seg spredning av prosjektresultater. Møtene har vært avholdt i ulike deler av landet. I tillegg til arbeidet som hvert prosjekt igangsatte for å spre erfaringer og resultater, besto KUPs spredningsstrategi av en rekke tiltak som sekretariatet ved Vox hadde ansvar for. Ved siden av allmenn informasjon om prosjektene som oppnådde støtte i KUP, fikk programsekretariatet i oppgave å arrangere spredningssamlinger, hvor prosjektene ble invitert til å legge fram og utveksle erfaringer.

Tabell 2.7. Samlinger, seminarer og konferanser i tilknytning til KUP

Arrangør	Tema	Målgruppe	Sted	Tid	Antall deltakere ^a
Vox/KUP, Fiskerinæringens kompetansesenter, SND	Fiskerinæring	Fiskerirelaterte kompetanseprosjekter	Tromsø	29-30. mars 2001	35
Vox/KUP	Les/skriv	Prosjekter fokus lese- og skrivevansker	Kristiansand	28. nov. 2001	11
TELFO og BNL på oppfordring fra Vox	Bygg	Byggrelaterte prosjekter	Lillestrøm	5. mars 2002	20
Vox/KUP, Senter for seniorpolitikk	Seniorpolitikk	Prosjekter med fokus på seniorpolitikk	Oslo	8. mars 2002	12

SNF rapport nr. 32/06

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderf. og Kjøttindustriens fellesforening	Næringsmiddel-sektoren	Prosjekter innenfor næringsmiddelindustri	Gardermoen	12-13. mars 2002	17
Vox/KUP, partsammensatt utvalg for kompetansereformen (EVU) i kommunesektoren	Kompetanseutv. kommune-sektoren	Rådmenn, opplæringsansvarlige og tillitsvalgte	Bergen	11. april 2002	67
ELBUS i samarbeid med KUP	Kompetansereform en med fokus på elektrobransjen	Nettverksmøte for elektroprosjekter	Danmark	3-4. sept 2002	
Vox/KUP, PIL-skolen, START	Prosessindustri	Prosjekter innen prosessindustri	Asker	12-13. sept 2002	ca 30
Vox/KUP, utvalg for EVU i kommunesektoren	Helse sosial	Kommunal sektor	Oslo	23. sept. 2002	Ca 50
Vox samarbeid med Birkenes voksenoppl. og Møglestu vgs.	Arbeidsseminar for Agder-prosjekter	Prosjekter i Agder	Høvåg	25-26. sept. 2002	ca 30
Vox/KUP samarbeid med SND og Statens Landbruksforvaltning	Grønn sektor	50 "grønne" prosjekter med støtte fra KUP, KIL og SND	Gran, Hadeland	16-17. okt. 2002	Ca 50
Vox	Sett læring i arbeid	Landsdekkende om kompetanseutvikling i arbeidslivet. Arbeidsgivere, personal-/opplæringsledere, arbeidstakerorg.	Fafo, Oslo	27-28. nov. 2002	Ca 100
Vox/KUP		Alle som fikk støtte til spredningsprosjekter	Leangkollen	25-26. sept. 2003	
Vofo/Vox	Inkluderende arbeidsliv	Studieforbund, offentlige etater og organisasjoner	Tønsberg	15. okt. 2003	40
Vox/KUP, Larvik HMS	HMS	KUP-prosjekter innen HMS	Larvik	23-24. okt. 2003	Ca 30
FINKO/Vox	Opplæring i fiskeri- og havbruk	KUP-prosjekter tilknyttet havbruk og fiske	Tromsø	23-24. okt. 2003	30
Vox/KUP nettverkssamling i samarbeid med Utdanningsforbundet og Dronning Mauds Minne	Barnehage	Barnehage-prosjekter	Trondheim	30-31. okt. 2003	Ca 50
Vox	IKT	E-læring læringsformer	Stavanger	10-11. nov 2003	ca 60
Vox/Kup	Helse omsorg	KUP-prosjekter innen helse, omsorg, sykehjem	Kristiansand	10-11. nov 2003	Ca 36
Konferanse, Vox/OPUS Gjøvik/Toten	Fra læring til næring – vgs og næringsliv	OPUSER, Ressurssentra	Oslo	25-26 mars 2004	72
Vox ansvar for sesjon på konferanse (NKUL), NTNU	Samarbeid skole/næringsliv	Lærere i vgs, miljøer som samarbeider med skoler	Trondheim	7. mai 2004	25
Vox i samarbeid med Kompetanseforum i Telemark	Lese- og skriveferdigheter	Bedrifter i Telemark	Bamble	15-16. sept 2004	43
Vox/KUP nettverksamling i samarbeid med Utdanningsakademiet	Grunnskole	Skoler i KUP-prosjekter, lærere, skoleledere, tillitsvalgte, politikere, veiledningstjenesten og pedagogiske sentre	Hurdalsjøen	8-9. nov 2004	ca 50
Vox/KUP nettverkssamling	Helse omsorg	Spredningsprosjekter demens, eldreomsorg	Tønsberg	26. nov 2004	21
Vox en sesjon på NKUL konferanse, NTNU	Digitale læringsressurser i yrkesfag	Lærere i vgs, miljøer som samarbeider med skoler	Trondheim	19. mai 2005	25
Vox/KUP arbeidsseminar	Rus og psykiatri	Prosjekter rus og psykiatri	Moss	6-7. juni 2005	27
Nettverksmøte, Vox/Utdanningsforbundet	Realfagsprosjekter Kunnskapsløftet	Lærere og skoleledere, høyskoler og universiteter	Oslo	21. okt 2005	18

^a Antall deltakere er alle som var til stede, inkludert medarbeidere fra Vox og foredragsholdere

3. RESULTATER

Dette kapittelet gir en sammenfatning av resultater og vurdering av måloppnåelse i programmet. I del 3.1 tar vi for oss utviklingsprosjektene i programmets første fase. Vi undersøker hvilke resultater og mål prosjektene hver for seg har oppnådd. Videre vurderer vi programmets måloppnåelse på grunnlag av prosjektporteføljen som helhet. Dette betyr, som vi ser nedenfor, at vurderingen av programmets og prosjektenes måloppnåelse vil avvike noe. I del 3.2 ser vi nærmere på tiltak i programmets fase 2 både når det gjelder enkeltprosjekter som har fått tilskudd fra KUP og tiltak iverksatt av KUP sentralt. Del 3.3 tar for seg prøveprosjektene for finansieringsordninger i programmets siste fase. Videre vil del 3.4 se nærmere på partenes rolle gjennom hele programforløpet.

3.1 Utviklingsprosjekter

Oversikt over utviklingstiltakene

Søknader om tilskudd til utviklingsprosjekter ble vurdert på grunnlag av ett knippe vurderingskriterier. De fire første kriteriene (A-kriteriene, tabell 3.1) er de sentrale prioriteringene angitt i programdokumentene, mens de fire B-kriteriene er utfyllende kriterier i samsvar med programmets intensjoner. B-kriteriene skulle i prinsippet være oppfylt for alle søknader. Tabell 3.1 gir en oversikt over innholdet i prosjektene, basert på vurderingene som er gjort i vurderingsskjemaene. Tabellen viser hvor stor andel av søknadene som i følge saksbehandlerne oppfylte hvert enkelt av de åtte A- og B-kriteriene.

De innvilgede søknadene oppfyller naturlig nok flere av kriteriene enn det de ikke innvilgede gjør. Bare 28 prosent av prosjektene dreier seg i følge saksbehandlerne om å gjøre opplæring på grunnskoles/videregående

opplæringsnivå mer tilgjengelig for voksne. Kolonnen lengst til høyre viser hvor stor andel av søknader med det aktuelle kriteriet som fikk innvilget søknaden, dette tallet må sammenliknes med en samlet suksessrate på 32 prosent. Vi ser at søknader med nye læringsformer/-metoder hadde størst sannsynlighet for å bli innvilget. Nærmere analyse viser at alle kriteriene, med unntak av A3 og A4, økte sannsynligheten for at søknaden ble innvilget, gitt at øvrige kriterier var oppfylt. Disse analysene indikerer at søknadsbehandlingen i store trekk fulgte prioriteringene nedfelt i programdokumentene.

Tabell 3.1. Andel søknader, andel innvilgede søknader og suksessrate etter vurderingskriterier, 2000-2002^a.

Kriterium	Andel av søknader	Andel av innvilgede	Suksess ^b
A1 Nye læringsformer og metoder	36 %	55 %	53 %
A2 Arbeidsplassen-læringsmiljø	62 %	79 %	44 %
A3 Integrering av IKT og multimedia	61 %	71 %	41 %
A4 Gr.skole/vdg. Opplæring	26 %	28 %	38 %
Snitt/antall A-kriterier innfridd	1,9	2,3	
B1 Nyskaping	62 %	84 %	47 %
B2 Overføringsverdi	67 %	90 %	47 %
B3 Arbeidsgiver-/arbeidstakersiden	68 %	88 %	45 %
B4 Tilbyder/etterspørre	76 %	91 %	42 %
Snitt/antall B-kriterier innfridd	2,7	3,5	
Snitt/antall kriterier totalt innfridd	4,6	5,9	
Totalt	1698	594	32 %

^aDet mangler vurderingsskjemaer for en del søknader i 2000. De aller fleste av disse er ikke innvilget.

^bSuksessrate er antall innvilgede delt på antall søknader (hvor stor andel av de som oppfyller kriteriet innvilges støtte).

En del prosjekter hadde et større eller mindre innslag av organisasjonsutvikling. Tabell 3.2 viser fordelingen for henholdsvis prosjektleders og samarbeidspartners vurdering. Blant prosjektlederne er det imidlertid klar forskjell mellom kompetansetilbydere og de andre: Tilbyderne vurderer

sjeldnere prosjektene til å være ren organisasjonsutvikling. Dette kan skyldes at prosjekter ledet av tilbydersiden fokuserer mer på ren opplæring, mens etterspørrene i større grad er opptatt av utvikling av den enkelte bedrift. Siste kolonne gjengir tilsvarende tall fra sluttbrukerundersøkelsen. Også disse tallene stemmer godt overens med prosjektleders og partners opplysninger (13 prosent av sluttbrukerne oppga imidlertid at de ikke husket akkurat dette tiltaket).

Tabell 3.2 Type prosjekt, opplysninger fra prosjektledere, partnere og sluttbrukere, prosent.^a

	Prosjektleder		Partner	Sluttbruker ^b
	tilbyder	øvrige		
Utvikling og utprøving av opplæringstiltak	77	68	73	72
Utvikling av opplæringstiltak	13	10	10	-
Organisasjonsutvikling	1	8	7	14
Opplæring og organisasjonsutv. i kombinasjon	9	10	9	6
Annen type tiltak	0	5	2	9
Sum	100	100	100	100
Antall	93	105	196	122

^aOmfatter alle intervjuer (spørreundersøkelse)

^bData fra 599 sluttbrukere, omregnet til prosjekt

Tabell 3.3 viser at universiteter og høyskoler står for nær halvparten av opplæringen. Dette henger trolig sammen med den store andelen sluttbrukere med akademisk utdanning. Vi legger også merke til at virksomheten selv er den nest viktigste leverandøren av opplæringstjenester i denne sammenhengen. Der bedriften selv sto for opplæringen hadde målgruppen som oftest utdanning på videregående skoles nivå (artium, yrkesfag). Tabellen viser i siste kolonne tilsvarende tall for den delen av et representativt utvalg av befolkningen som har deltatt på opplæring siste året. Virksomheten selv kommer her ut som viktigste opplæringsleverandør. Vi legger merke til at i KUP står bedriften sjeldnere for opplæringen selv enn det som er vanlig ellers. Leverandører av varer og tjenester er nærmest fraværende sammenliknet med det som ellers er vanlig i

arbeidslivet. I følge disse tallene er det offentlige utdanningsinstitusjoner som særlig har blitt mobilisert.

Tabell 3.3. Hvem som sto for hoveddelen av opplæringen, KUP og arbeidsstyrken. Prosent.

	Sluttbrukere ^a	Lærevilkårs- monitoren ^b
Bedriften, virksomheten selv	21	33
Leverandører av varer eller tjenester	2	13
Universitet, høyskole – offentlig	40	} 22
Videregående skole, fagskole – offentlig	7	
Privat høyskole (f.eks. BI)	2	} 13
Privat videregående skole	1	
Andre private kursleverandører (f.eks. NKS)	8	
Studieforbund, fagforening, frivillig organisasjon	6	5
Andre, usikkert	14	14
I alt	100	100
N	391	5 660

^aOmfatter bare tiltak med vesentlig innslag av opplæring (data fra spørreundersøkelse)

^bKilde: Fafo/Statistisk sentralbyrå, arbeidskraftundersøkelsen. Personer 27-66 år som i løpet av de siste 12 måneder har deltatt på kurs, seminarer, konferanser o.l. hvor formålet har vært opplæring.

Bruk av arbeidsplassen som læringsarena har vært et viktig tema i KUP. I tre av fire tilfeller foregikk opplæringen i eget kurslokale, mens bare mellom en firedel og en tredel av tilfellene foregikk opplæringen på arbeidsplassen. Det at opplæringen foregikk på arbeidsplassen gir en pekepinn om at arbeidsplassen brukes som læringsarena i en tredel av prosjektene. I mellom 80 og 90 prosent av prosjektene var opplæringen knyttet til deltakernes daglige arbeidskontekst, selv om sluttbrukerne ikke er fullt så overbevist om at arbeidsplassen er brukt i stor grad.

Tabell 3.4 gir et mer detaljert bilde av hvordan og i hvilken grad arbeidsplassen ble utnyttet som læringsarena. Vi ser at nesten alle deltakerne har knyttet opplæringen til sin daglige arbeidskontekst, mens bare halvparten har involvert andre kollegaer i opplæringen. Nærmere analyse viser at det først og fremst er

studier hjemme som i minst grad tar utgangspunkt i arbeidskonteksten (problemstillinger, oppgaver eller utstyr). Det ser ut til å bety lite om opplæringen foregår på arbeidsplassen for å utnytte arbeidskonteksten. Likevel ser det ut til å være avgjørende for å gjøre bruk av ressurspersoner at opplæringen fysisk foregår på arbeidsplassen. Ytterligere analyse antyder samtidig at opplæring som i stor grad tar utgangspunkt i jobben også har en større tendens til å trekke inn andre virksomheter.

Tabell 3.4. Arbeidsplassen som læringsarena, prosent.

	Opplæringen tok utgangspunkt i problemstillinger, arbeidsoppgaver eller arbeidsredskaper i jobben	Andre i virksomheten, som ikke selv deltok i opplæringen, ble trukket inn som veiledere, diskusjonspartnere eller liknende
I stor grad	61	12
I noen grad	28	35
I liten grad	9	26
Ikke i det hele tatt	2	26
I alt prosent	100	100
antall	370	356
Spearman's korrelasjon	0,22 (p<0,001)	

70 prosent av sluttbrukerne deltok i opplæringen hovedsakelig i betalt arbeidstid. Det er også en viss sammenheng mellom *hvor* og *når* opplæringen foregikk: Deltakere som gjennomførte opplæring hjemme gjorde dette i større grad enn andre utenfor betalt arbeidstid, mens deltakere som fikk opplæring i eget kurslokale oftest gjorde dette med lønn. Blant de som gjennomførte hele eller noe av opplæringen i arbeidstiden, opplyste i overkant av 80 prosent også at det var avsatt skjermet tid til opplæringen. Blant de som gjennomførte hele opplæringen med lønn, hadde 90 prosent skjermet tid. Dette tyder på at arbeidsgivere som bekoster opplæring også legger til rette ved å skjerme arbeidstakerne i perioder slik at de kan konsentrere seg om å gjennomføre opplæringen.

Det store flertallet, nær 70 prosent, av sluttbrukerne sier det var svært eller ganske enkelt å kombinere opplæring med jobb. For arbeidstakere som ikke hadde avsatt skjermet tid var det en klart mindre andel som syntes det var enkelt å kombinere opplæring og jobb. Det er også en tendens til at de som gjennomførte en del av opplæringen hjemme ikke syntes det var så enkelt å kombinere med jobb. Når opplæringen var knyttet til arbeidskonteksten var det også en tendens til at deltakerne syntes det var enklere å kombinere med jobb. Av tabell 3.5 ser vi at tradisjonell undervisning med lærer samt ulike former for gruppearbeid eller prosjektoppgaver er de klart mest dominerende. Samtidig er det en klar tendens til at både gruppe-/prosjektarbeid og klasseromsundervisning kombineres med praksis på arbeidsplassen.

Tabell 3.5. Undervisnings- eller læringsformer, opplysninger fra prosjektleder, partner, og sluttbruker, prosent.

	Hvilke som ble brukt			Hvilke brukte mest tid på	
	Prosjektleder	Partner	Sluttbruker ^b	Prosjektleder	Partner
Forelesninger eller klasseromsundervisning	78	76	89	20	19
Gruppearbeid, kollokvier eller prosjektarbeid	84	78	77	19	19
Brevkurs	6	7	7	1	24
E-post, Internett, CD-rom, annen teknologistøtte	75	68	52	20	18
Praksis på arbeidsplassen eller trening i arbeidsoppg.	78	73	48	24	16
Ingen av disse	2	4	0		
Omtrent like mye på hver				17	5
I alt	(a)	(a)	(a)	100	100
Antall prosjekter	162	160	122	143	145

^aFlere alternativer mulig, kolonnesummer ikke relevante (over 100).

^bData fra 391 sluttbrukere (Døving mfl., 2003)

Knapt halvparten av personene har deltatt i opplegg med en eller annen form for teknologistøttet læring. Bare i en firedel av tilfellene ble datateknologien brukt til å utføre praktiske øvelser. Blant de som gjennomgikk teknologistøttet læring

var det likevel en klart større andel som syntes det var vanskelig å kombinere med jobb enn i tiltak uten slik teknologistøtte. Nærmere analyse viser også at eldre deltakere (opplæring med stor andel eldre) bruker IKT i mindre omfang enn andre. Opplæring levert av universiteter og høyskoler bruker oftere IKT enn opplæring levert av andre.

Tabell 3.6 viser noen resultater av prosjektgjennomføring i henhold til prosjektleders vurdering. Fire av fem prosjektledere rapporterte at arbeidsplassen fysisk ble brukt som læringsarena, en nesten like stor andel meldte at bruk av IKT eller multimedia har inngått i prosjektet. I overkant av en firedel av prosjektene omfattet opplæring for voksne på grunnskolenivå eller videregående nivå, av disse har halvparten bidratt til formell kompetanse for målgruppen. Bare åtte prosjekter omfattet opplæring på grunnskolenivå. Det har ellers foregått en god del utradisjonelt samarbeid og prosjektleder har fått forespørsler om mer informasjon, og det er en utbredt oppfatning om at det etablerte samarbeidet vil bli videreført.

Tabell 3.6. Resultater av prosjektgjennomføring.

	Prosent	Antall prosjekter med opplysninger
Bruk av IKT og multimedia har inngått i prosjektet.	73	411
Arbeidsplassen er (fysisk) brukt som læringsarena.	81	408
Opplæring for voksne på grunnskolenivå eller vg.s. nivå	27,5	400
Av disse: målgruppen har fått formell utdanning.	54	110
Av disse: på videregående skoles nivå	89	81
Endringer i virksomheten hvor opplæringen fant sted.	80	348
Henvendelser fra andre som ønsker informasjon om prosjektet	78	405
Samarbeid med aktører som en tradisjonelt ikke samarbeider med.	78	414
Av disse: Samarbeidet vil fortsette etter at prosjektet er ferdig.	84	347

Oversikt over deltakere i opplæring (sluttbrukerne)

Prosjektene har i varierende grad involvert sluttbrukere – programmet har som sådan ikke gitt støtte til gjennomføring av selve opplæringstiltakene.

Sluttbrukerne vil i denne sammenhengen dermed i praksis være pilotgrupper som prøver ut tiltaket eller de vil være de første som gjør nytte av det nyutviklede tiltaket. Tabell 3.7 viser antall deltakere innrapportert for prosjekter som fikk tildelt midler 2000-2003. Omkring 5 prosent av prosjektene meldte om null deltakere, og 15 prosent meldte om minst 100 deltakere. Åtte prosjekter meldte om minst 1000 deltakere, en firedel av det registrerte antall deltakere skriver seg fra disse åtte prosjektene. Dersom vi antar at de prosjektene vi har data for er representative, estimerer vi det samlede antall deltakere for disse 659 prosjektene til nokså nær 80.000. Tallene fra sluttbrukerundersøkelsen antyder et litt lavere gjennomsnittsantall per prosjekt, slik at dette anslaget kanskje er i overkant. Prosjektlederne ble også bedt om å anslå forventet antall deltakere de neste tolv månedene, relativt få prosjektledere har svart på dette spørsmålet. Anslagene varierer mellom null og 15.000, med median 50, og til sammen 53.000 forventede deltakere. Dette er kanskje noe optimistiske forventninger, men samlet sett skulle dette tilsi at det er realistisk å anslå det samlede antall deltakere til godt over 80.000.

Tabell 3.7. Antall deltakere etter søknadsår.

År	Gjennom- snitt	Antall prosjekter uten deltakere	Største antall deltakere	Antall prosjekter med data ^a	Samlet antall deltakere	Samlet antall prosjekter i KUP	Estimat antall deltakere
2000	141	3	3 000	152	21 422	177	24 957
2001	152	10	5 000	190	28 940	228	34 656
2002	86	16	3 000	182	15 597	195	16 770
2003 ^b	49	3	300	47	2 323	59	2 891
I alt	120	32	5 000	571	68 282	659	79 274

^aTall fra underveisrapporter, sluttrapporter og sluttbrukerundersøkelsen (Døving mfl., 2003).

^bSpredningsprosjekter ikke medregnet.

Sluttbrukerne har en svak overvekt av kvinner og har representanter for alle aldersgrupper 18-65 med et tyngdepunkt rundt 45 år. Yngste deltaker er 18 år og eldste er 65. Gruppen mellom 45 og 60 år er sterkest representert blant deltakerne i opplæringstiltakene i forhold til sin andel av befolkningen samlet. De yngste er svakest representert. Dette er interessant tatt i betraktning at deltakelse i voksenopplæring har en tendens til å falle fra 50 år og oppover. Disse tallene antyder dermed at programmet i bidrar til livslang læring.

Tabell 3.8 viser hvordan sluttbrukerne fordeler seg på ulike utdanningskategorier (opplysninger fra sluttbrukerne selv), tabellen viser også hvordan målgruppen for prosjektet fordeler seg etter utdanning (rapport fra prosjektleder). Rapporten fra prosjektleder angir bare omtrentlig hva som er den eller de ”mest vanlige” målgruppene for prosjektet (ikke hvor mange arbeidstakere det kan være snakk om innen hver kategori). Vi har også tatt inn tall for hele befolkningen i alderen 25-66 år (slik at færrest mulig skoleelever, studenter og pensjonister regnes med). Mønsteret i tabellen er ganske tydelig: Arbeidstakere med universitet- og høyskoleutdanning er klart overrepresentert i forhold til andel av befolkningen, mens øvrige grupper, særlig de bare med videregående allmennfag, er klart underrepresentert. Yrkesfag har omtrent så mange deltakere som andelen av befolkningen skulle tilsi. Samtidig vet vi at utdanningsnivået er lavere i de eldste aldersgruppene. For eksempel er det i gruppen 30-39 år i dag mindre enn åtte prosent som bare har grunnskole, mens det i gruppen 50-59 år er over 20 prosent. Vi har også sett at intervallet 45-59 år er godt representert blant sluttbrukerne. Dette betyr at universitet- og høyskoleutdannede innenfor den eldste gruppen faktisk er mer overrepresentert enn det som framgår av tabellen. Dette tyder dermed på at programmet, gjennom disse prosjektene, i størst grad har nådd frem til voksne med god utdanning i utgangspunktet.

Tabell 3.8. Sluttbrukerne, angitt målgruppe for prosjektene og hele befolkningen etter utdanning. Prosent.

	% sluttbrukere ^a	% av angitte målgrupper ^b	Befolkningen ^c
Ingen fullført utdanning	1	-	-
Avsluttet grunnskole	10	21	15
Videregående yrkesfag	23	32	} 57
Videregående allmennfag	10	15	
Universitet/høgskole t.o.m. 3/4 år	39	13	22
Universitet/høgskole mer enn 3/4 år	17	20	6
Sum	100	100	100

^aData fra 592 sluttbrukere

^bGrovt anslag basert på data fra 519 prosjekter

^cKilde: Statistisk sentralbyrå, pr 1. oktober 2001, personer i alderen 25-66 år

Nærmere analyser viser at blant kvinnelige deltakere har nærmere 60 prosent høyere utdanning mens mannlige deltakere dominerer innen yrkesfag samt blant personer bare med folkeskole. De eldste gruppene er dominert av folk med høyere utdanning, særlig de lengste universitetsutdanningene. Gruppen under 30 år er dominert av personer med grunnskole eller yrkesfag. Prosjekter som omhandlet opplæring på grunnskolens eller videregående skoles nivå har en overvekt av deltakere under 30. På samme måte har opplæringstiltak som har resultert i formell kompetanse på videregående skoles nivå en overvekt av deltakere under 45 år, mens tiltak som har gitt kompetanse på universitets-/høgskolenivå har overvekt over 45 år.

Analysene viser videre at der prosjektledere har oppgitt at deltakerne hovedsakelig har gymnas, viser det seg at deltakerne faktisk like ofte har høyere utdanning. Prosjektledere som melder at målgruppen hovedsakelig er folk bare med grunnskole, treffer brukbart selv om de fleste deltakerne i tilknytning til disse prosjektene faktisk har videregående utdanning (omkring 30 prosent i disse prosjektene har ikke utdanning utover grunnskolen). Hovedinntrykket er dermed

at jevnt over er utdanningsnivået hos sluttbrukerne noe høyere enn det prosjektleder har antatt.

I tabell 3.9 har vi klassifisert sluttbrukerne etter bransje. Vi ser av tabellen at helsesektoren og undervisning er klart overrepresentert blant sluttbrukerne i forhold til sin andel av den totale arbeidsstyrken i Norge. Helsesektoren dominerer enda mer dersom vi også tar hensyn til størrelsen på tilskuddet. I sum innebærer dette at over halvparten av sluttbrukerne arbeider i offentlig sektor, mens bare en tredel av Norges samlede sysselsetting er i offentlig sektor. Finans og forretningsmessig tjenesteyting, som tradisjonelt er EVU-intensive, ser vi har noe færre deltakere enn andelen av sysselsettingen skulle tilsi. Samtidig er varehandel og hotell/restaurant sterkest underrepresentert i programmet. Dette viser at det er flere store yrkesgrupper programmet ikke har lyktes å nå fram til i særlig grad.

Tabell 3.9. Sluttbrukere og arbeidsstyrken etter bransje. Prosent.

	Sluttbrukere	Alle sysselsatte ^a
Jordbruk og skogbruk	7	3
Fiske og fiskeoppdrett	3	1
Olje, bergverk	6	2
Industri	10	13
Kraft- og vannforsyning	1	1
Bygg- og anlegg	2	7
Varehandel, hotell- og restaurant	1	19
Transport og kommunikasjon	3	7
Forretningsmessig tjenesteyting, finans	4	11
Offentlig forvaltning	7	7
Undervisning	17	8
Helse- og personlige tjenester	36	18
Annen tjenesteyting	4	4
sum	100	100
antall	583	2 275 000

^aKilde: Statistisk sentralbyrå, arbeidskraftundersøkelsen 2002.

Tabell 3.10 viser hvordan sluttbrukerne og prosjektenes målgruppe fordeler seg på bedrifter i ulike størrelseskategorier. Tallene for alle norske aksjeselskap omfatter bare halvparten av arbeidsstyrken i Norge, men gir likevel et godt holdepunkt for å vurdere om programmet når fram til de minste bedriftene. Tallene viser at deltakelsen fra de minste bedriftene er godt i overkant av disse bedriftenes andel av sysselsettingen. Dette viser at programmet langt på vei har lykket med å nå fram til arbeidstakere i små og mellomstore bedrifter.

Tabell 3.10. Sluttbrukerne etter virksomhetens størrelse. Prosent.

Bedriftsstørrelse etter antall ansatte ^a	Sluttbrukernes virksomhet ^a		Prosjektenes målgruppe	Alle A/S ^c	
	Offentlig sektor	Privat sektor		% av alle A/S	% av ansatte
liten bedrift (20 eller færre)	39	43	33	90	32
mellomstor bedrift (21-100)	37	17	38	8	25
stor bedrift (101 eller flere)	24	40	29	2	43
Sum	100	100	100	100	100
Antall	348	236	573	83 254	1 123 186

^aData fra sluttbrukersurvey

^bGrovt anslag, basert på rapporter fra 519 prosjekter

^cKilde: Dun & Bradstreet, alle norske A/S med ansatte og aktivitet i 1999.

Tabell 3.11 viser hvordan sluttbrukerne fordeler seg geografisk. Knappt halvparten av prosjektlederne har oppgitt bare ett fylke for målgruppen, mens en tredel av rapportene har oppgitt hele landet. Den andre kolonnen i tabellen viser geografisk fordeling av målgruppen i følge prosjektleder. Som sammenlikningsgrunnlag viser vi også befolkningens fordeling på fylkene. Vi ser for eksempel at østlandsfylkene Oslo og Akershus og dels Hedmark og Buskerud er dårligere representert enn folketallet skulle tilsi. Samtidig er Oppland og Telemark sterkt overrepresentert. Nord-Trøndelag og Nord-Norge er jevnt over også overrepresentert (det lille negative utslaget for Finnmark skyldes små tilfeldigheter). Det kan dermed se ut til at utkantfylkene har en relativt større andel av sluttbrukerne i programmet. En nærmere analyse på

kommunenivå bekrefter dette inntrykket: kommuner med redusert arbeidsgiveravgift omfatter om lag 25 prosent av landets befolkning, men omfatter 35-40 prosent av sluttbrukerne i undersøkelsen. Dette indikerer at programmet i større grad har nådd ut til målgrupper i utkantene enn i sentrale strøk.

Tabell 3.11. Sluttbrukere og befolkningen etter fylke. Prosent.

	Sluttbrukere ^a	Målgruppe i følge prosjektleder	Hele befolkningen	Overrepr. ^b
Østfold	5,0	7,4	5,5	-9,5
Akershus	4,3	3,7	10,4	-58,5
Oslo	1,6	6,4	11,3	-86,3
Hedmark	2,6	3,7	4,2	-37,9
Oppland	10,2	8,0	4,1	150,2
Buskerud	2,9	4,3	5,3	-44,4
Vestfold	4,3	6,4	4,8	-9,0
Telemark	8,8	5,3	3,7	139,4
Aust-Agder	1,6	2,7	2,3	-31,8
Vest-Agder	2,4	3,7	3,5	-30,3
Rogaland	4,8	3,7	8,3	-41,9
Hordaland	17,1	7,4	9,7	76,3
Sogn og Fjordane	2,8	4,3	2,4	15,2
Møre og Romsdal	6,2	5,3	5,4	14,7
Sør-Trøndelag	5,9	8,0	5,9	0,2
Nord-Trøndelag	4,2	5,3	2,8	46,3
Nordland	7,3	5,9	5,3	36,1
Troms	6,4	4,8	3,4	89,7
Finnmark	1,6	3,7	1,7	-5,8
sum	100	100	100	
N	578	124		

^aTall fra sluttbrukersurveyen

^bAndel sluttbrukere i forhold til andel av befolkningen, prosent.

Vurdering av opplæringiltaket

Av tabell 3.12 ser vi at de aller fleste arbeidstakere som deltok opplevde opplæringen som relevant for både jobben og virksomheten. Vi ser også at disse korrelerer svært høyt, slik at det ikke kan skilles så skarpt mellom behovene i en bestemt jobb og behovene i virksomheten mer generelt. Samtidig korrelerer disse spørsmålene høyt med at opplæringen tok utgangspunkt i arbeidskonteksten, mens korrelasjon med involvering av ressurspersoner på arbeidsplassen er klart mindre. Opplæring som innbefattet praktisk trening på arbeidsplassen var i følge deltakerne klart mer relevant enn annen opplæring. Dette kan til sammen bety at bruk av arbeidskonteksten i opplæringen bidrar både til læringseffektivitet og faglig relevans. På samme måte finner vi at opplæring som bedriften selv står for har større faglig relevans. Opplæring levert av videregående skoler eller universitet/høgskole blir jevnt over vurdert som lite relevant for behovene i jobben eller i virksomheten fordi opplæringen har et generelt preg.

Tabell 3.12. Opplæringens relevans. Prosent.^a

	Opplæringen var svært godt tilpasset.....	
	de faglige behovene i jobben.	behovene i virksomheten.
Helt enig	39	41
Ganske enig	43	41
Verken enig eller uenig	12	11
Ganske uenig	3	5
Helt uenig	4	2
Sum	100	100
Antall	371	370
Pearsons korrelasjon	0,68 (p<0,001)	

^aTall fra sluttbrukersurvey (deltakere i opplæring)

Det er et sentralt spørsmål i hvilken grad programmet har bidratt til varige endringer i markedet for kompetanseutvikling. Av tabell 3.13 ser vi at i vel halvparten av tilfellene er det grunn til å vente at opplæringen også vil være tilgjengelig på mer permanent basis. Deltakerens (arbeidstakere som deltok i opplæring) samlede vurdering av tiltaket og i hvilken grad tiltaket var tilpasset bedriftens behov ser ut til å øke sannsynligheten for at tiltaket også vil være tilgjengelig i fremtiden. Selv om mange deltakere har begrenset grunnlag for å vurdere dette, gir det likevel en pekepinn om prosjektet gir varig virkning.

Tabell 3.13: Varig virkning? Prosent.^a

Var opplæringen et engangstiltak, eller vil være tilgjengelig også i fremtiden?	
Engangstiltak (vil antakelig ikke bli tilbudt flere ganger)	22
Vil være tilgjengelig i fremtiden	57
Ikke sikker	22
sum	100
Antall	391

^aTall fra sluttbrukersurvey (deltakere i opplæring)

Et sentralt mål med programmet var å bidra til utvikling av markedet for etter- og videreutdanning, prosjektenes grad av nyskaping blir dermed et kriterium for om programmet har lyktes. Vi ser av tabell 3.14 at vel en firedel av sluttbrukerne (deltakerne) er usikre på om det finnes andre opplæringstilbud som helt eller delvis dekker samme faglige innhold, mens en halvparten så stor andel av prosjektlederne og samarbeidspartnerne er usikre. Et stort mindretal av prosjektene har utviklet opplegg der det faglige innholdet helt eller delvis er tilgjengelig på andre måter. Imidlertid er det bare en tidel av prosjektledere og samarbeidspartnere som mener at det nye tilbudet overlapper helt med eksisterende, med andre ord er det store flertall av prosjekter nyskapende. Prosjektlederne og samarbeidspartnerne er nokså samstemte i dette spørsmålet, mens sluttbrukerne er noe mer tvilende om hvor nyskapende tilbudet er. Vel så

viktig som nyskaping i faglig innhold, er nyskaping i hvilke metoder opplæringstilbudet benytter. Mønsteret er nokså likt det vi fant for det faglige innholdet: Over halvparten av de som har en formening mener at det nye tilbudet som prosjektet har utviklet er nytt i forhold til eksisterende metoder.

Tabell 3.14. Eksisterende opplæringstilbud med samme faglige innhold? Prosent.

Kjenner du til om det finnes andre opplæringstilbud med samme faglige innhold?	Prosjekt- leder	Partner	Slutt- brukere ^a
Ja, med samme faglige innhold	9	11	21
Ja, som delvis dekker samme faglige innhold	29	28	15
Nei, ikke tilbud som dekker samme faglige innhold	48	47	35
Ikke sikker	14	13	29
I alt	100	100	100
Antall prosjekter	190	183	139

^aData fra 391 sluttbrukere, omregnet til prosjekt

Utvikling av arbeidstaker

Tabell 3.15 viser ulike former for utbytte av opplæringstiltaket for de arbeidstakerne som deltok. I følge disse tallene har tiltaket særlig bidratt til bedre arbeidsytelse, samt selvtillit og interesse for opplæring/utdanning. Økt interesse for opplæring og utdanning er også et bidrag til at etterspørselssiden i markedet for etter- og videreutdanning skal fungere bedre. Resultatene er ikke entydige, men det ser ut til at det er arbeidstakere med kortest utdanning (bare grunnskole) som fortsatt er minst motivert til mer opplæring (30 prosent sier de ikke har fått lyst til å ta mer opplæring). Videre er det opplæring som tar utgangspunkt i arbeidskonteksten og som er godt tilpasset virksomhetens behov som bidrar mest til at arbeidstakerne får lyst til å ta mer opplæring.

Tabell 3.15. Arbeidstakernes utbytte av opplæringen. Prosent.^a

	Gjør jobben bedre	Lært nye arbeidsoppg.	Lyst til å ta mer opplæring	Større jobbsikkerhet	Større tro på meg selv
Helt enig	38	33	44	34	36
Ganske enig	40	25	22	20	31
Verken enig eller uenig	13	15	16	15	16
Ganske uenig	4	6	5	8	4
Helt uenig	5	21	12	22	13
I alt	100	100	100	100	100
N	371	369	364	331	381

^aSluttbrukersurvey (arbeidstakernes egne vurderinger)

Samtidig er det disse med kortest utdanning som i størst grad mener at de har lært nye arbeidsoppgaver: Blant de med lang universitetsutdanning svarer 33 prosent klart nei på at de har lært nye oppgaver, mens blant de med bare grunnskole svarer bare 6 prosent helt uenig. For selvtillit og jobbsikkerhet er det et enda klarere mønster: jo lengre utdanning, desto mindre har opplæringen å bety for selvtilliten og jobbsikkerheten. Arbeidstakere som oppnådde ny formell kompetanse gjennom tiltaket har fått økt både jobbsikkerhet og selvtillit, i tillegg er det en tendens til at ny formell kompetanse har gitt tilgang til nye arbeidsoppgaver og det har gitt økt motivasjon til mer opplæring.

Tabell 3.16 viser at blant deltakere som har oppnådd formell kompetanse har over halvparten fått formell kompetanse på universitets- eller høyskolenivået, mens ingen har fått kompetanse på grunnskolenivå. Til sammenlikning svarte omkring 45 prosent av prosjektlederne at deltakerne ikke hadde oppnådd noen form for formell kompetanse som resultat av opplæringen. Her bør vi imidlertid understreke at omkring 15 prosent av de som i følge sluttbrukerundersøkelsen oppnådde formell kompetanse i form av kursbevis og liknende er i gråsonen mot det ikke-formelle. 85 prosent av respondentene mener at innholdet i opplæringen kan komme til nytte i ulike typer virksomheter, de øvrige 15 prosentene mener at opplæringen er nyttig bare for egen virksomhet. Det å oppnå formell kompetanse slår svakt ut i deltakernes vurdering av ulike typer utbytte, men er

helt avgjørende for deltakernes *samlede* vurdering. Dette betyr etter alt å dømme at en generell, samlet vurdering av opplæringen først og fremst avhenger av om deltakeren har tatt en eksamen eller fått et kursbevis.

Tabell 3.16. Formell kompetanse etter opplæringen. Prosent.^a

Grunnskolenivå	0
Videregående skoles nivå	13
Fagbrev eller deler av fagbrev	9
Studiekompetanse (helt eller delvis)	2
Universitets-, høyskolenivå	38
Annen formell kompetanse	19
Sertifikat	2
Kursbevis	14
Ingen formell kompetanse	30
Sum	100
N	377

^aTall fra sluttbrukersurvey

Hele 90 prosent av respondentene karakteriserer utbyttet som svært godt eller ganske godt. Nærmere analyser viser igjen at forankring i arbeidskonteksten og tilpasning til virksomhetens behov er sterkt utslagsgivende for deltakernes vurdering av utbytte. Praktisk trening slår jevnt over positivt ut på utbytte av opplæring, mens gjennomføring av opplæringen på arbeidsplassen jevnt over trekker ned. Andre måter å knytte opplæringen til arbeidsplassen slår til dels sterkt positivt ut på deltakernes vurdering: Involvering av ressurspersoner bidrar både til relevans og til utbytte i form av økt arbeidsytelse. Tilknytning til arbeidskonteksten (oppgaver, problemstillinger, utstyr) slår sterkt positivt ut på alle resultatene: Jo nærmere opplæringen er knyttet til arbeidskonteksten, desto større utbytte har deltakerne av opplæringen. Universiteter og høyskoler utmerker seg ved at de har svakere resultater enn opplæring gjennomført av virksomheten selv. Videre ser vi at de eldste arbeidstakerne melder om minst motivasjon, men litt større samlet utbytte.

Utvikling av virksomheten

Kompetanseutviklingsprogrammet skulle bidra til utvikling av markedet for kompetanseutvikling. Et sentralt spørsmål vil dermed være i hvilken grad programmet stimulerte utvikling av virksomhetene som brukere og kjøpere av tiltak innen kompetanseutvikling. Tabell 3.17 viser at ifølge opplæringsdeltakernes (arbeidstakernes) vurderinger er effektene størst med hensyn til ledelsens oppmerksomhet om opplæringsbehov i den aktuelle yrkesgruppen, mange arbeidstakere mener også at det er blitt bedre samarbeid med andre bedrifter. For de andre typene endringer er det mer beskjedne effekter.

Tabell 3.17. Endringer i virksomheten, arbeidstakernes vurderinger. Prosent.

	Endringer som følge av utvikling eller gjennomføring av opplæringstiltaket				
	Ledelsen blitt mer oppmerksom på opplæringsbehov i din yrkesgruppe	De tillitsvalgte blitt mer engasjert i opplæring	Flere i virksomheten deltar i opplæring	Virksomheten samarbeider bedre med skoler/ opplæringsleverandører	Bedre samarbeid med andre virksomheter om opplæring og utvikling
Svært stor grad	12	5	7	7	6
Ganske stor grad	37	17	26	30	36
Verken stor eller liten grad	29	35	23	22	25
Ganske liten grad	14	18	16	13	12
Ikke i det hele tatt	8	25	28	27	21
sum	100	100	100	100	100
Antall	308	293	304	257	250

Nærmere analyser indikerer at det i følge arbeidstakerne særlig er opplæring som tar utgangspunkt i arbeidskonteksten, som er godt tilpasset virksomhetens behov og som resulterte i formell kompetanse som gjør ledelsen mer oppmerksom på opplæringsbehov i den aktuelle yrkesgruppen. For at tillitsvalgte skal bli mer engasjert i opplæring, ser det ut til å være utslagsgivende at deltakerne sier de er svært fornøyd med tiltaket og mener at de har stort utbytte av opplæringen.

Tabell 3.18 viser tilsvarende hvilke resultater som prosjektet etter prosjektleders/partners vurdering har medvirket til i svært stor eller ganske stor grad. I følge disse tallene har prosjektene oppnådd mest med å heve arbeidstakernes jobbrelevante kompetanse. Prosjektene har i litt mindre grad bidratt til å bedre virkemåten for markedet for etter- og videreutdanning. Et viktig unntak her er imidlertid at bare et mindretall av de 30 virksomhetene vi har tall for har oppnådd bedre samarbeid på opplæringsområdet. Tendensen i tallene er den samme som i tilsvarende tall fra sluttbrukerne (for eksternt samarbeid har antakelig prosjektleder/partner bedre oversikt enn arbeidstaker). Det synes imidlertid som om sluttbrukerne har mindre tro på at tiltaket har ført til endringer i virksomhetene, for eksempel ved at virksomheten arbeider mer systematisk med kompetanseutvikling. En nærmere analyse antyder blant annet at opplæringstiltak som er forankret i arbeidsplassen i større grad bidrar til at virksomhetene arbeider mer systematisk med kompetanseutvikling.

Tabell 3.18. Resultater i virksomhetene, prosjektleders og partners vurdering. Prosent.

Prosjektet/tiltaket har ført/bidratt til ...	prosjektleder		partner	
	% svært/ganske stor grad	N	% svært/ganske stor grad	N
at virksomhetene arbeider mer systematisk med kompetanseutvikling for sine ansatte.	62	156	68	146
at virksomheten samarbeider bedre med skoler/opplæringsleverandører ^a	59	27	55	29
et bedre samarbeid med andre virksomheter om opplæring ^a	32	28	45	29
at ansatte gjør en bedre jobb i virksomheten.	80	151	83	145
at ansatte har lært å utføre andre oppgaver innen virksomheten.	58	156	60	143
virksomhetene som deltok har blitt bedre til å klargjøre/uttrykke kompetansebehov	67	147	70	139

^aSpørsmål stilt bare til kompetanseetterspørreere

Av tabell 3.19 ser vi at for omkring to tredeler av prosjektene har resultatene eller produktene blitt formidlet til andre enn dem som deltok i prosjektet. Blant disse har omkring halvparten tatt resultatene i bruk, men både prosjektleder og

særlig partner er nokså usikre på dette spørsmålet. Videre tror praktisk talt alle informantene at opplæringstiltaket ikke er et engangstiltak, men vil være tilgjengelig i fremtiden. Sammen med de antatte virkningene i virksomhetene burde dette indikere moderat eller god spredning og institusjonalisering av prosjektresultater.

Tabell 3.19. Spredning av prosjektresultater, prosjektleders og partners vurdering. Prosent.

	Formidlet til andre		Dersom formidlet, tatt i bruk?	
	prosjektleder	partner	prosjektleder	partner
Ja	72	62	48	49
Nei	25	23	32	16
Vet ikke	4	15	20	34
Sum	100	100	100	100
Antall	200	196	143	122

Prosjektenes måloppnåelse

Tabell 3.20 viser i hvilken grad prosjektets overordnede målsetning ble oppnådd i følge både prosjektleders og samarbeidspartners vurdering. Vi ser at svarene klumper seg sammen rundt ”høy” måloppnåelse, og at svarene fra samarbeidspartner fordeler seg omtrent helt likt med svarene fra prosjektleder. En nærmere analyse prosjekt for prosjekt viser brukbart samsvar mellom prosjektleders og samarbeidspartners vurderinger, dette tyder på at prosjektene jevnt over har kommet godt i havn.

Tabell 3.20. Oppnåelse av prosjektets overordnede målsetning, prosjektleders og partners vurdering. Prosent.

	prosjektleder	partner
Fullstendig måloppnåelse	16	18
Høy måloppnåelse	66	57
Delvis måloppnåelse	15	21
Lav måloppnåelse	2	3
Ingen måloppnåelse	2	1
I alt	100	100
Antall	197	185

Nærmere analyser viser at prosjekter som rapporterer om god måloppnåelse også rapporterer at prosjektet ble gjennomført i samsvar med planen. Det ser også ut til at prosjekter med god måloppnåelse i større grad har formidlet resultatene til andre enn dem som deltok i prosjektgjennomføringen. Vi vet ikke sikkert om dette skyldes at prosjekter med gode resultater er lettere å formidle eller om (noen av) informantene regner inn formidling som en del av måloppnåelsen. Prosjekter som melder om god måloppnåelse melder også om resultater i virksomhetene, f.eks. at virksomhetene arbeider mer systematisk med kompetanseutvikling for medarbeiderne. Vi kan anta at slike resultater på samme måte regnes med som en del av måloppnåelsen for prosjektet. Til slutt noterer vi at der lite samarbeid mellom bedriftene og lite motivasjon hos

arbeidstakerne er en ubetydelig hindring, har prosjektene en tendens til å rapportere om bedre måloppnåelse.

I tillegg til at det forventes at prosjektene som støttes av KUP skal bidra til nyskaping, antas det at utviklingsprosjektene *ikke* ville blitt gjennomført uten offentlig finansiering. Vi er altså interessert i hva som ville vært situasjonen for de aktuelle prosjektene om programmet ikke hadde eksistert (den kontrafaktiske situasjonen). Tabell 3.21 viser at en klar majoritet tror at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten tilskudd. Det er ingen sammenheng mellom hvor nyskapende prosjektet er og tilskuddets betydning for gjennomføring.

Tabell 3.21. Programmets betydning for gjennomføring, prosjektleders og partners vurdering. Prosent.

	KUP		KIL ^a	VSP ^b
	Prosjekt- leder	Partner		
Ja, uten endringer	4	4	7	3
Ja, på samme måte, men på et senere tidspunkt	7	7	0	6
Ja, men prosjektet ville vært mindre nyskapende	10	10	23	27
Ja, men mindre nyskapende og senere tidspunkt	6	5	23	21
Prosjektet ville ha blitt utsatt på ubestemt tid	5	4	7	18
Nei, prosjektet ville ikke blitt gjennomført	66	56	40	24
Ikke sikker	3	14	-	-
I alt	100	100	100	100
Antall	200	196	30	33

^aDøving mfl. (2003)

^bDøving mfl. (2002)

I to tidligere evalueringer (Verdiskapingsprogrammet for mat - VSP, Døving mfl., 2002; Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket - KIL, Døving mfl., 2003) stilte vi tilsvarende spørsmål, resultatene av disse har vi tatt i tabellen for direkte sammenlikning. I følge disse tallene har KUP større betydning for prosjektgjennomføring enn de to andre programmene. Tabellen gir en klar indikasjon om at KUP i stor grad utløser eller setter fart på utviklingsarbeid innen etter- og videreutdanning. Innenfor programmer drevet av SND (nå

integrert i Innovasjon Norge) er det vanlig at for 10-20 prosent av prosjektene hadde ikke tilskuddet noen vesentlig betydning for gjennomføring (Hauknes mfl., 2000). Dette tyder på at programmet har hatt god addisjonalitet og at det er på nivå med liknende program.

3.2 Spredning og institusjonalisering

I programmets spredningsfase fra årsskiftet 2002-03 ble det arbeidet mest systematisk med å oppnå varige effekter av utviklings- og opplæringstiltakene. Spredningen foregikk både på prosjektnivå (i og mellom prosjekter) og på programnivå (programsekretariatets og styrets spredningstiltak). Vi skal se på begge nivåene ved å drøfte hva KUP har oppnådd i form av resultater som er blitt spredt og hvilke arbeidsmåter som ble benyttet. Vi illustrerer disse poengene ved hjelp av tre eksempler på spredningsprosjekter som også viser hvilke barrierer som hindrer opplæringsprosjekter i å få forlengede effekter. Deretter sammenlikner vi hvordan spredning kan skje langs en geografisk dimensjon med hvordan spredning skjer mellom bransjer. Vi ser også på hvor sentralt det er å forankre opplæringstiltak i virksomhetene og hos ledelsen. Til slutt tar vi opp utdanningsinstitusjonenes rolle i spredningsarbeidet og hvordan KUP har samarbeidet med det offentlige virkemiddelapparatet.

Spredning er arbeidet med å formidle prosjektresultater og erfaringer fra samarbeid om opplæring til nye brukere. Hvis erfaringene forankres blant tilbydere og etterspørrere av kompetanse i den grad at nye former for opplæringspraksis oppstår, kan vi si at prosjektene er blitt *institusjonaliserte*. Da programstyret for KUP i 2003 diskuterte anvendelse av virkemidler, la det vekt på at:

”... spredning skal besørge at gode metoder og modeller for læring på arbeidsplassen tas i bruk i etablerte opplæringsmiljøer og i arbeidslivet etter behov. En slik

institusjonalisering av erfaringer og resultater vil kunne gi utviklingsarbeidet varig effekt og verdi” (Referat fra programstyremøte, sak 04/03).

De mer indirekte virkningene av KUP-prosjekter, som bare delvis er et resultat av økonomisk støtte fra programmet, kaller vi *spin-off effekter*.

Hva spres og hvilke spredningsmåter fungerer?

Prosjektresultater som spres og institusjonaliseres omfatter alt fra kurs og opplæringsmoduler, til samarbeidsmodeller og hjelpemidler for kompetansekartlegging. De vanligste spredningsmekanismene er:

- nettverk som kan utvikles til møteplasser for etter- og videreutdanning
- samarbeid i og på tvers av bransjer
- elektronisk formidling, særlig nettbasert

Prosjektlederne og andre prosjektdeltakere som var aktive i spredningsarbeidet (spredningsaktører) la vekt på følgende arbeidsmåter for å spre resultater fra prosjektene:

- Bruk av pilotvirksomhet for å prøve ut nye opplæringstilbud
- Samarbeid med potensielle brukere av nye opplæringstilbud
- Spredning til andre kommuner/fylker
- Informasjonstilbud til det brede publikum

Den relativt utbredte bruken av pilotvirksomheter under utprøvingen av opplæringstilbudene tyder på at opplæringen utformes med utgangspunkt i virksomhetsnivået. Det framgår imidlertid av våre intervjuer med prosjektledere og spredningsaktører at den geografiske spredningen oppsto litt tilfeldig etterhvert som prosjektene var i ferd med å avslutte sine opprinnelige planer. Det er påfallende at prosjektlederne og spredningsaktørene i undersøkelsen vår,

utført våren 2005, ga sprikende svar om hvilke spredningsmåter som ble benyttet.

En tidligere utført survey blant prosjektledere og partnere i KUP-prosjektene viste at i omkring to tredeler av prosjektene har resultatene blitt formidlet til andre enn dem som deltok i prosjektet. Blant disse har omkring halvparten tatt resultatene i bruk, men både prosjektleder og særlig partner er nokså usikre på dette spørsmålet (Døving mfl. 2004:37f). Dette henger trolig sammen med at KUP tildels hadde relativt små krav til formalisering før prosjektgodkjenning. Derfor kom spredningen som et påheng og ble lite diskutert innad i prosjektene før i slutfasen. Samlet sett styrker dette inntrykket av en treg overgang fra mobiliseringsfasen til en fase der resultatene skulle spres og forankres. Utvikling av opplæringstiltak med varighet ut over prosjektfasen var i liten grad styrende under gjennomføringen av prosjektene. Virkningene av de enkelte prosjektene blir derfor mer diffus.

Spørsmålet om kommersialisering av prosjektresultater ble ikke gitt stor oppmerksomhet i KUP. Dette har sammenheng med at man i utgangspunktet ønsket et program med liten medvirkning fra 'mellommenn og kompetansemeklere' som primært kunne anse KUP som sitt levebrød. Med unntak av visse problemer med å spre resultater som private kompetansetilbydere fikk opphavsrett til, har det deltatt så pass få kommersielle aktører i prosjektene at kommersialisering og opphavsrettigheter ble lite diskutert. Vår beskrivelse av KUP som en møteplass i stedet for en markedsplass gjelder dermed for hele programperioden.

Tre eksempler på spredningsprosjekter

For å illustrere hvordan spredning og institusjonalisering skjedde i praksis skal vi se nærmere på prosjekter. Våre tre innrammede case tar utgangspunkt i

kommunal opplæring i Troms, en bred kompetansesatsing i fylkene Hedmark og Oppland samt et spredningsprosjekt mellom bransjer i prosessindustrien.

Boks 3.1: KLOK – universitetsinstitutt som motor i kommunal opplæring

Prosjektet skulle bidra til utvikling av nye læringsformer basert på tettere samarbeid mellom tilbyder og etterspørre i kompetansemarkedet ved å ta i bruk arbeidsplassen som arena for læring. Prosjektet KLOK (Kommunal Læring, Omstilling og Kompetanse) ble til i et samarbeid mellom Tromsø kommune, Kommunal Kompetanse og Universitetet i Tromsø. Det ble lagt til rette for at den enkelte kursdeltaker, samt arbeidsgiver, tilegnet seg omstillings- og endringskompetanse. Opplæringstiltaket, som ga formell uttelling i form av studiepoeng, omfattet studier av moderne organisasjoner, omstilling og omstillingseffekter, samt kompetanseutvikling for den enkelte. I spredningsfasen var målsetningen å utvikle resultater fra prosjektet for å etablere et kurstilbud for ledere i kommuner der omstillingskompetanse var et sentralt behov, gjennom et formelt og vektallsgivende kurstilbud.

Det har siden oppstarten i 2001 vært inntil to årlige kull som har gjennomført studiene, både i Tromsø kommune og i flere andre kommuner i Nord-Norge med om lag 30 personer per kurs. Kurset inngår nå i et EVU-tilbud ved UITØ, og gir 30 studiepoeng på bachelornivå. Det har også blitt holdt et oppfølgingskurs, Etterpåklok, som ikke gir studiepoeng, men som tilbys dem som har gjennomført KLOK.

Kursopplegget oppfattes som vellykket fordi det var basert på problemstillinger hentet fra deltakernes arbeidspraksis. Gjennom at bidragsytere til undervisningen hadde bakgrunn eller jobbet innen kommuneledelse, og dels ved at kurset tok utgangspunkt i en pågående omorganisering av kommunal forvaltning, fikk kurset en konkret innretning som samtidig bidro til å gi det relevans for kursdeltakerne i deres hverdag. I tillegg bidro deltagelse fra ansatte innen de fleste fag- og ansvarsområder i deltakerkommunene til å skape felles forståelse blant dem og forståelse for kommunenes helhetlige ansvarsområde. I enkelte kommuner manglet det forankring av kurset som bidrag til lederutviklingen, i toppledelsen, og dette har redusert ringvirkningene av kurset i disse kommunene.

Ringvirkninger

- Med utgangspunkt i KLOK har det utviklet seg et personnettverk mellom de deltakende kommunene. Nettverket har senere blitt brukt i forbindelse med et internt KS-prosjekt som går på endringsledelse og motivering.
- De som har deltatt sier de har endret sin måte å jobbe og lede på, og de har etablert mer samarbeid på tvers av etatene.

Boks 3.2: Kompetanseheving i innlandet, Hedmark og Oppland (KIHØ)

Spredningsprosjektet "Kompetanseheving i Innlandet, Hedmark og Oppland" bygde på ialt 73 KUP-prosjekter som pågikk i de to fylkene 2000-2002. Etter at KUP-midlene var oppbrukt ved utgangen av 2003, overtok de to involverte fylkeskommunene finansieringen av spredningsarbeidet som bestod av en "regional utviklingsmodell". Spredningen ble videreført gjennom 11 delprosjekter, fordelt på "nettverk for erfaringslæring" og "åpne tilbud om idé- eller utviklingsverksted. Noen delprosjekter har bestått av kortvarige kurs: f.eks. ettermiddagskurs i virksomhetsintern kommunikasjon i kjølvannet av en fusjon, eller et éndags kurs i lokalkunnskap for å forbedre tilbudet overfor turister. Andre delprosjektet satset mer på langvarig opplæring som ga formell kompetanse, for eksempel opplæring av ufaglærte fram mot fagbrev.

KIHØs har lyktes å spre opplæringstilbud til andre virksomheter i samme lokalsamfunn eller i samme bransje. Et eksempel på spredning til andre bransjer er at en samarbeidsmodell, anvendt i et nettverk mellom aluminiumsbedrifter ("Studietrappa"), ble spredt til næringsmiddel- og trebearbeidende industri.

Ringvirkninger

- Samme type kortvarig opplæring er blitt tilbudt nye deltakere, men opprinnelige deltakere har i mindre grad blitt tilbudt utdypende opplæring som leder til formell kompetanse.
- En modell for å spre og repetere utdanningstilbudene til alle deler av de to fylkene er blitt anvendt. Fylkeskommunenes forpliktende oppfølging kan innebære en langvarig støttestruktur for kompetanseutvikling i Hedmark og Oppland.

Boks 3.3: Spredning fra bransje til bransje i prosessindustrien

Spredningsprosjektet "Nettverksbygging mellom prosessprosjekter i KUP" fikk støtte til en nettportal der alle tretti KUP-prosjekter som hadde foregått i prosessindustrien ble gjort fritt tilgjengelige. Daværende PIL-skolen innledet samarbeid med medlemsbedriftene for å spre et videreutdanningstilbud for fagarbeidere i treforedlingsindustrien til andre bransjer i prosessindustrien. Kursene er delvis tilpasset hver bransje og til en viss grad også den enkelte bedrift. Spredningen fra bransje til bransje skjedde slik i oppstillingen nedenfor viser (antall bedrifter involvert i opplæring i parentes).

- treforedling: videreutdanning av fagoperatører i papirproduksjon (5); planlagt spredning til prosessen før papirproduksjon (7-8 bedrifter).
- aluminiumsproduksjon (5); videre spredningsplaner: aluminiumsstøping
- kjemisk industri: videreutdanning av fagoperatører i kjemi og prosess (planlagt 5)

Suksessfaktorer

- løpende kommunikasjon mellom Industriskolen (tidligere PIL-skolen) og kontaktpersoner i bedriftene
- opplæringstiltakene, og særlig spredningsarbeidet, var forankret i ledelsen

En viktig hindring man støtte på var at enkelte mente at teoripensum ble for lite tilpasset ved spredning fra en bransje til en annen bransje, f.eks. fra treforedling til aluminium. En løsning på denne utfordringen var bedre tilpasning av innholdet opplæringen med blant annet forlenget teoriundervisning og innarbeiding av eksempler fra egen bedrift i opplæringsopplegget..

Resultater i bransjer

Industriskolen er nå også i ferd med å bli engasjert av Alcoa til å bistå med opplæring ved ny aluminiumsfabrikk på Island. Norske Skog samarbeider med Industriskolen om spredning fra papirproduksjon til andre ledd i verdikjeden (blekeri og resirkulering).

Spredning og forankring i utdanningsinstitusjonene

Det er utstrakt kontakt mellom de aktuelle prosessbedriftene og regionale høyskoler. I tillegg samarbeides det om bruk av (tekniske) fagskoler i videreutdanning av fagoperatører. Som alternativ til fjernundervisning utvikles det i bedriftenes nærmiljø ulike opplegg for faglig veiledning i samarbeid med utdanningsinstitusjoner.

Barrierer i arbeidet med spredning og institusjonalisering

Gjennom casestudier og intervjuundersøkelser har vi fanget opp hva som oppfattes som viktige hindringer for å få til en god spredning av prosjekresultatene. Både spredningsaktører og prosjektledere vektlegger i stor grad de samme typer hindringer i spredningsfasen av prosjektet. Tabell 3.22 gir en oppsummering av hva spredningsaktører og prosjektledere framhever som hindringer.

Tabell 3.22: Viktigste hindringer i spredningsarbeidet^a

Hvor ligger problemet	Type problem
Bedriftene/ledelsen	Å få opplegget forankret hos ledelsen
	Å få ledelsen til å frigi tid/ressurser til at de ansatte kan benytte tilbud
	Prisen på opplæringsprodukter er for høy
	Dårlig utstyr i bedriftene
Ansatte/sluttbrukere	Målgruppen mangler motivasjon
	Lav IKT-kompetanse hos de ansatte
Tilbydere	Manglede ressurser til drift av opplæringstilbud
	Oppfølging av bedrifter er tidkrevende
	Eierrettigheter til opplæringsproduktet er uavklart eller ligger hos tilbyder

^aOpplysninger fra 35 prosjektleder og spredningsaktører

Hindringer knyttes til finansiering av tilbudene, både til drift av prosjektet og ved at tilbudene blir så dyre at etterspørrene ikke har råd til å ta tilbudene i bruk i den utstrekning tilbyder kunne ønsket seg. Andre hindringer oppfattes som ressursproblemer: For utviklere av opplæringstilbud tar det for mye tid å følge opp bedriftene; og blant etterspørrene er det vanskelig å frigi tid og ressurser slik at ansatte kan ta tilbudene i bruk. I KLOK-prosjektet ble det lagt vekt på en form for skreddersøm der deltakerne kunne påvirke valg av innledere og pensum, dog innenfor rammen av en fastsatt studieplan. Ved oppstart av kurs i

en kommune identifiseres en kontaktperson som står for den praktiske planleggingen i samarbeid med universitetet, som bidrar til å rekruttere deltakere i den aktuelle kommunen, og som bistår i veiledning av studentene. I etterkant av kurset bygges det opp nettverk mellom tidligere brukere.

Geografisk spredning og spredning i bransjer

Både i prosessindustrien og i KIHO har opplæringstiltak blitt spredt fra bransje til bransje. I prosessindustrien begynte spredningen med utgangspunkt i erfaringer i papirbransjen, disse erfaringene ble så spredt til aluminiumsbransjen og deretter til kjemisk industri. Innenfor KIHO skjedde spredningen med utgangspunkt i aluminium og deretter til næringsmidler og trebearbeidende industri.

KIHO hadde sitt geografiske tyngdepunkt på det indre Østlandet, mens prosessindustriens prosjekter har vært mindre geografisk relatert. I begge eksempler har aktive prosjektsekretariater betydd mye for spredning fra bransje til bransje. Dette står i kontrast til den mye lettere strukturen som KLOK representerer. I dette prosjektet foregikk spredningen i Troms fylke hovedsakelig ved hjelp av et nettverk av kontaktpersoner knyttet sammen av et universitetsinstitutt i Tromsø. I prosessindustrien er det utviklet samarbeidsallianser mellom bedrifter og noen utdanningsmiljøer i Sør-Trøndelag, Stord/Haugesund og Telemark; mens det geografiske nedslagsfeltet i KIHO naturlig nok er konsentrert om Hedmark og Oppland. Videreføringen av KIHO er nå blant annet koplet til Norges forskningsråds satsing på regionale høyskoler. Dette er en naturlig videreføring av KIHOs arbeidsmåte, som støttet seg til mellommenn eller ulike kompetansemeklere. I prosessindustrien har et felles opplæringssekretariat (PIL-skolen, senere kalt Industriskolen) vært aktivt, men mye av spredningen både geografisk og til andre bransjer var styrt av virksomhetenes egeninnsats.

På bakgrunn av dette er det grunn til å stille spørsmål om det med utgangspunkt i slike spredningsmekanismer har utviklet seg spredningsmodeller som vil leve videre etter at KUP er avsluttet. I den grad spredningsmekanismene er blitt systematisert til noe mer overordnet, finner vi i hvert fall to spredningsmodeller: den bransjevis og den regionale. Vår analyse av spredningsprosjektene indikerer at det kan være en ulempe å skjelne skarpt mellom en bransjevis og en fylkesvis tilnærming til erfarings- og resultatspredning fra opplæringsprosjekter.

I praksis viser det seg at bransjene danner utgangspunkt for spredning av resultater til det regionale nivået. Dette så vi i KIHO som i utgangspunktet var definert på regionalt nivå. KIHO-prosjektet benyttet blant annet eksisterende nettverk i den aluminiumsbearbeidende industrien på det indre Østlandet. Bransjeorganisasjonene har medlemsbedrifter som er geografisk spredt, og hvert fylke er dekket av bedrifter tilhørende et spekter av bransjeorganisasjoner. På den måten foregår resultatspredning i fylkene, uavhengig av hva det fylkeskommunale apparatet organiserer innenfor sitt ansvarsområde. Spredning på regionalt nivå kan derfor være igangsatt enten ut fra et bransje- eller et fylkesperspektiv. Evalueringen tyder derfor på at en fylkesvis og en bransjevis strategi er overlappende og supplerende, og at begge strategiene er forankret hos aktører som bidrar til fortsatt arbeid med kompetanseutvikling etter at KUP avsluttes.

Spredning og institusjonalisering på virksomhetsnivå

Ettersom det sentrale målet med KUP var å stimulere opplæring i private og offentlige virksomheter på en måte som innebar at arbeidsplassen ble tatt i bruk som læringsarena, vil vi i dette avsnittet rette søkelyset mot spredning og institusjonalisering på virksomhetsnivå. Vi vil i den sammenheng se på betydningen for spredning av at opplæringen er godt forankret på ledernivå i virksomhetene og inngår i den løpende planlegging.

Forankring i ledelsen

En entydig observasjon fra caseprosjektene er at det har stor betydning å forankre prosjektet hos ledelsen. Dette har vist seg avgjørende i vellykte prosjekter, både når det gjelder gjennomføring og videre arbeid med å spre og institusjonalisere virkningene av prosjektet. Ikke minst er denne forankringen viktig for å kunne ta i bruk arbeidsplassen som læringsarena. I noen grad har man i prosjekter strevd med å få aksept for et skille mellom ordinær drift og læringsaktivitet, spesielt når det har dukket opp spørsmål om hvor mye tid ansatte kunne bruke. Her har forankringen i toppledelsen vært en viktig brekkstang for å sikre at deltakerne reelt fikk bruke tiden avsatt til prosjektarbeidet, og ikke blandet dette inn i ordinær drift.

Som ledd i bestrebelsene på å forankre prosjektene i ledelsen, forekommer det at selve prosessen med å gjennomføre prosjektene, tillegges egenverdi fordi det bidrar til utvikling av samarbeidsrelasjonene. Dette henger sammen med at organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling ofte sammenveves i prosjektene. Like viktig som resultater i form av opplæringstiltak, kan de indirekte virkninger i virksomhetene være. Dette kan for eksempel dreie seg om at ansatte fra flere avdelinger og fra ulike stillingskategorier kommer sammen og diskuterer spørsmål definert som en kompetanseutfordring, uten at det strengt er tale om opplæring som gir individuelt læringsutbytte. Casestudiene tyder på at organisasjonsendringer styrkes hvis et opplæringsprosjekt pågår samtidig. Vi har imidlertid sett tendenser til at sammenvevingen av opplæring med organisasjonsutvikling kan gjøre det individuelle læringsutbyttet diffust.

Opplæring innenfor virksomhetsplaner

Et tegn på at opplæringen forankres i virksomheten er at den inngår i nye praksisformer eller at den integreres i virksomhetens løpende planlegging. Et eksempel på det siste er et KUP-prosjekt ved fem sykehjem, spredt på tre fylker,

som førte til at det ble utarbeidet en kompetanseplan for alle ansatte (Døving mfl. 2005:128). I denne prosessen har det betydning at ledelsen er pådriver i å lage planer med henvisning til opplæringsbehov.

I andre prosjekter har vi sett at formelle planer kan ha mindre betydning enn innarbeidede praksisformer. Selv når det foreligger opplæringsplaner, er spredningen først og fremst knyttet til innarbeidede praksisformer. Den inngår sjeldnere i langsiktig eller strategisk planlegging på foretaksnivå. Et eksempel på dette finner vi i deler av prosessindustrien der etter- og videreutdanning er integrert i virksomhetenes personal- og opplæringsfunksjon, relativt uavhengig av avtaleverket på arbeidslivsområdet (se kapittel om partene).

Når det viser seg at formelle opplæringsplaner kan være av mindre betydning, blir det viktig å se om virksomhetene har endret sin praksis eller tenkning på opplæringsområdet og om denne endringen er institusjonalisert i betydningen mindre avhengig av ildsjeler. Dette observerer vi i prosessindustrien, men jo sterkere institusjonalisering, desto oftere dreier det seg om spin-off effekter med svakere bånd til den opprinnelige KUP-bevilgningen. Et KUP-prosjekt samvirker jo med mange andre forhold, særlig i tilknytning til organisasjonsutvikling - som tilsammen definerer kompetansestrategien i en bedrift.

I intervjuer med 35 prosjektledere og spredningsaktører mente et flertall at prosjektene ville ha forlenget eller varig virkning. Da de i et oppfølgingsspørsmål ble spurt om opplæringen ville bli tilbudt andre ansatte i virksomheten, svarte like mange "vet ikke" som "ja". Selv om institusjonalisering av prosjektresultater består av andre tiltak enn å tilby opplæring til flere, bekrefter disse svarene at de langvarige virkningene av noen KUP-prosjekter forblir diffuse.

I KLOK-prosjektet ble deltakerne gradvis mindre avhengige av kursarrangøren etterhvert som de involverte etatene innså gevinsten av samarbeid på tvers. Deltakerne fikk da økt forståelse for kommunens helhetlige ansvarsområde og tendenser til sektortenkning ble motvirket. Deltakerne sier de har endret sin måte å jobbe og lede på. Dessuten samarbeider de nå i større grad på tvers av etatene innenfor virksomhetsområder som barneomsorg, kart, IKT og økonomistyring.

Det framgår av våre intervjuer med partsrepresentanter at KUP har styrket virksomhetenes forståelse av kompetanse som en viktig konkurransefaktor. Både arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentanter påpeker at den økende konkurransen om arbeidskraft gjør at denne oppfatningen nå brer seg blant flere virksomheter enn dem som konkurrerer på utenlandske markeder. Likevel påpekes det at bevisstheten om kompetanse som konkurransefaktor er sterkest i virksomheter som er utsatt for konkurranse langs kunnskapsdimensjonen.

Oppsummering om forankring på virksomhetsnivå

Selv om prosjektene i KUP levde opp til målsetningen om å ta utgangspunktet i læringsbehov og -aktiviteter i arbeidsorganisasjonen, har de i spredningsfasen fått en utfordring med å forankres så godt i arbeidsorganisasjonen at virkningene ble varige. Forankring i ledelsen bidrar til at effektene av opplæringen blir forsterket. Nært forbundet med dette er innpasning av opplæring i organisasjonsutvikling, forutsatt at man ikke mister av synet at det skal gi individuelt læringsutbytte. Like viktig som at prosjektene forankres i formelle opplæringsplaner i virksomhetene, er det at virksomhetenes innarbeidede praksis sikrer systematisk opplæring for alle grupper av ansatte. Dermed forlenges virkningene av KUP-prosjekter og de blir mindre avhengige av enkeltpersoners entusiasme.

Utdanningsinstitusjonenes rolle

I et program med målsetning om å forbedre kommunikasjonen mellom tilbydere og etterspørrere av kompetanse er det viktig å se om utdanningsinstitusjonene har tilpasset seg virksomhetenes kompetansebehov. I KLOK viste Universitet i Tromsø evne til å utvikle målrettede tilbud i nært samarbeid med kommunale brukere og tilpasse opplæringen til forholdene i hver kommune. I arbeidet med å videreføre prosjektet bruker universitetet en lett styrende hånd for å vedlikeholde nettverket mellom kommuner, uten å påføre dem mye administrasjonsarbeid. Innenfor prosessindustrien foregår videreutdanningen av fagoperatører i samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag, mens andre prosessbedrifter samarbeider med høyskoler i sine respektive fylker. Dette samarbeidet som startet før KUP ble lansert, er forsterket i løpet av spredningsarbeidet i prosessindustrien. I begge tilfeller er derfor kommunikasjonen mellom tilbydere og etterspørrere styrket.

Virkemiddelapparatets rolle

Ettersom offentlige og private virksomheter benytter seg av det offentlige virkemiddelapparatet når de styrker sin egen kompetansestrategi, har vi sett på hvorvidt KUP har støttet seg til virkemiddelapparatet. Vi skiller mellom kontakter på program- og prosjektnivå.

Kontakter på prosjektnivå

I KUP har kontaktene med virkemiddelapparatet særlig blitt utviklet gjennom prosjekter. Dette så vi blant annet i spredningsprosjekter hvor Aetat var inne i styringsgrupper for paraplyprosjekter i Telemark, sammen med fylkeskommunens opplærings- og næringsutviklingsavdelinger som rår over virkemidler på fylkesnivå. I andre prosjekter var det imidlertid vanskelig å trekke aktivt med Aetat og andre store, veletablerte etater (jf Døving mfl. 2004:59). Telemark framstår som noe av et unntak ved at aetat også deltok på et

operativt nivå ved å utføre bedriftundersøkelser og kartlegge behov for kompetansetiltak, deriblant kartlegging av realkompetanse i enkeltbedrifter (Døving mfl. 2004:55f).

Kontakter på programnivå

Ved midten av programperioden var det en del kontakter mellom sekretariatet og deler av det statlige virkemiddelapparatet, blant annet med Innovasjon Norge. Ansatte fra Innovasjon Norge bidro i to år til KUPs søknadsvurdering, men hadde senere manglende kapasitet til å fortsette med å yte slik assistanse. Kontaktene med Norges forskningsråd har begrenset seg til mulig overføring av erfaringer med elektroniske søknader. Teknologisk Institutt, som i egenskap av å være en selvstendig stiftelse ikke lenger regnes som en del av det offentlige virkemiddelapparatet, har imidlertid fungert som et senter for internasjonalisering av yrkesrettet utdanning. Kontakten med TI har ikke foregått på programnivå, men begrenset seg til at fagavdelinger ved TI har deltatt i tre KUP-prosjekter.

KUP-sekretariatets støtte til prosjektgjennomføring og resultatspredning

Programsekretariatet fikk i oppgave å arrangere spredningssamlinger, hvor prosjektene ble invitert til å legge fram og utveksle erfaringer. En undersøkelse blant prosjektpartnerne viste at disse samlingene ble oppfattet som nyttige og nødvendige for å få det beste ut av svært ulike prosjekter. Den svært sammensatte prosjektporteføljen, som særlig utviklet seg i programmets første fase (2000-2002), gjorde det ekstra krevende for programsekretariatet å utføre et målrettet arbeid for å støtte opp om prosjektenes eget spredningsarbeid. Dette henger også sammen med de relativt beskjedne ressursene som styret valgte å stille til disposisjon for programsekretariatet. I gjennomføringen av framtidige offentlige kompetanseprogrammer bør det nøyer vurderes hvor mye ressurser et programsekretariat bør benytte til å støtte prosjektpartnerne slik at effektene

av offentlige midler forsterkes, sett i forhold til hvilke krav som skal stilles til partnernes eget spredningsarbeid.

Konklusjon om spredning og institusjonalisering

Formidlingen av resultater og erfaringer fra prosjektene tar sikte på å spre opplæring til nye brukere. Hvis dette resulterer i nye former for opplæringspraksis, blir resultatene institusjonalisert. Spredningsarbeidet i KUP har vært en blandet suksess. På den ene siden er det et godt tegn at pilotvirksomheter i stor grad er blitt benyttet i spredningen. Dette gjelder både private og offentlige virksomheter. Mange utdanningsinstitusjoner som var med i prosjektene helt fra starten rapporteres å ha vært aktive i spredningsarbeidet, og de synes å ha blitt dyktigere i å utvikle virksomhetsnære opplæringstilbud. På den annen side er det mobilisert få nye prosjektpartnere i spredningsfasen. Dette gjelder også nye partnere i form av utdanningsinstitusjoner som kunne ha inkludert utdanningsopplegg utviklet ved hjelp av KUP-midler i sine utdanningstilbud.

Spredningsfasen ble i mange prosjekter brukt til å fullføre opprinnelige arbeidsplaner. Under spredningsarbeidet har enkelte prosjekter støttet seg til det offentlige virkemiddelapparatet, men KUPs forhold til andre virkemidler, administrert av for eksempel Norges forskningsråd og SND, har ikke blitt ansett som et strategisk spørsmål på programnivå. I spredningsarbeidet har det vist seg at en fylkesvis og en bransjevis strategi er overlappende og supplerende. I praksis har begge strategiene vært forankret hos aktører på henholdsvis fylkes- og bransjenivå. Slike aktører har bidratt til å gi KUP-prosjektene langvarige effekter.

Dybdestudier av noen prosjekter tyder på at opplæringsprosjekter som har relativt homogene deltakere har mindre behov for et koordinerende ledd mellom

tilbyder og bruker, det vil si ulike former for mellommenn eller kompetansemeklere. Det er mer aktuelt å innhente slik assistanse i store og sterkt oppdelte prosjekter, foruten når målsetningen er å nå ut til mange og heterogene sluttbrukere ("overrislingsstrategi"). I spredningsprosjekter i godt organiserte bransjer forekommer ikke bare spredningseffekter, men også spin-off effekter ved at involverte virksomheter - ut fra interne bedriftsbehov - videreutvikler det opprinnelige opplæringstiltaket og sprer det i helt nye sammenhenger. Hva som i slike tilfeller kan tilskrives KUP, og hva som er et mer perifert resultat av den opprinnelige bevilgningen fra KUP, blir dermed uklart. For de enkelte virksomhetene og for KUP som program er det et suksesskriterium at KUP-resultater fører til slike spin-off effekter.

3.3 Prøveprosjekter for finansieringsordninger

Direkte tilskudd til gjennomføring av opplæring kan være et virkemiddel for å stimulere til kompetanseutvikling. Vi spurte prosjektledere og samarbeidspartnere i utviklingsprosjektene om deres vurdering av hvilke aktører som er de mest egnede mottakere av offentlige tilskudd for å stimulere til kompetanseutvikling. For prosjektledernes vedkommende ser vi av tabell 3.23 at det er store forskjeller mellom tilbyderne og de øvriges vurdering. Det er en sterk tendens til at informantene i hovedsak ønsker å tilgodese samme type aktører som dem selv. Vi legger også merke til at samarbeidspartnerne i noe større grad mener at eventuelle tilskudd bør rettes mot virksomheter og arbeidstakere. Det er ingen sammenheng mellom hvilke utfordringer informantene ser i EVU-markedet og hvilke aktører som i følge informantene tilskudd bør rettes mot.

Tabell 3.23. Offentlig tilskudd til kompetanseutvikling. Prosent.

Mest egnet mottaker av offentlig tilskudd	Prosjektleders vurdering		Partners vurdering	
	tilbyder	øvrige	tilbyder	øvrige
Utdanningsinstitusjoner	39	10	25	13
Private opplæringsleverandører	10	2	12	5
Virksomheter (kompetanseetterspørre)	28	41	35	51
Den enkelte arbeidstaker	6	4	12	6
Kompetansemeklere	17	41	11	24
Ingen av disse bør få offentlige tilskudd	0	2	6	1
sum	100	100	100	100
Antall	93	105	85	93

Departementet igangsatte i 2005 gjennom KUP prøveprosjekter for finansieringsordninger. Forsøk i liten skala gjør det mulig å undersøke konsekvenser av flere aspekter ved ordningene før de eventuelt innføres som en generell og fast ordning, blant annet kan en justere målgruppe, egenandel og type opplæring. Aktuelle spørsmål kan være: Hvilke former for egenandeler virker best? Er det mest hensiktsmessig med finansiering direkte til arbeidstakerne eller gjennom bedriftene? Har det noen betydning om opplæringen foregår på arbeidsplassen eller utenfor bedriften? Prøveprosjektene skulle bidra til å besvare disse spørsmålene. KUP gjennomførte i 2005 en søknadsrunde for finansiering av prøveprosjekter. I alt var det 15 (16¹) prosjekter som fikk støtte, en av søkerne trakk seg etter tildelingen.²

I realiteten var det deltakere fra langt flere virksomheter i og med at noen av søkerne (f.eks. en bransjeforening) representerer mange, og gjerne mindre, bedrifter.

¹ Bilbransjeforbundet har fått innvilget støtte til to opplæringsprosjekter.

² Vi har på bakgrunn av søknadene kartlagt disse prosjektene, og vi har gjennomført intervjuer med prosjektlederne i prosjektene og utvalgte deltakere. Videre har vi brukt kilder som artikler i bransjeblader, hjemmesider og rapporter fra bransjeforeninger.

Målgruppe

En gjennomgang av de innvilgede søknadene viser at de treffer målgruppene. Hovedtyngden av de som gjennomgår opplæring har lite utdanning fra før (grunnskole eller videregående skole). De fleste jobber i mindre bedrifter og i privat sektor, blant annet i industribedrifter. Noen av de innvilgede søknadene gjelder ansatte i kommuner, men også disse deltakerne har lite utdanning fra før. Aldersmessig ser det ut til at den største andelen er i 30- og 40 årene, men det er også en del deltakere som er yngre samt noen eldre (over 50 år). En del av de som gjennomgår opplæringen har lese- og skrivevansker og en del representerer gruppen minoritetsspråklige.

Type opplæring

Hovedtyngden av opplæringstiltakene er av generell, eller bransjespesifikk art, slik som for eksempel fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget eller innenfor renhold. En del av opplæringstiltakene er rettet mot bransjer, slik som videreutdanning for låsesmeder og ansatte i bilbransjen (videreopplæring innen verkstedledelse og servicetekniker), men heller ikke denne type opplæring er relevant kun for en bestemt bedrift. Flere av virksomhetene, spesielt de større, har utviklet kompetanseplaner for sine ansatte og opplæringen det gis tilskudd til utgjør en del av disse planene.

Av intervjuene fremgår det at det er arbeidstakerne selv som utviser interesse for å delta i opplæring, og at det ikke er noe de er pålagt av arbeidsgiver. Samtidig blir det understreket at det ikke nytter å pålegge arbeidstakere å delta i opplæring, fordi en gjennomføring av lengre opplæringstiltak slik det er snakk om her, krever at deltakerne er motiverte for opplæringen. I de fleste bedriftene er det en del kriterier de ansatte må oppfylle for at de skal få opplæringen. Eksempler på kriterier som nevnes er at de er fast ansatt, har vært ansatt en viss tid og/eller at vedkommende blir anbefalt av sin leder. Det er en del deltakere

som faller av underveis. Det kan være flere årsaker til det, men én er at de synes det blir for krevende å måtte bruke fritiden til studier og at studiene er mer krevende enn antatt. I de fleste bedriftene er det kamp om plassene ved at det er flere søkere enn antall plasser. I andre bedrifter er det motsatt; hovedproblemet er å fylle plassene. Argumenter for ikke å ønske å delta er for eksempel ”nei, jeg er for gammel” og at de ikke er motiverte til å gjennomføre et lengre opplæringstiltak.

Finansiering av opplæringen

Det er lite variasjon i finansiering av opplæringstiltakene. For alle prøveprosjektene er det snakk om direkte tilskuddsordninger til bedriftene. Noen av søknadene kommer fra virksomheten selv, andre fra en bransjeorganisasjon som søker på vegne av flere bedrifter i bransjen. Sistnevnte representerer hovedsakelig små bedrifter, og det blir påpekt at bedriftene mangler informasjon om at de kan søke om støtte. Små bedrifter har gjerne ikke tid til å skaffe seg oversikt over eventuelle tilskuddsordninger som finnes samt bruke tid på å skrive omfattende og til dels krevende søknader for et tilskudd som de kanskje ikke får. Videre søkte et næringsråd på vegne av tre ulike bedrifter i regionen og en søknad er fra et av LOs distriktskontorer.

De fleste arbeidsgiverne sier de dekker det meste av opplæringsutgiftene, hvor permisjon med lønn ser ut til å være det vanlige. Flere virksomheter betaler også for læremidler og materiell. Noen av virksomhetene har i søknaden inkludert kostnader knyttet til tapt produksjon i sine beregninger, andre ikke. Flere av virksomhetene knytter bindingstid til opplæringen, ved at deltakerne forplikter seg til å arbeide i virksomheten i for eksempel ett eller to år etter gjennomført opplæring. En av bedriftene gjennomfører et forsøk hvor halvpartene av deltakerne får ekstra utdanningspermisjon i første og siste halvdel av

opplæringen slik at de kan finne ut hva som fungerer best for at deltakerne skal være motiverte til å gjennomføre opplæringen.

Egenandel for arbeidstakersiden er hovedsakelig bruk av fritid og i liten grad spesifikke kronebeløp. Noen av deltakerne tar noe permisjon uten lønn, men dette ser ikke ut til å representere store beløp. En del deltakere har dessuten muligheten for å ta ekstravakter og beholder på den måten samme lønn. En del deltakere betaler reiseutgifter i forbindelse med samlinger, samt en del læremidler og materiell. Noen av arbeidstakerne har mulighet til å søke støtte fra andre kilder, slik som LOs utdanningsfond. Av intervjuene fremgår det at gruppen arbeidstakere med lite utdanning er lite motiverte til å betale store egenandeler selv. Årsaken kan være at mange av dem er lavtlønnede i utgangspunktet. Dette gjelder selv om opplæringen i form av fagbrev resulterer i en lønnsøkning, for noen til dels en betydelig lønnsøkning. Det hevdes ofte at når opplæringen blir billigere kan den få mer et preg av å være konsum enn investering (et hyggelig avbrekk fra jobben snarere enn en investering det er behov for). For dem med lite utdanning er dette neppe tilfelle. For mange av dem er opplæring i form av et fagbrev et tungt løft som krever mye arbeid. Det er hardt å sette seg på skolebenken og begynne å studere etter mange års avbrekk.

Midlene fra KUP brukes på flere måter, for eksempel til å dekke vikarutgifter, permisjoner med lønn og utgifter til prosjektledelse. De fleste virksomhetene ville gjennomført opplæringstiltakene uansett, og mange av opplæringstiltakene var allerede i gang satt på søknadstidspunktet. Det blir understreket at støtten fra KUP gjør det mulig å gi opplæring til flere eller gi ekstra utdanningspermisjon. Der hvor bransjeorganisasjoner representer søker, understrekes det at mange av bedriftene ikke har kjennskap til at de kan søke om støtte. Det kan også legges til at noen av opplæringstiltakene tidligere har fått støtte fra KUP til utvikling.

Forventet avkastning av opplæring

Mye tyder på at både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden ser en del fordeler av opplæringen. Momenter som går igjen på arbeidsgiversiden er at arbeidstakerne blir mer motiverte, og også stolte over å ha tatt et fagbrev. Det gir mer tilfredse arbeidstakere. Andre gevinster som nevnes er bedre kvalitet på det arbeidet som leveres, noe som synes viktig i en tøffere konkurransesituasjon. Mer kompetente arbeidstakere gjør også bedriften bedre i stand til å møte nye og endrede behov i markedet og at en kan ta på seg andre typer av oppdrag. Et annet moment som nevnes er at bedrifter som gir opplæring kan få et bedre omdømme og det kan gjøre det lettere å tiltrekke seg ansatte.

En stor andel av arbeidstakerne som gjennomfører opplæringen får høyere lønn i etterkant av opplæringen ved at de får et ”fagbrevtillegg”. For noen kan lønnsøkningen være til dels betydelig. Noen mener de blir tryggere i jobben, de kan få mer ansvar og muligheten til å avansere eller få mer interessante arbeidsoppgaver øker. Muligheten til å få ny jobb ved eventuelle omstillinger/nedbemanninger er også et moment som nevnes.

Utfordringer ved opplæring av voksne med lite utdanning

Det er flere utfordringer relatert til arbeidstakersiden når det gjelder opplæring for voksne som har lite utdanning (og som gjerne også har lav lønn). I intervjuene understrekes det at egenandelen for gruppen voksne med lite utdanning må være lav for at de skal være interessert i å delta. Av intervjuene fremgår det at arbeidstakerne kan være villig til å betale noe selv, for eksempel skolebøker, men det bør ikke være for store beløp. Det går mye fritid med til studier og dette oppleves som en kostnad.

Mange synes det er hardt å gjennomføre opplæringen, ikke minst fordi dette er noe som skal kombineres med jobben og også familie. Mange med lite

utdanning har også dårligere erfaringer med tidligere skolegang, det være seg at de har lese- og skrivevansker eller liten interesse for teori. Forskning viser at dårlige erfaringer fra tidligere kan være en årsak til at de med lite grunnutdanning viser liten interesse for å delta i opplæring. Denne gruppen kan derfor ha behov for ekstra informasjon i forkant av en eventuell opplæring og støtte underveis, slik at de blir trygge på hva opplæringstiltaket går ut på og hva det vil kreve av dem. En årsak til at noen slutter er nettopp at de ikke var klar over hva de gikk til. En informant med lese- og skrivevansker sier at problemer med tidligere skolegang hadde holdt ham fra å søke om å få delta i opplæringsprogram i bedriften, men informasjon fra en kollega og lovnad om støtte fra vedkommende gjorde at han nå ønsket å delta i opplæringen. Etter oppstart er vedkommende veldig motivert og positiv, men som nevnt, han trengte ekstra støtte i forkant.

Av intervjuene går det fram at det kan være fordelaktig om flere i samme bedrift deltar i opplæringstiltak, slik at de kan jobbe sammen i grupper og diskutere underveis. Dette er inspirerende og motiverende underveis i opplæringen og kan ha positiv betydning for at en arbeidstaker klarer å gjennomføre opplæringen. Det er også mulig å jobbe i grupper på tvers av virksomheter. Det blir nevnt at det er spennende å møte deltakere fra andre bedrifter slik at det kan utveksles erfaringer. Muligheten for gruppearbeid eller samarbeid kan være særlig viktig for et lengre opplæringsløp, slik som fagbrev. God oppfølging fra skolen er også viktig. En del av virksomhetene og/eller bransjeorganisasjonen følger opp deltakerne ekstra ved å ha samtaler underveis i utdanningsløpet og løpende kontakt via epost. Noen bedrifter gir deltakerne muligheten til å bruke en del av arbeidstiden til studier, og det blir understreket at dette har stor betydning for muligheten for å gjennomføre utdanningen. Kvaliteten på lærerkreftene er også noe som nevnes. Det er avgjørende at disse er engasjerte og har evnen til å kople teoriene sammen med studentenes hverdag, slik at deltakerne ser relevansen av

den opplæringen som gjennomføres. Høy kvalitet på tilbudssiden kan med andre ord være avgjørende når det gjelder opplæring for voksne.

For mindre bedrifter kan fravær av ansatte i forbindelse med opplæring være en utfordring. Eksempelvis uttaler prosjektleder fra Foreningen norske låsesmeder at det er en stor utfordring at deltakerne er fraværende i tre uker i forbindelse med videreutdanningen. Dette har ifølge bransjeforeningen resultert i at de ikke har fått nok deltakere til å starte opp en ny runde med opplæring i inneværende år (2006), det til tross for at opplæringen er godt tilrettelagt for bransjen.

Videre er det en del prosjektledere/arbeidsgivere som påpeker at praksisperioden i forbindelse med fagbrev kan være utfordrende å få til. Studentsamskipnaden i Tromsø gjennomfører derfor i samarbeid med Fylkeskommunen i Troms en ordning hvor noen av deltakerne skriver en prosjektoppgave og får en noe kortere praksisperiode (deltakerne er ansatt i barnehager). Studentsamskipnaden måtte gi opp å få til en fagopplæring for ansatte i café, fordi fagbrevet i kokk- og servitør krever en to-årig praksisperiode. Bedriften har ikke mulighet til å dekke lønn for en så lang praksisperiode, og de ansatte er heller ikke interessert i å finansiere dette ved å ha lærlinglønn i perioden utover de månedene arbeidsgiver har mulighet til å dekke.

Oppegård kommune er et interessant eksempel på opplæring av minoritetsspråklige. Her kombineres fagbrev i renhold med norskfaget, slik at fagbrevet tas dermed over noe lengre tid. Ifølge prosjektleder er en dette en viktig suksessfaktor for opplæring av denne gruppen. Norskopplæringen integreres tett i renholdsfaget og omvendt. Kommunen og fylkeskommunen har samarbeidet tett om dette opplegget.

Søknader som fikk støtte versus ikke støtte

Flere av de som fikk avslag var også innenfor målgruppen, både ved at det var personer med lite utdanning og i bransjer hvor det ikke gis så mye opplæring. Det kan derfor synes noe tilfeldig hvem som fikk støtte og hvem som ikke fikk det. En årsak til dette kan være at kriteriene for hvem som skulle gis støtte ikke var klare og tydelige nok. Grunner som går igjen for hvorfor søknader med ”riktig målgruppe” ble anbefalt avslått er:

- ”omfanget går ut over rammen på tre måneder som er satt for programmet”
- ”lønn under utdanning”
- ”ingen egenandel utover fritid”
- ”mangelfull søknad”

Sammenholder vi disse begrunnelsene med de søknadene som fikk støtte finner vi ikke klare spesielle forskjeller. Så godt som all opplæringen det ble gitt støtte til går utover omfanget på tre måneder. Videre er det svært få av deltakerne som betaler noen egenandel utover bruk av fritid. Det betyr dermed at de har full lønn under utdanning (andre strekpunkt ovenfor). Mangelfull søknad er en annen begrunnelse. Av de søknadene som fikk støtte, ble ”god og detaljert søknad” gitt som begrunnelse for anbefalt støtte. Andre argumenter var ”god og detaljert søknad” og ”ønsker å få prøvd ut en modell for el-bedrifter”. Man kan stille spørsmål ved om el-bedrifter er særegne sammenlignet med andre bedrifter i denne sammenhengen.

Det er også noe uklart hvilke ”modeller” det vises til. Som nevnt er det små variasjoner i finansieringsmodeller. Nesten ingen av arbeidstakerne betaler egenandel utover bruk av fritid. KUP-midlene går i stor grad til å dekke lønnskostnader eller vikarutgifter, samt utgifter til prosjektledelse. Det er lite variasjon i finansieringsmodeller i prosjektporteføljen, slik at det er vanskelig å trekke noen slutninger om finansiering basert på søknadene. Utlysningsteksten

understreket tre-partsfinansieringen, imidlertid bidrar arbeidstakerne med lite egenandel utover bruk av fritid.

Hvilke kriterier som ble lagt til grunn for om en søknad ble anbefalt støtte eller avslag er også uklar, hvis vi ser bort fra dimensjonen ”voksne med lite utdanning” fra før. Det er visse indikasjoner på at søknadsskjemaet kan være for komplekst i og med at det for flere av søknadene blir sagt at de er ”mangelfullt utfylt”. Spesielt er dette et moment for mindre bedrifter, de har gjerne ikke administrativ kapasitet til å bruke mye tid på søknadsskriving. De fleste opplæringstiltakene ville blitt gjennomført uavhengig av finansieringsstøtten, mange av dem var allerede satt i gang.

Oppsummering og implikasjoner

En gjennomgang av søknadene viser små variasjoner når det gjelder finansiering. Egenandelen for arbeidstaker er hovedsakelig bruk av fritid. Arbeidsgiversiden dekker først og fremst permisjon med lønn samt en del læremidler og materiell. Midlene fra KUP skal i stor grad dekke bruk av vikarer og prosjektledelse.

Arbeidstakere med lite utdanning som befinner seg i lavtlønnsyrker er i liten grad interessert i selv å finansiere opplæring, og vil dermed være avhengig av at arbeidsgiver har en opplæringspolitikk og er villig til å betale for opplæringen, eventuelt med tilskudd fra det offentlige. Egenandelen utover bruk av egen fritid bør derfor være svært lav for denne gruppen.

En del av de som har lite utdanning har dårlige erfaringer fra tidligere skolegang og/eller lese- og skrivevansker. Dette kan være årsaker til hvorfor en del arbeidstakere med lite utdanning ikke er spesielt motiverte for å gjennomføre en lengre opplæring, slik som for eksempel et fagbrev. De vil derfor trenge et ekstra dytt for å komme i gang og trenger ekstra oppfølging underveis i studiet.

Erfaringene fra LO Telemark tyder på at det er spesielt vanskelig å få med de arbeidstakere som har størst behov og minst kompetanse.

Erfaringer fra LO Telemark tyder på at mange arbeidsgivere i liten grad ser det som sin oppgave å finansiere opplæring av lese- og skriveferdigheter, ikke minst gjelder dette mindre bedrifter som ikke har en kompetanseplan for sine ansatte. Støtte fra det offentlige til denne type opplæring kan derfor være nødvendig fordi lese- og skriveferdigheter utgjør et utgangspunkt for videre opplæring. Deltakelse på lese- og skrivekurs gir økt motivasjon for videre utdanning og arbeid, og dette gjelder spesielt de som har lavest utdanning (jf Solheim og Ytrehus 2005).

3.4 Partenes rolle i programmet

Innenfor rammen av KUP har arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene vært mer involvert enn det å være høringsinstans og rådgivere under utforming/iverksetting av offentlig politikk for etter- og videreutdanning. Vi skal i dette kapittelet først se på hvordan opprettelsen av KUP og programmets opprinnelse blant arbeidslivets parter, har lagt føringer for den måten partene har deltatt i programmets utvikling og videre forankring. Deretter drøftes partenes medvirkning i fasene som programmet har gått gjennom. Til slutt tar vi opp KUPs samspill med bestemmelser om etter- og videreutdanning fastlagt i avtaleverket på arbeidslivsområdet. Et sentralt spørsmål er om KUP har ført til at etter- og videreutdanning behandles mer systematisk i organisasjonene og på virksomhetsnivå. Framstillingen bygger på intervjuer med nåværende og forhenværende styremedlemmer, tillitsvalgte som har medvirket i KUP-prosjekter og representanter for bransjeorganisasjoner. Dessuten støtter vi oss til et eget kapittel i underveisevalueringen i 2003 (Døving mfl., 2003) som tok for seg partenes rolle.

Kompetansereform med bakgrunn i tariffpolitikken

Kompetanseutviklingsprogrammet ble en sentral del av gjennomføringen av Kompetansereformen. Gjennom KUP gikk det offentlige tungt inn med støtte til utviklingsprosjekter. Vi gjengir nedenfor hvordan Kompetansereformen var innvevd i tariffpolitikk, i spørsmål om hvordan etter- og videreutdanning skulle finansieres; foruten statens rolle i KUP.

Mye av bakgrunnen til Kompetansereformen går tilbake til LOs vurdering av den økonomiske situasjonen på begynnelsen av 1990-tallet. Økende arbeidsløshet og internasjonal konkurranse aktualiserte spørsmålet om lønnsmoderasjon i bytte mot mer tilgang til etter- og videreutdanning (jf Teige 2006). I LO var denne tariffpolitiske visjonen knyttet til det såkalte Solidaritetsalternativet (se f.eks. Stokke mfl., 2003: 178), som nedfelte seg i en avtale med NHO om en felles forpliktelse til solidarisk lønnsmoderasjon for perioden 1992-97. LO-kongressen fattet i 1993 et vedtak om livslang læring for alle og rett til utdanningspermisjon³. LO tok deretter opp dette spørsmålet i den tariffpolitiske diskusjonen med NHO. Parallelt ble temaet diskutert i forbindelse med de jevnlige revideringene av avtaleverket på arbeidslivsområdet. Etter revideringen av Hovedavtalen mellom LO og NHO i 1994, kom det for første gang inn et eget kapittel om kompetanseutvikling som var mer forpliktende enn tidligere bestemmelser. Etterhvert kom tilsvarende formuleringer inn i alle hovedoverenskomstene. Spørsmålet om hvilket ansvar arbeidsgiverne har til å finansiere etter- og videreutdanning av de ansatte tas opp i disse avtalene, ved siden av ansvar for kompetansekartlegging og opplæringsplaner i virksomhetene.

I 1995 la LO fram en handlingsplan for etter- og videreutdanning som fulgte opp kongressvedtaket fra 1993. Under det forbundsvise tariffoppgjøret i 1996 kom

³ Landsorganisasjonen i Norge. Referat fra den 28. ordinære kongress 1993, Oslo 1993.

etter- og videreutdanning for alvor inn i tariffpolitikken og ble gjenstand for en 56 dagers streik og lockout innenfor Norsk Elektriker og Kraftstasjonsforbunds tariffområde. Det sentrale kravet om rett til betalt utdanningspermisjon ble imidlertid avvist av arbeidsgiverne, men kom tilbake i senere tariffoppgjør. Også for de andre arbeidstakerorganisasjonene var etter- og videreutdanning sentralt under tariffoppgjørene i denne perioden.

LOs handlingsplan ble også spilt inn på den politiske arena. Sammen med et Dokument 8-forslag i Stortinget (Dok nr. 8:71 (1994-95) førte dette til at livslang læring ble utredet av Buer-valget (NOU 1997:25) som førte fram til en stortingsmelding. Denne ble lagt fram i 1998 med tittelen Kompetansereformen (St. meld. nr.42 1997-98). I disse offentlige dokumentene skisseres et kompetanseutviklingsprogram som et viktig offentlig bidrag til livslang læring.

Ved tariffoppgjøret i 1998 tok LO og enkelte fagforbund opp igjen kravet om betalt utdanningspermisjon, men det viste seg å være ulike vurderinger internt av hvor sentralt dette kravet skulle være i forhold til rene lønnskrav. Partene i de større tariffområdene avtalte at etter- og videreutdanning skulle drøftes videre ved 1999-oppgjøret. Det ble nedsatt et eget utvalg, det såkalte Arntsen-utvalget, til å forberede oppgjøret, blant annet spørsmålet om hvordan etter- og videreutdanning skulle innpasses (NOU 1999:14). Forekomsten av bransjevis utdanningsfond, for eksempel i grafisk industri og innenfor tariffområdet til Forbundet for Ledelse og Teknikk, bidro til å konkretisere forslag om fondsordninger som kunne finansiere arbeidstakers etter- og videreutdanning. I et innspill til Arntsen-utvalget - undertegnet av AF, LO og YS - ble det understreket at retten til utdanningspermisjon måtte "ledsages av lovbestemte innbetalinger til fond" som måtte omfatte hele arbeidslivet, både uorganiserte og organiserte (NOU 1999:14, vedlegg 2). En brevveksling mellom LO, NHO og

statsminister Bondevik gjorde det klart at Staten var beredt til å bidra med inntil 400 millioner kroner til et kompetanseutviklingsprogram.

Spørsmålet om finansiering av etter- og videreutdanning ble imidlertid ikke avklart i 1999 og måtte utsettes til mellomoppgjøret som fant sted påfølgende år. Heller ikke i 2000-oppgjøret kom det til enighet, men det ble igangsatt en utredning om støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon (NOU 2001:25). Innstillingen fra dette såkalte Johnsen-utvalget inneholdt flere dissenser. LO og YS sto bak en felles dissens som skisserte en ordning med sentral innkreving av midler til utdanningspermisjon. Fordelingen av midlene skulle imidlertid desentraliseres ned til landsforeninger, overenskomster og grupper av overenskomstområder (NOU 2001:25, vedlegg 2). I innstillingen fra utvalget gikk Akademikernes Fellesorganisasjon inn for finansieringsordninger desentralisert helt ned til hver enkelt virksomhet. Spørsmålet om finansieringsordninger dukket opp igjen i KUP-sammenheng som en gjenstående utfordring i tredje fase av programmet.

Det praktiske samarbeidet mellom partene i KUP

I etterkant av Stortingsmeldingen om Kompetansereformen fra 1999 fastsatte det ansvarlige fagdepartementet et programdokument for Kompetanseutviklingsprogrammet (KUF, januar 2000). Dokumentet ble utformet i samarbeid med partene i arbeidslivet. Sammensetningen av programstyret skulle ta utgangspunkt i organisasjonene som hadde deltatt i Arntsen-utvalget, som altså leverte en innstilling om innpassing av etter- og videreutdanning i tariffoppgjøret 1999 (NOU 1999:14).

Navnet på de deltagende organisasjoner fra arbeidsgiver og -arbeidstakersiden har skiftet underveis, men ved slutten av programperioden var følgende organisasjoner representert i programstyret:

Akademikerne

Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon

Kommunenes Sentralforbund

Landsorganisasjonen

NAVO

Norges Bondelag

Næringslivets Hovedorganisasjon

Unio

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Samtidig som Kompetanseutviklingsprogrammet ble igangsatt tidlig i år 2000, opprettet LO og NHO et Fellessekretariat for Kompetansereformen, i utgangspunktet for tariffperioden 2000-2002. I tillegg ble det bygget opp et nettverk mellom Fellessekretariatet og andre arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner (for detaljer se Døving mfl., 2003). Dessuten støttet de ansvarlige for utdanningsspørsmål i organisasjonene representert i KUP-styret, seg til interne referansegrupper eller fora. Dette gjelder for eksempel NAVO, og i LO finnes et utdanningspolitisk forum - tilsvarende NHOs kompetanseforum.

Fellessekretariatet ble avviklet i 2002 og for LO og NHO innebar dette at arbeidet bakover i medlemsrekkene ble svekket, selv om enkelte fagforbund og bransjeorganisasjoner fortsatte å spre informasjon og aktivisere lokale ledd. Kompetansereformen og KUP har først og fremst engasjert tillitsvalgte på sentralt nivå. Etter nedleggelsen av Fellessekretariatet oppsummerte LO i 2003 at de tillitsvalgte i mindre grad hadde vært engasjerte i kompetanseutvikling på arbeidsplassen (Døving mfl., 2003: kap.7).

Omtrent samtidig med utviklingen av Fellessekretariatet tok daværende statsråd Clemet i mai 2002 initiativ til et bredt Forum for kompetanse og arbeidsliv med formål å ”forsterke samarbeid om kompetansopolitikken i forlengelsen av Kompetansereformen”. Foruten de involverte departementene møtte alle organisasjoner som var representert i KUPs programstyre i dette forumet. I tillegg satt de i en kontaktgruppe der saksbehandlere med ansvar for løpende kompetanseoppgaver, skulle møtes månedlig. Noen av programstyremedlemmene i KUP satt enten i forumet eller i kontaktgruppen, men det var ikke systematisk personfellesskap mellom KUP-styret og kontaktgruppen. Våre undersøkelser tyder på at utbyttet fra forumet og kontaktgruppen for kompetanse og arbeidsliv hovedsakelig var gjensidig informasjonsutveksling. I høyden kan det sies at de to fora bidro til å spre informasjon om programmet blant flere av arbeidslivets parter, men våre informanter kunne ikke rapportere om mobiliserende effekter inn mot KUP. Forumet og Kontaktgruppen for kompetanse og arbeidsliv erstattet derfor ikke bortfallet av Fellessekretariatet og de kontakter på tvers av organisasjonene som dette genererte.

I følge våre informanter gjorde opphavet til Kompetansereformen at arbeidsgiversiden stilte spørsmål ved om KUP var det mest egnede verktøy til å støtte opp om virksomhetenes kompetansearbeid. Selv om alle parter var positive til systematisk kompetanseutvikling i virksomhetene, var dette først og fremst en fanesak for LO, støttet av meningsfeller i partiene og på Stortinget, slik vi så det i forbindelse med stortingsrepresentant Djupedals Dokument 8-forslag i 1995 (jf Teige 2006). Den viktigste innvendingen var de økonomiske uttellingene som innfrielse av arbeidstakerorganisasjonenes krav om betalt utdanningspermisjon ville innebære. Etterhvert som Kompetansereformens ulike virkemidler ble avklart og KUP fikk en form som ga arbeidslivets parter betydelig medinnflytelse, stilte arbeidsgiversiden seg bak programmet.

Våre undersøkelser viser flere eksempler på felles arbeid mellom arbeidsgivere og arbeidstakere med å fremme og forankre KUP-prosjekter i enkeltsektorer. Et eksempel er en partsammensatt gruppe for drøfting av spørsmål i forbindelse med Kompetansereformen: Det såkalte Kompetanseprosjektet går tilbake til overenskomstrevisjonen i 1998 innenfor NAVO-området og fikk senere midler fra KUP til å se på virksomheten som læringsarena.

De første årene etter 1999 var det betydelig offentlig oppmerksomhet rundt Kompetansereformen og KUP, og reformen var sentral i arbeidstakerorganisasjonenes tariffpolitikk. Vi skal i neste avsnitt se om partenes rolle forandret seg i løpet av programmet.

Partene i programmets ulike faser

Partenes bidrag til programutviklingen kan delvis ses i sammenheng med de tre fasene som har karakterisert KUP. En første mobiliseringsfase resulterte i 600 utviklingsprosjekter. I denne fasen fra 2000 til 2002 bidro arbeidslivets parter med å spre informasjon om programmet og hjelpe fram prosjekter, særlig gjennom aktivitetene i Fellessekretariatet mellom LO og NHO og gjennom andre nettverk mellom partene. I neste fase, som startet ved årsskiftet 2002-03, konsentrerte programmet seg om resultatspredning av de mange prosjektene. Våre informanter påpeker imidlertid at gode prosjekter som på forhånd hadde lagt planer om spredning av resultatene, startet lenge før den særskilte utlysningen av spredningsprosjekter i 2003.

En tredje fase ble innledet tidlig i 2005. Programmet tok da fatt på gjenstående kompetansepoltiske utfordringer, særlig finansiering av livsopphold for arbeidstakere i etter- og videreutdanning. På dette feltet kom det en egen prosjektutlysning for eksperimentering med ulike finansieringsordninger. Og som en slags etterfølger til KUP ble det i 2005 opprettet et eget Program for

Basiskompetanse i Arbeidslivet, innrettet på voksne med lav formell utdanning. Dette er en gruppe som tradisjonelt er underrepresentert i etter- og videreutdanningstiltak og som det var vanskelig å nå fram til i KUP.

I følge våre informanter antok noen organisasjoner seg at spredningsarbeidet skulle avdekke temaområder som de kunne arbeide videre med som ledd i mobiliseringen av tillitsvalgte. Selv om partsrepresentanter var involvert i spredningssamlinger organisert av programsekretariatet, er det lite som tyder på at dette arbeidet hadde særlig mobiliserende effekt ut i organisasjonsleddene og nedover i medlemsrekkene. Dette inntrykket fra intervjuer i organisasjonene bekreftes av en spørreundersøkelse vi gjennomførte i 2003 blant 600 sluttbrukere i KUP-prosjekter (se eget delkapittel). Når deltakere i opplæringstiltak finansiert av KUP ble spurt om de tillitsvalgte hadde blitt mer engasjert i opplæringsarbeidet, svarte en firedel av informantene at de tillitsvalgte "ikke i det hele tatt". Vel en femdel svarte "i stor eller ganske stor grad" på dette spørsmålet.

Gjenstående utfordringer

Tredje fase av programmet kan knyttes til de utfordringene for målgruppen voksne med lite formell utdanning og finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning. Resultatet av forhandlingsrundene med etter- og videreutdanning som tariffkrav ble altså at det ikke kom i stand noen sentral innkreving av midler til å finansiere livsopphold ved utdanningspermisjon. Gjennom Lånekassen tilbød imidlertid staten forbedrede lånemuligheter for voksne i etter- og videreutdanning. Særlig i LO og YS var det misnøye med at Kompetansereformen ikke hadde vesentlig bedret arbeidstakernes muligheter til å få finansiert etter- og videreutdanning. Våre informanter sammenfatter arbeidsgivernes syn på følgende måte: Den fortløpende opplæring av de ansatte,

som er regulert i et kapittel om kompetanseutvikling i hovedoverenskomstene, er arbeidsgiversidens hovedbidrag til systematisk etter- og videreutdanning.

Våre intervjuer tyder videre på at det avtakende engasjementet nedover i LOs medlemsrekker delvis skyldes skuffelsen over at finansieringsordningene som del av Kompetansereformen ikke kom på plass. Ses det bort fra arbeidsgivernes investering i opplæring bestemt ut fra virksomhetenes behov: "...var det kun staten som bidro ved å bevilge midler til KUP. Kompetansereformens bytte mellom lønnsavståelse og økte midler til etter- og videreutdanning ble ikke virkeliggjort". Fra og med 2001 bidro skuffelsen i LO til at etter- og videreutdanning ikke forble aller øverst på den politiske dagsordenen (Bowman, 2005). Noe liknende skjedde i YS.

Både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden fikk imidlertid en sentral rolle i forberedelsen av KUPs søknadsrunde i 2005 da det ble gitt tilskudd til forsøksprosjekter med modeller for finansiering av livsopphold for arbeidstakere under etter- og videreutdanning. Denne særskilte søknadsrunden hadde sitt utspring i et Dokument 8-forslag i Stortinget (Dok 8:45, 2003-2004). I forslaget heter det at: "Eit av problema med etter- og videreutdanningsreforma i dag er at kostnadene knytta til utdanning av vaksne stort sett vert handsama som eit økonomisk problem for den einskilde arbeidstakar og arbeidsgjevar".

Regjeringen fulgte opp Stortingets henstilling om å sette i verk forsøksprosjekter i bransjer som investerer lite i etter- og videreutdanning (St. prp. nr. 1 (2004-2005), kap. 259). Ballen ble spilt over til programstyret i KUP som nedsatte en partssammensatt utredningsgruppe for å lage rammeverket for en søknadsutlysning våren 2005. Teksten som det ble enighet om ble et kompromiss som godt illustrerer hvordan programmet virket som konsensusinstrument. Ett av de vanskeligste spørsmål var grenseoppgangen mellom bedriftens avtalepålagte tilbud om opplæring definert ut fra

virksomhetens behov og – på den annen side - den enkelte arbeidstakers ønske om etter- og videreutdanning.

KUP og avtalepålagt opplæring

Fra 1994 fikk alle hovedavtaleoverenskomstene tilføyd formuleringer om årlig kartlegging av virksomhetens opplæringsbehov og utarbeiding av opplæringsplaner for å møte disse behovene. Teksten om kompetanseutvikling er sydd over samme lest og avgrenser *videreutdanning* til å omfatte kvalifisering for nye og mer kvalifiserte oppgaver i virksomheten. Kostnadene til etter- og videreutdanning i samsvar med virksomhetens behov er dens eget ansvar. Disse formuleringene innebærer at opplæring ut over arbeidsoppgaver i virksomheten bør finansieres av andre enn virksomheten selv. Som vi refererte tidligere, ble det i tariffpolitisk sammenheng diskutert hvordan innbetalingen og innkrevingen til andre finansieringsordninger skulle organiseres.

Riksmeklingsmannens møtebok i forbindelse med tariffrevisjonen 2000 (NOU 2001:25, kap. 2.1.4) trekker opp to former for opplæring som går ut over virksomhetens behov og som derfor krever andre finansieringskilder:

- ”Utdanning til annet fagområde. Dette må finansieres gjennom ordninger som for eksempel Lånekassen.
- Etter- og videreutdanning innen samme fagområde, men utover bedriftens behov (jf Hovedavtalens kap. XVI mellom LO og NHO). Ansvar for finansiering av livsopphold under permisjon for denne gruppen er uavklart”.

Finansieringsmodellene som ble drøftet i Johnsen-utvalget fra 2001 (NOU 2001:25) omfattet ordninger for etter- og videreutdanning innenfor samme fagområde, men ut over virksomhetens behov.

Det framgår av våre intervjuer i arbeidslivets organisasjoner at det i praksis er vanskelig å trekke et skarpt skille mellom opplæring som samsvarer med virksomhetens behov og den enkelte arbeidstakers behov for etter- og

videreutdanning. Dette gjorde at spesielt KUP-prosjekter som eksperimenterte med modeller for finansiering av livsopphold støtte bort i denne vanskelige grenseoppgangen. I hvilken grad har de ordinære KUP-prosjektene kommet inn i grensefeltet rundt den avtalepålagte bestemmelsen om opplæring definert ut fra virksomhetens behov?

Bare noen få eksempler på dette er avdekket gjennom evalueringen. Ett eksempel er et spredningsprosjekt som gikk ut på at det ved fem sykehjem, spredt på tre fylker, skulle utarbeides en kompetanseplan for alle ansatte. Spredningsprosjektet i prosessindustrien (se egen omtale) tyder på at kapittel 16 om kompetanseutvikling i Hovedavtalen mellom LO og NHO i liten grad benyttes som referansepunkt for arbeidet med etter- og videreutdanning på foretaksplan. Dette bekreftes i annen forskning basert på intervjuer med representanter fra LO og NHO i 2003-2004 (Bowman, 2005). På bransjehold sies det i forbindelse med KUP-evalueringen at kapittel 16 kan være nyttig i bedrifter der etter- og videreutdanning i mindre grad er integrert i personal- og opplæringsfunksjonen. I de forholdsvis store prosessbedriftene som har aktivt deltatt i KUP-prosjekter, er etter- og videreutdanning glidd inn i den daglige drift, og det er derfor ikke påkrevd å begrunne kompetansearbeidet ved å henvise til kapittel 16. På bransjehold forklares dette med at utbredelsen av ”uformelle arbeidsmåter” i norsk næringsliv gjør at det i mindre grad lages ”systemer” fra individ til hele virksomheten (medarbeidersamtaler – planer for skiftgrupper - avdelingsplaner – opplæringsplaner for hele virksomheten). Opplæringen er først og fremst forankret i praksis og begrunnelsen for virksomhetenes opplæringsplaner koples sjeldnere til avtaleverket.

Dette betyr likevel ikke at etter- og videreutdanning er et fraværende ”forhandlingsspørsmål” på foretaksnivå. Mellom klubb og ledelse diskuteres det hva som skal skje med videreutdannede fagoperatører: Skal de få utvidede

arbeidsoppgaver, gis ”rolletillegg” eller annen påskjønnelse for fullført videreutdanning? I tillegg er det ulik praksis for avlønning av arbeidstakerne i opplæringstiden.

En generell erfaring fra KUP er at prosjektresultatene spres bedre hvis de inngår i eller knyttes til en opplæringsplan som omfatter flest mulig ansatte og som bygger på partsamarbeidet i arbeidslivet (Døving mfl., 2005:146). Partene (særlig LO) har vært opptatt av at KUP-midler ikke skulle erstatte arbeidsgivers forpliktelser i henhold til Hovedavtalens kapittel 16. Arbeidsgiverne har anført at det vil bli svært uoversiktlig (og konkurransevidende) hvis staten subsidierer noen virksomheters arbeid i henhold til avtaleverket. I intervjuer med partsrepresentanter framkommer det likevel at KUP-prosjekter med sterke innslag av organisasjonsutvikling ofte vil grense opp til denne avtalebestemmelsen.

Selv om vi tror det er hensiktsmessig å unngå at et kompetanseutviklingsprogram forstyrrer møysommelig utformede kompromisser nedfelt i avtaleverket, kunne kanskje KUP-prosjektene blitt bedre forankret og videreført (”institusjonalisert”) hvis de hadde vært sterkere integrert i virksomhetenes kompetansearbeid fastlagt i dette hovedavtalekapittelet. Da grenselinjen mellom KUP og hovedoverenskomstens kapittel om kompetanseutvikling ble trukket opp, ga partene kanskje fra seg et virkemiddel i arbeidet med å spre og forankre resultater fra KUP-prosjekter.

Tilbakeblikk på et særegent program med sterk partsmedvirkning

Gjennom representasjonen i styret for Kompetanseutviklingsprogrammet har partene i arbeidslivet hatt reell innflytelse på hvilke prosjekter som ble valgt ut. I styremøtene har mye tid gått med til å behandle og ta stilling til søknader, både i de ordinære søknadsrundene og når det ble ansett som viktig å starte spesielle

prosjekter. Denne arbeidsformen har hatt større betydning enn det at enkeltorganisasjoner kjempet for og la fram egne forslag eller forslag som sto dem nær: Selve prosessen med å diskutere seg fram til enighet om hvilke prosjekter som skulle støttes bidro til å forankre etter- og videreutdanning blant partene.

Noe av KUPs styrke var at programmet knyttet an til andre politikkfelter, særlig tariffpolitikken. Da LO, som den opprinnelige initiativtakeren konstaterte, at arbeidsgiversiden ikke ville diskutere sentral innkreving av midler til etter- og videreutdanning, skal dette ha virket negativt inn på entusiasmen bakover medlemsrekkene. Avtakende entusiasme skal imidlertid ikke ha vært noe særphenomen for LO. I de fleste organisasjonene rapporteres det om fallende engasjement bakover i medlemsrekkene rundt reformen og programmet (jf Bowman 2005; Teige 2006).

Noen partsrepresentanter påpeker imidlertid at en reform per definisjon ikke kan fungere som en mangeårig mobilisering og at den vil munne ut i en ny normaltilstand. En vurdering av Kompetansereformen konkluderer det med at: ”.....it is difficult to escape the conclusion that the Competence Reform is beginning to run out of steam” (Payne 2005:36).

Den brede deltakelsen fra arbeidstaker- og giverorganisasjoner har likevel bidratt til å forankre KUP-prosjektene i større deler av arbeidslivet.

Programstyret har dessuten skapt uformelle møteplasser der utdanningspolitiske saker som ikke sto på den formelle dagsordenen kunne luftes blant kollegaer i andre organisasjoner. På denne måten oppdaget programstyremedlemmene etterhvert flere felles utfordringer på kompetansefeltet. Det framheves samtidig at arbeidslivets parter kunne ha vært mer aktive med å gripe fatt i og presisere policyimplikasjoner av prosjektene.

Vi tror dette skyldes at deler av prosjektarbeidet, og særlig spredningsarbeidet, innebærer en systematisk og nærmest teknisk oppfølging av foreliggende prosjekresultater, som hovedsakelig virker mobiliserende når det sammenfaller med en allmenn mobilisering på saksfeltet. Etterhvert som entusiasmen rundt Kompetansereformen avtok, ble det mindre aktuelt å bruke KUP til en mobilisering omkring betydningen av kompetanseutvikling i arbeidslivet og liknende overordnede spørsmål. Det framgår imidlertid av intervjuer vi gjennomførte på prosjektnivå at tillitsvalgte har spilt en viktig rolle med å rekruttere deltakere i opplæringstiltakene, men uten at det altså ble en fanesak i klubb- eller foreningsarbeidet.

Vi har observert at KUP har hatt god mobiliseringseffekt på dem som inngikk i organiserte tiltak rundt programmet. I de tilfeller der organisasjonene selv har igangsatt følgeaktiviteter for å støtte opp om KUP, har det også blitt mobilisert bakover i medlemsrekkene. Noen vidtrekkende mobilisering på lokalt plan er det imidlertid vanskelig å spore.

Konklusjoner

I og med at KUP var tenkt som et program der arbeidsplassen skulle benyttes som læringsarena, ble arbeidslivets parter på sentralt nivå sterkt involvert. Det faktum at KUP oppsto i en tariffpolitisk kontekst, bidro til at programmet ble sterkere preget av arbeidslivets parter enn andre offentlige programmer. Dette har manifestert seg i styrearbeidet, hvor representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner blant annet har behandlet prosjektsøknader; mens det vanlige er at de hovedsakelig angir retningen for et programsekretariats søknadsbehandling. Med tanke på å forankre arbeidet bakover i medlemsrekkene og nedover i organisasjonsleddene, har arbeidslivets parter støttet seg til interne referansegrupper eller fora. I programmets to første år fungerte et fellesekretariat mellom LO og NHO, supplert av et nettverk til de

andre organisasjonene. Avviklingen av dette sekretariatet og en etterhvert svekket entusiasme rundt Kompetansereformen, bidro til at innsatsen i KUP ble konsentrert rundt de utdanningsansvarlige på sentralt hold i organisasjonene.

Da det våren 2005 ble utlyst KUP-midler til utprøving av finansieringsmodeller for etter- og videreutdanning, fikk særlig YS og LO anledning til å ta opp en over ti år gammel fanesak. Søknadsutlysningen ble en nyansert og derfor litt komplisert kompromisstekst. Blant avveiningene som lå til grunn for denne teksten var hvor grensen skulle gå mellom avtalepålagt etterutdanning definert ut fra virksomhetens behov og den enkelte arbeidstakers ønske om etter- og videreutdanning.

Til vårt innledende spørsmål om KUP har ført til at etter- og videreutdanning behandles mer systematisk blant arbeidslivets parter og på virksomhetsnivå, er det holdepunkter for å konkludere med at deres innsats i KUP har bidratt til å flagge etter- og videreutdanning i organisasjonenes sentrale ledd, men i mindre grad nedover i rekkene. Når det gjelder effekter på virksomhetsnivå har arbeidslivets parter bidratt til å mobilisere søkere til programmet og arbeidstakere som deltakere i prosjekter. Det forhold at programmets målsetning om å utvikle virksomhetsnær opplæring er blitt innfridd og at pilotvirksomheter i stor grad ble benyttet i fasen med å spre prosjektresultater, må i stor grad tilskrives partenes og sekretariatets vellykte informasjonsarbeid.

Det er få eksempler på at partenes arbeid har etablert nye arenaer for kompetansearbeid der tillitsvalgte i organisasjonene er blitt aktivisert. Dette kan henge sammen med at avtaleverket på arbeidslivsområdet allerede gir rammer for samarbeid om opplæring ut fra virksomhetens behov. Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene har vært opptatt av at KUP ikke skulle dublere kompetansearbeidet som avtaleverket angir. Med unntak av forsøkene med finansieringsmodeller har vi kommet over få tilfeller der KUP-prosjektene

utvikler felles grenseflater med avtalebestemmelsen om kompetanseutvikling. Vi reiser derfor spørsmålet om bevisst bruk av denne avtalebestemmelsen under gjennomføring av KUP-prosjekter kunne ha styrket arbeidet med å ”institusjonalisere”, og dermed forsterke effektene av opplæringsprosjektene.

Arbeidslivets parter utførte et systematisk informasjonsarbeid som bidro til å sentrere KUP rundt virksomhetenes opplæringsbehov. For arbeidslivets parter har KUP vært nyttig som et konsensusinstrument under den seksårige programfasen, og i arbeidet fram mot en omforent søknadsutlysning for eksperimentering med finansieringsmodeller. KUP var også en møteplass der utdanningsansvarlige i arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonen kunne ta opp andre kompetansepoltiske spørsmål.

Hovederfaringen med å benytte arbeidslivets parter som en sentral premissgiver, framfor en remissinstans som begrenser seg til å mene noe om overordnede spørsmål, er at dette har bidratt til å spre informasjon om KUP og sørget for at private og offentlige virksomheter ble sentrale i prosjektarbeidet. På den måten har KUP vært et egenorganisert program, der partenes egeninnsats utvilsomt har holdt nede programkostnadene.

3.5 Oppsummering: Måloppnåelse

KUP ble startet på grunnlag av følgende formål: (i) å bidra til å gjøre private og offentlige virksomheter bedre i stand til å identifisere, uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov; (ii) å videreutvikle arenaer for samarbeid mellom aktører på arbeidslivssiden og utdanningssiden; og (iii) å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som i større grad er tilpasset behovene i arbeidslivet. Selv om programmet har justert strategien underveis og dessuten fått nye oppdrag av departementet, er det naturlig å ta utgangspunkt i disse tre områdene når vi skal vurdere programmets samlede måloppnåelse.

Etterspørselsiden

Hvilke arbeidstakere og virksomheter som har deltatt

- KUP har gitt i tilskudd til 739 utviklings-, sprednings- og opplæringsprosjekter over hele landet. Våre beregninger viser at minst 80.000 arbeidstakere har gjennomgått opplæring i tilknytning til disse prosjektene.
- En stor andel sluttbrukere fra de eldste kategoriene arbeidstakere kan tyde på at programmet bidro til å realisere mål om livslang læring. Det var en markant overvekt av arbeidstakere med høyere utdanning blant sluttbrukerne, personer med bare grunnskole eller bare videregående skole er svakt representert (innen yrkesfag er måloppnåelsen en del bedre). Dette indikerer at programmet ikke har lyktes med å nå fram til gruppene med minst utdanning. Prosjektlederne rapporterte at målgruppen har lavere utdanningsnivå enn det vi finner gjennom sluttbrukerundersøkelsen. Det indikerer at hvert enkelt prosjekt har dårligere måloppnåelse for lavutdanningsgruppene enn for høyutdanningsgruppene (noe som kan skyldes skjevrekuttering i den enkelte virksomhet).
- Opplæringstiltakene som er utviklet har nådd godt fram til arbeidstakere i små bedrifter og fra utkantdistriktene, men har liten grad nådd fram til arbeidstakere innen bransjer som varehandel, hotell/restaurant og transport. Også industri (vareproduksjon) er godt representert, noe som trolig har sammenheng med aktiv rekrutteringsinnsats fra LO og NHOs Fellessekretariat for Kompetansereformen i første del av programperioden. Det var en stor overvekt av deltakere fra offentlig sektor: Halvparten av deltakere i opplæringstiltak utviklet med tilskudd fra programmet arbeider innen helse, kultur eller undervisning (hovedsakelig offentlig sektor), dobbelt så mange som andelen av arbeidsstyrken skulle tilsi.

- Deltakere i KUP-prosjekter opplever en rekke barrierer, særlig knyttet til tid (både for en enkelte og for virksomheten) og ressurser. Dette tilsier at barrierer mot deltakelse fortsatt er en utfordring for kompetansepolitikken.

Utvikling av virksomhet og arbeidstaker

- Et stort flertall av arbeidstakerne som deltok har fått økt sin motivasjon for videre opplæring og fått større tro på seg selv. Det er tegn til at deltakere med kortest utdanning har størst utbytte av opplæringen gjennom å lære nye oppgaver, økt selvtillit og større jobbsikkerhet. Omkring halvparten av tiltakene leder til formell kompetanse for deltakerne, disse deltakerne opplevde størst utbytte. Da vi spurte om dette i en survey var det ingen av disse deltakerne som hadde oppnådd formell kompetanse på grunnskolenivå som resultat av opplæringen, og mindre enn to prosent hadde oppnådd formell kompetanse innen allmenne fag på videregående nivå. Utdanning på høyskole- og universitetsnivå er det vanligste. Programmet har dermed i svært liten grad lykkes i å gjøre opplæring på grunnskolens og videregående skoles nivå (allmenne fag) tilgjengelig for voksne.
- Prosjektene har særlig ført til at involverte arbeidstakere gjør en bedre jobb. Virksomhetene har blitt bedre i stand til å uttrykke sin kompetansebehov og arbeider mer systematisk med kompetanseutvikling, selv om den enkelte deltaker (sluttbrukerne) har litt mindre tro på at prosjektet har ført til endringer i virksomhetenes kompetansestrategi. Selv om datagrunnlaget er noe usikkert tyder dette på at det blant virksomheter som deltar skjer endringer ut over et avgrenset opplæringstiltak for noen utvalgte medarbeidere. Prosjektet har i mindre grad bidratt til samarbeid mellom virksomheter, endringene i de tillitsvalgtes fokus på opplæring er også begrenset.

Tilbudssiden

- Nær halvparten av tilbyderne er offentlige utdanningsinstitusjoner, noe som er langt flere enn det som er vanlig innen arbeidslivsrettet opplæring. Programmet har derfor bidratt til at universiteter, høyskoler og videregående skoler har utviklet opplegg rettet mot arbeidslivet. Samtidig har vi sett at offentlige tilbydere oppfattes som lite tilpasningsdyktige: Opplæring levert av videregående skoler eller universitet/høgskole blir av sluttbrukerne jevnt over vurdert som minst relevant for behovene i virksomheten. Selv om det mot slutten av programperioden ble rapport om større tilfredshet med høgskoler/universitet tyder dette på at samarbeidsformene mellom offentlige utdanningsinstitusjoner og næringslivet må forbedres ytterligere for å styrke relevansen av opplæringen. Samtidig besitter offentlige tilbydere omfattende opplæringsressurser av god kvalitet, det er derfor gode grunner til å gjøre disse mer tilgjengelig for arbeidslivet.
- Deltakerne opplevde opplæringen som svært godt tilpasset de faglige behovene i jobben og flertallet mener opplæringen var bedre enn annen opplæring de har deltatt i. De fleste tiltakene knytter opplæringen til arbeidskonteksten og mange tiltak har også stort innslag av organisasjonsutvikling. Opplæring som tok i bruk problemstillinger, arbeidsoppgaver, utstyr og andre personer på arbeidsplassen ble vurdert som særlig relevant. I tillegg har et stort flertall fått økt sin motivasjon for videre opplæring og fått større tro på seg selv, dette gjelder særlig arbeidstakere med lite utdanning.
- Omkring halvparten av tiltakene er helt nyskapende med hensyn til faglig innhold, blant de øvrige prosjektene er omkring halvparten klart nyskapende med hensyn til læringsmetoder. Det store flertallet av prosjektene har dermed et nyskapende faglig innhold og/eller nyskapende metoder. Samtidig er det en fare for at en faller tilbake på velkjente undervisningsformer (klasserom, gruppearbeid) når en støter på problemer i prosjektgjennomføringen. Dette

indikerer at prosjektene gir et viktig om enn moderat bidrag til nyskaping på området.

- I hvilken grad opplæringstiltaket ble knyttet til arbeidskonteksten (problemstillinger, oppgaver, redskaper) ser ut til å henge positivt sammen med suksesskriterier for tiltaket: bedre tilpasning til behov, mer involvering av ressurspersoner i virksomheten, opplæring lettere å kombinere med jobb, økt motivasjon for læring, ledelsen har blitt mer oppmerksom på opplæringsbehov i yrkesgruppen, og deltakerne mer fornøyd med opplæringen (herunder hvor godt eventuell teknologistøtte fungerte).
- De fleste deltakerne vurderte opplæringstiltaket som relevant for jobben og virksomheten. Opplæring som tok utgangspunkt i arbeidskonteksten ble vurdert som særlig relevant.
- Prosjektleder samt samarbeidspartner som representerer tilbydersiden bidro mest til gjennomføring av prosjektet, aktører som representerer etterspørersiden samt kompetansemeklere bidro minst til gjennomføring av det enkelte prosjekt. Tilbydersiden er også i flertall blant virksomhetene. Til sammen tyder dette på at prosjektene i stor grad er drevet av tilbydersiden.

Samspill og institusjonalisering

- Flertallet av sluttbrukerne vi intervjuet tror opplæringstiltaket som er utviklet vil bestå som et varig tilbud. Dersom vi går ut fra at tilbyderne er interessert i å selge opplegget flere ganger for å få avkastning på ressurser investert i utvikling, må vi anta at etterspørselen er avgjørende for om tilbudet består. Sluttbrukerne synes da også å anta at opplegg som dekker et behov i virksomheten har størst sjanse til å overleve. Prosjektene har også indirekte virkninger ved at erfaringene kan deles med andre aktører og ved at det skaper endringer på etterspørselsiden. Det ser imidlertid ut til at etablerte tilbydere med stor grunnfinansiering (bl.a. høyskolene) tar vare på utviklede

tilbud innen sin EVU-virksomhet eller ordinære studieadministrasjon.

Tilbyderne har antakelig størst kommersiell interesse av at tiltaket består.

- Resultater fra casestudiene peker i retning av at tilbyderne og etterspørerne kan ha ulik betydning i henholdsvis utviklings- og spredningsfasen av prosjektene. For å utvikle opplæringstilbud med høy relevans og sterkt innslag av arbeidsplassen som læringsarena, er det sentralt at prosjektet er godt forankret på etterspørselssiden, og at virksomhetene deltar konkret i utviklingsarbeidet. Når det gjelder videreføring og spredning er forankring på tilbudssiden eller blant ulike former for kompetansemeklere sentralt. Disse har ofte en større kontinuitet og et lengre tidsperspektiv enn den enkelte virksomhet, og de har opplæring som sådan som kjernevirksomhet. I slike tilfeller er videreføring avhengig av at tilbyderne finner nye kunder.
- Små bedrifter med liten administrativ kapasitet og spesialkompetanse kan være avhengig av at ulike former for kompetansemeklere, som for eksempel arbeidsgiver- eller næringsforeninger, nettverk eller sammenslutninger av ulike slag, opptrer på vegne av småbedriftene.
- Casestudiene indikerer at jo mer konkret sluttproduktet er (for eksempel et kurs), desto klarere potensiale for resultatspredning. I tilfeller der prosjektet bare har ført fram til en ny samarbeidsmodell, synes planene om spredning ofte vagere, men dette må også forstås i lys av at tidsperspektivet for spredning av slike modeller er lengre. Spredningsarbeidet i KUP viser blandede resultater. På den ene siden er det et godt tegn at pilotvirksomheter i stor grad er blitt benyttet i spredningen, men det ble mobilisert få nye prosjektpartnere i spredningsfasen.
- I spredningsarbeidet har det vist seg at en fylkesvis og en bransjevis strategi er overlappende og supplerende. I praksis har begge strategiene vært forankret hos aktører både på fylkes- og bransjenivå.
- Når prosjekter igangsattes for å forankre erfaringer og resultater, forekommer ikke bare spredningseffekter men også spin-off effekter, ved at

involverte virksomheter - ut fra interne bedriftsbehov - videreutvikler det opprinnelige opplæringstiltaket og sprer det i helt nye sammenhenger. Hva som i slike tilfeller kan tilskrives KUP, og hva som er et mer perifert resultat av den opprinnelige bevilgningen, kan være uklart.

- Partene i arbeidslivets innsats i KUP har bidratt til å flagge etter- og videreutdanning i organisasjonenes sentrale ledd, men i mindre grad nedover i medlemsrekkene og utover i organisasjonsleddene. Når det gjelder effekter på virksomhetsnivå har arbeidslivets parter bidratt til å mobilisere søkere til programmet og arbeidstakere som deltakere i prosjekter. Partenes så vel som programsekretariatets vellykte informasjonsarbeid har bidratt til programmets mål om å utvikle virksomhetsnær opplæring.
- KUP mobiliserte mange virksomhetsnære prosjekter, støttet av et lavbudsjettssekretariat. Et tegn på at KUP har strevd med diffuse og indirekte resultater, er tendensen til vage og tildels motstridende oppfatninger innad i prosjektene om hva som foregikk og hvilke resultater som kom ut av dem.

Addisjonalitet og effektivitet

- For halvparten eller to tredeler av prosjektene er tilskuddet fra KUP avgjørende for at prosjektet i det hele tatt ble gjennomført, for praktisk talt alle prosjektene var tilskuddet avgjørende for at prosjektet ble gjennomført etter planen. Omkring halvparten av prosjektlederne hadde vurdert alternative finansieringskilder. Dette tyder på at programmet i svært stor grad har utløst utviklingsarbeid som ellers ikke ville blitt gjennomført.
- KUP har fordelt omkring 280 millioner kroner i tilskudd til 739 utviklings-, sprednings- og opplæringsprosjekter over hele landet. På grunn av KUPs egenartede formål og utforming har vi lite sammenlikningsgrunnlag for å vurdere hvor kostnadseffektivt programmet har vært. Våre beregninger viser

at minst 80.000 personer har gjennomgått opplæring i tilknytning til disse prosjektene. Hver deltaker har kostet KUP under 4.000 kroner, i tillegg kommer egenandel hos aktørene. I gjennomsnitt bruker store norske bedrifter hvert år et noe større beløp i opplæring av sine ansatte. Tatt i betraktning at tilskuddet fra KUP først og fremst har gått til utvikling, ikke drift, av opplæringstiltak tyder dette på at pengene har nådd langt.

Konklusjon

Resultatene rapportert i dette kapittelet viser at tilskuddet fra KUP har utløst ny aktivitet med moderat ressursbruk og prosjektene har gitt mange resultater i samsvar med programmets intensjoner. Måloppnåelsen for prosjektene har derfor vært jevnt over tilfredstillende eller god. For prosjektporteføljen som helhet er bildet mer blandet.

Ovenfor så vi at tiltakene gjennomført med tilskudd fra programmet har nådd godt ut til små bedrifter og til utkantdistriktene. Samtidig så vi at noen tradisjonelle skjevheter med hensyn til bransje og utdanning reproduseres i programmet. Vi så også at hovedtyngden av prosjektene har vært drevet av tilbudssiden eller av aktører i posisjon mellom tilbydere og etterspørrere. Dette tyder på at programmet i mindre grad bidrar til utvikling av etterspørselssiden. Samlet sett er konklusjonen at programmets måloppnåelse er svakere på etterspørselsiden enn på tilbudssiden i kompetansemarkedet.

KUP ble iverksatt mens Norge var inne i den høykonjunkturen vi fortsatt er inne i. Dette kan muligens forklare noen av resultatene og den moderate måloppnåelsen på enkelte områder. Selv om opplæringstiltak i mange bedrifter ofte oppfattes som konsum og derfor er det første som kuttes i dårlige tider, vil bedriftene i gode tider særlig ha problemer med å gi folk fri til å ta opplæring. Opplæring kan imidlertid være et svar på en presset konkurransesituasjon for

eksempel i en lavkonjunktur (Hillag mfl., 2006). På samme måte kan det tenkes at arbeidstakere, arbeidsgivere og fagorganisasjoner føler mindre behov for å bidra til oppgradering av kompetanse i en økonomisk oppgangsperiode.

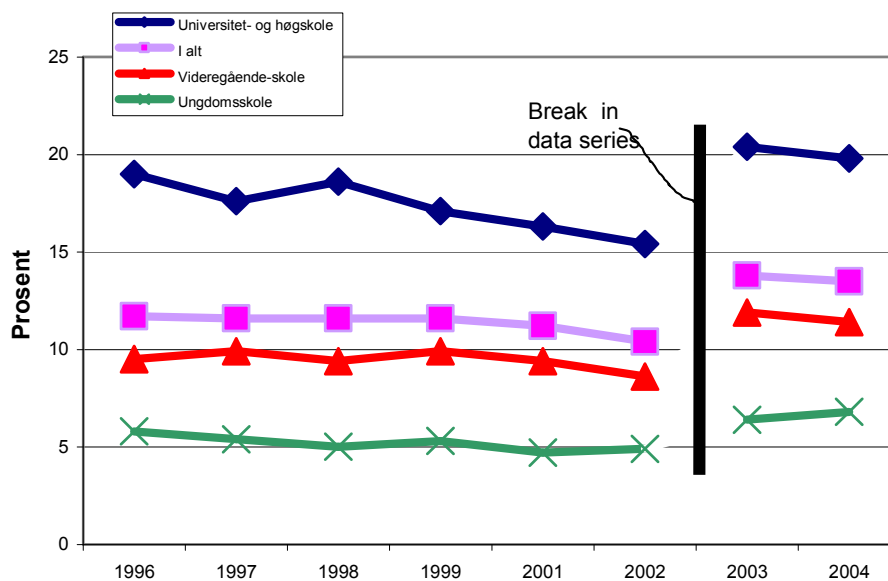
DEL 2

KOMPETANSEPOLITIKKEN

4. UTFORDRINGER OG ERFARINGER

Når utenlandske observatører kommenterer status for norsk etter- og videreutdanning, trekkes det ofte fram at deltakelsen er høy sammenliknet med andre OECD-land⁴ (jf Payne 2005). Tidligere har vi konkludert med at Kompetanseutviklingsprogrammet, bedømt ut fra målsetninger, innsatsområder og prioriteringer, var langt fremme i den internasjonale utviklingen og tok for seg sentrale utfordringer innenfor livslang læring i Norge (Døving mfl., 2002). Langt på vei hadde KUP dermed som mål å kompensere for de manglene ved offentlig kompetansepolitikk som tidligere forskning har påpekt (Gooderham og Lund, 1990a, 1990b). Figur 4.1 viser likevel at det har vært en nedadgående trend i deltakelsen som hverken KUP eller Kompetansereformen som helhet har bidratt til å snu. Lærevilkårsmonitoren utarbeidet av Fafo og SSB viser tendens til fallende deltakelse i samme periode som Kompetansereformen pågikk. Dataene tyder på at kursdeltakelsen og andre opplæringsaktiviteter begynte å falle så langt tilbake som 1996. Heller ikke den innsats som arbeidslivets parter selv genererte i etterkant av det nye kapittelet om kompetanseutvikling i hovedoverenskomstene, synes å ha virket positivt inn på trenden siden 1996.

⁴ OECDs Director for Education, Barry McGaw, stilte spørsmål ved omfanget av den livslange læringen i Norge og spurte retorisk “how much life-long learning is enough?” i en økonomi preget av høy arbeidsproduktivitet og moderat kvalitet i utdanning (november 2004, forum for kompetanse og arbeidsliv).



Figur 4.1: Andel arbeidstakere som har deltatt på kurs og opplæring de siste fire ukene (Nyen og Skule, 2005:150).

Vi innledet denne evalueringen med å hevde at at markedet for etter- og videreutdanning av arbeidstakere ikke fungerer så godt som det bør og kan. Det er bred enighet om at markedet for kompetanseutvikling har betydelige svakheter (Booth og Snower 1996). Dette var også utgangspunktet for Kompetanseutviklingsprogrammet. Det er samtidig delte meninger om hvor den største svakheten ligger og om hvordan en kan bøte på svikten. Målsettingen for KUP tok for seg tre sider ved dette markedet: etterspørsel (virksomheter/arbeidstakere), samspill og tilbud. Figur 4.2 viser aktuelle problemer på disse tre områdene. I dette kapittelet vil vi på bakgrunn av erfaringene fra KUP samt fra forskningslitteraturen drøfte hvert av disse tre områdene. Samtidig understreket vi allerede ved oppstart at interessante problemstillinger oppstår når en setter spørsmålstegn ved forutsetningene for å bruke en markedsmetafor.

I Etterspørselssiden	III Samspill	II Tilbudssiden
Vanskeligheter med å få kompetansekartlegging og artikulering av behov til å bli kontinuerlig og integrert prosess i virksomhetene	Uoversiktlig flora av tilbydere	Arbeidsplassen undervurdert som læringsarena
Kortsiktig perspektiv på kompetanseinvesteringer	Mangel på egnede arenaer for samspill mellom tilbydere og virksomheter	Lite fleksible tilbud uten full utnyttelse av mulighetene IKT skaper
Manglende evne til å anskaffe og nyttiggjøre seg ny kompetanse som et ledd i realiseringen av virksomhetens forretningsmål	Nær dialog krever mye ressurser av virksomheter og tilbydere	Vanskeligheter med å finne rette avveining mellom skreddersøm og standardisert opplæring
Lav motivasjon for deltakelse i grupper med lite grunnutdanning	Ulike kulturer i arbeidslivet og skoleverket	Ikke tilstrekkelig opptatthet av virksomhetens behov
Spenning mellom individuelle behov og virksomhetens behov	Manglende nettverk eller institusjoner som kan sikre langsiktig involvering fra både tilbuds- og etterspørselssiden	Opplæring utformet slik at kompetansen har begrenset overførbarhet til daglig arbeid

Figur 4.2. Aktuelle svakheter i markedet for kompetanseutvikling

4.1 Etterspørselssiden: Kompetansebehov hos arbeidstakere og virksomheter

Den første forutsetningen for at markedet for kompetanseutvikling skal fungere slik at behovene dekkes, er at ansatte og virksomheter selv blir bevisst hvilke kompetansebehov som finnes, og at disse behovene artikuleres slik at kompetansetilbydere kan bidra til å fylle behovene. Vi vil her skille mellom barrierer/utfordringer knyttet til arbeidstakerne selv og til virksomheten. I tillegg til at det kan være ulike utfordringer og aktuelle virkemidler på de to nivåene, kan de også ha ulike interesser. Selv som arbeidsgivere og arbeidstakere har en felles interesse av relevant kompetanseutvikling av høy kvalitet, kan de også ha motstridende interesser knyttet til arbeidstakernes (legitime) ønsker om opplæring knyttet til utvikling av profesjonskunnskap, opplæring som er høyt verdsatt også utenfor bedriften, eller grunnopplæring som gir avkastning over mange år (Becker 1993; Johansen 1999b). Samtidig vil tilbyderne tendere til å selge et standardisert opplegg som tilbyr generell kompetanse framfor å selge et

skreddersydd opplegg med store oppstartkostnader. Et sentralt tema er dermed hvordan kostnadsdeling mellom arbeidsgivere og arbeidstakere brukes som en mekanisme for å løse problemet med delvis felles – delvis motstridende interesser (Johansen, 1999b, 2000).

Arbeidstakerne

Hvem deltar i opplæringen

Resultater fra Lærvilkårsmonitoren (Nyen mfl., 2004) viser at tre av fire arbeidstakere opplever behov for å tilegne seg nye kunnskaper og ferdigheter. Bare 24 % opplever at de ikke har behov for å lære mer. De som er i arbeid har muligheter for å lære seg nye kunnskaper gjennom arbeidet, men samtidig vet vi at det er store variasjoner i læringsmulighetene i ulike deler av arbeidslivet. Andelen som mener de deltar for lite i opplæring og utdanning er lavere blant de som sier at de har gode muligheter for uformell læring. Dette kan tyde på at en vesentlig del av kompetansebehovet blir dekket gjennom læring i det daglige.

En tidligere undersøkelse viste at 43 prosent av arbeidstakerne sier de har stort eller meget stort behov for etter- og videreutdanning i dagens jobb, mens de øvrige sier de har lite behov (Larsen mfl. 1997). Samtidig viser både denne og andre undersøkelser at opplevd kompetansebehov hos den enkelte virker sterkt inn på deltakelsen i etter- og videreutdanning, og at kursdeltakelse i de fleste tilfeller kommer etter initiativ fra den enkelte, eller fra den enkelte og ledelsen i fellesskap. Minst opplevd behov, og minst deltakelse i opplæring, finner vi hos eldre arbeidstakere med kort utdanning. Arbeidstakere med lang utdanning deltar også i større grad på eksterne kurs enn arbeidstakere med kortere utdanning, det er også markerte forskjeller mellom bransjene. En viktig årsak til mindre etterspørsel blant de som har kort utdanning er at de har jobber som er mindre utfordrende, mer ensidige og krever mindre læring (Skule og Reichborn

2000). Opplevd kompetansebehov er større hos arbeidstakere som opplever at de stadig må sette seg inn i nye ting på jobben enn de som ikke opplever slike krav (Skule, 2004a). Samtidig er opplevd kompetansebehov også påvirket av arbeidstakerens holdninger til opplæring (Hagen og Skule, 2001).

Utfordringer knyttet til arbeidsrelatert opplæring for arbeidstakere med lite utdanning synes å ha endret seg lite de siste 30-40 årene. Gooderham og Lund (1990a) peker særlig på tre aktuelle tiltak rettet mot denne gruppen: Stimulering av bedriftsintern opplæring for å øke deltakelse; særskilte arbeidsmarkedstiltak; og utvikling av læringsformer som styrker motivasjonen og læringsevnen. De som har opplevd få læringsmuligheter gjennom arbeidet vil ikke bare slite med å få omsatt en avleggs kompetanse i arbeidsmarkedet, men kanskje også med liten selvtillit og negative holdninger til ny læring. Denne gruppen vil derfor være særlig utsatt i perioder eller områder med store omstillinger.

De lavt utdannede arbeidstakerne i hotell og restaurant, industri, varehandel og transport deltar lite i opplæring og opplever også mindre læringsbehov enn andre deler av privat sektor (Hagen og Skule, 2004). Dette kan skyldes at behov defineres kortsiktig og bare med utgangspunkt i nåværende jobb. Hagen og Skule argumenterer samtidig for at i et samfunnsmessig perspektiv kan hensynet til arbeidstakernes "employability", behov for omstillingskompetanse og behov for å hindre utstøting, innebære at disse gruppene kanskje har større opplæringsbehov enn de selv gir uttrykk for. Hagen og Skule (2004) konkluderer med at læringskravene i jobben og den enkeltes ønske om å gjøre en bedre jobb er vesentlig drivkraft for alle læringsformer. Formell videreutdanning er imidlertid drevet mer av den enkeltes karriereambisjoner og ønske om å stå sterkere på arbeidsmarkedet.

I Norge er det generelt sett høy deltakelse i opplæring. Gjennomgangen viser imidlertid at det er visse grupper som deltar mindre, blant annet de som har lite

utdanning fra før. Voksne er en sammensatt gruppe med ulike behov, interesser og erfaringer når det gjelder etter- og videreutdanning. Dette er noe det må tas høyde for. Tradisjonelt sett blir tilrettelegging av undervisning for voksne assosiert med faktorer som komprimert undervisning, mindre enheter, senere progresjon og undervisning på ettermiddag/kveld (NOU, 2001).

Barrierer og motivasjon

Det er mange faktorer som kan hemme eller fremme deltakelse i opplæring. Eksempler på hindringer er mangel på tid, lang vei til kursstedet og tidspunktet for opplæringen. Tidspress og forpliktelser på jobben blir også nevnt som en mulig barriere for kursdeltakelse. Spesielt kan dette være et problem i mindre bedrifter. Hilsen og Grimsmo (1998) finner at 31 prosent av arbeidstakerne mener tidspress er et viktig hinder, mens kun fem prosent ble forhindret fordi de ikke fikk dekket kostnadene. Svenske tall viser lignende resultater.

Manglende deltakelse i læringsaktiviteter kan skyldes lavt læringsbehov, men det kan også skyldes ulike hindringer for å delta i opplæring. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren (Nyen mfl., 2004) viser at den vanligste årsaken til at man deltar mindre enn man ønsker i opplæring er at man har for mye å gjøre på jobben. 41 prosent av de spurte oppgir dette som en av de to viktigste hindringene for å delta i opplæring. Den nest viktigste årsaken er at arbeidsgiver (AG) ikke har råd eller mulighet til å tilby opplæring. Etter forhold som i stor grad kan knyttes til arbeidet og arbeidsplassen, følger mangel på passende tilbud. 17 prosent oppgir dette som en viktig hindring. Svært få oppgir personlige hindringer som at man ikke har tid eller ikke ønsker å bruke fritiden, og nesten ingen svarer at de ikke ønsker å delta i opplæring.

Lav forventning om mestring kan representere en stor barriere for flere av de som har lite utdanning fra før (Skaalvik mfl., 2000; Chapman m.fl., 2000). Mange av de som de ikke deltar i videreopplæring har dårlige erfaringer fra

skoletiden ved at de hadde problemer med å lære og lese- og skrivevansker (Gallacher mfl., 2000). Dette fører til redusert selvtillit og mindre tro på at man er stand til å gjennomføre et opplæringsopplegg. En subjektiv mangel på mestringstro påvirker selvseleksjon til situasjoner, aktiviteter og omgivelser (Lai, 2004), og dette kan bidra til at noen av de med lite utdanning velger bort å delta i etteropplæringstiltak. I tillegg kan det være økonomiske begrensninger, spesielt dersom den enkelte selv må finansiere opplæringen selv. Flere i gruppen ”lite utdanning” kan befinne seg innen lavlønnsyrker og ikke ha økonomi til å finansiere noen former for opplæring. I tillegg ser det ut til at arbeidstakere med lite utdanning har mindre grunnlag for å velge et egnet opplæringstilbud (Bruttel, 2005).

Hillage mfl. (2006) har sett på hvorfor personer ikke fullførte opplæringstiltak⁵. Årsakene til dette var endringer i personlige forhold slik som helse og familiesituasjon, bytte av arbeidsgiver eller problemer i tilknytning til opplæringen, slik som manglende støtte fra opplæringstilbyder eller arbeidsgiver. Undersøkelser viser at personer med lite utdanning gjerne har behov for ekstra støtte (Gallacher mfl., 2000; Tharenou, 2001).

Det er flere faktorer som motiverer voksne arbeidstakere til å delta i opplæring. En viktig motivasjon er forventingen om høyere lønn og andre, og kanskje mer interessante, arbeidsoppgaver (Tharenou, 2001). En stor andel av de med lite utdanning sier at en de største motivasjonsfaktorene til å delta i opplæring er å få en ny jobb (OECD Background Report, 2004). Det kan enten være snakk om en ny jobb hos eksisterende arbeidsgiver eller hos nye arbeidsgivere. For de med lite utdanning vil det interne arbeidsmarkedet ofte være det viktigste. Selvutvikling og forfremmelser i jobben er andre motiver som nevnes

⁵ Basert på data fra Storbritannia og gjaldt opplæring i basiskompetanse, og som stort sett var gratis.

(Greenhalg og Mavrotas, 1994, Rubenson, 2001). Økt jobbsikkerhet er for mange også en viktig motivasjonsfaktor (Elman og O'Rand, 2002).

Cosman-Ross og Hiatt-Michael (2005) finner at motivasjonen til å delta varierer alt etter hvem som betaler for opplæringen. Faktorer som er viktige dersom en arbeidstaker må betale alt selv er høyere lønn og oppnå en grad. Dersom de må betale deler av opplæringen selv er det viktig å oppnå en grad, mens dersom arbeidsgiver betaler alt er selvutvikling hovedmotivasjonen.

Erfaringer fra KUP

Erfaringene fra KUP peker i samme retning som forskningsresultatene.

Arbeidstakere med lite utdanning eller lese/skrivevansker er minst motivert til å delta og har lettere for avbryte påbegynt opplæring. Opplæring som oppleves som relevant for arbeidet er mest motiverende å gjennomføre, opplevd eller reell relevans minker jo mer opplæringen er løskoplet fra arbeidskonteksten.

Kombinasjon med familie og jobb (som er aktuelt for voksne arbeidstakere) er krevende for arbeidstakere. Opplæring kan inngå i både gode og onde sirkler av selvtillit. Blant sluttbrukerne i KUP var det særlig arbeidstakere med lite utdanning som fikk økt selvtillit gjennom opplæringen. Resultatene i KUP tyder også på at det særlig var opplæring organisert som gruppe-/prosjektarbeid og opplæring knyttet til arbeidskonteksten som særlig bidro til økt motivasjon for opplæring. Tekstboks 4.1 viser eksempel på erfaringer fra KUP-prosjekt.

Boks 4.1: Videreutdanning i prosessindustrien

KUP har støttet en rekke prosjekter innen prosessindustrien. Daværende PIL-skolen samarbeidet med medlemsbedrifter om et videreutdanningstilbud for fagarbeidere i prosessindustrien. Fagarbeidere som har bestått eksamen kan ta tilleggseksamen ved Høgskolen i Sør-Trøndelag for å få tildelt studiepoeng. Bakgrunnen var behov for andre videreutdanningstilbud for fagoperatører i prosessindustrien enn de tradisjonelle, dvs. teknisk fagskole eller ingeniørutdanning på høyskolenivå. Kursene er delvis tilpasset den aktuelle bransjen innen prosessindustrien og til en viss grad også den enkelte bedrift.

Suksessfaktorer

- trekke egne ansatte med i prosjektene, som deltakere eller undervisere: forbedrer kommunikasjonen og underbygger de flate strukturene i arbeidslivet
- de halvårlige samlingene der deltakerne møtes, er motiverende for den enkelte og er nyttige for informasjonsflyten i prosjektene
- opplæringstiltakene var forankret i ledelsen

Hindringer

- Deltakerne må forsake fritid, vanskelig å samle deltakere med skiftarbeid
- For dem som har vært lenge borte fra skolebenken, er det særlig tungt å ta fatt på teoripensumet.
- Enkelte mener at teoripensum ble for lite tilpasset den enkelte bransje.

Løsninger

- I noen bedrifter gis det lønnskompensasjon eller utvidede arbeidsoppgaver.
- Det satses på varierte arbeidsformer med fysiske samlinger kombinert med for eksempel selvstudier eller bedriftsbesøk.
- Lokal tilpasning av opplæringsmaterialet (forlenget teoriundervisning, innarbeiding av eksempler fra egen bedrift i opplæringsopplegget).

Frafallet rapporteres å være lavt. Opplæringen medfører også selvstendigjøring av fagoperatører: "en videreutdannet fagarbeider er i stand til å se trender i et produksjonsforløp". Videreutdanningen av fagarbeidere fører ofte til forbedret opplæringstilbud for alle stillingskategorier i bedriftene.

I prosessindustrien måtte kursdeltakerne forsake fritid under opplæringen. I enkelte tilfeller ble dette kompensert gjennom høyere lønn eller utvidede

arbeidsoppgaver som påskjønnelse for fullført videreutdanning. Tilpasning av opplæringstilbudene til lokale virksomheter og til den enkelte arbeidstaker (f.eks. ved innarbeiding av eksempler fra egen bedrift i opplæringsopplegget) krevde dessuten ekstra innsats. Dette var imidlertid nødvendig for at opplæringen skulle oppleves som virkelighetsnær for arbeidstakerne.

Resultatene fra KUP viser også at for arbeidstakere med kort utdanning betyr opplæringen mye for selvtilliten samt for jobbsikkerheten. Dette gjelder særlig når opplæringen resulterer i ny formell kompetanse. I tillegg er det en tendens til at ny formell kompetanse har gitt tilgang til nye arbeidsoppgaver og det har gitt økt motivasjon til mer opplæring. Dette antyder at for arbeidstakere med lite utdanning er det spesielt viktig med tiltak som så å si drar dem over den første kneika.

Prosjektet beskrevet i tekstboks 4.2 beveger seg mellom temaene ny sjanse og ny kompetanse. Arbeidstakere med lese- og skrivevansker får anledning til yrkesprøving og yrkesutdanning fram mot fagbrev eller eksamen ved teknisk fagskole. Innad i bedriften må slike tilbud kunngjøres på en ikke-stigmatiserende måte og tilbudet innebærer pedagogiske utfordringer for lærerne, som i dette tilfellet hadde arbeidserfaring fra produksjonsbedrifter.

Boks 4.2: Motivasjon for arbeidstakere med lese- og skrivevansker

En produksjonsbedrift som inngår i en regional næringsklynge, har mange ansatte uten formell kompetanse. Idéen til å sette i gang et KUP-prosjekt kom fra den opplæringsansvarlige i bedriften. Konkret var det et problem at flere av de ansatte hadde problemer med å ta fagbrev eller teknisk fagskole på grunn av lese- og skrivevansker. Mange nektet å prøve, og opplæringsansvarlig ønsket å gjøre noe med denne situasjonen, som var uheldig både for den enkelte og for bedriften. Bedriften satte i gang med teknisk fagskole og tilbud om å ta fagbrev som praksiskandidat. For å få bli med, måtte de ansatte gjennom en "opptaksprøve"/kartleggingsprøve, som avslørte at mange ikke ville klare å ta fagbrev uten repetisjon av 9. klassepensum. I den hensikt å unngå stigmatisering, utlyste bedriften opptaksprøven som studieforberedende. Det ene var rettet mot personer med lese og skrivevansker og inngikk som et ledd i målet mot fagbrev eller teknisk fagskole. Det andre var et skrivekurs for ledere (arbeidsledere i produksjonen). 25 ansatte fulgte lese/skrive kurs, langt flere på fagbrev og teknisk fagskole. Mange deltakere hadde ikke ett eneste positivt skoleminne.

Det viktigste prosjektet avdekket var:

"...at vi har personer med status i bedriften som fraskriver seg muligheten til etter- og videreutdanning fordi de har lese- og skrivevansker. Men tiltakene mot disse må pakkes inn ,og delvis skjules, for at de skal bli solgt inn. Her må ledelse og personalsjefer skjønne behovet og ta ansvar for at tiltakene blir gjennomført."

Målet er fagbrev eller teknisk fagskole som sluttkompetanse på sikt.

Erfaringer fra KUP tyder på at mange synes det er hardt å gjennomføre opplæringen, ikke minst fordi dette er noe som skal kombineres med jobb og familie. Arbeidstakere med liten utdanning har også dårligere erfaringer med tidligere skolegang, det være seg at de har lese- og skrivevansker eller liten interesse for teori. En årsak til at noen avbryter opplæring er nettopp at de ikke var klar over hva de gikk til. Erfaringer fra KUP tyder på at det er fordelaktig om flere i samme bedrift deltar i opplæringstiltak, slik at de kan jobbe sammen i grupper og diskutere underveis. Dette er inspirerende og motiverende underveis i opplæringen og kan ha positiv betydning for at en arbeidstaker klarer å gjennomføre opplæringen. Muligheten for gruppearbeid eller samarbeid kan

være særlig viktig for et lengre opplæringsløp, slik som fagbrev. Noen bedrifter gir deltakerne muligheten til å bruke en del av arbeidstiden til studier, og det blir understreket at dette har stor betydning for motivasjon til å gjennomføre utdanningen.

Oppegård kommune er et interessant eksempel på opplæring av minoritetsspråklige. Her kombineres fagbrev i renhold med norskfaget, slik at fagbrevet tas dermed over noe lengre tid. Ifølge prosjektleder er en dette en viktig suksessfaktor for opplæring av denne gruppen. Norskopplæringen integreres tett i renholds-faget og omvendt.

Virksomhetene

For at arbeidsgiverne skal initiere kjøp av kompetansetjenester, må de i utgangspunktet ha en viss *kompetanse om kompetanse*. Virksomheter uten slike forkunnskaper kommer dermed lett inn i en ond sirkel ved at de aldri beveger seg ut i kompetansemarkedet, eller at de kjøper tjenester som ikke er tilpasset behovene (Døving, Gooderham og Nordhaug 1997; Brummelkamp mfl., 2005). Disse problemene kan forsterkes ytterligere dersom virksomheten ikke kommuniserer behovene på en presis måte. Det er også grunn til å tro at det er særlig vanskelig å kommunisere behov som ikke dekkes av velkjente utdanninger eller kurstilbud.

Det er grunn til å tro at problemene med å opptre i kompetansemarkedet varierer mellom virksomhetene. Sammen med utilstrekkelig kunnskap om aktuelle tilbydere og tjenestens innhold (Eidskrem mfl. 1988; Fredriksen og Grønhaug 1996; jf Bruttel, 2005) bidrar dette til å vedlikeholde "kompetanseulikhets jernlov" også på virksomhetsnivå (Nordhaug og Gooderham 1996). Små virksomheter og virksomheter med lavt utdanningsnivå er mest utsatt. Dette er til dels et teknisk problem fordi mindre bedrifter mangler spesialister, i tillegg

kan de mangle ressuser, særlig i form av tid, til å tenke langsiktig (Gooderham og Lund, 1990b). En undersøkelse blant norske bedrifter viser at større virksomheter, virksomheter med egen personalavdeling og virksomheter som er omfattet av Hovedavtalen i større grad driver systematisk kompetansearbeid blant medarbeiderne (Døving, Gooderham og Nordhaug, 1998; Nordhaug, Døving og Nordhaug, 2004). Samtidig melder både små og store virksomheter om like stort behov for kompetanseutvikling. Undersøkelsen viste at hotell og restaurant, næringsmiddelindustri og trevareindustri i mindre grad driver systematisk kompetansearbeid. Undersøkelser i Sverige viser at det er store forskjeller mellom små og store virksomheter. Små virksomheter har i større grad hatt problemer med å gjennomføre nødvendige opplæringstiltak enn de store (NUTEK, 2000b; Nelander og Lönnroos, 2000).

Vi har sett at det er klart størst deltakelse i opplæring blant arbeidstakere med lang utdanning, dette mønsteret går igjen i alle land (Døving mfl., 2005) og har vært stabilt over tid (Gooderham og Lund, 1990a). Dette mønsteret kan dels skyldes at gevinsten av opplæring er større for arbeidstakere med god utdanning i utgangspunktet, men det kan også skyldes at mange bedrifter ikke har et strategisk formål med sine opplæringstiltak. Mens investeringskostnadene ofte kan kartlegges og tallfestes, blant annet fordi de skjer i en avgrenset periode, er gevinstene av kompetanseinvesteringer som regel usikre og dessuten avhengige av ytre forhold beslutningstakerne ikke har styring over. En annen beslektet årsak kan være at mange bedrifter slett ikke betrakter organiserte opplæringstiltak som investering men snarere som konsum eller en løpende kostnad (Gooderham og Lund, 1990b; Nordhaug, 1998). Bedrifter uten et strategisk perspektiv på kompetanseutvikling betrakter det som en nødløsning eller opplever det som påtvunget av omgivelsene. Dessuten blir investeringer i kompetanseutvikling sjelden behandlet som en investering på lik linje med investering i fysisk kapital.

Svenske tall (NUTEK 2000b) viser at flaskehalser for kompetanseutvikling i virksomhetene først og fremst er for lite tid til å gjennomføre tiltak og dernest for lite ressurser og knapphet på tid til å planlegge. Tilgang på relevant opplæringstilbud på stedet eller i landet er i følge undersøkelsen et lite utbredt problem blant svenske bedrifter. Arbeidstakernes motivasjon for opplæring og vilje til å ofre fritid er et middels problem. Problemer med opplæringstiltak er størst i industribedrifter og blant bedrifter med mindre enn 50 ansatte. Knapphet på tid og ressurser nevnes oftest som et problem i kunnskapsintensive bedrifter, mens motivasjon, vilje til å ofre fritid og manglende forkunnskaper er vanligst i arbeidsintensive industribedrifter. Undersøkelsen viser også at ansattes deltakelse i planlegging av opplæringstiltak er vanligst i kunnskapsintensive bedrifter og bedrifter med mer enn 50 ansatte. NUTEKs undersøkelse indikerer at bedrifter med strategisk perspektiv på kompetanseutvikling opplever minst problemer ved gjennomføring av opplæringstiltak. Eksempel på dette er at bedriften opplæringen gjennomføres i dødperioder. NUTEK konkluderer med at det i visse tilfeller kan være behov for å øke bevisstheten, både blant virksomheter og arbeidstakere, om betydningen av opplæringstiltak.

Partene i arbeidslivet har lenge vært opptatt av kompetansekartlegging, noe som blant annet kommer til uttrykk i Hovedavtalens kapittel 16 i privat sektor og liknende bestemmelser i andre tariffområder. Flere arbeidsgiverorganisasjoner har ytt betydelig støtte til bedrifter som har gjennomført kompetansekartlegging som et ledd i "strategisk kompetanseutvikling" (Johansen 1998). Erfaringene fra virksomheter som har gjennomført kompetansekartlegging er imidlertid ikke entydig gode (Eldring og Skule 1999; Johansen 1998). Kompetansekartlegging har også begrenset verdi dersom den ikke knyttes til kompetanseutviklingstiltak. Tidligere undersøkelser har vist at kompetansebehovet slik det oppleves fra linjelederen og den enkelte i forhold til de oppgavene man står overfor på kort

sikt, i stor grad blir styrende for hvilke etter- og videreutdanningstiltak som iverksettes (Larsen mfl. 1997).

Hagen og Skule (2004) konkluderer med at en utfordring er at virksomhetenes opplæringspraksis bidrar til å holde ved like og forsterke forskjeller skapt i utdanningssystemet. Kompetanseutvikling avhenger av den enkelte ansattes interesse og initiativ, arbeidstakere som ikke passer på sin egen kompetanseutvikling står derfor i fare for å komme dårlig ut. Lokale tillitsvalgte er i liten grad pådrivere på vegne av disse, særlig i sektorer som domineres av lite utdannet arbeidskraft. Funn som dette tilsier at virksomhetenes personalpolitikk eller kompetansestrategi er avgjørende.

Erfaringer fra KUP

Fravær av ansatte som deltar i opplæring er et vanlig hinder for å gjennomføre opplæring. Erfaringene fra KUP indikerer at dette er et vesentlig problem for virksomhetene, særlig for mindre bedrifter som har små muligheter til å omdisponere internt. Vi så f.eks. at deltakerne møtte hindringer knyttet til prioritering av å delta i opplæringen og manglende støtte fra overordnede når det gjaldt å rydde tid til å delta. Til en viss grad synes det også å være en barriere dersom arbeidstakerne må forlate arbeidsplassen for å delta i opplæringen, tekstboks 4.3 viser eksempel på dette. I tillegg illustrerer eksempelet samarbeid mellom virksomheter med likeartede opplæringsbehov.

Boks 4.3: Erfaringer fra helse- og sosialetaten i en landkommune

Prosjektet bestod i å etablere et samarbeid mellom seks kommuner om kompetanseutvikling innenfor pleie- og omsorgstjenester i regionen, bevisstgjøre kommunene og skape opplæringstilbud. Enkeltkommuner klarer ikke å fylle klasser alene, men ved å utvikle lokale tilbud vil man hindre at alle må dra til Oslo.

Arbeidsplassen skal være en viktig læringsarena gjennom bruk av hospitering mellom kommunene. Det nye er at opplæring tilbys i regionen og at man satser på nye læringsformer som hospitering og veiledning.

Prosjektleder: Underbemanning er et stort problem. Det er vanskelig å ta ut folk i opplæring [hospitering på andre avdelinger]. Og det er vanskelig å frigjøre ressurser til å få arbeidsplassen til å fungere som læringsarena. Omsorgs- og pleietjenestene er nødvendigvis døgnkontinuerlige. For å få dette til må vi bruke vikarer, og det koster penger. Nå skal bemanningen reduseres enda mer. Da blir det i hvert fall ikke lettere.

I en underveisrapport fra samme prosjekt står det: Som nevnt greide vi ikke å gjennomføre opplegget for hospitering iht. milepælsplan. ... Hovedårsaken til forsinkelsen var at driften på en rekke tjenestesteder ikke hadde kapasitet til å gjennomføre dette våren 2001. I den sammenheng erfarte prosjektgruppa at "vi må være tidlig ute", det vil si dersom driften (som gjerne er hardt presset) på de enkelte arbeidsteder skal kunne være med på diverse tiltak må planlegging og gjennomføring gjøres riktig!

Det kan også være utfordringer knyttet til å bruke arbeidsplassen som læringsarena. Det kan bli vanskelig å få skjermet tid til å konsentrere seg om et læringsprosjekt og ikke bli sugd opp i den daglige driften. Styring av tid blir en langt mer akutt og kompleks problemstilling enn i tradisjonelle læringsopplegg der man enten er på jobb eller (borte) på kurs. Tekstboks 4.4 illustrerer utfordringer knyttet til å bruke arbeidsplassen som læringsarena, men også hvordan de har søkt å løse dette.

Boks 4.4: Erfaringer fra et prosjekt hos Fylkesmann

Prosjektet bestod i å utvikle bedre verktøy for kompetansesamarbeid mellom offentlig etat og høyskolen, utvikle bestillerkompetanse hos fylkesmennene som deltar, etablere læringsnettverk på tvers av virksomhetene, prøve ut modeller for fleksibel opplæring på arbeidsplassen og skape konkrete opplæringstilbud og utvikle metodikk for IKT-støttet læring. Flere IKT-støttede kurs er utviklet og prøvd ut. Kursene består av fysiske samlinger og arbeidsoppgavene som gis besvares via internett og videokonferanse. Deltakerne jobber i grupper på arbeidsplassen og bruker praktiske oppgaver på jobben som case.

”Det er også ei erfaring at det tek tid å endre haldningar for å få arbeidsplassbasert læring til å fungere. Det er ofte enklare å få fri til å reise bort på kurs enn å ta to timer fri i arbeidstida til å gjennomføre gruppearbeid. Kor godt gruppearbeida på kvar arbeidsplass har fungert, har variert etter kor godt dei ulike organisasjonane har lagt til rette for dette. Det er også viktig med god informasjon til leiinga [ved den lokale virksomheten] i forkant av kursa om dei nye læringsformene og kva krav som blir stilt til arbeidsplassbasert læring.”

”Ser jo at dette stiller krav til organisasjonen og ledelsen med hensyn til planlegging og tilrettelegging av læring på arbeidsplassen. Vi har for eksempel laget egne kontorer der folk bruker læreprogrammet, det er et fysisk signal om at ”her er det opplæring”. En kommer seg vekk fra egen telefon og bunken med papir”.

Selv om virksomheten klarer å kombinere med daglig drift kan omfattende fravær også være kostbart dersom arbeidsgiveren må dekke lønn. På samme måten kan arbeidstakere være lite interessert i gå på lavere lønn i opplæringsperioden eller bruke store deler av fritiden (mer om finansieringss spørsmålet i eget avsnitt). Erfaringene fra KUP tyder på at dette er vesentlige momenter for beslutningen om å gjennomføre opplæring. I KUP så vi blant annet hindringer ved at opplæringstilbudene blir så dyre at etterspørerne ikke har råd til å ta tilbudene i bruk i den utstrekning tilbyder kunne ønsket seg.

På tross av en Kompetansereform som innførte individuelle rettigheter til utdanning og opplæring, deriblant utdanningspermisjon og bedre stipendordninger, opplever deltakere i KUP-prosjekter en rekke barrierer, særlig knyttet til tid og ressurser. Dette tilsier at barrierer mot individuell deltakelse fortsatt er en utfordring for kompetansepolitikken.

Våre undersøkelser innenfor KUP tyder også på at kjennskap til opplæringstilbud og evne til å spesifisere kompetansebehov er en vesentlig hindring for en del virksomheter. Manglende samarbeid mellom virksomheter med likeartede kompetansebehov synes også å være en vesentlig hindring. Andre viktige hindringer er: gjennomføring av opplæring samtidig som en opprettholder daglig drift; lite samarbeid mellom virksomheter med felles behov; og det at arbeidstakeren må forlate arbeidsplassen for å delta i opplæring. Arbeidstakernes motivasjon og opplevde behov for opplæring anses av kompetansetilbydere for å være en liten hindring.

4.2 Tilbud av opplæringstiltak

Bakgrunn

Allerede i Buer-utvalgets utredning (NOU 1997: 25) ble det påpekt at økt satsing på etter- og videreutdanning ville medføre betydelige "utfordringer for tilbudsmiljøet", både det offentlige og det private. En første utfordring er kunnskapens relevans og overførbarhet til daglig arbeid. Tidligere forskning har påpekt at en utilfredstillende liten andel av ressursene som brukes til opplæring kommer virksomhetene til gode ved at arbeidstakeren får nytte av den nye kompetansen i jobben. En av flere årsaker til dette kan være at opplæringssituasjonen i klasserommet er svært ulik anvendelsessituasjonen på arbeidsplassen.

Ikke minst innenfor etter- og videreutdanningen er det viktig å respektere arbeidslivets kunnskapstradisjoner, med vekt på fleksibilitet og relevans (Skule og Reichborn 2000, AOF-Opinion 1998). En mer praksisbasert tilnærming betyr også at de mindre teoristerke arbeidstakerne kan finne tilbud innenfor et praksisorientert læringsmiljø som gir dem muligheten til å utvikle seg og til å skaffe seg dokumentert kompetanse på andre premisser enn de som er definert i den tradisjonelle skolevirkeligheten (jf Olsen og Seljestad 1999). Tradisjonelle undervisningsinstitusjoner (som offentlige videregående skoler) har kanskje heller ikke nødvendig kompetanse eller administrativt apparat til å undersøke bedriftenes kompetansebehov og tilpasse tiltakene (Gooderham og Lund, 1990a). Oppdragsundervisning for næringslivet stiller andre krav enn tradisjonell skoleundervisning og er derfor krevende å utvikle (Gooderham og Lund, 1990b). Incentivene trekker derfor i retning av å bruke eventuell ledig kapasitet til tradisjonell undervisning.

I tillegg til utfordringen ved å utforme opplæringstilbud som dekker arbeidslivets kompetansebehov, er det også et spørsmål om å levere dette på en måte som reduserer virksomhetenes og arbeidstakernes barrierer for å nyttegjøre seg tilbudet. Tidspress og forpliktelser på jobben er en barriere mot omfattende kursdeltakelse for svært mange arbeidstakere (Gooderham og Lund, 1990b), dette synes å være en mindre hindring enn å få dekket kostnadene (Hilsen og Grimsmo 1998). Svenske tall viser på samme måte at for lite tid er den viktigste flaskehalsen for gjennomføring av opplæringstiltak (NUTEK, 2000b). Dette understreker betydningen av opplæringstilbud som kan tilpasses beskrankningene i arbeidslivet, ved at læring kan foregå på arbeidsplassen eller i hjemmet, og oppsøkes når den enkelte har tid.

Erfaringer fra KUP

Kostnader med skreddersøm av opplæringstilbud, kombinasjon av opplæring og daglig drift, og samarbeid mellom virksomheter med felles behov anses som de viktigste hindringene i EVU-markedet. I følge statistikk fra KUP er den viktigste hindringen kostnader med å skreddersy opplæringstilbud til målgruppen.

Erfaringene viser også at det kan være ressurskrevende for opplæringstilbyderne å følge opp bedriftene. Funn fra evalueringen tyder på at offentlige videregående skoler, høyskoler og universiteter i minst grad leverer opplæring som er relevant for behovene på arbeidsplassen.

Blant opplæringstiltakene gjennomført i tilknytning til KUP ser det ut til at praktisk trening og det at opplæringen knyttes til arbeidskonteksten særlig bidrar til god relevans. Dette betyr antakelig at opplæring som er frikoplet fra arbeidskonteksten har en tendens til å være minst relevant, noe som er en barriere for at virksomhetene skal få oppfylt sine kompetansebehov. Aktørene opplever samtidig at kostnader ved skreddersøm til målgruppen er en vesentlig hindring for å få til opplæringstiltak tilpasset behovene. På samme måte kan opplæringstilbydernes manglende kjennskap til virksomhetenes behov være en hindring. Våre undersøkelser antyder også at tilbydere av opplæringstiltak i mindre grad har innsikt i forholdene i bedriftene.

Boks 4.5: KLOK - et kommunalt lederutviklingsprogram

Initiativet til prosjektet kom fra kommunen og fylkesavdelingen av Kommunal kompetanse, som tok kontakt med SV-fakultetet ved Universitetet i Tromsø. Målsetningen var å utvikle et lederutviklingsprogram for kommunen, som særlig skulle bidra til å styrke evnen til å håndtere nåværende og framtidige omstillingsprosesser kommunen er inne i. Innholdet og pedagogiske metoder skulle tilpasses til de faglige utfordringene studenten og arbeidsplassen står ovenfor, og det skulle legges sterk vekt på arbeidsplassen som læringsarena.

Etterspørres sier: Tilbudet i markedet er dominert av hytt & pine-tilbud, og disse er ofte ikke retta mot arbeidsplassen. Vi har som arbeidsgiver ikke vært med å utvikle slike tilbud tidligere, og derfor tilfredsstilles ikke vår behov. I dette studiet er vi med å utforme tilbudet ut fra våre behov. Kommunen har gått fra å ha et fjernt forhold til universitetet til tett tango. Vi merker et stort engasjement på den enkelte arbeidsplass. Ressursbruken lokalt på arbeidsplassen har vært mye større enn forventet.

Tilbyder sier: Forankringen i prosjektet gjør at vi pendler mellom generell kunnskap og spesiell kunnskap. Vi har ingen problemer med faglig relevans, vi trenger ikke lage problemstillingene, de er jo der i den kommunale hverdagen. Det arbeidet vi gjør har overføringsverdi for oss som universitetslærere, det smitter tilbake på den ordinære undervisningen.

Resultater og erfaringer

Interessen og motivasjonen for etter- og videreutdanning har økt blant ansatte som har deltatt, og terskelen for deltagelse på formelle kurs på høyskole og universitetsnivå er nå lavere for disse. De som falt fra gjorde det fordi de ikke fikk tid til å prioritere opplæringen. Innimellom var det vanskelig å se relevansen i alt som ble tatt opp. Noen ganger var det krysspress i forhold til krav på jobben. Kursdeltakerne måtte i noen grad rydde plass selv, måtte ta ansvar selv for å kunne delta. Kursopplegget oppfattes som vellykket fordi det er:

- Pedagogisk lagt opp med vekt på oppgaver og refleksjon knyttet til deltakernes hverdag.
- Det har virket positivt for kommunene at man har samlet deltakere på tvers av etater.
- Kursholdere med ulik tilknytning, for eksempel rådmenn fra deltakende småkommuner, bidro til å forankre kursaktiviteten i den daglige kommunale virksomhet.

Vi så i KLOK-prosjektet at deltakerne møtte hindringer knyttet til prioritering av å delta i opplæringen og manglende støtte fra overordnede når det gjaldt å rydde tid til å delta. I prosjektet ble det lagt vekt på en form for skreddersøm der deltakerne kunne påvirke valg av innledere og pensum, dog innenfor rammen av en fastsatt studieplan. Ved oppstart av kurs i en kommune identifiseres en kontaktperson som står for den praktiske planleggingen i samarbeid med universitetet, som bidrar til å rekruttere deltakere i den aktuelle kommunen, og som bistår i veiledning av studentene. På tross av et relativt tradisjonelt pedagogisk opplegg med forelesninger, selvstudier og innlevering av oppgaver, har KLOK hatt stor oppslutning og berømmes av brukerne for skreddersøm og tilpasning til de ulike kommunale virkeligheter de har møtt. Målrettede tilbud fra høyskoler og universiteter fungerer bedre når de er utviklet i samarbeid med brukere enn når de forsøkes solgt som ferdige pakker.

En rekke prosjekter med tilskudd fra KUP satset på nyskapende bruk av IKT i opplæringsopplegget. Tekstboks 4.6 viser et eksempel på et opplegg med en kombinasjon av fysiske samlinger og kommunikasjon ved hjelp av toveis lyd-bilde studio. Den videregående skolen underviser geografisk spredte elever. Prosjektet illustrerer entusiasmen og effekten av å lære å ta nye læringsmåter (e-læring) i bruk. Prøving og feiling med å få systemet til å fungere bidro antakelig til veltrente lærere. Interessant er det også å legge merke til at enkelte kommunikasjonsverktøy (som chat) ikke fungerer særlig godt blant voksne elever.

Boks 4.6

Tilbyder er en videregående skole i en fiskerikommune. Prosjektet omhandler videreutvikling av fjernundervisningsverktøy for etter- og videreutdanning, blant annet innen mellomlederutdanning og fagbrev i fiskeindustrifag og hjelpepleierutdanning. Skolen ønsker å utvikle det lokale nærings- og arbeidslivet. En del av opplegget bestod i at en faglærer underviste elever plassert på tre ulike steder. e-læringsplattformen First Class ble testet og implementert, noe som prosjektlederen i seg selv anser som en seier:

"First Class er et program som nå brukes av fylkeskommunen og skoler. Vi har laget plattformer med ulike fagmoduler og la ut forelesninger. Systemet fungerer godt og er enkelt å bruke, selv om vi ikke lyktes helt med å få elevene til å bruke verktøyet i ønsket grad. e-post ble brukt en del, men ikke chat-rommene. Vi har imidlertid lagt ut en del fagstoff og spart oss for en del utsendelser...(.) Responsen på toveis lyd-bilde studio er så ymse. Disse sekvensene varer sjelden mer enn 2,5 timer, men eleven blir trøtte og leie etter en stund. Det er mye rein forelesning som formidles via studio."

Vårt datamateriale indikerer at hindringer i markedet generelt kan sorteres i et mindre antall kategorier som er relativt uavhengig av hverandre, det vil si at aktører som opplever en type hindring innen en kategori oftest opplever andre hindringer innen samme kategori. Den største og viktigste kategorien omfatter tilbydernes kjennskap til behov, evne til å snakke samme språk som etterspørerne, etterspørernes kjennskap til tilbud, evne til å spesifisere behov, samarbeid mellom virksomheter, og forankring i arbeidsplassen. Den andre kategorien handler om kombinasjon med daglig drift og det at arbeidstakerne må forlate arbeidsplassen – to faktorer som etter alt å dømme har mye felles. En tredje kategori omfatter arbeidstakernes behov og motivasjon for opplæring. Dette betyr at to tilbydere ikke nødvendigvis har samme utfordringer internt. Det betyr også at en tilbyder møter ulike utfordringer hos ulike etterspørere slik at kommunikasjon og tilpasning av tilbud vil avhenge av hvilke hindringer som særpreger etterspøreren. Dersom etterspørers utfordring er tid og tilpasning

til daglig drift, er det aktuelt for tilbyderne å lage et opplegg som tar særlig hensyn til dette.

Her vil vi minne om at disse resultatene bygger på informasjon fra målgrupper der det er gjennomført jevnt over vellykkede prosjekter. Det kan dermed tenkes at hindringene er større for andre målgrupper, vi vet for eksempel at sluttbrukerne har lengre utdanning enn befolkningen totalt sett. Selv om disse resultatene ikke uten videre kan generaliseres til hele arbeidslivet, tror vi likevel at det gir et viktig innblikk i noen av de mest aktuelle utfordringene i EVU-markedet slik det oppleves av aktørene selv.

4.3 Samspillet mellom tilbuds- og etterspørselssiden

Bakgrunn

De største utfordringene i markedet for kompetanseutvikling ligger verken på tilbudssiden eller etterspørselssiden, kan det hevdes, men i samspillet mellom de to. Det finnes flere indikasjoner på at bedrifter ikke evner å formidle sine behov til tilbyderne, tilbyderne evner ikke å oppfatte hva bedriftenes behov er, og bedriftene har begrenset informasjon om hvilke tilbud ulike tilbydere har.

Et viktig spørsmål, både i praktisk politikk og for teoretisk forskning, er hvordan *signalene* mellom tilbydere og bedrifter formidles, og bør formidles. I et marked forventer vi vanligvis at det viktigste signalet tilbyderne sender ut, skjer gjennom at de velger en tilbyder på bekostning av en annen (*exit*). En alternativ metode for signalisering kan være at virksomhetene gjennom tett kontakt med tilbyderne gir uttrykk for hvilke kompetansebehov de ønsket dekket (*voice*) (Hirschman 1970). Exit er imidlertid et svakt signal i et marked av denne typen. For det første må helst tilbyderen levere jevnlig og av et visst omfang til kjøperen for at tilbyderen skal merke en exit. For det andre gir exit alene lite

informasjon til tilbyderer om hvorfor kjøperen trekker seg. En ren markedsrelasjon på armlengdes avstand gir derfor utilstrekkelig informasjon til tilbyderer, i opplæringsmarkedet er det særlig grunn til å anta at exit er klart utilstrekkelig.

På den ene side er det mange grunner til at kompetanseutvikling er et felt der tett samarbeid mellom kjøper og tilbyder er viktig. Ved tett samarbeid kan kompetanseutviklingen tilpasses bedriftens behov, og en kan enklere sikre at kompetansen er nyttig i de enkelte jobber. På den annen side vil slikt tett samarbeid kreve betydelig tid og ressurser av både virksomhetene og tilbyderne i forhold til hva kjøp og salg av "standardopplæring" i et nokså anonymt marked vil gjøre. Særlig mindre bedrifter kan derfor bli tvunget til å velge kontakt med tilbyderne "på armlengdes avstand". Videre er det for kjøperne vanskelig på forhånd å vurdere kvaliteten på tilgjengelige opplæringstjenester (Brummelkamp mfl., 2005). Dette problemet vil være størst for virksomheter som sjelden kjøper slike tjenester og virksomheter som har små interne ressurser (Gooderham og Nordhaug, 1996). Virksomheter som sjelden kjøper slike tjenester vil i hovedregel også ha for lite erfaring til å vurdere kvaliteten på tjenesten etter at den er levert.

De mest spesialiserte opplæringsbehovene vil kreve betydelige investeringer i utforming og tilrettelegging av opplæringsopplegget. Investeringer i skreddersøm for en bestemt kunde har liten eller ingen verdi ved salg til andre kunder. Slik skreddersøm vil dermed bli risikabelt dersom tilbyderer ikke har et langsiktig samarbeid med kjøperen (Williamson 1985). I de fleste tilfeller vil det være betydelig usikkerhet ved om kunden vil kjøpe tjenesten jevnlig i flere år fremover. Det er dermed sannsynlig at kostnader til skreddersøm ikke lønner seg. Tilbyderne vil dermed tendere mot å lage standardiserte opplegg som kan selges til et bredt spekter av virksomheter.

Vi har tidligere sett at større virksomheter og virksomheter med egen personalavdeling og i større grad driver systematisk kompetansesarbeid blant medarbeiderne (Døving, Gooderham og Nordhaug, 1998; Nordhaug, Døving og Nordhaug, 2004). Dette henger sammen med hvilke ressurser virksomheten har tilgjengelig til kartlegging av kompetansebehov og kjøp av opplæringstjenester. En opplæringstilbyder kan på sin side antas å inneha større og mer spesialiserte ressurser til å gjennomføre f.eks. kompetansekartlegging enn små bedrifter. Et ledd i samspillet mellom tilbuds- og etterspørselsiden kan dermed være i hvilken grad tilbyderne kan bistå virksomhetene på dette området (Gooderham og Lund, 1990a, 1990b). Dette kan samtidig bety at de små virksomhetene er prisgitt tilbyderens vurdering av hva de har behov for.

Arbeidslivets organisasjoner og nettverk av virksomheter kan bidra til å redusere mange av problemene med tett én-til-én-samarbeid mellom tilbyder og bedrift. Arbeidslivets organisasjoner, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, kan være spesielt viktige fordi de kan bidra til å videreformidle virksomhetenes signaler på en måte som gjør at kostnadene for den enkelte virksomheten holdes nede. Ulike former for rådgivings- eller meglingskontorer kan også bidra til å utvikle kompetansemarkedet (Døving, Gooderham og Nordhaug, 1997). Det er dessuten flere eksempler på at organisasjoner bruker sin fordelaktige posisjon til selv å tilby kompetanseutvikling (f. eks NIF, NITO, ELBUS og Industriskolen).

Ulike former for samarbeid eller nettverk mellom selvstendige virksomheter kan også tenkes å ha betydning for hvor godt kompetansemarkedet fungerer. Her bør vi skille mellom *vertikalt* samarbeid (mellom kjøper og selger) og *horisontalt* samarbeid (innbyrdes mellom kjøpere eller selgere). Vertikalt samarbeid vil ofte være motivert av ønske om langsiktighet og sikkerhet for de engangskostnader partene tar på seg. Slikt langsiktig samarbeid kan dermed gi rom for mer skreddersydde utdanningstilbud så vel som fleksibilitet i opplegg og

gjennomføring (Nordhaug 1998). En stor undersøkelse blant svenske bedrifter viser at det mest utbredte samarbeid om kompetanseutvikling er med bedriftens *ordinære* kunder eller leverandører (42 % av de spurte), mens 28 % av de spurte bedriftene samarbeider med utdanningsinstitusjoner om opplæring. Det først og fremst de store bedriftene som samarbeider med utdanningsinstitusjonene.

Omtrent en tredel av bedriftene samarbeider med andre bedrifter og bransjeorganisasjoner (NUTEK, 2000a). Tall fra bedrifter i Hedmark og Oppland viser på samme måte at intern opplæring er den viktigste kilden til kompetanse, bedriftens ordinære kunder/leverandører er nest viktigst, mens eksterne kurs kommer først på tredje plass (Nordhaug og Gooderham, 1996). Dette kan skyldes at opplæring blir gjennomført i forbindelse med for eksempel innkjøp av utstyr, samtidig indikerer det mulige synergier mellom ordinære kjøp/salg og kjøp/salg av kompetansetiltak.

Til sammenlikning har man i Sør-Korea eksperimentert med ordninger hvor tilskudd til opplæring kan tilfalle små bedrifter i komplementaritet med store bedrifter. Ordningen er fortsatt i pilotstadiet, og derfor ikke grundig evaluert (OECD, 2004). I ordningen gis store bedrifter tilskudd for å lære opp ansatte i partnerbedrifter. Partnerbedriftene er vanligvis SMBer. I denne ordningen utvikler de store bedriftene et felles treningsopplegg for seg og sine partnere (leverandører, distributører og subkontraktører) og da primært SMB. Fordi det er de store bedriftene som organiserer og administrerer opplæringsprogrammet, vil høye administrative kostnader heller ikke hindre deltakelse for små bedrifter. Slike opplæringsordninger kan også bidra til teknologiske spillovereffekter.

Erfaringer fra KUP

Vi konkluderte med at KUP hadde bidratt til at universiteter, høyskoler og videregående skoler har utviklet opplegg rettet mot arbeidslivet. Samtidig påpekte vi at samarbeidsformene mellom offentlige utdanningsinstitusjoner og

næringslivet måtte forbedres ytterligere for å styrke relevansen av opplæringen. Våre undersøkelser tyder på at utdanningsinstitusjoner etter hvert er blitt dyktigere i å utvikle virksomhetsnære opplæringstilbud. Vår oppfølging av noen caseprosjekter i 2006 viser at midlene fra KUP har forsterket kommunikasjonen mellom tilbydere og etterspørrere.

Selv i prosjekter hvor det utvikles virksomhetsnær opplæring av høy kvalitet, er det ingen utbredt praksis å utstede kursbevis som inneholder detaljer om hvilken kunnskap deltakerne har tilegnet seg. Hvis noen deltakere tar skrittet og får sin videreutdanning offentlig godkjent, er det ofte som resultat av at flere arbeidstakere gjør det samtidig. Vårt case fra prosessindustrien viser imidlertid varierende interesse blant de videreutdannede fagoperatørene for å ta ekstra utdanning som ”sanksjonerer” utdanningen og gir studiepoeng. På bransjehold sies at det er ikke noe press fra deltakerne om å få utdanningen godkjent i det formelle utdanningssystemet.

Utfordringen er derfor å utarbeide utdanningsopplegg med utgangspunkt i arbeidsplasserfaringer, men forankret i allmennkunnskap som gir grunnlag for godkjenning i det formelle utdanningssystemet. Utvikling av slike former for arbeidsplassbasert opplæring krever assistanse fra bransjeorganisasjoner og utdanningsinstitusjoner. KUP-prosjektene i prosessindustrien viser at denne type opplæring er innholdsmessig ressurskrevende, fordi den krever utstrakt bruk av fleksible løsninger og lokal tilpasning.

Et KUP-prosjekt hvor arbeidsplassen ble brukt aktivt som læringsarena kan illustrere hvordan småbedrifter med begrensede ressurser kan finne løsninger i samarbeid med større bedrifter:

Boks 4.7

Deltakerne får tilgang til opplæring gjennom praksis/opplæring i andre anleggsbedrifter i regionen, det er m.a.o. ikke egen arbeidsplass som trekkes inn i opplæringen. Dette skyldes at praktisk opplæring krever store maskinressurser som det verken er mulig eller hensiktsmessig for opplæringsbedrifter å eie eller drive selv. Praksis blir altså gjort tilgjengelig for ansatte i små bedrifter ved at store bedrifter "låner ut" maskinressurser.

Så langt som mulig gjennomføres alle sine kurs etter metoden integrert praksis/teori. Undervisningen foregår ved enkeltvis veiledning på maskinene, forelesninger på/ved maskinene og gruppearbeid. Praktisk innføring starter før teoriundervisningen.

Tradisjonell klasseromsundervisning reduseres så langt praktisk mulig. Erfaringen er at kursdeltakerne tilegner seg teoretiske kunnskaper på en langt bedre måte enn ved tradisjonell klasseromsundervisning. Praktisk tilnærming til fagene gir motiverte og fornøyde kursdeltakere og bedre læring. Opplæringstilbudet har lavere strykprosent sammenliknet med tradisjonelle undervisningsopplegg.

Horisontalt samarbeid i kompetansemarkedet kan ha ulike motiv. Kjøpere av opplæringstilbud kan slå seg sammen for å bli store nok til å få laget relativt spesialiserte opplæringer. Dette kan dreie seg om nokså like bedrifter (innen samme bransje), men det kan også dreie seg om fagforeninger som samordner opplæringstiltak for sine medlemmer. Det kan dermed tenkes at slikt samarbeid mellom kjøpere er en effektiv måte å organisere oppdragsutdanning. På samme måte kan tilbydere med komplementære utdanningstilbud ønske å samarbeide for å kunne tilby pakkeløsninger eller mer tverrfaglige opplæringstilbud. KUP-prosjektet omtalt i tekstboks 4.8 er eksempel på det siste.

Boks 4.8: Biblioteket som læringsarena

Prosjektet er et samarbeid mellom flere aktører: Oppland fylkesbibliotek, Østre Toten folkebibliotek, OPUS Gjøvik-regionen, Toten Sparebank og Næringsrådet Gjøvik-regionen. Målet var å prøve ut arbeidsdeling mellom ulike miljøer som tilbyr opplæring slik at den virker helhetlig på brukerne, med bedriftene på etterspørersiden, næringsrådet som kompetansemekler/koordinator og samarbeid mellom bibliotek, OPUS og lokale ressurser på tilbydersiden.

Tre bedrifter har gjennomført dataopplæring, fagopplæring og lederopplæring i samarbeid med biblioteket, og melder om gode erfaringer. Opplæringen har foregått delvis i bedriftene og delvis på biblioteket. Biblioteket er samlokalisert med servicesenteret og studiesenteret (OPUS) i kommunen. Samlokaliseringen har vært viktig for prosjektet og har resultert i en positiv/forsterket læringseffekt gjennom for eksempel økt tilgjengelighet og tilgang på veilederkompetanse fra bibliotekpersonalet, lokalt næringsliv har fått informasjon om de gratistjenestene biblioteket kan tilby, samarbeid mellom biblioteket og OPUS om gjennomføring av grunnleggende dataopplæring, samarbeid om bruk av lokaler og utstyr, aktiv bruk av biblioteket som læringsarena knyttet til forelesninger, gruppearbeid, egenstudier og bruk av elektronisk læringsplattform. Folkebiblioteket har fått utviklet sin rolle som nøytral læringsarena gjennom økt veilederkompetanse, økt synliggjøring av gratistjenester for næringslivet, bedre IKT-utstyr, nye verktøy og nettverksjobbing

Evalueringsene av KUP har avdekket en utfordring med å knytte opplæring utgått fra arbeidsplassen som læringsarena til større deler av arbeidsmarkedet. Vi har tidligere påpekt at det er behov for å forbedre læringsutbytte for den enkelte og opplæringens anvendelighet i større deler av arbeidsmarkedet. Dette kan oppnås ved å utvikle opplæring som i større grad er dokumenterbar eller sertifisert, men krever at aktører utenfor KUP også bidrar med å legge til rette for slike tilbud (Døving mfl. 2005).

Boks 4.9: Studietrappa

Studietrappa er et opplærings- og utdanningskonsept utviklet i samarbeid mellom flere ulike aktører (TotAL-gruppen, Næringsrådet i Gjøvik-regionen, Raufoss videregående skole, Gjøvik tekniske fagskole, og Høgskolen i Gjøvik. Målet for prosjektet var å etablere et tettere forhold mellom de som tilbyr opplæring og utdanning og de som etterspør den. Bedriftenes og de ansattes behov har lagt føringer for hva Studietrappa skal tilby av kurs og videreutdanning. Studietrappa har etter hvert tatt form et hus, med forskjellige "etasjer" fra basiskurs nederst til høgskoleutdanning øverst. Det skal være enkelt å velge en eller flere moduler om man har behov for etterutdanning eller påfyll innen visse områder. Fullstendig utdanningsløp skal være tilpasset både bedriftene og voksne i arbeid.

Representant fra etterspørersiden:

Jeg har vært med på prosessen i TotAl på flere nivåer, både som medlem av styringsgruppe for selve nettverket og for Studietrapp. Det er engasjerende og spennende å se hvordan nettverket har utviklet seg – og å erfare at det faktisk gir konkrete resultater. Noen av våre ansatte har vært med på basiskurs og kommet tilbake med "friske" tanker. Noe av det viktigste for meg har vært å "ufarliggjøre" slike læringsarenaer, alle har noe å bidra med – uansett nivå.

Tilbyder:

Studietrappa er et samarbeid mellom mange aktører, men der bedriftene selv er med å legge premissene for hvilke behov de har. Jeg tror mange bedrifter og utdanningsinstitusjoner har stor nytte av den møteplassen som studietrappa representerer.

Vi har tidligere drøftet mulighetene for at ulike former for kompetansemeklere kan bidra til samspillet mellom tilbuds- og etterspørselsiden (se også egen drøfting i denne rapporten). I KUP har lokale og regionale kompetansesentra bidratt på i ulike roller, fra å være prosjektkoordinator og dermed samordne utviklingstiltak rettet mot lokalt/regionalt næringsliv, til å være deltaker i et

prosjekt ved å formidle kontakt mellom regionale tilbydere og etterspørrere. Sistnevnte rolle ser vi eksempel på i tekstboks 4.10:

Boks 4.10

Et regionalt kompetansesenter hadde en formidlerrolle under et kurs for ansatte med lese- og skrivevansker. Prosjektleder var den opplæringsansvarlige på en produksjonsbedrift som ville forberede dyslektikere, og andre med lese- og skrivevansker, på fagbrev eller eksamen fra teknisk fagskole. Det regionale kompetansesenteret tok del i diskusjoner om målsetninger og metoder mellom bedriften og en lokal videregående skole som ble utplukket til å levere kurset. Kompetansesenteret hadde i utgangspunktet en oppfatning, trolig basert på et ønske om fordeling av oppdrag, om hvilken videregående skole som burde trekkes med i prosjektet; men bøyd seg for bedriftens ønske om en annen kursleverandør. Senteret eies av fylkeskommunen, favner om alle videregående skoler i fylket og tar seg av alt det praktiske samt utskriving av kursbevis basert på timetall. Bedriften hadde tidligere kjøpt et kurs for praksisplasskandidater, men dette viste seg å være for dårlig tilpasset egne behov.

Mulige implikasjoner

På bakgrunn av erfaringer fra KUP samt annen forskning ser det ut til å være noen betingelser som har betydning for omfanget av tilpasning eller samspill mellom aktørene i kompetansemarkedet.

For det første er det sentralt at virksomhetene har kompetanse om sine egne nåværende og fremtidige kompetansebehov og kan uttrykke disse på måter som kommuniserer ut til tilbydere. Videre må virksomhetene ha kompetanse om markedet mer konkret, hva som fins av tilbydere, hvordan en kommer fram til gode løsninger, og hvilke konkrete forutsetninger som må være tilstede for å få et best mulig utbytte av kompetansesamspillet. For det andre må tilbydere ha en bedre forståelse for og kompetanse om hvilke læringsbetingelser og former som

best passer inn med virksomhetenes kjerneaktiviteter. En bedre kompetanse om arbeidsplassen som læringsarena, hvilke muligheter og begrensinger som ligger i dette, er blant annet en slik kompetanse.

Videre er det i mange sammenhenger et klart behov for å reflektere over, eller ha innsikt i forskjellene mellom læringssituasjonen på den ene siden og anvendelsessituasjonen på den andre. Fortsatt preges mye av opplæringstilbudene av en forestilling om at læring foregår best dersom tilegnelsessituasjonen er skilt fra brukssituasjonen. Hvor mye av dette som snarere handler om tradisjonelle arbeidsformer eller praktiske muligheter for å ta i bruk arbeidsplassen som læringsarena, er usikkert. Forholdet mellom uformelle læringsformer i bedrifter i forhold til mer formelle kursaktiviteter gjennom kompetansemarkedet stadig en utfordring. Disse uformelle læringsaktivitetene som gjerne er innvevd i det daglige arbeidet, kan både være en ressurs for kompetanseaktiviteter av mer organisert art dersom de enten brukes som mal for måter å organisere tilbud/aktiviteter på og/eller ved at de kan utfylle hverandre. Basert på studier av såkalt læringsintensive virksomheter, kan den uformelle læringsaktiviteten fungere som springbrett for ansatte og virksomheters interesse og behov for mer formelle kompetansetilbud. Samtidig kan de uformelle læringsaktivitetene også være barriere for de mer uttrykte og formelle kompetansetilbudene ved at man kan mangle felles plattform fordi den uformelle læringen ikke er ensartet innenfor en virksomhet, eller behovet for formaliserte tilbud oppleves som ikke sterkt nok.

4.4 Ved markedsmetaforens grenser

KUP og denne evalueringen har i stor grad tatt utgangspunkt i en markedsmodeell der vi tenker oss at noen aktører tilbyr opplæringstjenester mens andre etterspør slike tjenester (se figur 4.2). Drøftingen har dermed konsentrert seg om egenskaper ved disse aktørene samt samspillet dem i mellom. Denne

stiliserte framstillingen kommer imidlertid til kort på et vesentlig punkt: Virksomhetene ("etterspørerne") er selv viktige tilbydere av kompetanseutvikling, enten direkte ved at arbeidsplassen gir gode muligheter for læring eller som involverte i en felles opplæringsorganisasjon. Arbeidstakerne kan opparbeide realkompetanse gjennom organiserte opplæringstiltak og på en uformell måte i de daglige aktivitetene (Larsen m. fl 1997; Nordhaug 1991; NOU 1997: 25). Kompetanseutvikling organisert av "tilbudssiden" utgjør bare én av flere alternative måter å videreutvikle kompetanse på.

Innenfor arbeidsorganisasjonen finnes det en rekke tiltak organiserte særlig med opplæring som formål. I tillegg til forholdsvis korte innføringskurs for nyansatte, følger noen få et trainee- eller lærlingeprogram. Noen større virksomheter har også egne skoler eller opplæringssentre. Den uformelle læringen på arbeidsplassen kan vi dele i to undergrupper. For det første tiltak der læring og kompetanseutvikling er et sentralt mål, men tanken er at læringen skjer uformelt f.eks. ved at en fersk medarbeider blir satt til å arbeide nært sammen med en erfaren. Hovedformålet er å gjøre en jobb, men opplæring er et tilsiktet resultat selv om læringsprosessen er uformell. Dette er altså en mer indirekte strategi for kompetanseutvikling: gjennom organisatoriske grep håper man på et læringsresultat. Den andre typen uformell læring er læring som skjer mens arbeidet blir utført, men uten at arbeidet er organisert med sikte på opplæring av medarbeidere. Læringen blir da et utilsiktet biprodukt av daglig arbeid.

Forskjellen på tilsiktet og utilsiktet uformell læring kan i utgangspunktet synes liten. Tilsiktet uformell læring er imidlertid et eksplisitt valg om kompetanseinvestering f.eks. ved at enkelte medarbeidere blir valgt ut til å rotere mellom jobber. Utilsiktet uformell læring er kompetanseinvesteringer som i mindre grad er eksplisitt valg fra bedriftens side, i mange tilfeller kan dette

oppfattes som en ren kostnad ved f.eks. utskifting av teknisk utstyr som ansatte må bruke tid på å lære seg. Slike investeringer kan også være skjult eller ukjent for ledelsen. Dette innebærer også at bedre kunnskap hos beslutningstakerne om hva som kjennetegner læringsintensive arbeidsplasser kan gjøre valgene mer eksplisitte slik at læringen i mindre grad blir et tilfeldig biprodukt.

Det skjer altså en betydelig implisitt investering i kompetanse, kunnskap og ferdigheter. En bedrift som for eksempel moderniserer det tekniske utstyret må belage seg på en innkjøringsperiode der de berørte medarbeiderne lærer seg å bruke utstyret. Lavere ytelse i innkjøringsperioden er dermed en investering i kompetanse knyttet til det nye utstyret. Den bratte delen av læringskurven representerer investeringsperioden, mens den slakke eller flate delen av kurven er avkastningsperioden. Fordi det sjelden er en skarp overgang mellom disse periodene, er slike implisitte investeringer ofte vanskelig å tallfeste sikkert. På samme måte skjer det en del investering i den enkelte ansattes kompetanse når disse gjennomgår jobbrotasjon for å lære seg flere sider ved virksomheten. Selv om tiltak som jobbrotasjon og introduksjon av nyansatte er et målrettet tiltak for kompetanseutvikling, varierer det med i hvilken grad virksomhetene betrakter dette som en investering.

Mens investeringskostnadene ofte kan kartlegges og tallfestes, blant annet fordi de skjer i en avgrenset periode, er gevinstene av kompetanseinvesteringer som regel usikre og dessuten avhengige av ytre forhold beslutningstakerne ikke har styring over. Dette kan være en av årsakene til at direkte utlegg til opplæring er blant de første postene som kuttes i perioder der bedriften sliter med fallende lønnsomhet eller svak likviditet (f.eks. på grunn av konjunktursvingninger). En annen beslektet årsak kan være at mange bedrifter slett ikke betrakter organiserte opplæringstiltak som investering men snarere som konsum (Nordhaug, 1998). Dette kan blant annet skyldes at eksterne kurs og seminar

brukes som belønning av ansatte. Dessuten blir investeringer i kompetanseutvikling ikke betraktet som en investering på lik linje med investering i fysisk kapital. Østerrike har for eksempel innført en ordning der investering i opplæring kan trekkes fra i regnskapet over flere år tilsvarende investeringer i fysisk kapital (Døving mfl., 2005).

Mye tyder på at både arbeidstakerne og virksomhetene etterlyser et bredt spekter av læringsformer. Når arbeidstakerne blir spurt om hvilken læringsform de vil foretrekke for å få dekket egne kompetansebehov, fordeler de seg relativt jevnt mellom formell utdanning, kortere yrkesrelevante kurs og læring i arbeid, men særlig blant eldre og de med lav formell utdanning er det få som foretrekker skolebenken som lærested (Skule og Reichborn, 2000).

Bedre utnyttelse av arbeidslivet som læringsarena forutsetter imidlertid at denne arenaen byr på noe annet enn ensidig og repeterende arbeid. Tidligere forskning har identifisert et sett av lærevilkår i arbeidet som har stor betydning for om arbeidet er læringsintensivt eller lærefattig (Døving, 1999; Døving, Elstad og Haugland, 2001; Skule og Reichborn 2000). Med utgangspunkt i denne kunnskapen er utvikling av arbeidsplassens læringsmiljø et potensielt spennende område for samarbeid mellom tilbyderne og virksomheten selv.

I tillegg til at bedriftene i seg selv er viktige læringsarenaer, er også mange bedrifter så nært involvert i drift og styre av felles opplæringsorganisasjoner at skillet mellom "tilbudssiden" og "etterspørselssiden" blir uklart. For eksempel er det forsikringsselskapene selv som driver bransjens dominerende opplærings-tilbyder, Forsikringsakademiet (Johansen 1999a). En rekke arbeidsgiver-sammenslutninger driver sine egen skoler, og i staten er det lang tradisjon for interne etatsutdanninger.

5. VIRKEMIDLER I KOMPETANSEPOLITIKKEN

Dette kapittelet drøfter aktuelle virkemidler i kompetansepolitikken både på bakgrunn av erfaringer i andre land og på bakgrunn av erfaringene fra evalueringen av KUP. Gjennomgangen er ikke ment å være uttømmende, vi konsentrerer oss i stedet om de spørsmålene som fortsatt står relativt åpne etter KUP.

5.1 Internasjonalt perspektiv på livslang læring

Kompetansereformen generelt og Kompetanseutviklingsprogrammet spesielt, utgjør en viktig del av den norske politikken for livslang læring. Internasjonalt er det bred enighet om behovet for økte investeringer og økt satsning på livslang læring. Internasjonale samarbeidsorganisasjoner som UNESCO, ILO, OECD og EU har alle utviklet anbefalinger om hvordan medlemslandene, enkeltvis og i samarbeid, bør utvikle en politikk for livslang læring (Commission of the European Communities 2001, OECD 1996, OECD 2001a, OECD 2001b, 2003c).

For å sette drøftingen inn i et internasjonalt perspektiv har vi gjort noen korte oppsummeringer av de mest relevante anbefalingene: Alle må sikres tilgang til læringsmuligheter, uavhengig av blant annet ansettelsesforhold, alder, kjønn, bosted og etnisk tilhørighet. Det er enighet om at uformell læring utenfor utdanningssystemet må oppmuntres og anerkjennes på lik linje med formell utdanning. Et moderne begrep om livslang læring er langt videre enn tidligere, nå vektlegges betydningen av læring på arbeidsplassen og i det sivile liv sterkt. Partnerskap mellom utdanningssystem og arbeidsliv, mellom partene i arbeidslivet og ulike departementer, og mellom ulike parter lokalt sees som en sentral forutsetning for å kunne gjennomføre større og mer koordinerte satsninger på livslang læring. Både EU og OECD er opptatt av at

finansieringsproblemet må løses gjennom et partnerskap mellom staten, arbeidsgiverne og arbeidstakerne. Det er nødvendig å øke fleksibiliteten og tilrettelegge for kunne møte de mange ulike læringsbehovene hos den enkelte, virksomhetene og arbeidsmarkedet som helhet, gjennom å skreddersy utdannings- og opplæringstilbud for ulike målgrupper og typer av virksomheter. Det er behov for en omfokusering av kompetansepolitikken, fra ensidig fokus på tilbudssiden til sterkere fokus på etterspørselssiden. Det er stort behov for å motivere for livslang læring i grupper som tradisjonelt deltar lite, spesielt de med lav formell utdanning og andre som er dårlig stilt kompetansemessig. Det er anerkjent at voksne lærer best når læringen er praktisk orientert og bygger på erfaring, og når den tar utgangspunkt i den enkeltes livs- og arbeidssituasjon.

Tabell 5.1 oppsummerer kort hovedtrekkene i noen av EU-landene med hensyn til å fremme opplæring av arbeidstakerne.

Tabell 5.1 Politikk for opplæring av arbeidstakere (fra Brummelkamp mfl., 2005)

Land	Hovedtrekk ved kompetansepolitikk
Belgia	Partene i arbeidslivet spiller en nøkkelrolle i feltet "opplæring for voksne". I ulike sektorer er det opplæringsfond som blir finansiert av arbeidsgivere ut fra avtaler gjort med arbeidstakerorganisasjonene.
Danmark	Det danske systemet er desentralisert og basert på målstyring. Utdanningsdepartementet har delegert ansvaret til partene i arbeidslivet og yrkesskoler og disse innehar viktig roller i fornyelse og tilpasning av yrkesopplæring.
Finland	Tidligere var Finlands politikk om livslang læring avgrenset til de arbeidsløse. I de senere år har dette endret seg til også å inkludere de som er i arbeid. Finland har ulike programmer, som inkluderer en kombinasjon av aktiviteter. Målene med disse såkalte "paraplyprogrammene" er bredere formulert enn bare livslang læring.
Frankrike	Sentralt i det franske systemet angående livslang læring er en skatt ("gi opplæring eller betal skatt ordning"). Bedrifter må bare betale denne skatten hvis de ikke investerer et visst beløp i opplæring til sine ansatte. Skatten som innkreves fra arbeidsgivere som ikke investerer nok blir brukt til å subsidiere andre opplæringsaktiviteter.
Tyskland	Myndighetenes policy er først og fremst rettet mot initiell utdanning og lærlingordninger. Myndighetene søker å forsterke den gjensidige avhengigheten mellom eksisterende yrkesmessig utdanning og arbeidslivet. Myndighetene har også lansert handlingsprogrammet livslang læring for alle.
Irland	Målene og virkemidlene er formulert i "the white paper" for livslang læring. Det eksisterer ulike organer som fremmer og/eller gir opplæring for arbeidstakere og arbeidsløse. Det er ulike virkemidler som subsidier og offentlige kampanjer som skal fremme opplæring.
Nederland	Kollektive avtaler mellom partene i arbeidslivet spiller en viktig rolle for livslang læring i Nederland. Det eksisterer mange sektorfond som er finansiert gjennom skatt og brukt til å subsidiere opplæringsaktiviteter.
Sverige	Insentivene i Sverige er først og fremst rettet mot å hindre arbeidsløshet. Det blir spesielt fokusert på de som har lite utdanning og arbeidstakere som er i faresonen for å bli arbeidsløse. Målet for instrumentene er først og fremst rettet mot individer og ikke arbeidsgivere.
Storbritannia	Studier har vist Storbritannia har en mindre kvalifisert arbeidsstyrke enn mange andre europeiske land. Myndighetene fokuserer derfor på utdanning og opplæring. Rollen til myndighetene er å utarbeide et rammeverk og arbeide i partnerskap med andre sentrale og lokale organisasjoner for å implementere politikken.
Østerrike	Myndighetene er opptatt av livslang læring for "employability". Insentivene fokuserer på initiell utdanning og lærlingordninger. Innfallsvinkelen til opplæring av voksne i arbeid er begrenset til noen få lover ("legislative acts"), som gir fiskale insentiver for arbeidsgivere og arbeidstakere.

Norge har et høyt lønnsnivå som kombinert med arbeidsmiljø- og arbeidsmarkedsreguleringer gjør at bedriftene ikke kan konkurrere på lave arbeidskraftkostnader eller fleksibilitet i bemanning. Hagen og Skule (2004)

understreker derfor at kompetanseinvesteringer vil bli jevnere fordelt og få et lengre tidsperspektiv fordi arbeidskraften er dyr og vanskelig å ta inn og ut på kort sikt. Sterke fagforeninger kombinert med en samarbeidstradisjon fører trolig også til satsing på ansatte som ressurs.

I Education Policy Analysis 2003 peker OECD på at problemet med finansiering er særlig stort for voksne med lav utdanning. Det skyldes at insentivene for de med lavest utdanning er mindre enn for de med høyere utdanning. Mens avkastningen av utdanning og opplæring for den enkelte øker med økende utdanningsnivå, er avkastningen for staten størst når tiltakene rettes mot de med lavest kvalifikasjoner. Dette skyldes at gevinsten av å øke opplæringen blant de med lav utdanning er stor, da dette gir positive resultater i form av blant annet lavere trygdeutbetalinger knyttet til denne gruppen, som følge av at de får bedre muligheter til å bli værende i arbeid. Det er derfor av særlig betydning at staten bidrar til samfinansiering av livslang læring for dem med lavest utdanning.

Tidligere gjennomganger av norsk utdanningspolitikk (OECD 1997, 2001c) har blant annet pekt på at partnerskap og samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet er svakt utviklet i Norge, at det er stort behov for å fremme arbeidsplassen som læringsarena og at skillet mellom offentlige og private tilbydere bør bli mindre. OECD understreker også behovet for konkrete strategier for å hjelpe bedriftene, særlig SMB, med å etablere bedre opplæringsopplegg, blant annet ved hjelp av ”sektornivået” (bransje/forbund), og ved å hjelpe dem å orientere seg og rette forespørsler mot tilbudssiden. Utviklingen av nye opplæringstilbud bør etter OECDs vurdering bli mer markedsdrevet (OECD 2001c). Internasjonale sammenlikninger tyder videre på at Norge har relativt høy deltakelse i yrkesrettet opplæring blant voksne arbeidstakere, men andelen som deltar hvert år er mindre enn for eksempel i

England og hos våre nordiske naboer Danmark, Sverige og Finland⁶ (OECD 2001d). I Storbritannia er det imidlertid en langt større andel som mangler grunnutdanning sammenlignet med de nordiske landene.

OECD (2003c) understreker behovet for å gjøre opplæring mer attraktivt for voksne. Fleksible tilbud tilpasset voksnes arbeids- og familiesituasjon er nevnt andre steder i denne rapporten. Tiltak som reduserer terskelen for å delta for personer som ellers ikke ville vurdert opplæring eller som har liten motivasjon til å delta. Fordi opplæring av voksne oftest er knyttet til arbeidsplassen er det vesentlig å stimulere til opplæring i virksomhetene. Dette kan dreie seg om finansiering av opplæringen men også om fleksibilitet i arbeidstid.

Andre europeiske land har iverksatt flere ulike tiltak for å møte de utfordringene som vi skisserte ovenfor (se også tabell 5.1). Norge og Sverige er naturlig nok lettest å sammenlikne: Begge har et høyt utdanningsnivå, mindre sosio-økonomiske forskjeller enn de fleste andre land, et generelt høyt velstandsnivå, og arbeidslivsrelasjonene er nokså like på tvers av grensen. Videre går vi nærmere inn på forholdene i Storbritannia som på enkelte punkt avviker fra Norge.

Svenske satsinger innenfor voksenopplæring

Svenske myndigheter lanserte *Kunskapslyftet* i 1997 og det pågikk til 2002. Programmet skulle både bidra til å utvikle voksenopplæringen og bidra til å gi flere voksne mulighet til å delta i utdanning på videregående skoles nivå (gymnas). Programmet rettet seg først og fremst mot arbeidsløse voksne uten fullført videregående skole. Bakgrunnen for Kunskapslyftet var blant annet arbeidsledigheten i Sverige på nittitallet. Kommunene hadde ansvar for iverksetting, mens den praktiske gjennomføring av opplæringen dels ble gjort av

⁶Datagrunnlaget for OECDs sammenlikninger på dette området gjør at det må tas en del forbehold.

utdanningstilbydere på oppdrag fra kommunen. Kunskapslyftet var organisert i tradisjonelle kurs og omfattet i år 2000 i underkant av 100.000 studieplasser. Den svenske staten ga kommunene omkring 3,5 milliarder svenske kroner hvert år i støtte til gjennomføring av programmet. Dermed er dette den største satsingen på voksenopplæring i Sverige noen gang.

Programmet la til grunn at personer med lite grunnutdanning og kanskje med dårlige minner fra skoletiden trenger en ekstra stimulans for å gå tilbake til skolebenken. I tillegg til liten motivasjon kan voksne ha en livssituasjon som gjør det vanskelig å gjennomføre på det stedet, til de tidene og i det tempo som vanlige skoleelever går på skolen. Voksne har også mer omfattende og sammensatte erfaringer enn elever i tenårene.

KUP ble til i en situasjon med stramt arbeidsmarked og press i lønnsforhandlingen, mens Kunskapslyftet dels skulle få folk ut av arbeidsledighetskøen – midlertidig mens kursene pågikk og permanent gjennom styrking av mulighetene på arbeidsmarkedet. Kunskapslyftet ble da også dels håndtert som et arbeidsmarkedstiltak, dels som et utdanningstiltak. KUP hadde vekt på utvikling og nyskaping, mens Kunskapslyftet hadde vekt på gjennomføring av opplæringen, selv om det også var utviklingskomponenter hos kommunene som hadde ansvaret.

Omkring to tredeler av deltakerne på kurs under Kunskapslyftet var kvinner. Nesten en firedel av deltakerne i 2002 var født utenfor Sverige, dette betyr at det er en stor andel som ikke har svensk som morsmål. Vel halvparten av deltakerne var over 30 år. På grunn av sitt store omfang kunne det vært mulig å registrere effekter av Kunskapslyftet i de mest aggregerte statistikkene. Sverige gikk imidlertid inn i en oppgangskonjunktur omtrent samtidig som programmet ble lansert. Dermed blir det vanskelig å si om for eksempel nedgang i arbeidsledigheten har noe med programmet å gjøre.

De svenske myndighetene iverksatte en reform parallelt med Kunnskapslyftet. *Kvalificerad yrkesutbildning* (KY) er en utdanning innen det ordinære utdanningssystemet og gir formell kompetanse gjennom avsluttende eksamen. Utdanningen bygger på fullført videregående skole, men kan likevel ikke regnes som høyere utdanning, snarere et yrkesorientert alternativ til høgskoleutdanning. Ordningen retter seg både mot kandidater som kommer rett fra videregående skole, og mot personer som allerede er i jobb men som ønsker å bedre kompetansen innen et gitt område. KY tar sikte på å prøve ut nye undervisnings- og opplæringsmetoder, og skal i tillegg til fagspesifikk kompetanse gi kompetanse over et bredt spekter (herunder sosiale og analytiske ferdigheter). Utdanningene varer fra ett til tre år, en tredjedel av opplæringen skjer på en arbeidsplass, fortrinnsvis mer enn en bedrift. KY er ikke avgrenset til bestemte fag eller bransjer – for øyeblikket tilbyr 200 leverandører så mye som 300 forskjellige utdanninger under KY-paraplyen.

Denne ordningen er altså et frittstående opplæringsformat på et bestemt nivå og ikke en bestemt utdanning. Det innebærer at utdanninger opprettes, justeres og nedlegges etter behov. KY kan også gi tilskudd til utvikling av nye utdanninger og opplæringsformer. For å sikre at utdanningen møter faktiske behov i virksomhetene er arbeidslivet sterkt representert i styret for KY. Bedrifter og bransjeorganisasjoner kan, på egen hånd eller i samarbeid med utdanningstilbydere, ta initiativ til å få opprettet en utdanning. Kravet er at arbeidslivet klart har gitt uttrykk for et behov og dessuten medvirker i utforming og gjennomføring av opplæringen. KY prioriterer utdanninger som bøter på akutte mangler i arbeidsmarkedet.

Mens Kunnskapslyftet dreide seg om å gi store grupper et utdanningsløft på videregående skoles nivå (blant annet for å avhjelpe arbeidsledighet), dreier KY

seg om å levere fagfolk med både brede og spesialisert kompetanse utover grunnleggende yrkesutdanning.

Satsinger i Storbritannia

Arbeidsstyrken i Storbritannia har lavere kvalifikasjoner enn mange andre land det er naturlig å sammenligne seg med (Greenhalg, 1999). Opplæringen av voksne arbeidstakere har over tid vært overlatt til det private initiativ. Imidlertid har myndighetene de senere år satt i gang en del tiltak for å øke omfanget på opplæring for voksne og da spesielt rettet mot dem som har lite utdanning.

Employer training pilots

Myndighetene har blant annet testet ut et program kalt ”Employer Training Pilots” (ETPs). Målsettingen med programmet var å skape økt etterspørsel blant arbeidsgiverne til at de skulle gi opplæring til ansatte med lite utdanning. Det ble etablert i 2002 i seks områder i England, og utvidet til nye områder i 2003 og 2004. Grovt sett kombinerer ETP-tilbudet fire ulike elementer (dette varierer litt fra region til region):

- 1) gratis eller subsidiert opplæring
- 2) betalt fravær i tilknytning til opplæring (35-75 timer)
- 3) lønnskompensasjon (betalt til arbeidsgiver for 35-70 timer)
- 4) informasjon, rådgivning og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere.

Pilotene inkluderer skreddersydde kurs ved colleges eller andre opplæringsleverandører, på arbeidsplassen eller i industrielle miljø som forretningsparker og lignende. Budsjettet for 2004 er på omkring 275 millioner euro. Arbeidsgiverne som er involvert er generelt små bedrifter. De bedriftene som har deltatt er fornøyde med ordningen, og tror at bedriftene vil ha nytteeffekter. En evaluering av denne ordningen viser at den har en relativt liten, men positiv effekt når det gjelder deltakelse. Den bidrar til at noen flere i

gruppen ”lite utdanning” får opplæring (Abramovsky mfl., 2005). Det ser ut til å være store dødvektseffekter knyttet til programmet, det vil si at opplæringen ville blitt gjennomført uansett: Mange av de arbeidsgiverne som ga opplæring med støtte fra ETP, er arbeidsgivere som var positiv til opplæring i utgangspunktet og uansett ville gjennomført opplæringen også uten slik støtte. Det kan dermed se ut til å være en utfordring å nå fram til arbeidsgivere som i utgangspunktet ikke er så interessert i å tilby opplæring til ansatte. Bedrifter det er vanskelig å nå er ofte små og mellomstore bedrifter hvor kompetansenivået i bedriften ikke er så høyt og prisen på det som tilbys er et avgjørende konkurranseparameter (Hillage mfl., 2006). Arbeidsgivere som er lite interessert i opplæring i utgangspunktet vil bare bli interessert gitt at konkurransesituasjonen endrer seg på en måte som fremtvinger et behov for ny kompetanse (Hillage mfl., 2006).

Ordningen inneholder imidlertid flere elementer som gjør den attraktiv for små bedrifter. For det første innehar den et element av gratis informasjon og rådgivning for arbeidsgivere og arbeidstakere, og dette ble opplevd som svært positivt. Videre gis det støtte også til indirekte kostnader, noe som kan være viktig for mindre bedrifter. Små bedrifter vil normalt ha større kostnader når ansatte blir borte fra jobben i forbindelse med opplæring. En annen erfaring fra ETP er at generell markedsføring har liten innvirkning, det er nødvendig med en spesifikk og aktiv markedsføring overfor de mindre bedriftene, for eksempel gjennom bedriftsbesøk (Hillage og Mitchell, 2003). Basert på erfaringene går det fram at det ved en slik ordning er viktig med gode partnere. I Storbritannia har fagforeninger vært partnere i pilotene, og dette er noe som kan være relevant også for andre land (Brummelkamp mfl., 2005).

University for Industry

Et annet tiltak for å fremme etterspørselen etter opplæringstjenester er etableringen av University for Industry (Ufi). Dette ble etablert av myndighetene i Storbritannia i 1998. Ufi er et informasjonsnettverk for arbeidsgivere og enkeltindivider og er en av verdens største myndighetsstøttede e-læringstjeneste. Gjennom leveransenettverket Learndirect, skal Ufi tilby opplæringsmuligheter spesielt til personer som har få kvalifikasjoner fra før og som i liten grad deltar i tradisjonelle former for opplæring. Deltakerne kan ta del i kurs når de ønsker og arbeide i det tempoet som passer for dem og de trenger ikke ta noen former for eksamen. Imidlertid er det muligheter for å oppnå akkreditering og formelle kvalifikasjoner, men det forutsettes ikke at dette er det primære målet med læringen.

Nettverket består av mer enn 2000 on-line læringssentre i England, Wales og Nord-Irland og tilbyr mer enn 550 kurs som omfatter mange fagområder for eksempel ledelse, IT, lese- og skriveferdigheter, matematikk, multimedia og salg. Omtrent 400 av disse kursene gis online via Learndirects hjemmesider. Sentralt i utviklingen av konseptet har vært at det skal være landsdekkende, men samtidig basert på inngående lokal kunnskap og derfor ha en regional basert infrastruktur. De fleste av disse læringssentrene opereres som et konsortium bestående av lokale og nasjonale organisasjoner. Mer enn 600 organisasjoner arbeider i partnerskap med Ufi. Eksempel på partnere er arbeidsgivere, bransjeorganisasjoner, colleges, universiteter, private utdanningsleverandører, lokale myndigheter, biblioteker, fagforeninger, sportsklubber med flere.

En annen målsetting med konseptet var å utvikle et uhildet rådgivnings-/veiledningssystem som ikke er basert på spesifikke tilbydere sine interesser. Learndirects nasjonale rådgivningslinje bruker utdannende og kvalifiserte rådgivere som gratis og uhildet rådgivning ved at de kan trekke på en database

på over 700.000 kurs utenfor Learndirects infrastruktur. Svært mange velger å oppsøke disse sentrene i stedet for å bare benytte seg av muligheten for e-læring.

Ufi har også tilbud til små og mellomstore bedrifter. Ufis egen forskning viser at de fleste ledere som har et ansvar for opplæring har hørt om Learndirect (OECD, 2003). De sentrene som fokuserer på bedrifter (i motsetning til det enkelte individ) rapporterer om økt bevissthet blant virksomhetene om hva Learndirect kan tilby.

Tyers og Sincalur (2004) har foretatt en evaluering av Ufi/Learndirect. De finner at de fleste som deltar har lite eller ingen utdanning fra før, slik at tilbudet når ut til målgruppen. En stor andel av deltakerne har dessuten ikke deltatt i opplæring på mange år, og dette er en indikasjon på at Ufi har nådd ut til helt nye grupper. Undersøkelsen viser at de som benyttet seg av rådgivningstjenesten var de som var mest fornøyd. IT-kunnskaper, økt selvtillit og sosiale ferdigheter er de mest vanlige gevinstene av opplæringen. Om lag en tredel av de som tok kurs opplevde endringer i jobbsituasjonen, det mest vanlige var å finne en annen jobb. Etter kun tre års drift var det mer enn 750.000 som hadde benyttet seg av LearnDirect (Brummelkamp mfl., 2005) og deltatt på mer en 1,6 millioner kurs. Rundt ni prosent av dem som har benyttet seg av Learndirect oppnådde en formellkvalifikasjon etter et gitt tidsrom.

Noen av suksessfaktorene til Ufi er rådgivningstjenesten. Gjennom denne kan de som er interessert i opplæring få informasjon til å velge hvilke kurs og opplæringsprogrammer som kan være hensiktsmessig å ta for den enkelte. Videre kan de følge sin egen opplæringsplan på grunn av den innebygde fleksibiliteten. Et annen faktor er infrastrukturen ved at Ufi finnes over hele Storbritannia og at det er et godt nettverk av partnere som samarbeider.

Satsinger i Irland

Opplæring av arbeidstakere har blitt viet stor oppmerksomhet i Irland siden 1970-årene. ”The Labour Services Act” i 1987 og ”new National Training Agency” (FÁS) skulle fremme opplæring. FÁS er den viktigste aktøren når det gjelder yrkesfaglig opplæring i Irland og skal ivareta både arbeidsgivernes og arbeidstakernes interesser. I 1990 etablerte FÁS Training Support Scheme (TSS), med tilskudd til mindre og mellomstore bedrifter for å oppmuntre til og fremme opplæring. Støtten var åpen for bedrifter i visse bransjer, og gjaldt opplæring til ansatte på alle nivå i bedriften innen prioriterte områder: strategisk planlegging, markedsføring, språk, ledelse, produktivitet, informasjonssystemer, kvalitet, teknologi og finans. Målet med ordningen var å øke ferdighetene til de ansatte for å bedre bedriftenes konkurranseevne og å øke arbeidstakernes ”employability”, tilpasningsdyktighet og mobilitet.

For å få støtte måtte bedriftene dokumentere at de hadde et opplæringsbehov gjennom å utvikle en forretnings- og opplæringsplan. Fra 1992 kunne bedrifter med færre enn 50 ansatte få tilskudd på opptil 65 prosent av opplæringskostnadene. Subsidiene gikk til direkte kostnader og inkluderte ikke lønn til de som deltok. Ordningen syntes å være ganske vellykket, selv om det var en del dødvektskostnader med programmet. En undersøkelse viste at over 60 prosent av de små og mellomstore bedriftene enten ville gitt mindre opplæring eller ingen opplæring i det hele tatt uten denne støtten, i motsetning til bare 27 prosent av bedriftene med mer enn 100 ansatte. Dette kan tyde på at programmer rettet mot bedrifter først og fremst bør være rettet mot de mindre bedriftene i og med at dødvekteffektene er minst for denne gruppen. Populariteten til programmet skyldes antakelig at det er etterspørselsdrevet ved at bedriftene i forkant må identifisere sine opplæringsbehov for å kunne få støtte. Den gjennomsnittlige lengden på kursene finansiert av TSS var fire dager (i 1995).

Dette blir vurdert til å være for lite for at målsettingene med programmet skal oppnås.

Til tross for at TSS ble sett på som vellykket ble programmet avsluttet i 2003, uklart av hvilken grunn (Brummelkamp mfl., 2005). Programmet ble vurdert som god praksis helt fra starten i 1990, og bidro til å øke omfanget på opplæringsaktiveter i Irland (O'Connel og Lyons, 1995). Imidlertid skal det ikke underslås at de administrative kostnadene ved programmet var betydelige.

Satsinger i Nederland

Flere land har eksperimentert med individuelle læringskontoer (ILA), deriblant Nederland og Storbritannia. Slike kontoer er basert på antakelsen om at alle arbeidstakere har en rettighet til å lære. På bakgrunn av dette kan offentlige og private aktører (slik som myndigheter, partene i arbeidslivet og arbeidsgivere) bidra med et visst beløp til en konto som gjør det mulig for en person å finansiere opplæring.

Nederland har siden år 2000 gjort visse erfaringer med individuelle læringskontoer. Myndighetene bidro med rundt 50 prosent finansiering, mens det resterende ble finansiert av arbeidsgivere, partene i arbeidslivet og/eller bransjeorganisasjoner. Kontoene var rettet mot personer med lite utdanning og andre utsatte grupper, inklusive arbeidsløse. Erfaringene med ordningene har vært positive og har bidratt til at deltakelsen i opplæring har økt betydelig i mange virksomheter, og blant annet innen helsesektoren. Erfaringene fra Nederland tyder imidlertid på at skal ordningen fungere er det nødvendig å integrere denne ordningen i avtalene mellom partene i arbeidslivet (Brummelkamp mfl., 2005). I 2003 ble det besluttet at pilotprosjektene ikke skulle utvides til nasjonalt nivå nettopp på grunn av uenigheter mellom

myndigheter og partene i arbeidslivet med hensyn til utforming av de finansielle insentivene.

Storbritannia er et annet land som har hatt en slik ordning (innført i 2000). Programmet var vellykket på den måten at det tiltrakk seg mange fra målgruppen, det vil si voksne med lite utdanning. Det resulterte også i større bredde på tilbudssiden. Imidlertid ble ordningen lagt ned allerede etter et år på grunn av en del utilsiktede virkninger i form av bedrageri ved at mange uekte kontoer ble åpnet og uautoriserte uttak fra kontoene. Det ble lagt vekt på at ordningen skulle være enkel og lite byråkratisk for å fange opp de som tradisjonelt ikke deltok i opplæring. Imidlertid bidro dette til de utilsiktede virkningene. Det var også store dødvektskostnader knyttet til ordningen.

Basert på erfaringen fra blant annet Nederland og Storbritannia er en av hovedutfordringene med ILA å få alle interessenter (nasjonale og lokale myndigheter, partene i arbeidslivet og virksomheter) til å bli enige om utformingen av insentivene ved disse ordningene, samt effektive kontrollmekanismer uten at det blir for byråkratisk.

Implikasjoner

De fleste europeiske land har livslang læring på dagsordenen. Tiltak for livslang læring anses som særlig viktig for eldre, arbeidstakere med lite utdanning og andre grupper som er utsatt ved blant annet økonomiske endringer i samfunnet. Et viktig spørsmål i diskusjonen er om det skjer nok opplæring. Burke (2000) på sin side mener det bør rettes større oppmerksomhet mot leverandørsiden og spørsmålet om man dekker behovene og se på kvaliteten på det som tilbys.

Offentlig opplæringspolitikk kan bygge på både effektivitetshensyn og rettferdighetsvurderinger (Bassanini mfl., 2005). Imidlertid er det på bakgrunn av forskningen vanskelig å slå fast om det gis mindre opplæring enn det som er

samfunnsøkonomisk lønnsomt, og enda vanskeligere å si noe om hvor langt man eventuelt er fra det optimale nivået på opplæring (Bassanini mfl., 2005).

Forskningen gir derfor ikke noe sikkert svar på om det generelt er underinvestering i opplæring, men de markerte forskjellene i opplæringsaktivitet mellom grupper av arbeidstakere skyldes antakelig at noen grupper får mindre opplæring enn ønskelig. Liten opplæring blant noen grupper kan samtidig skyldes små gevinster av opplæring i disse gruppene. Selv om vi ikke kan trekke sikre slutninger om det utfra effektivitetshensyn er tilstrekkelig opplæring i arbeidslivet, kan utjevningshensyn for noen grupper arbeidstakere, for eksempel arbeidstakere med lite utdanning, være vesentlig for en offentlig politikk på området. Ved opplæring av utsatte grupper vil dessuten staten gjennom velferdssystemet sitte igjen med gevinsten i form av reduserte trygdeytelser.

Støtten fra det offentlige (i Europa) har i løpet av de siste årene gått fra direkte subsidiering av eksterne (offentlige eller private) tilbydere av opplæring til medfinansieringsordninger. Disse kan være rettet mot bedrifter eller mot privatpersoner. Det er imidlertid en mangel på stringente empiriske evalueringer av hvor effektive disse er, og i mange evalueringer er det kun snakk om deskriptiv statistikk og ingen kontrafaktiske vurderinger av hvordan politikken virker (Bassanini mfl., 2005). Fagforeninger kan spille en viktig rolle både for å takle relasjonen til arbeidsgiveren og hjelpe arbeidstakere med å få ta del i opplæring. I land som Finland, Frankrike og Tyskland bidrar partene i arbeidslivet konstruktivt ved å fastsette innholdet i opplæring og ved å føre tilsyn med gjennomføring av opplæringen (Bassanini mfl., 2005).

Internasjonale sammenligninger viser at det i Norge er lavere gjennomtrekk enn de fleste landene i OECD (Schøne, 2000b). Dette kan skyldes at Norge har liten befolkningstetthet og store avstander, slik at et jobbskifte kan medføre betydelige flyttekostnader. Norge har dessuten en sammenpresset lønnsstruktur

med små lønnsforskjeller. Dette er faktorer som taler for at norske arbeidsgivere kan beholde en stor del av avkastningen knyttet til opplæring av arbeidstakere. Dette skulle tilsi at det i Norge er gode forutsetninger for å arbeidsgiverne til å drive opplæring av medarbeiderne.

5.2 Virkemidler for samspill

Samspillet mellom tilbyder og etterspørter av opplæringstjenester er en sentral utfordring i markedet for arbeidsrelatert opplæring. Litt forenklet kan vi skjelle mellom to nivå i dette samspillet: For det første samspillet på et nasjonelt eller institusjonelt nivå mellom arbeidslivet på den ene siden (som etterspørter av kompetanse) og myndighetene på den andre siden (som tilrettelegger og dominerende tilbyder). Dette samspillet på makronivå må naturlig nok i stor grad dreie seg om innretning og dimensjonering av yrkesrettede utdanninger. I Sverige er for eksempel dette dels ivarettatt ved at styret for KY har representanter fra partene i arbeidslivet og at partene er pålagt plikter ved godkjenning og oppretting av utdanninger (blant annet dokumentasjon av behov). I evalueringsarbeidet har vi tidligere reist spørsmålet om det er behov for å institusjonalisere slike møteplasser i Norge.

For det andre samspillet på mikronivå mellom den enkelte virksomhet/arbeidstaker og den enkelte tilbyder av arbeidsrelatert opplæring. Dette dreier seg dels om å finne frem til og forsikre seg om kvaliteten på aktuelle tilbydere. Dels dreier det seg om å kommunisere behov og eventuelt tilpasse leveransen til virksomhetens situasjon. Tidligere i evalueringsarbeidet så vel som i denne rapporten (kapittel 3 og 4) har vi drøftet sentrale utfordringer i et slikt samspill. Her vil vi gå nærmere inn på to beslektede tiltak som kan øke mulighetene for at arbeidslivet får dekket sine kompetansebehov hos tilbyderne: samarbeid mellom virksomheter med likeartede behov og veilednings-/formidlingsfunksjoner ("kompetansemeklere") (jf Gooderham og Lund, 1990b).

I underveisevalueringen (Døving og Skule, 2002) avdekket vi at det var ulike mellommenn eller kompetansemidlere i prosjektene. Disse opptrer mellom enkeltbedrifter/-personer og tilbydere av kurs eller utdanning. Eksempler på slike kompetansemeklere er bransjeforeninger, industrinettverk, opplæringskontor for ulike fag, samt lokale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Noen av disse kompetanseformidlerne er tilbydernes ansikt utad mot EVU-markedet, mens andre representerer etterspørrene, og har som rolle å uttrykke behov på vegne av virksomheter i et geografisk område eller bransje (horisontalt samarbeid). I en del tilfeller er det vanskelig å se for seg at prosjektet kunne ha kommet i stand uten slike formidlere, fordi brukerne hver for seg er for små, for spredt eller uorganisert, eller på annen måte har for lite ressurser til at de på egen hånd kan bli noen sterk aktør i utviklingen av nye tilbud (f.eks. arbeidsløse innvandrere eller småbutikker). Bruken av slike mellommenn eller kompetanseformidlere er antakelig også positivt i forhold til institusjonalisering og spredning av erfaringer. Flere av kompetanseformidlerne har langvarige samarbeid om etterutdanning både med tilbyder- og etterspørresiden, og representerer dermed en potensiell spredningsmekanisme for gode erfaringer også etter programmets avslutning. At KUP bidrar til utviklingsarbeid der denne typen aktører er involvert, betyr at rommet mellom spredte etterspørre og tilbydere fylles med kompetente formidlere. Faren ved at slike formidlere har en for sentral rolle er på den andre siden at brukerforankringen i den enkelte virksomhet eller hos brukergruppene kan bli for dårlig, og at opplæringstilbudene som utvikles ikke reflekterer brukernes behov, men det slike formidlere *tror* er behovet.

Kompetansemeklernes oppgaver

Slike kompetansemeklere som skissert ovenfor kan ha en formell eller uformell rolle. En kompetansemekler kan ivareta flere oppgaver i forbindelse med opplæring (Gooderham og Lund, 1990b; Hillage mfl., 2006):

- engasjement - sikre at arbeidsgiver involverer seg
- analysere virksomhetens kompetansebehov – gjøre dette som en konsulentttjeneste eller stimulere virksomheten til å gjøre det på egen hånd
- identifisere tilbud som kan dekke behov - for eksempel identifisere mulige tilbydere og finne fram til en egnet tilbyder
- finne løsninger på hindringer for å gjennomføre tiltak for kompetanseutvikling – f.eks. skaffe vikarer
- løpende støtte - støtte underveis i opplæringen, sikre kvalitet og konsistens på leveransene
- progresjon - kontakt med arbeidsgivere etter endt opplæring, vurdere om de har behov for ytterligere opplæring, evaluere resultat

Av disse oppgavene er det antakelig de 2-3 første som er de viktigste for kompetansemeklere. Gooderham og Lund (1990b) peker i tillegg på at kompetansemeklere også kan ha en oppgave med å bearbeide tilbudssiden. På makronivå dreier dette seg om å formidle informasjon om arbeidslivets behov når myndighetene eller utdanningsinstitusjonene utvikler nye utdanningstilbud. Dersom mekleren selv disponerer vesentlige midler (f.eks. i form av offentlig tilskudd), kan dette skape tilstrekkelige insentiver også til ressurskrevende utviklingsarbeid på tilbudssiden (Gooderham og Lund, 1990b). KUP fungerte til en viss grad på denne måten i den første fasen. Det kan også tenkes at kompetansemeklere kan tilskynde tilbydere å samarbeide om opplæringsopplegg som de hver for seg vanskelig kan tilby.

Hawthorn and Watts (2004) identifiserer i denne sammenheng tre ulike modeller for kompetansemegling:

1) meklerne informerer kundene om hvilke tilbud som er tilgjengelig

- 2) det er en toveis flyt av informasjon ved at kompetansemeklerne gir informasjon til kundene og gir informasjon fra kundene tilbake til leverandører av utdanning og opplæring
- 3) kompetansemeklerne utøver en form for kontroll over hvilken opplæring som blir tilbudt

Hawthorn og Watts konkluderer med at nøkkelen til suksess for kompetansemegling kan være at lokale eller regionale kontorer som har ansvar både for rådgivning og sørge for at selve opplæringen blir levert. En utfordring for kompetansemeklere kan være den offentlige politikken når det gjelder offentlig finansiering av veiledning og opplæring for voksne. Ofte er det snakk om finansieringsprogrammer med begrenset varighet, og det hindrer den kontinuiteten som er nødvendig for å utvikle et effektivt meklingsystem.

Utfordringer for meklere

Kompetansemeklere er særlig aktuelle for mindre bedrifter som ofte mangler oversikt over hvilke opplæringstilbud som finnes. Store bedrifter er gjerne bedre i stand til å ivareta en slik funksjon selv ved at de har mer administrative ressurser i form av en egen HR avdeling og/eller opplæringsavdeling som har oversikt over det tilbudet som finnes i markedet. Det kan også være lettere for mindre bedrifter som er lokalisert til større byer å ha oversikt over mulige tilbud, ved at tilbyderne holder til på samme sted (Kilpatrick og Bound, 1999). Dette samsvarer med erfaringer fra Storbritannia (Employer Training Pilots beskrevet tidligere) hvor generell markedsføring fungerer dårlig overfor målgruppen mindre bedrifter.

Resultatene av Kilpatrick og Bounds (1999) studie tyder på at det er fordelaktig at meklerne er klient- og læringsfokuset (og ikke markedsfokuset). Slike kompetansemeklere er mer opptatt av læring og læringsprosesser, og er i tillegg

til å være opptatt av å vurdere klientenes behov for utvikling, også opptatt av hvordan de kan bli "lifelong learners". Markedsfokuserte kompetansemeklere har større fokus på at de selv må være konkurransedyktige i markedet og levere produkter av høy kvalitet. De er mer opptatt av å selge sin kunnskap enn å dele den. Ofte etablerer de tettere kontakt med noen få leverandører av opplæringstjenester. På bakgrunn av studien er det nærliggende å trekke en konklusjon om at det offentlige kan etablere kompetansemeklere som ikke har et profittmaksimerende insentiv (i motsetning til for eksempel konsulentselskaper som også kan fungere som kompetansemeklere).

Samtidig er det mye som tilsier at slike meklere fungerer best dersom de har felles interesser med etterspørselsiden, det vil si at de har interesse av at arbeidstakere og virksomheter kjøper relevante opplæringstjenester av god kvalitet. For eksempel kan vi gå ut fra at en arbeidstakerorganisasjon har felles interesse med arbeidstakerne. Dette kombinert med at informasjonsproblemene antakelig er størst for aktørene på etterspørselsiden taler for at det er mest behov for nøytrale meklere (f.eks. i form av et offentlig kontor) eller at meklere som er tilknyttet etterspørselsiden (f.eks. i form av bransje-, nærings- eller arbeidstakerorganisasjon). Meklere som samordner behov på etterspørselsiden vil dermed være mer slagkraftige overfor tilbudssiden, både ved at de formidler informasjon om behov og ved at de skaper sterkere insentiver for tilbudssiden til å utvikle gode og relevante tjenester (Gooderham og Lund, 1990b).

Aktuelle aktører

Ulike aktører kan fylle rollen som kompetansemekler. Erfaringer fra KUP viser at både tillitsvalgte og bransjeorganisasjoner kan innta en slik rolle. I Norge er det i regi av Forskningsrådet også etablert et program for forskningsbasert kompetansemekling (Jakobsen og Døving, 2006). Disse meklerne skal være et bindeledd mellom bedrifter og FoU-institusjoner. Meklerne skal ikke bidra med

å finne høvelig opplæring, men de skal bistå bedriftene med å finne frem til forskere eller forskningsmiljø som kan hjelpe bedriften med å løse et forsknings- eller utviklingsproblem. Meklerne er rekruttert i regionale forskningsinstitutter slik at de både kjenner forskningssektoren og det lokale næringslivet.

Erfaringer fra regnskapsbransjen (Døving mfl., 2004; Gooderham mfl., 2004; Lund, 2004; Tobiassen og Gooderham, 2002) viser at også regnskapsførere kan fungere som rådgivere og meklere overfor små og mellomstore bedrifter. Slike bedrifter har ofte ikke kapasitet til å forholde seg til mer enn en eller et fåtall profesjonelle tjenesteytere, og har dessuten ikke oversikt over aktuelle spesialiserte tjenestetilbydere. Nesten alle har en regnskapsfører og disse fungerer ofte som samtalepartner for et bredere spekter av problemstillinger enn de rent regnskapstekniske. Regnskapsførerne kopler inn spesialiserte tilbydere (spisskompetanse), f.eks. advokat, når det er nødvendig. Selv om regnskapsførerne per i dag ikke driver formidling av opplæringstjenester i særlig omfang, er de i en gunstig posisjon til å formidle kontakt. Slike regnskapsførere med langvarig relasjon til bedriften vil i større grad enn et vanlig konsulentselskap ha interesse av at bedriften går godt på lang sikt.

Fra prøveprosjektene for finansieringsordninger så vi blant annet at disse ofte var ukjent ute i bedriftene mens bransjeorganisasjonene hadde oversikt. Bransjeforeninger kan dermed være effektive i rollen som informasjonsformidler, det samme kan gjelde andre organisasjoner i arbeidslivet. Tidligere evaluering indikerer tilsvarende resultater. Døving og Skule (2002) finner at Kompetanseutviklingsprogrammet ikke har klart å mobilisere små og mellomstore bedrifter og grupper med lav utdanning. En av grunnene kan nettopp være manglende informasjon. Også tillitsvalgtapparatet kan være viktige aktører for å gi informasjon og motivere dem med lite utdanning til å delta i opplæring.

I England har en på initiativ fra regjeringen og TUC (Trade Union Congress) etablert "Union Learning Representatives" (ULR). Som representanter på arbeidsplassen er ULR en måte å målrette innsats overfor de lavt kvalifiserte og de som har lite utdanning og gi dem informasjon, rådgivning og motivasjon i forhold til utdanning. Initiativet er basert på tanken at disse gruppene vil finne det enklere å relatere seg til faglige representanter på arbeidsplassen enn til profesjonelle veiledningseksperter lokalisert i institusjoner utenfor arbeidsplassen. I 2002 var det ca 3500 ULR i Storbritannia, og antallet forventes å stige med sju ganger fram mot 2010. "The Employment Act 2002" gav ULR en rett til å utføre sine oppgaver og bli tilstrekkelig utdannet til disse oppgavene. I Norge er det generelt sett en høy fagforeningsgrad, slik at dette kan være en mulighet også her. Vi har sett at personer som har lite utdanning kan trenge ekstra støtte og motivasjon for å etterspørre og delta i opplæring, og fagforeninger kan være en viktig partner i så henseende. Erfaringer fra LO Telemark er et godt eksempel på dette.

Arbeidsmarkedssetaten i rollen som kompetansemekler har vært undersøkt tidligere (Gooderham og Lund, 1990b). Denne etaten er nå integrert i den nye arbeids- og velferdsetaten (NAV). Det vil snart bli satt i gang en evaluering av NAV, og denne kan kanskje si noe om hvor aktuelt det er å pålegge NAV slike oppgaver. Vi kan likevel anta at NAVs ansvar først og fremst er overfor arbeidstakerens behov, det er rimelig at en eventuell meklerrolle overfor virksomhetene er mer begrenset f.eks. til å informere om relevante tilbud. En mer omfattende meklerrolle overfor den enkelte arbeidstaker eller arbeidssøker vil innebære at NAV i større grad fungerer som en karriere- og utdanningsveileder. På makronivå kan det tenkes at NAV kan ha en rolle i å formidle informasjon om det lokale arbeidslivets behov til de lokale utdanningsinstitusjonene.

Mulige implikasjoner for kompetansepolitikken i Norge

I den grad den enkelte selv forventes å ta beslutninger eller legge egne planer for kompetanseutvikling, kan det være en oppgave for myndighetene å etablere et informasjonssystem om mulighetene for livslang læring, som inkluderer data om muligheter, kostnader, subsidier og jobbmuligheter i etterkant (Bruke og Long, 2000).

Selv om vi observerer at kompetansemeklere i en eller annen forstand kan spille en viktig rolle, betyr ikke dette nødvendigvis at vi vil anbefale at myndighetene oppretter og finansierer dette som egne offentlige tjenester. Dette kan eller bør like godt være en oppgave for arbeidslivets organisasjoner, og vi har sett noen gjøre en viktig jobb på dette området. For myndighetene er det vesentlig å skjelne mellom kompetansemekling med tanke på den enkelte arbeidstaker eller –søker og kompetansemekling med tanke på den enkelte virksomhets behov. En offentlig og gratis tjeneste bør antakelig prioritere arbeidstakerne, mens for virksomhetene bør bare minimumstilbud være gratis.

Dersom noe slikt kan vurderes av norske myndigheter kan for eksempel erfaringene med Learningdirect i Storbritannia være relevante. I forbindelse med dette ble det også introdusert en ”help phone line” for gratis informasjon for voksne med læring- eller karrierespørsmål. Dette er et eksempel for å gjøre informasjonen mer tilgjengelig spesielt for de som har lite utdanning fra før. Et viktig spørsmål å ta stilling til vil være om man skal tilstrebe en ”one-stop-shop”, et enkelt sted å henvende seg for informasjon om støttordninger og rådgivning om aktuelle tilbud (Clasen mfl., 2001; *Work in America*, 1973). Den nye arbeids- og velferdsetaten (NAV) kan være et mulig sted å legge en slik tjeneste, det vil antakelig koste relativt lite å inkludere en nye tjeneste i eksisterende apparat. En fullt utbygd meklertjeneste for *bedriftene* ville også måtte knyttes til rådgivning i strategiske spørsmål (Gooderham og Lund,

1990b), noe som det ikke er naturlig å tilby gratis og det vil antakelig også ligge utenfor det NAV er kvalifisert til å tilby. Det kan imidlertid være aktuelt for NAV å tilby teknisk bistand til bedrifter som ønsker å gjennomføre behovskartlegging blant sine ansatte. For *arbeidstakerne* er det mer aktuelt at NAV har et større ansvar og dessuten tilbyr flere eller alle tjenester gratis.

5.3 Finansieringsordninger for voksenopplæring

Det er en utfordring å finne gode data om finansiering av voksnes læring (OECD, 2003). Det er vanskelig å gi et helhetlig bilde over temaet på grunn av at programmene er særegne og komplekse. Videre er ansvaret for utdanning og opplæring i noen land spredt mellom ulike departementer, og i tillegg kan ansvaret være desentralisert til regionale og lokale myndigheter. En gjennomgang gjort av OECD (2003) tyder på at opplæring for voksne hovedsakelig blir finansiert av arbeidsgivere eller av arbeidstakere, mens en liten andel av opplæringen blir finansiert av det offentlige. Offentlig støtte i form av finansiering (herunder direkte tilskudd) kan være et virkemiddel for å øke opplæringsaktiviteten for utvalgte grupper eller for utvalgte kompetansetyper. Nedenfor vil vi kort drøfte erfaringer og utfordringer med aktuelle finansieringsordninger rettet mot både arbeidsgiver og arbeidstaker. De fleste finansieringsordninger er basert på medfinansiering, det vil si at flere parter (arbeidsgiver, arbeidstaker og det offentlige) deler på kostnadene ved opplæring for arbeidstakere.

Finansieringsordninger for bedrifter

For bedrifter finnes det ulike typer av finansieringsordninger, både i form av skattebaserte ordninger eller direkte tilskudd. Fordelen med de skattebaserte ordningene er at de bygger på eksisterende institusjonelle ordninger for skatteligging og skatteinnkreving, og er således lett å implementere og

administrere. Ulempen ved slike ordninger er at det kan være vanskelig å styre tiltakene mot prioriterte grupper. Imidlertid viser det seg at ”gi opplæring eller betal ordninger” fører til at flere av dem med lite utdanning blir tilgodesett enn om opplæring i sin helhet overlates til det private initiativ. I Frankrike må for eksempel bedrifter med mer enn ti ansatte bruke 1,6 % av lønnskostnadene til opplæring, ellers må de betale inn et tilsvarende beløp i skatt.

I mange land er det mulig å trekke fra opplæringskostnader i regnskapet og dermed redusere skatten. Det finnes imidlertid ulike varianter av ordningen, blant annet med hensyn til hvilke kostnader som kan trekkes fra i regnskapet. Et spørsmål er om kun direkte kostnader skal kunne trekkes fra eller om også lønnskostnader kan inkluderes. Dersom det kun er utgifter til opplæring utenfor bedriften som kan trekkes fra, kan dette resultere i en vridningseffekt for type opplæring som blir gitt. Dersom lønnskostnader kan trekkes fra, kan det gi et incitament til å gi opplæring til dem med høyest lønn (og dermed mest utdanning i utgangspunktet). I tillegg blir ikke investering i opplæring betraktet på lik linje med investering i fysisk kapital, hvor det er mulig med avskrivninger over flere år. Opplæringskostnader vil i større grad måtte trekkes fra det året opplæringen finner sted. Dersom bedriften et år har ledig kapasitet og sliter økonomisk er det mindre sannsynlig at den vil bruke penger på opplæring, til tross for at det er nettopp i perioder med ledig kapasitet at det er billigst for bedriften å drive med opplæringsaktiviteter. Dette problemet kan løses ved at investering i opplæring kan trekkes fra i regnskapet over flere år (tilsvarende investeringer i fysisk kapital). Østerrike har f.eks. innført slike ordninger.

Det er også mulig å gi direkte tilskudd (subsidiar) til bedrifter som deles ut fra sentrale budsjetter. Fordelen med slike ordninger er at en oppfordrer virksomhetene til å utvikle konkrete opplæringsplaner som er en forutsetning for å få tilskudd. Det kan også være lettere å målstyre midlene ved at bedriftene må

oppfylle visse kriterier for å få disse midlene. Utfordringen er å ikke lage kriteriene så stivbeinte eller søknadsarbeidet så omfattende at det forhindrer bedrifter fra å søke (for eksempel små bedrifter som har lite administrativt personale).

Finansieringsordninger for privatpersoner

Det finnes flere typer finansieringsordninger også for privatpersoner, eksempler er skattebaserte ordninger, ulike typer tilskuddsordninger og lånebaserte ordninger. Redusert skatt synes i liten grad å være egnet dersom hensikten er å treffe målgruppen ”lite utdanning”, fordi denne gruppen ofte er blant de lavtlønnede og dermed betaler relativt lite skatt. Norge har imidlertid små lønnsforskjeller slik at arbeidstakere med lite utdanning har høyere lønn enn i mange andre land, i tillegg til at vi har flat skatt. Også lånebaserte ordninger kan være problematisk gitt at målgruppen er personer med lite utdanning. Forsøk med slike ordninger eksempelvis i USA og Storbritannia viser at slike lån ofte blir misbrukt og det er problemer med tilbakebetaling. I Norge vil det være litt annerledes i og med at vi har Statens lånekasse for utdanning, som er langt mer gunstig enn private lån. Spørsmålet er likevel i hvilken grad denne gruppen er motivert til å ta opp lån for å skaffe seg mer opplæring/utdanning.

Individuelle læringskontoer er en relativt ny ordning som har vært utprøvd i flere land, blant annet Storbritannia, Nederland, Canada og USA. Ordningene er i hovedsak finansiert fra det offentlige, men også med tilskudd fra arbeidsgiver og fra arbeidstakeren selv. En fordel med slike ordninger er at det er mulig å rette den mot visse målgrupper, for eksempel immigranter og arbeidstakere med lite utdanning. Det er også mulig å stille krav til tilbudssiden, samt hvilken type kompetanse det skal gis støtte til. For at disse ordningene skal fungere ser det ut til at myndigheter, partene i arbeidslivet og virksomhetene må bli enige om utformingen, noe som har vist seg vanskelig i for eksempel Nederland. Også

”tid” kan knyttes til slike kontoer, ved at ansatte kan bruke et visst antall timer årlig til opplæringsaktiviteter, og hvor de eventuelt kan akkumulere opp timer over et visst antall år.

Det kan også gis direkte støtte til voksne i form av subsidiering av direkte kostnader som skal dekke avgifter og materiell og indirekte kostnader for tapt arbeidsinntekt. Slike ordninger kan skreddersys for spesifikke målgrupper, for eksempel personer med lite utdanning. Fordelene med denne type ordninger er at de reduserer alternativkostnaden ved å delta i kurs på full tid. Det finnes så langt ikke noen gode evalueringer av disse ordningene, men i Storbritannia forventes denne innført for alle voksne. Ved slike ordninger må det blant annet tas stilling til målgruppe og hvilke kostnader som skal dekkes og størrelsen på tilskuddene.

Utfordringer ved utforming og forvaltning av finansieringsordninger for opplæring

Forskningen vi har gjennomgått viser at dersom opplæringen overlates helt til arbeidsgiversiden kan vi få en underinvestering i kompetanse for visse grupper. Ikke minst kan forskjellen mellom de som har mye og lite utdanning fra før øke. Også eldre arbeidstakere, arbeidstakere i mindre bedrifter, midlertidig ansatte og immigranter fra ikke-vestlige land kan komme dårlig ut. Noen arbeidstakere kan også ha en dobbel ulempe, ved at de har lav utdanning og jobber i bransjer som tradisjonelt gir lite opplæring til sine ansatte (for eksempel hotell- og restaurantbransjen). Samtidig synes det klart at både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har størst avkastning av opplæringsaktiviteter dersom arbeidstakeren har høyere utdanning fra før. Konsekvensen er at både arbeidsgiver og ansatte med lav utdanning kan ha svakere insentiver til å investere i videreutvikling av kompetanse.

Det er imidlertid vanskelig å fastslå om det samlet sett og fra et samfunnsøkonomisk perspektiv investeres for mye eller for lite i opplæring i arbeidslivet. Offentlig politikk på området vil derfor avhenge av nettoeffekten av de forholdene vi skisserte ovenfor samt arbeidstakernes mulighet til selv å finansiere opplæring (Asplund 2005, Leuven 2005). For eksempel vil dokumentasjon av opplæring og kompetanse redusere arbeidstakerens avhengighet av nåværende arbeidsgiver og dermed øke arbeidstakerens gevinst av og motivasjon for opplæring. Slik dokumentasjon vil samtidig øke faren for at arbeidsgiverens investering i arbeidstakeren lekker ut til andre arbeidsgivere. Nettoeffekten av dokumentasjonsordninger vil dermed avhenge av om det er arbeidstakerens eller arbeidsgiverens insentiver som slår sterkest ut. Selv om forskningen altså ikke gir noe entydig svar på om det generelt er underinvestering i opplæring, tyder de markerte forskjellene mellom grupper av arbeidstakere på at noen grupper får mindre opplæring enn ønskelig.

Dersom myndighetene skal utforme en politikk for finansieringsordninger er det flere utfordringer det må tas hensyn til. En første utfordring er at en kan risikere å støtte opplæring som uansett ville blitt gjennomført ("dødvektstap"). I slike tilfeller vil tilskuddene bare bidra til å redusere kostnadene for de private aktørene, det blir med andre ord bare en generell subsidie. Dette potensielle problemet kan forebygges ved klar målretting av ordningene; en slik målretting må i sin tur bygge på kunnskap om faktiske opplæringsaktiviteter i arbeidslivet (se eget avsnitt). Selv om den generelle anbefalingen er å gjøre slike tiltak mest mulig målrettet, kan også det komme skjevt ut. For eksempel innførte Nederland 1998 en ordning der bedriftene fikk ekstra skattefradrag for kostnader til opplæring av arbeidstakere over 40 år. Dette førte særlig til at mange bedrifter utsatte opplæring for de rett under 40 til de hadde passert 40 (Leuven & Oosterbeek, 2004).

For det andre kan offentlige tilskudd til opplæring skape utilsiktede vridninger: Offentlige tiltak retter seg naturlig nok mot formell utdanning og opplæring og kan for eksempel føre til at formell opplæring skjer på bekostning av uformell opplæring (Bassanini, 2004). Et beslektet problem er at tilskudd gjør at insentivene til å delta i opplæring blir sterkere, mens aktørenes innsikt i hva som er den mest egnede eller nyttige opplæring fortsatt kan være begrenset (Stevens, 1999). Det er på samme måte grunn til å anta at når opplæringen blir billigere for deltakerne, blir de også mindre kritisk til hvilken opplæring de velger. Dette taler for en egenandel som er tilstrekkelig til at deltakerne får insentiver til å velge opplæring arbeidslivet har et klart behov for.

En tredje utfordring som må håndteres er at finansieringsordningene ikke bidrar til å forsterke eksisterende skjevheter. For eksempel er det rimelig å anta at små og mellomstore bedrifter har en småskalaulempe i det administrative arbeidet med slike støtteordninger, slik at den økonomiske gevinsten av å oppnå støtte kanskje ikke blir større enn det administrative arbeidet som følger med. Denne utfordringen kan forsterkes av at mindre bedrifter ofte er mer avhengig av enkeltpersoner, slik at fravær for å delta i opplæring gir større kostnader i form av avbrudd i daglig drift. Det kan også tenkes at støtteordninger basert på skattefradrag kan slå gunstigere ut for høytlønte innenfor et skatteregime med progressiv marginalsatt. I dette siste tilfellet vil i de fleste tilfeller arbeidstakere med lang utdanning komme best ut. Omvendt kan et skattepliktig tilskudd til livsopphold direkte til deltakerne være gunstigere for de personer med lav marginalsatt, og særlig gunstig vil det være dersom støtte til livsopphold tildeles per hode. Ovenfor så vi at det er argumenter for egenandel av en viss størrelse, men det er også argumenter mot store egenandeler: For virksomheter med liten avkastning av den aktuelle opplæringen vil selv en liten egenandel være kostbar.

Til slutt bør det også nevnes at alternative finansieringsordninger i tillegg til selve overføringen til private, kan by på ulike administrasjons- og kontrollkostnader for myndighetene. Det kan for eksempel tenkes at ordninger som forvaltes innenfor eksisterende etater som Lånekassen eller Skatteetaten gir relativt små tilleggskostnader for disse etatene. Videre er det rimelig at myndighetenes behov for eller gevinst av å kontrollere bruken av midlene må avveies mot kostnadene ved kontrollen. På samme måte kan strenge regler for tildeling øke treffsikkerheten (og dermed minske dødvektstapet), men dette kan samtidig føre til økte administrasjonskostnader for myndighetene.

5.4 Programmer som virkemiddel

I dette avsnittet drøfter vi nærmere på hvilke måter programmer kan være hensiktsmessige virkemiddel innenfor kompetansepolitikken spesielt og på andre politikkområder generelt. Utgangspunkt for drøftingen er at programmer er et bestemt format for iverksetting av offentlig politikk. Programmer som virkemiddel avviker slik sett fra den norske tradisjonen for problemløsning gjennom institusjonsbygging der det har blitt opprettet nye permanente organ for å løse nye oppgaver som har kommet på den politiske dagsorden (NOU 1982: 3). For å klargjøre drøftingen vil vi stille programmer opp mot permanente ordninger som et annet rendyrket iverksettingsformat. Permanente ordninger kan være tilskuddsordninger eller skatteinsentiver som SkatteFUNN eller det kan være i form av offentlige tjenester som arbeidsformidling. Vi tar her utgangspunkt i KUP som et eksempel på offentlig program. Programmer adskiller seg fra permanente ordninger på flere karakteristiske måter som vi litt stilisert kan sammenfatte slik:

- (1) Programmer er *avgrenset*. De har en avgrenset varighet, de har et avgrenset nedslagsfelt (dvs. de er ikke rettighetsbasert), de har et

avgrenset totalbudsjett (i motsetning til en rettighetsbasert ordning som er avgrenset per person).

- (2) Programmer har en åpen *styringsform*. Mens en permanent ordning typisk er administrativt integrert i den ordinære forvaltningen (herunder ytre etater), blir et program ofte iverksatt av et særskilt opprettet styre med administrativ bistand fra forvaltningen eller et annet sekretariat.⁷
- (3) Programmer har et åpent *mandat* eller *målsetning*. I kontrast til en permanent ordning (rettighetsbasert) som styres etter regler snarere enn etter målsetninger.

Et typisk program er et rammeverk snarere enn en konkret handlingsplan: programmet blir gitt et mandat (retningslinjer og målsetninger) mens disponeringen av budsjettmidler innenfor disse rammene overlates til det iverksettende organ. Selv om programmer i utgangspunktet har begrenset levetid er de åpnere med hensyn til varighet og budsjetttrammer enn enkeltstående prosjekter.

Varighet

Et program har for det første begrenset varighet, for deretter å fases ut. Et program vil typisk ha en budsjetttramme og anvende midler innenfor denne, for eksempel som tilskudd til konkrete prosjekter, det vil si at programmet bruker midlene så langt de rekker. Ved igangsettingen av et program er det gjerne en implisitt antakelse at programmet retter seg mot et problem som kan avhjelpes med en relativt kortvarig eller i det minste tidsavgrenset innsats. Et program gir også mulighet til konsentrert ressursbruk over kort tid, noe som både gir stordriftsfordeler i programperioden og mulige ringvirkninger i form av

⁷ Noen organer (f.eks. Forskningsrådet) administrerer både programmer og rettighetsbasert ordninger (f.eks. SkatteFUNN og forskningsprogrammer i Forskningsrådets tilfelle).

engasjement og oppmerksomhet. Et program anses ofte som et løft for å rette opp en skjevhet, gjennomføre en omstilling eller sette i gang en ønsket utvikling. Dette innebærer også antakelser om at problemene ikke er permanente men skyldes en særegen historisk situasjon (f.eks. Marshall-planen etter krigen eller omstilling av ensidige industristeder i Norge, Jakobsen mfl., 2001) eller at programmet setter i gang en utvikling som er selvdrevet når programperioden er over.

Et program kan også ha den fordel at det som en konsentrert innsats i en avgrenset periode får oppmerksomhet og kan skape entusiasme om et felles løft. Dette kan isolert sett tale for at programmet har et stort budsjett som brukes over kort tid, i stedet for et mindre budsjett som strekkes over mange år. En stor innsats over kort tid vil også kunne gi stordriftsfordeler i administrasjon og styring av programmet blant annet ved at programmet er så stort at det tillater et fullt oppsatt sekretariat (se også eget avsnitt om iverksettingskostnader).

KUPs overordnede målsetting har vært å ”videreutvikle markedet for etter- og videreutdanning”, noe som hvilte på en antakelse om at aktiviteter, resultater og nettverk vedvarer utover den avgrensede stønadsperioden. Tilskuddet skulle altså ikke være en driftsstøtte, men en stimulans til oppstart og utvikling. Tanken var altså å gi oppstartsstøtte til prosjekter som etter et par år var så gode og vel forankret hos de involverte at de overlevde uten subsidier. På bakgrunn av dette var det et sentralt spørsmål i vår evaluering om KUP faktisk skapte slike varige virkninger. I andre fase av programmet brukte programmet selv ressurser på tiltak som skulle bidra til spredning og institusjonalisering av resultatene.

Dette innebærer at problemet er forbigående eller at programmet antas å skape en varig endring, det nye som programmet har bidratt til antas å bestå eller være selvdrevet når programperioden er over. Marshall-hjelpen etter krigen kan være eksempel på et tiltak med klar forventning om at behovet i stor grad ville være

avhjulpet etter noen år. Utbygging av fysisk infrastruktur kan ha programpreg fordi det etter en investeringsfase går over i en driftsfase. Programmer kan også være hensiktsmessig som fleksibelt instrument som kan settes inn i bestemte situasjoner for eksempel i forbindelse med en lavkonjunktur. For eksempel ble det svenske Kunnskapslyftet iverksatt på bakgrunn av en relativt stor arbeidsledighet midt på 1990-tallet (Døving mfl., 2003). Dette skulle isolert sett bety at programmer er lite hensiktsmessig på områder med vedvarende oppgaver eller utfordringer for myndighetene.

Det kan i utgangspunktet være uvisst hvilke utfordringer som er vedvarende og hvilke som kan løses med en målrettet innsats i en begrenset periode. Selv innenfor ett enkelt politikkområde som kompetansepolitikk kan myndighetene stå overfor både permanente og forbigående utfordringer. For eksempel kan behov for tilbud til voksne med lese- og skrivevansker dels avhenge av kvaliteten på grunnskolen for flere tiår siden og vil dermed variere mellom kohorter av voksne (generasjoner). Samtidig ser det ut til at for eksempel utfordringer knyttet til arbeidsrelatert opplæring for voksne med lite utdanning har endret seg lite de siste 30-40 årene (Gooderham og Lund, 1990a). Dette taler for at myndighetene bør tilpasse iverksettingsformatet etter i hvilken grad utfordringene kan antas å variere over tid eller ikke.

Ringvirkninger

Ovenfor har vi drøftet rasjonalet for iverksetting av offentlig politikk i form av programmer. Hvorvidt resultatene vedvarer utover program- eller prosjektperioden avhenger av en rekke forhold. Vi vil særlig framheve:

- særtrekk ved det aktuelle politikkområdet (bl.a. hvor godt organisert aktørene er, om det er tilstrekkelig konsensus til at vedtak faktisk iverksettes)

- tiltakene programmet selv setter i verk for å sikre langvarige virkninger (f.eks. KUP-sekretariatets spredningstiltak i form av prosjektsamlinger og egne tiltak for å spre informasjon om programmet)
- enkeltprosjektenes evne til å spre resultater og erfaringer på en slik måte at opplæringstiltakene vedvarer

En sentral indikator på ringvirkninger av et opplæringsprogram (institusjonalisering) er at virksomhetene har innarbeidet praksis som sikrer systematisk opplæring for alle grupper av ansatte. Dette kan være vel så viktig som forekomsten av formelle opplæringsplaner i virksomhetene. Hvis slike ringvirkninger oppstår, forlenges effektene av enkeltprosjekter og de blir mindre avhengige av enkeltpersoners entusiasme. Programmet kan i tillegg utløse ringvirkninger ved at kunnskap og metoder spres til andre aktører. For å oppnå størst mulig langvarig gevinst av et program, bør man derfor ha oversikt over hva som hindrer spredning/institusjonalisering og dessuten hvilke supplerende tiltak som er mest egnet overfor enkeltprosjektene og i programsekretariatet. Ved igangsetting av nye offentlige utviklingsprogrammer bør det nøye vurderes hvor mye midler som skal avsettes til spredningstiltak i et programsekretariat, sammenliknet med prosjektenes eget arbeid med å skape varige virkninger av prosjektene.

Det er rimelig å anta hindringer og tiltak for å overkomme disse er særegne for hvert politikkkfelt. Gjennom evalueringen av KUP har vi fanget opp hva som oppfattes som viktige hindringer for å få til en god spredning av prosjektresultater på feltet etter- og videreutdanning. Hindringer knyttes blant annet til finansiering av tilbudene, både ved drift av prosjektet og ved at tilbudene blir så dyre at etterspørerne ikke har råd til å ta dem så mye i bruk som de ønsker. Andre hindringer oppfattes som ressursproblemer: For utviklere av opplæringstilbud tar det for mye tid å følge opp bedriftene; og blant

etterspørre er det vanskelig å frigi tid og ressurser slik at ansatte kan ta tilbudene i bruk. Tid og økonomiske ressurser rapporteres også å være hindringer både i surveyene og i caseprosjektene som inngår i vår evaluering.

Læring av programmerfaringer

Programmer kan videre ha den fordel at de gjør det lettere å påvise effekten av et tiltak. En permanent og universell ordning går jevnt og trutt over lang tid med bare små justeringer, det vil da være vanskelig å si noe sikkert om hva som hadde skjedd dersom tiltaket eller ordningen ikke fantes (Cook og Campbell, 1979; Kvitastein, 2000, 2002; Foss Hansen, 2001; Vedung, 2006). Et program med klart identifisert begynnelse og slutt vil kunne gi bedre mulighet til å undersøke virkninger av tiltaket og en kan også få mulighet til å undersøke om virkningene er varige eller om de avtar raskt når programmet avsluttes. Et program vil normalt ikke omfatte rettighetsbasert eller universelle ordninger, slik et permanent tiltak gjerne vil. Det gir mulighet for selektiv iverksetting, dvs. at bare deler av målgruppen deltar i programmet, noe som legger til rette for en mer sikker påvisning av tiltakets effekter (Kvitastein, 2002). I England ble f.eks. tiltaket "Employer Training Pilots" først iverksatt i noen utvalgte distrikter. Ved å sammenlikne utviklingen i disse distriktene med distrikter der tiltaket ikke ble iverksatt (kontrollområder), kunne evaluatorene med langt større sikkerhet påvise eventuelle effekter av tiltaket sammenliknet med om tiltaket hadde blitt iverksatt over hele landet samtidig (Abramovsky mfl., 2005).

For mange av de policyinstrumentene som finnes er det ikke gjort noen spesifikke evalueringer. De evalueringene som er gjennomført er ofte beheftet med svakheter (Brummelkamp mfl., 2005). En vesentlig svakhet er at det er få evalueringer som inkluderer kontrollgrupper eller bruker noen form for eksperimentelt design. Ofte er ikke kostnadene knyttet til opplæringen fullt ut tatt med i betraktningen, dette gjelder også evalueringer som inkluderer

(subjektive) effektivitetsmål. Brummelkamp mfl. (2005) mener derfor at myndighetene i evalueringer må bestrebe seg etter å bruke kontrollgrupper eller eksperimentelle design. På den måten kan man på en bedre måte også fange opp dødvektstap.

Programmer kan på denne måten også være et ledd i kunnskapsinnhenting og dermed bidra til kunnskapsgrunnlag for permanente ordninger (Vedung, 2006). For å sikre at et program skal gi best mulig informasjonsgrunnlag bør programmet allerede i utgangspunktet planlegges med tanke på evaluering. Dette gjelder særlig to forhold som bidrar til sikrest mulig konklusjon om eventuelle effekter av programmet: for det første bør situasjonen før iverksetting kartlegges, for det andre bør iverksetting være selektiv slik at deler av landet eller befolkningen kan brukes som kontrollgruppe (Cook og Campbell, 1979). I tillegg kan det ta tid før tiltakene i regi av programmet får full effekt, det kan særlig ta lang tid før det er mulig å fastslå om effektene er varige eller bare forbigående. Ved utforming og iverksetting av et program og tilhørende evaluering vil det derfor være en fordel å ta hensyn til hvor raskt det er grunn til å vente effekter på det aktuelle politikk- eller problemområdet. Jo lengre tidshorisont, desto mer tålmodige må beslutningstakerne være. Selv om programformen i utgangspunktet kan virke svært strukturert, tillater den at kursen justeres underveis. Inndelingen av Kompetanseutviklingsprogrammet i tre faser illustrerer nettopp at programmets innretning kunne justeres på bakgrunn av erfaring og med sideblikk på nye politiske utfordringer. Selv etter overgangen til spredningsfasen fra og med 2003, var imidlertid programmets innretning fortsatt bred.

Dette betyr at programmer er hensiktsmessige i situasjoner der kunnskapsgrunnlaget for å iverksette tiltak er usikkert. På områder med svakt kunnskapsgrunnlag er det heller ikke forutsetninger for iverksetting på grunnlag

av detaljerte operative retningslinjer, det er mer hensiktsmessig iverksetting med mandat eller målsetninger. Dersom det er svært usikkert om tiltaket overhodet vil ha den tilsiktede virkningen, kan en selektiv eller foreløpig iverksetting i mindre skala (dvs. i form av et program) være å foretrekke framfor en generell ordning (Sitkin, 1992; Vedung, 2006). Programformen er dermed mindre kostbar og forpliktende for myndighetene dersom det skulle vise seg at tiltaket ikke er hensiktsmessig. En permanent eller universell ordning kan medføre betydelige investeringer som helt eller delvis kan gå tapt dersom tiltaket viser seg å være lite hensiktsmessig. Erfaringene med individuell læringskonto i Storbritannia illustrerer dette. Ordningen ble innført på nasjonalt nivå i 2000 og ble lagt ned allerede etter ett år på grunn av en rekke problemer: bedrageri ved at mange uekte kontoer ble åpnet og uautoriserte uttak fra kontoene; mangel på kvalitetskontroller av tilbudssiden; store dødvektskostnader knyttet til ordningen, da det viste seg at 44 % av kontoholderne ville gjennomført opplæringen uansett (Owens, 2001; se også Døving mfl., 2005).

Faren for at et forbigående problem får en varig løsning

Et tiltak med ubestemt varighet iverksettes gjerne ved å opprette et apparat som skal administrere tiltaket. Et slikt administrativt apparat innebærer normalt at det opprettes egne enheter/avdelinger, det opprettes nye stillinger og det ansettes tjenestemenn. Noen ganger administreres slike ordninger av ytre etater, frivillige organisasjoner eller private bedrifter. De som på denne måten får ansvaret for å administrere en ordning vil gjerne se seg tjent med at ordningen blir videreført og gjerne utvidet (NOU 1982: 3; Hernes, 1978). Dersom ordningen blir nedlagt mister oppdragstakerne et oppdrag, avdelinger kan bli nedlagt og tjenestemenn risikerer å måtte flytte på seg eller gå over i annen avdeling. Dersom ordningen blir trappet opp betyr det større budsjetter, flere medarbeidere og større prestisje. I en del tilfeller kan det også være samme aktør som har arbeidet for å sette i gang tiltaket som får oppdraget med iverksetting. Når en ordning og et

tilhørende administrativt apparat ser ut til å bestå på ubestemt tid vil arbeidstakere kunne satse karrieren på det. Dette innebærer blant annet implisitte eller eksplisitte investeringer i form av å opparbeide kompetanse for de spesielle oppgavene i tilknytning til en slik ordning (Levitt og March, 1988; Nordhaug, 1994) og andre investeringer i forbindelse med bolig og familie. Også de aktørene som blir tilgodesett av ordningen eller på andre måter tjener på at den består, vil kunne ha sterke nok interesser til at de søker å påvirke beslutninger om videreføring. Jo lenger en ordning har eksistert, desto flere aktører har gjort investeringer i tilknytning til ordningen. Samlet sett betyr dette at det kan være mange interesser knyttet til videreføring av ordningen (NOU 1982: 3).

Det er også rimelig å anta at ordninger som har oppnådd en viss alder etter hvert oppfattes som naturlige og riktige av omgivelsene, de blir institusjonalisert og kan oppnå ekstern legitimitet i kraft av sin historie (Powell og DiMaggio, 1991; Stinchcombe, 1968).

Alt dette kan dermed bidra til at en ordning som først er opprettet kan være vanskelig å avvikle dersom den etter hvert har utspilt sin rolle eller viser seg lite hensiktsmessig. Dette kan medføre at provisoriske ordninger kan blir mer faste enn man hadde tenkt seg. Samlet sett tilsier dette at programmer er egnet i situasjoner der myndighetene i utgangspunktet er usikre på om tiltaket/ordningen er hensiktsmessig eller dersom myndighetene forventer at det problemet tiltaket retter seg mot i stor grad vil være løst innen noen få år.

Iverksettingskostnader og overføringsverdi

Programmer har altså visse fordeler sammenliknet med permanente ordninger. Det er samtidig klare ulemper og utfordringer med tiltak av kort eller klart avgrenset varighet. Ved iverksetting av et program må det opprettes en midlertidig administrasjon til å drive programmet og det må opprettes en

styringsform for å sikre at programmet iverksettes etter intensjonen. I KUP ble det opprettet et sekretariat utenfor departementet og det ble oppnevnt et styre. Styret holdt oppsyn med og instruerte sekretariatet, og deltok selv i den løpende saksbehandlingen. Underveisevalueringen inngikk også som et ledd i den løpende styringen av programmet. Rutiner og kompetanse både i sekretariatet og programadministrasjonen ellers ble dels utviklet eller opparbeidet underveis. Evaluering og kompetanseoppbyggingen underveis i programmet representerer betydelige investeringer. Dette er investeringer som til en viss grad går tapt når programmet avvikles. Oppstartkostnadene er i prinsippet uavhengige av programmets levetid. For langvarige programmer (eller permanente ordninger) vil dermed oppstartkostnadene bety lite, for kortlivede programmer kan imidlertid oppstartkostnadene være betydelige.

Samtidig kan det være resultater eller arbeidsformer innenfor et bestemt politikkområde som til en viss grad er overførbare til andre. Selv om erfaringer har potensiell overføringsverdi blir dette potensialet av mange grunner ikke realisert (Chew mfl., 1990; Døving, 2000; Levinthal og March, 1993; Szulanski, 1996; Thornton og Thompson, 2001; Aase, 1997). Det er grunn til å anta at overføringsbarrierene er større på tvers av etats- eller departementsgrenser enn innad i enhetene. På samme måte kan gjennomtrekk av personell redusere overføring av programerfaringer fra en periode til en annen, mens personelloverlapp kan fremme overføring. Den nye organiseringen av Forskningsrådets virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI) er et eksempel på at koplingen mellom nye og gamle programmer bevares. På samme måte kommer programerfaringer fra KUP program for basiskompetanse til gode. Det nye programmet for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) retter seg inn mot voksne med svak basiskompetanse. Selv om KUP og BKA formelt er adskilte programmer, benyttes lærdommer fra KUP-prosjekter på feltet basiskompetanse i utviklingen av BKA. Dessuten har styremedlemmer fra KUP

vært ressurspersoner under iverksettingen av det nye programmet. Utforming og spredning av evalueringsrapporter kan også påvirke i hvilken grad programmerfaringer tas vare på eller tilflyter beslutningstakere på andre politikkområder (Vedung, 2006). Programmer som en måte å iverksette politikk kan dermed få større verdi (eller være mindre kostbart) dersom myndighetene sørger for å ta vare på eller formidle erfaringer på tvers av programmer eller politikkområder. Generelt taler imidlertid store iverksettingskostnader og overføringsbarrier mot bruk av programformatet.

Styringsform

Drøftingen ovenfor har skissert et rasjonale for bruk av programmer ved iverksetting av offentlig politikk. Vi har forsøkt å peke på situasjoner der det synes fornuftig å bruke program i stedet for å installere en permanent ordning; vi har også pekt på situasjoner der program kan være et kostbart format. Vi har altså tatt utgangspunkt i at programmer er et iverksettingsformat, snarere enn eget virkemiddel kjennetegnet ved et bestemt innhold. Slik sett kan programmer og faste ordninger innholdsmessig være relativt like.

Samtidig er det forskjeller mellom disse to iverksettingsformatene som et stykke på veg kan utformes etter myndighetenes ønske. Mens et program på grunn av sin midlertidige karakter kanskje organiseres med et eget styre eller rådgivende organ, vil en fast ordning typisk være ”byråkratisert” ved at tiltaket er klart regulert gjennom lover og forskrifter og at tiltaket administreres av den ordinære forvaltningen med klart utformet saksgang. Organiseringen av et program er dermed noe åpnere med hensyn til beslutningstaking og deltakere i beslutningstakingen, blant annet åpner et program opp for løpende innflytelse fra parter mens en fast ordning i prinsippet er åpen for innflytelse først og fremst ved etableringen (Sætren, 1983; Hernes, 1978).

Et program som KUP opererer derfor ikke med et skarpt skille mellom utforming av tiltak (politikk) og iverksetting (forvaltning) som i den statsrettslige tenkemåten (NOU 1982: 3; Hernes, 1978; Olsen, 1978). I KUP har det snarere vært motsatt: ansvar for innhold, konsekvenser og iverksetting var i stor grad lagt til samme organ, styret for KUP. Det forhold at KUP opprinnelig var et svar på en tariffpolitisk sak som ble en del av Kompetansereformen, bidro til at programmet ble sterkere preget av arbeidslivets parter enn andre offentlige programmer. Dette har manifestert seg i styrearbeidet, hvor representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner blant annet har behandlet prosjektsøknader; mens det vanlige er at de hovedsakelig angir retningen for et programsekretariats søknadsbehandling.

Dermed har partenes innflytelse vært organisert direkte inn i den løpende styring og drift av programmet. En konsekvens ble at departementet, på tross av sin styrerepresentasjon i programstyret, fikk mindre direkte innflytelse under iverksettingen av KUP. Selv om partenes fremtredende rolle er særegent for KUP, er den åpne styringsformen et typisk trekk ved programformen.

Et program organisert med et styre eller rådgivende organ sammensatt av representanter for berørte parter åpner opp for forhandlinger og påvirkning av den løpende saksbehandlingen. Partene kan dermed fremme sine interesser i den enkelte sak. Dette avviker fra normal offentlig saksbehandling der politikken bare opptrer ved utforming av prinsipper og i størst mulig grad er atskilt fra vurdering av enkeltsaker (regjeringen eller statsråden er rett nok ankeinstans på mange områder). Dette medfører med andre ord en reell fare for at programmer blir politisert. I KUP har dette etter alt å dømme vært et ubetydelig problem, samtidig har det korporative preget vært en styrke: Partene har bidratt med sakkunnskap til hjelp i saksbehandlingen, en balansert sammensetning av styret har også sikret en høvelig balanse i innflytelse fra motstridende interesser. Gitt

KUPs relativt åpne mandat var det kanskje også nødvendig med et bredt sammensatt styre for å konkretisere programmets overordnede mål og prioriteringer i enkeltsaker. Styremedlemmene fra arbeidslivets parter deltok i informasjonsspredningen og sørget for at private og offentlige virksomheter ble sentrale i prosjektarbeidet. På den måten bidro partenes egeninnsats til å holde nede programkostnadene (og reduserte sekretariatsutgiftene).

Samordning med eksisterende virkemidler og andre politikkområder

I KUP var kontakten med virkemiddelapparatet begrenset til enkeltprosjekter og til paraplyprosjekter igangsatt for å styrke spredningsarbeidet. Programstyret hadde heller ikke det offentlige virkemiddelapparatet som en egen sak, men overlot dette til prosjektene som i begrenset utstrekning støttet seg til virkemiddelapparatet. Organiseringen av KUP har delvis tatt høyde for samarbeid på tvers av politikkområder. I tillegg til ansvarlig fagdepartement (Kunnskapsdepartementet) møtte Næringsdepartementet og Fornyingsdepartementet i programstyret. Det forhold at de to sistnevnte departementene på slutten av perioden møtte opp sjeldnere, kan tyde på at grenseflatene mot næringspolitikken og offentlig forvaltningspolitikk ble ansett som mindre viktige.

Disse erfaringene fra KUP indikerer både en styrke og en svakhet ved programformatet. Problemløsning og iverksetting av politikk ved institusjonsbygging og etablering av permanente ordninger innebærer at nye tiltak kan eller bør bli nøye innpasset i de eksisterende for å unngå overlapp og uklare ansvarsforhold. Dette betyr at ansvarsområder og virkemidler blir nøye sortert inn i departementenes og etatenes båser. Et program som skal igangsettes raskt vil lett kunne komme i skade for å trække i andres bed: samspill med eksisterende etater og virkemidler er ikke nødvendigvis helt gjennomtenkt og finjustert ved oppstart. Dette kan samtidig være en styrke ved at programmer

kan brukes som avgrenset innsats for utfordringer som går på tvers av grensene innenfor en etablert struktur. Kompetanseutvikling for arbeidstakere er nettopp et politikkområde i en gråson mellom offentlige organers ansvar og som i tillegg bør samordnes med arbeidslivets parter. Selv om dette siste er et argument for programformatet, kan det lett bli et uoversiktlig lappverk av programmer dersom disse får bestå på ubestemt tid (*Work in America*, 1973). Forskningsrådet driver for eksempel beslektede programmer som Næringsrettet høgskolesatsing og Forskningsbasert kompetansemekling, uten at disse har vært samordnet med KUP.⁸

Ettersom det på programnivå ikke ble diskutert hvorvidt og eventuelt hvordan KUP kunne samarbeide med virkemiddelapparatet, kan en lærdom for framtidig statlig kompetansepolitikk være at den inneholder insitamenter for å kople opplæringsprosjekter til andre offentlige virkemidler som underbygger virksomhetenes kompetansestrategi. Dette kan for eksempel gjelde kontakt med forskningsinstitusjoner samt organer for regional- og næringsutvikling.

Grenseoppgangen mellom partenes ansvar (under Hovedavtalen) og det offentliges ansvar har også vært et aktuelt tema i KUP. For eksempel var ett av de vanskeligste spørsmål ved igangsetting av prøveprosjekter for finansiering grenseoppgangen mellom bedriftens avtalepålagte tilbud om etterutdanning definert ut fra virksomhetens behov, og den enkelte arbeidstakers ønske om etter- og videreutdanning. Dette skyldes blant annet at det er vanskelig å trekke et skarpt skille mellom virksomhetens opplæringsbehov og individuelle opplæringsbehov.

⁸ Disse programmene er imidlertid relevante ved videreføringen av prosjekter i regi av KUP, og noen prosjekter har derfor knyttet an til disse i løpet av spredningsarbeidet.

6. KONKLUSJONER

I denne rapporten har vi redegjort for bakgrunn for, gjennomføring av og resultater av Kompetanseutviklingsprogrammet i årene 2000-2005. KUP har bidratt til å utvikle mange moderat nyskapende opplæringstiltak. Bare et lite mindretall av disse utviklings- og spredningstiltakene ville blitt gjennomført uten tilskudd, og pengene ser ut til å ha nådd langt. Anslagsvis 80.000 arbeidstakere har deltatt i opplæring i regi av prosjekter finansiert av KUP. Måloppnåelsene for det enkelte prosjekt har jevnt over vært tilfredsstillende.

For prosjektporteføljen vurdert som helhet ser det imidlertid ut til at programmet i mindre grad har klart å rukke ved det vanlige mønsteret i etter- og videreutdanning: enkeltbransjer i privat sektor og grupper med lite utdanning er også underrepresentert i KUP. Våre viktigste konklusjoner er derfor at:

- måloppnåelsen har vært klart bedre på tilbudssiden enn på etterspørselsiden
- KUP har bidratt til styrking av kunnskapsgrunnlaget for kompetansepolitikken i Norge, både gjennom partenes direkte medvirkning og gjennom systematisk informasjonsinnsamling i regi av sekretariatet og denne evalueringen
- Offentlig politikk på området bør konsentrere seg om etterspørselsiden samt samspillet mellom etterspørsel og tilbud i markedet for opplæringstjenester.

I tråd med den presiseringen vi gjorde da vi innledet denne evalueringen, vil vi samtidig understreke at det å snakke om et marked i denne sammenhengen er noe begrensende. En betydelig del av kompetanseutviklingen i virksomheter og hos arbeidstakere skjer uformelt som et ledd i eller biprodukt av daglig arbeid.

For denne læringen er det et uklart skille mellom tilbyder og etterspørre: bedriftene er selv viktige tilbydere av kompetanseutvikling, ved at arbeidsplassen kan gi gode muligheter for læring. Kompetanseutvikling organisert av tilbydere utgjør bare én av flere alternative eller supplerende måter å videreutvikle kompetanse på.

Arbeidsplassen som læringsarena

Kompetanse som utelukkende baseres på erfaringer i det daglige arbeidet har imidlertid sine begrensninger fordi den lett blir spesialisert mot de særegne forholdene i den aktuelle jobben eller virksomheten. Uformell kompetanse kan likevel være relevant i andre jobber, men fordi den er vanskelig å dokumentere er den også vanskelig å få verdsatt av andre arbeidsgivere. Samlet sett kan dette medføre at arbeidstakeren blir svært bundet til en bestemt jobb eller en bestemt arbeidsgiver. Arbeidstakeren står dermed utsatt til ved omstillinger. I det eksterne arbeidsmarkedet vil slike arbeidstakere lett tape i konkurransen med arbeidstakere som har mer dokumentert og overførbar kompetanse. Annen forskning har også vist at arbeidstakere med lite utdanning, eller som på andre måter stiller svakt på arbeidsmarkedet, ofte får minst generell opplæring. Uansett hvor viktig og effektiv den uformelle læringen er, taler alt dette for et visst innslag av generell og dokumentert opplæring. For kompetansepolitikken er det dermed fortsatt en utfordring å dra nytte av arbeidsplassen som læringsarena samtidig som arbeidstakerne får formelle kompetansebevis.

Utnyttelse av uformell læring forutsetter imidlertid at arbeidsplassen byr på noe mer enn ensidig og repeterende arbeid. I utgangspunktet er det bedriftens ansvar å utforme den enkelte jobb og organisere arbeidet slik at det skaper faglig utvikling for flest mulig arbeidstakere. Like viktig som at det finnes formelle opplæringsplaner i virksomhetene, er det at virksomhetene har innarbeidet praksis som sikrer kompetanseutvikling for alle grupper av ansatte. Det

offentlige rår over få virkemidler på dette punktet utover å tilrettelegge for at virksomhetene får tilgang til best mulig kunnskap som grunnlag for bedriftens personalpolitikk. En utfordring for myndighetene er derfor hvordan kompetansepolitikken kan samspille med eller støtte opp under virksomhetenes løpende kompetansearbeid.

Tilbyderne og arbeidsplassen som læringsmiljø

Evalueringen så nærmere på samspill mellom organiserte opplæringstiltak og de praktiske forholdene på arbeidsplassen. Både i KUP og i tidligere forskning har vi sett at opplæring av arbeidstakere, særlig personer med lite utdanning, fungerer best når den er knyttet til arbeidskonteksten. Vi vet også at blant arbeidstakere med lite utdanning er det mange som vegrer seg for skolebenken. Dette taler for at selv om opplæringen er generell, bør de konkrete forholdene på arbeidsplassen trekkes inn i den praktiske undervisningen. Dette burde dermed være et område for nært samarbeid mellom bedriften og eksterne tilbydere av opplæringstjenester. Det kan også tenkes at slike tilbydere kan bistå bedriften med å utvikle de uformelle læringsbetingelsene på arbeidsplassen. Opplæring levert av videregående skoler eller høyere utdanningsinstitusjoner ble tidlig i programperioden jevnt over vurdert som mindre relevant for behovene i virksomheten. Mot slutten av programmet tyder våre undersøkelser på større tilfredshet blant brukerne med tilbudet fra offentlige utdanningsinstitusjoner. Samarbeidsformene mellom offentlig utdanning og næringslivet er fortsatt en utfordring, blant annet med tanke på å motivere lavtutdannede til å lære mer og ved å utvikle opplæring som de oppfatter som relevant. Samspillet med virksomhetens egne kompetanseutviklingsplaner er også et område med klare utfordringer. Samspillet med arbeidslivet er fortsatt en utfordring særlig fordi det er gode grunner til å gjøre offentlige utdanningsinstitusjoners omfattende opplæringsressurser mer tilgjengelig for arbeidslivet. I tillegg kan disse institusjonene være garantister for at innholdet i opplæringen holder kvalitet, for

eksempel viser erfaringer fra andre land at tilskuddsordninger gjerne mobiliserer mindre seriøse private tilbydere.

Tilretteleggere av kompetanseutvikling i virksomhetene

Vi har vurdert hvordan ulike former for kompetansemekling kan forbedre virksomhetens og arbeidstakerens mulighet til å identifisere og oppfylle kompetansebehov. Vi så at det i mange sammenhenger var forskjellige aktører som gjorde denne jobben på uformell basis. Arbeidet med å identifisere og oppfylle arbeidstakernes og virksomhetenes kompetansebehov kan være en utfordring for arbeidslivets parter så vel som for myndighetene. For virksomhetene kan de sentrale bransjeforeningene eller de lokale næringsforeningene være aktuelle diskusjonspartnere og veiledere i kompetansespørsmål. For arbeidstakerne kan fagforeninger fylle noe av denne rollen. Tilgang til slik støtte bør trolig ikke være forbeholdt foreningsmedlemmer. Dette taler for et minimum av offentlige tilbud på området, uten at vi dermed tar til orde for å opprette en ny offentlig etat. Vi antyder imidlertid at det er naturlig at arbeidsmarkedsetaten (nå en del av NAV) har et visst ansvar på dette området, først og fremst overfor arbeidstakerne.

Virksomhetens og arbeidstakerens ansvar

Fra 1994 og framover fikk alle hovedavtaleoverenskomstene bestemmelser som regulerer kompetanseutvikling i virksomhetene. Det er i utgangspunktet virksomhetene som har ansvar for å finansiere etter- og videreutdanning som springer ut av deres spesielle behov. Dette spørsmålet dukket også opp i KUP. For eksempel var ett av de vanskeligste spørsmål ved igangsetting av prøveprosjekter for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning nettopp grenseoppgangen mellom bedriftens avtalepålagte tilbud om etterutdanning definert ut fra virksomhetens behov, og den enkelte arbeidstakers ønske om etter- og videreutdanning. Dette skyldes blant annet at det ofte er

vanskelig å trekke et skarpt skille mellom virksomhetens opplæringsbehov og individuelle opplæringsbehov. I tillegg har grensene for det offentliges ansvar også vært et aktuelt tema i KUP (se også nedenfor).

På bakgrunn av KUPs forsøk med finansieringsordninger, det vil si subsidier direkte til etterspørselsiden, har vi drøftet om dette er et egnet virkemiddel i offentlig kompetansepolitikk. Utfordringene er størst i små bedrifter der arbeidsgiveren ofte er lite motivert til å finansiere opplæring (særlig generell opplæring som lese- og skrivetrening). Lave egenandeler kan senke terskelen tilstrekkelig til at arbeidstakere med lite utdanning ønsker å delta i opplæring. Samtidig kan det være andre faktorer, for eksempel hvordan opplæringen er lagt opp og graden av støtte fra ledelse/kollegaer, som har større betydning for arbeidstakernes motivasjon til å delta og gjennomføre opplæringen. Både utformingen av opplæringstilbudene og virksomhetenes strategi og praksis i kompetansearbeidet kan dermed spille en rolle.

Kompetansepolitikken videre

Evalueringen har på samme måte som annen forskning konkludert med at det er betydelige barrierer for at arbeidstakere med lite utdanning skal delta i arbeidsrelatert opplæring. Samtidig har vi sett at det er disse arbeidstakerne som opplever størst utbytte når de først har deltatt i lavterskeltilbud. Dette taler for at tiltak bør målrettes mot arbeidstakere med lite utdanning og de spesielle utfordringene denne gruppen opplever. På tross av at Kompetansereformen innførte individuelle rettigheter til utdanning og opplæring, deriblant utdanningspermisjon og bedre stipendordninger, opplever altså deltakere i KUP-prosjekter en rekke barrierer, særlig knyttet til tid og ressurser. Dette taler for at den offentlige kompetansepolitikken fortsatt bør bearbeide slike barrierer ved å forbedre individuelle rammebetingelser for å ta opplæring. Noen barrierer er også knyttet til virksomhetene, og kan komme på toppen av barrierer

enkeltpersonene opplever. Nå når KUP er avsluttet, er det kanskje mindre aktuelt å bruke offentlige midler for å stimulere utvikling av nye opplæringstilbud, men erfaringene fra KUP med hensyn til hvilke opplæringstilbud som er mest hensiktsmessige bør reflekteres i den videre politikken. Program for basiskompetanse, som ble lansert i 2005, griper fatt i en annen utfordring som har blitt tydelig gjennom KUP.

Spørsmålet blir dermed hva som ellers bør videreføres av det KUP igangsatte og hvilke ytterligere utfordringer som avtegner seg ved utfasingen av dette programmet. Det kan blant annet være aktuelt å forsterke arbeidet med kombinert satsing på opplæring tuftet på arbeidsplasserfaringer, samtidig som opplæringen kan gi formelle kompetansebevis. Slike former for opplæring kan for eksempel utvikles gjennom forsøksordninger som bygger på lovende KUP-prosjekter. Videre kan det være aktuelt å drive pedagogisk eksperimentering med arbeidsplassinnrettet opplæring som styrker arbeidstakernes mulighet til å få teoripensumet illustrert i praktiske sammenhenger. I de tilfeller slik arbeidsplassbasert opplæring er ressurskrevende og den kommer flere virksomheter eller utsatte grupper til gode, er det aktuelt at eksperimenteringen subsidieres av det offentlige.

Myndighetene kan stimulere opplæring ved direkte tilskudd for eksempel til dekning av livsopphold under opplæring. En utfordring vil være å utforme et tiltak med størst mulig treffsikkerhet, både når det gjelder målgruppe og type opplæring det skal gis støtte til. Uansett valg av finansieringsordninger vil det neppe være mulig å utforme en ordning uten noen former for utilsiktede virkninger, det være seg dødvektseffekter eller hvor godt man treffer målgruppen. For arbeidstakere med lite utdanning er dødvektstap antakelig et lite problem fordi denne gruppen i utgangspunktet er minst motivert til opplæring. Spørsmålet er likevel om støtten bør gå direkte til arbeidstakerne

eller via arbeidsgiver. I og med at gruppen arbeidstakere med lite utdanning er mer motiverte til å gjennomføre opplæring dersom den er relevant for arbeidsoppgavene, taler dette for at støtten bør gå via arbeidsgiver slik at arbeidsgiver gis et insentiv til å gi opplæring til ansatte med lite utdanning. Erfaringer viser også at ved støtte til arbeidsgiver er det mindre dødvektstap blant mindre virksomheter sammenlignet med store.

KUP har også tydeliggjort den prinsipielle og praktiske problemstillingen om hvor grensen skal gå for hva som bør håndteres gjennom statlige tiltak, hva som er arbeidstakerens eget ansvar og hva som heller bør løses på virksomhetsnivå. På bransjenivå er dette spørsmålet noe mindre avklart, for eksempel i de tilfellene offentlige utdanningsinstitusjoner ikke dekker opplæringsbehov som er felles for virksomhetene i en bransje. Vi tror at organisering av bransjerettet opplæring og kompetanseutvikling fortsatt er en utfordring for myndigheter og bransjeorganisasjoner.

Kompetanseutvikling med sikte på arbeidslivets behov er i sentraladministrasjonen gruppert sammen med utdanning og forskning, selv om det også kan betraktes både som næringspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk. Om dette ikke er et prinsipielt viktig spørsmål, tror vi at det kan ha betydning for hvilke interesser som tilgodeses, for hvilke hensyn som vektlegges og for hvor godt ulike programmer eller ordninger blir samordnet. I KUP ble dette forsøkt balansert både i programmets innretning og i programmets styringsform. Vårt inntrykk er likevel at dette politikkområdet lett faller mellom stolene når tunge områder som skole og velferd behandles. I tillegg vil oppgaver med uklare ansvarsforhold lett bli nedprioritert. Dette dreier seg dels om samspill og ansvarsfordeling i iverksettingen, og dels om hvordan erfaringer fra beslektede tiltak på ulike ansvarsområder sammenfattes som grunnlag for politikkutforming.

Spørsmålet om programmer er et egnet format for iverksetting av offentlig politikk avhenger av særtrekk ved de problemene man søker å løse. Det er etter vår vurdering avgjørende om problemene er av relativt varig karakter eller om de nærmest kan løses for godt med avgrenset innsats. Erfaringene fra KUP og fra forskning på området tilsier at motivasjon og deltakelse for personer med lite utdanning er en vedvarende utfordring. Lignende utfordringer ser man for en del små bedrifter. Dersom hovedutfordringen er å få opp volumet av etter- og videreutdanning blant utsatte grupper, og myndighetene dessuten har god oversikt over hvilke tiltak som virker, kan permanente ordninger være hensiktsmessige. Problemer som kan avhjelpes ved konsentrert innsats over få år passer bedre for programformatet. Det samme gjør tiltak som bør være svært fleksible i tilpasning til konjunkturer og andre skiftende ytre forhold. Tiltak rettet mot problemområder, som går på tvers av tradisjonell ansvarsfordeling mellom offentlige etater, kan også være aktuelt å iverksette i form av et program. Denne organisasjonsformen står friere i forhold til eksisterende institusjoner og kan dermed redusere faren for å falle mellom stoler.

LITTERATUR

- Abramovsky, L., E. Battistin, E. Fitzsimons, A. Goodman, & H. Simpson (2005): *The Impact of the Employer Training Pilots on the Take-up of Training Among Employers and Employees*. The institute for Fiscal Studies. Research Report Nr 694. Nottingham: Department for Education and Skills.
- Acemoglu, D. og J. Angrist (2000): How large are human capital externalities? Evidence from compulsory school laws. *Macroannual*, 9-59.
- Acemoglu, D. og Pischke, J.S. (1998): Why do firms train? Theory and evidence. *Quarterly Journal of Economics*, February.
- Acemoglu, D. og J-S. Pischke (1999a): The structure of wages and investments in general training. *Journal of Political Economy*, 107: 539-571.
- Acemoglu, D. og J-S. Pischke (1999b): Beyond Becker: Training in imperfect labour markets. *The Economic Journal*, 109: 112-142.
- Aghion, P. og Howitt, P. (1998): *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ahlstrand, A.L., Bassi, L.J. og McMurrer, D.P. (2003): *Workplace Education for Low-Wage Workers*, W.E. Upjohn Institute.
- Albrecht, J., G.J. van den Berg & s. Vroman (2005): *The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels*. Discussion paper no 1503. Bonn: IZA – Institute for the study of labour.
- Almeida-Santos, F. og Mumford, K. (2005): Employee training and wage compression in Britain. *The Manchester School*, Vol. 73, No. 3.
- Andersen B., A. Hagen og S. Skule (2000): *Dokumentasjon av realkompetanse. Kommunesektoren som arbeidsgiver og skoleeier*. Fafo-notat 2000: 8. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Andersen, Anders F., Ellen Gard, Grethe Haugøy og Irene Hilleren (2003): Nye læringsformer på nye arenaer. *CV Tidsskrift for voksnes læring* spesialnummer om KUP, høsten 2003.
- AOF-Opinion (1998): På rett spor - en undersøkelse om opplæring og utdanning blant LO-medlemmer og tillitsvalgte. Oslo.
- Arulampalam, W., Booth, A.L. og Bryan, M.L. (2004): Training in Europe. *Journal of the European Economic Association*, 2 (2-3): 346-360.
- Aslesen, S. (2000): *Kompetanseutviklingen på Øvre Romerike. Utfordringer og hovedstrategier*. Fafo-notat 2000:11. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Barnow, B.S. og Smith, J.A. (2004): Performance management of U.S. Job Training Programs: Lessons from the Job Training Partnership Act. *Public Finance and Management*, 4(3).
- Barrett, A. og O'Connell, P.J. (2001): Does training generally work? The return to in-company training. *Industrial and Labor Relations Review*, 54(3)
- Bartel, A.P. (2000): Measuring the employer's return on investments in training: Evidence from the literature. *Industrial Relations*, 39 (3)
- Barth, E. og Røed, M. (1999): Avkastning på utdanning i Norge 1980-1995). *Søkelys på arbeidsmarkedet*, årgang 16: 69-77.
- Bassanini, A. (2004): Improving skills for more and better jobs? The quest for efficient policies to promote adult education and training. Working paper. Paris: OECD.

- Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De Paola, M. og Leuven, E. (2005): *Workplace training in Europe*. Discussion Paper no. 1640, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, Tyskland.
- Bassi, L.J. (1994): Workplace education for hourly workers. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(1): 55-74.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. 3. utgave, 1993. London: University of Chicago Press.
- Benson, G. S., D. Finegold, & S. A. Mohrman (2004): You paid for the skills, now keep them: Tuition reimbursement and voluntary turnover. *Academy of Management Journal* 47 (3): 315-331.
- Berg, L., E. B. Nebben og Å. A. Seip (1999): *Etter- og videreutdanning i staten. En studie av ti statlige virksomheter*. Fafo-rapport 268. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Bishop, John H. (1994): The Impact of Previous Training on Productivity and Wages. In *Training and the Private Sector*. Lisa M.Lynch, ed. Chicago: University of Chicago Press. pp. 161-99.
- Black, D.A., Noel, B.J. og Wang, Z. (1999): On-the-job training, establishment size, and firm size: Evidence for economies of scale in the production of human capital. *Southern Economic Journal*, 66(1): 82-100.
- Blundell, R., Dearden, L., Goodman, A. og Reed, H. (2000): The returns to higher education in Britain: Evidence from a British cohort. *The Economic Journal*, 110 (February): 82-99.
- Blundell, R., L. Dearden, C. Meghir & B. Sianesi (1999): Human capital investment: The returns to education and training to the individual, the firm and the economy. *Fiscal Studies*, 20(1): 1-23.
- Booth, A.L. og Bryan, M.L. (2002): *Who pays for general training? New evidence for British men and women*. Bonn: The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 486, April 2002.
- Booth, A.L. og Bryan, M.L. (2005): Testing some predictions of human capital theory: New training evidence from Britain. *The Review of Economics and Statistics*, 87(2): 391-394.
- Booth, A.L, Francesconi, M. og Zoega, G. (2003): Unions, work-related training, and wages: Evidence for British men. *Industrial and Labor Relations Review*, 57(1): 68-91.
- Bogen, H. (1997): *Fagopplæring i kommunesektoren*. Fafo-rapport 209. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Bowman, J.R. (2005): Employers and the politics of skill formation in a coordinated market economy: Collective action and class conflict in Norway, *Politics and Society*, 33(4): 567-594.
- van Brummelkamp, G., van Ek, K., de Kok, J., van de Boom, L og Gelderblom, A. (2005): *Policy instruments to foster training of the employed*. Final report Lifelong Learning. Vol. 1 Main Report. EIM Business & Policy Research/SEOR, Zoetermeer/Rotterdam.
- Brunello, G. & M. de Paola (2004): *Market failures and the under-provision of training*. CESifo working paper no. 1286. Presented to the EC-OECD seminar on human capital, Brussels, December 8, 2004. München: CESifo.
- Bruttel, O. (2005): Delivering active labour market policy through vouchers: Experiences with training vouchers in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 71(3): 391-404.

- Bråten, M. (1999): *Utfordringer og kompetansebehov. En studie av TINE meieriene*. Fafo-rapport 321. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Burke, G. (2002): *Financing lifelong learning for all: an international perspective*. Monash University – Acer, Centre for Economics of Education and Training, Working Paper No. 46.
- Böheim, R. og Booth, A.L.(2004): Trade union presence and employer-provided training in Great Britain. *Industrial Relations*, 43(3): 520-545.
- Carneiro, Pedro & James J. Heckman (2002): *Human Capital Policy*. Presented at the Alvin Hansen Seminar, Harvard University, April 25, 2002.
- Cedefop (2003): *Lifelong learning: citizens' views*. Luxembourg: European Communities
- Chapman, B., Doughney, L. og Watson, L. (2000): *Towards a cross-sectoral funding system for education and training*. Discussion Paper No 2, The Lifelong Learning Network, University of Canberra.
- Chew, B. W., Bresnahan, T. F., & Clark, K.B. (1990): Measurement, Coordination, and Learning in a Multiplant Network. In Kaplan Robert S. (ed): *Measures of Manufacturing Excellence*. Boston: Harvard Business School Press, pp 129-162.
- Clasen, J., G. Duncan, T. Eardly, M. Evans, P. Ughetto, W. v. Oorschot, & S. Wright (2001): Towards 'single gateways'? A cross-national review of the changing roles of employment offices in seven countries. *Zeitschrift für ausländisches und internationales Sozialrecht*, 15(1): 43-63.
- Cohen-Goldner, S. og Eckstein, Z. (2004): *Estimating the return to training and occupational experience: The case of female immigrants*. Bonn: The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 1225, July 2004.
- Cohn, B. og Addison, J.T. (1998): The economic returns to lifelong learnings in OECD countries. *Education Economics*, 6(3): 253-307.
- Commission of the European Communities (2000): *A memorandum on lifelong learning*, SEC (2000) 1832. Brussels: European Union.
- Commission of the European Communities (2001) Making a European Area of Lifelong Learning a reality, COM (2001) 678 final.
- Cook, T. D., Campbell D.T. (1979): *Quasi-Experimentation: Design & analysis issues for field settings*. Boston: Houghton Mifflin.
- Dale-Olsen, H. og D. Rønningen (2000): *Jobb- og arbeidskraftsstrømmer i Norge og OECD. En komparativ analyse av jobb- og arbeidskraftsstrømmer med fokus på årsaker*. Sosiale og økonomiske studier nr 104. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- De Kok, J. (2002): The impact of firm-provided training on production. *International Small Business Journal*, 20(3): 271-295.
- Dickerson, A. og Wilson, R. (2004): *The incidence and intensity of off-the-job training*. Warwick Institute for Employment Research, University of Warwick, Coventry.
- Durando Marc (ed): "Valorisation de l'acquis du programme Leonardo da Vinci " (Ière partie du rapport), Pôle Universitaire Européen de Nancy-Metz:, Nancy 2001;
<http://europa.eu.int/comm/education/programmes/leonardo/new/valorisation/doc/metz1.pdf>

- Durando Marc (ed): “*Valorisation de l’acquis du programme Leonardo da Vinci - Suite de l’identification de produits modèles*” (IIème partie du rapport), Pôle Universitaire Européen de Nancy-Metz, Nancy 2002.
<http://europa.eu.int/comm/education/programmes/leonardo/new/valorisation/doc/metz.pdf>
- Døving, E. (1999): *Kompetanseutvikling blant medarbeidere i Statoil*. SNF-rapport 62/99. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E. (2000): *Acquisition of competences in the workplace. Human resource development in Statoil*. Dr.oecon. avhandling, Norges Handeshøyskole.
- Døving, E., B. Elstad og S. A. Haugland (2001): *Utvikling av realkompetanse på arbeidsplassen. Uformell læring i tre norske virksomheter*. SNF-rapport 03/01. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., K. Folkenborg, S.E. Jakobsen, S. Skule (2003): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket*. SNF-rapport nr. 7/2003 (Fafo-rapport nr. 411). Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., P. N. Gooderham and O. Nordhaug (1998): “Analysis of competence needs in norwegian firms: Rational and institutional determinants”, in A. Rahim, R. T. Golembiewski and C. Lundberg (eds.) *Current Topics in Management*, vol 3: 175-189. Greenwich, CT: JAI Press.
- Døving, E., P. N. Gooderham, A. Morrison and O. Nordhaug (2004): *Small firm accountants as business advisers: Accounting for the differences in their provision of business advisory services in Norway and Scotland*. SNF Working paper No. 11/2004. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., L.H. Johansen og S. Skule (2001): *Kompetanseutviklingsprogrammets første år. En foreløpig oversikt og vurdering*. SNF-arbeidsnotat 34/01. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., R. Sand, S.-E. Jakobsen, M. Haugum, G. Rusten og A.G. Sand (2002): *Følgeevaluering av Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon*. SNF-rapport nr. 50/2002. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E. og S. Skule (2002): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveisrapport 2002*. SNF-arbeidsnotat 24/2002 og Fafo-notat 2002:10. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., O.B. Ure, B. Teige og S. Skule (2003): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveisrapport 2003*. SNF-arbeidsnotat 58/2003 og Fafo-notat 2003:26. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., O.B. Ure og S. Skule (2004): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveisrapport 2004*. SNF arbeidsnotat 36/04. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., O.B. Ure, A. Tobiassen og M.Lund (2005): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveisrapport 2005*. SNF arbeidsnotat 55/2005. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Ekström, Erika (2003): *Inkomsteffekter av kommunal vuxenutbildning*. IFAU rapport 2003:13. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Eldring, L. og J. B. Grøgaard 1996. *Evaluering av Næringslivets fadderordning og praksisplasstiltaket*. Fafo-rapport 194, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.

- Eldring, L., og S. Skule. 1999. *Kompetansedokumentasjon for ingeniører: Praksis, behov og utfordringer*, Fafo arbeidsnotat; 1999:16. Oslo: Fafo.
- Elman, C. og O'Rand, A.M. (2002): Perceived job insecurity and entry into work-related education and training among adult workers. *Social Science Research*, 31: 49-76.
- Ericson, T. (2005): *Personnel training: a theoretical and empirical review*. IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation. Working Paper 2005:1.
- Ericson, T. (2004): *Personaltutbildning: en teoretisk og empirisk oversikt*. IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation. Rapport 2004:8.
- European Commission (2002) *Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe*. Communication from the European Commission, COM(2002) 779 final.
- Evertsson, M. (2004): Formal On-the-Job training. A gender-typed experience and wage-related advantage? *European Sociological Review*, 20(1): 79-94.
- Feinstein L. (2002): *Quantitative estimates of the social benefits of learning, 2: health (depression and obesity)*. Wider Benefits of Learning Research Report No. 6, Centre for Research on the Wider benefits of Learning.
- Forrier, A. og Sels, L. (2003a): Flexibility, turnover and training. *International Journal of Manpower*, 24(2): 148-168.
- Forrier, A. og Sels, L. (2003b): Temporary employment and employability: Training opportunities and efforts of temporary and permanent employees in Belgium. *Work Employment and Society*, 17(4): 641-666.
- Foss Hansen, H. (2001): Rejsende praksis: Hvilke forhold påvirker utviklingen af evalueringspraksis på forskellige politikområder? I Dahler-Larsen P. & Krogstrup H.K. (red.): *Tendenser i evaluering*. Odense Universitetsforlag.
- Friedlander, D., Greenberg, D.H. og Robins, P.K. (1997): Evaluating government training programs for the economically disadvantaged. *Journal of Economic Literature*, vol. 35, December: 1809-1855.
- Friberg, J.H. og Djuve, A.B. (2004): *Lifelong learning – Norwegian Experiences. Qualification and labour market integration of immigrants and refugees*. Oslo: Fafo-papir 2004:22.
- Gattiker, U.E. (1995): Firm and taxpayer returns from training of semiskilled employees. *Academy of Management Journal*, 38(4): 1152-1173.
- Gemmel, N. (1996): Evaluation the impacts of human capital stocks and accumulation on economic growth: Some new evidence. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 58(1): 9-28.
- Gooderham, P.N. og J. Lund (1990a): *Voksenopplæring uten styring (?)*. Et debattinnlegg om noen sentrale sider ved voksenopplæringen og dens framtid. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk institutt.
- Gooderham, P.N. og J. Lund (1990b): *En meglerrolle for arbeidsmarkedsetaten*. Et veivalg. Rapport 1990: 3. Trondheim: Trondheim økonomiske høyskole.
- Gooderham, P., A. Tobiassen, E. Døving and O. Nordhaug (2004): Accountants as sources of business advice for small firms. *International Small Business Journal*, 22(1): 5-22.
- Green, F. (1993): The Determinants of training of male and female employees in Britain. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 55(1): 103-122.

- Greenberg, D.H., Michalopoulos, C. og Robins, P.K. (2003): A meta-analysis of government sponsored training programs. *Industrial and Labor Relations Review*, 57(1): 31-53.
- Greenhalgh, C. (2002): Does an employer training levy work? The incidence of and returns to adult vocational training in France and Britain. *Fiscal Studies*, 23(2).
- Greenhalgh, C. og Mavrotas, G. (1994): The role of career aspirations and financial constraints in individual access to vocational training. *Oxford Economic Papers* 46.
- Hagen, A., Jordfald, B., Pape, A. og Skule, S. (2001): *Ressursbruk til etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv*. Oslo: Fafo-notat 2001:6.
- Hagen, A. og Skule, S. (2004): *Det norske kompetansemarkedet – en oversikt og analyse*. Oslo: Fafo-rapport 461.
- Hagen, A. og S. Skule (2001): *Yrke, opplæringsbehov og interesse for etter- og videreutdanning*. Fafo- rapport 372. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Harris, R.I. (1999): The determinants of work-related training in Britain in 1995 and the implications of employer size. *Applied Economics*, vol. 31: 451-463.
- Hauknes, J. mfl. (2000): *SND og bedriftsutvikling: Rolle, virkemidler og effekter*. STEP-rapport 04/2000.
- Hawthorn, R. og Watts, A.G. (2004): *Guidance workers as learning brokers*. www.naega.org.uk/library/profession/learning-brokers.pdf
- Heckman, J.J. & L. Lochner (1999): *Rethinking education and training policy: Understanding the sources of skill formation in a modern economy*. Working paper.
- Helland, H. og V. Oppheim (2004): *Kartlegging av realkompetansereformen*, NIFU-STEPS skriftserie 6/2004.
- Hernes, G. (1978): Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon. I *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, G. Hernes (red.). Bergen: Universitetsforlaget.
- Hillage, J., Loukas, G., Newton, B. og Tamkin, P. (2006): *Employer Training Pilots: Final evaluation report*. Institute for Employment Studies, Research Report nr. 774, Department for Education and Skills.
- Hillage, J. og Mitchell, H. (2003): *Employer Training Pilots, First year evaluation report*. Department for Education and Skills (DfES), Nottingham.
- Hilsen, A. I., og A. Grimsmo (1998) *Arbeidsmiljø og omstilling : delrapport 2*, Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet
- Hocquet, L. (1999): Vocational training as a force for equality? Training opportunities and outcomes in France and Britain. *International Journal of Manpower*, 20(3/4): 231-253.
- Hoque, K. og Kirkpatrick, I. (2003): Non-standard employment in management and professional workforce: training, consultation and gender implications. *Work, employment and society*, 17(4).
- Hollenbeck, K. (1996): *A framework for assessing the economic benefits and costs of workplace literacy training*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Paper presented at “workplace Learning: The Strategic Advantage” Conference, Milwaukee, Wisconsin, April 29, 1996.
- Hollenbeck, K. (1994): *Workplace literacy programs. Why the mismatch between availability and need?* W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Spring.

- Holzer, H.J., Block, R.N., Cheatham, M. og Knott, J.H. (1993): Are training subsidies for firms effective? The Michigan experience. *Industrial Labor Relations Review*, 46(4): 625-636.
- Hughes, G., O'Connell, P.J. og Williams, J. (2004): Company training and low-skill consumer-service jobs in Ireland. *International Journal of Manpower*, 25(1): 17-35.
- Hui, Shek-Wai and Jeffrey Smith (2002a): *The Determinants of Participation in Adult Education and Training in Canada*. Report prepared for Human Resources Development Canada (presented at the 36th Annual Meeting of the Canadian Economics Association, Calgary (Alberta), June, 2002).
- Hui, Shek-Wai and Jeffrey Smith (2002b): *The Labor Market Impacts of Adult Education and Training in Canada*. Report prepared for Human Resources Development Canada.
- Hui, Shek-Wai and Jeffrey Smith (2003a): *The Labour Market Impacts of Adult Education and Training in Canada*. Statistics Canada Catalogue no. 81-595-MIE2003008. Ottawa: Statistics Canada.
- Hui, Shek-Wai and Jeffrey Smith (2003b): *Issues in the Design of the Adult Education and Training Survey*. Ottawa: Statistics Canada Catalogue no. 81-595-MIE2003009. Ottawa: Statistics Canada.
- Hægeland, T. (2001): *Experience and Schooling: Substitutes or complements?* Discussion Papers No. 301, Statistics Norway, Research Department.
- Hægeland, T., Klette T.J. og Salvanes, K.G. (1999): Declining returns to education in Norway? Comparing estimates across cohorts, sectors and over time. *Scandinavian Journal of Economics*, 10(4): 555-576.
- Håkanson, C., Johanson, S. og Mellander, E. (2003): *Employer-sponsored training in stabilisation and growth policy perspectives*. IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 2003:8.
- Ichniowski, C., K. Shaw & G. Prennushi (1997): The effects of human resource management practices on productivity: A study of steel finishing lines. *American Economic Review*, 87 (3): 291-313.
- Isaksen, Arne, & Keith Smith (1997): *Innovation policies for SMEs in Norway: Analytical framework and policy options*, R 02/97, STEP-gruppen.
- Jakobsen, S-E, Alvheim, S., Kvitastein, O. og Hansen, J.C. (2001): *Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling. Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane og Glåmdal*. SNF-rapport 40/01, Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning, Bergen.
- Jamieson, A., Miller, A. og Stafford, J. (1998): Education in a life course perspective: Continuities and discontinuities. *Education and Ageing*, 13(3): 213-228.
- Jenkins, A. (2004): *Women, lifelong learning and employment*. Centre for the Economics of Education, London School of Economics and Political Science, august.
- Jenkins, A., Vignoles, A., Wolf, A. og Galindo-Rueda, F. (2003): The determinants and labour market effects of lifelong learning. *Applied Economics*, 35(16): 1711-1721.
- Johansen, L-H. (1999a). *Bak de store ord: Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt, Det 21. århundrets velferdssamfunn*. Fafo-rapport 278. Oslo: Fafo.

- Johansen, L.-H. (1999b). *Transferable training and the collective action problem for employers: An analysis of further education and training in four Norwegian industries*. Doktoravhandling, London School of Economics and Political Science, utgitt som Fafo-rapport 335. Oslo: Fafo.
- Johansen, L.-H. (2000): Hvem bør betale for etter- og videreutdanningen? *SNF Bulletin* 12 (1): 3-6.
- Johansen, L.-H. (2002): Transferable Training as a Collective Good. *European Sociological Review*, 18(3): 301-314.
- Jordfald, B. og K. Nergaard (1999): *Etter- og videreutdanning blant lærere i grunnskolen og den videregående skolen*. Fafo-notat 1999: 6. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Keep, E. (1999): *Employer attitudes towards adult training*. ESRC Centre on Skills, Knowledge and Organizational Performance, Warwick Business School, University of Warwick, Coventry, December.
- Kilpatrick, S. og Bound, H. (1999): *Training brokers: Networks and outcomes*. Centre for Research and Learning in Regional Australia, University of Tasmania, Paper D10/1999.
- Knoke, D. og Kalleberg, A.L. (1994): Job training in U.S. organizations. *American Sociological Review*, 59(august): 537-546.
- Krueger, A. og Rouse, C. (1998): The effect of workplace education on earnings, turnover, and job performance. *Journal of Labor Economics*, 16(3).
- KUF (2000): *Programdokument for kompetanseutviklingsprogrammet*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (18. januar 2000).
- KUF (2001): *Kompetansereformen. Handlingsplan 2000-2003*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Kvitastein, O. A. (2000): *Extracting lessons from central debates in order to improve policy implication of evaluations*. Paper, the fourth EES conference, Lausanne, october 12-14th 2000.
- Kvitastein, O. A. (2000): *Offentlige evalueringer som styringsinstrumenter. Kravspesifikasjoner og kontrollproblemer*. SNF-rapport nr 30/2002. Bergen: SNF.
- LaLonde, R.J. (1995): The Promise of public sector-sponsored training programs. *Journal of Economic Perspectives*, 9(2):149-168.
- Landsorganisasjonen i Norge (2003) *Notat: kartlegging av aktiviteter relatert til kompetansereformen i forbundene og ved LOs distriktskontor*. Arkivkode: 670.14 per 22.05.03. Oslo. Norge
- Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) (2002): *Sluttrapport. Mål og resultater fra Styringsgruppen for LOs og NHOs Fellessekretariat. Kompetansereformen*. Oslo, mars 2002.
- Larsen, K. A., F. Longva, A. Pape, A. N. Reichborn 1997: *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Lerman, McKernan og Riegg (1999): *Employer-Provided Training and Public Policy*. The Urban Institute, Washington, D.C. Paper presented at America's Workforce Network Conference June 27th, Washington D.C.

- le Grand, Carl (2000): *On-the-job training, firm resources and unemployment risks: an analysis of the Swedish recession 1991-1993*. Working paper, May 2000. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Leirvik, B. (2004): *Studietrappa. Nettverkssamarbeid om kompetanseutvikling*, ØF-rapport nr. 1/2004, Østlandsforskning.
- Levinthal, D.A. & J.G. March (1993): The myopia of learning. *Strategic Management Journal*, 14 : 95-112.
- Levitt, B. and J. G. March (1988): *Organizational Learning*. Annual Review of Sociology 14: 319-338.
- Leuven, E. & H. Oosterbeek (2004). *Evaluating the effect of tax deductions on training*. Journal of Labor Economics, 22 (2): 461-488.
- Livingstone, D.W. og Raykow, M. (2005): Union influence on worker education and training in Canada in tough times. *Just Labour*, 5 (winter 2005): 50-64.
- Loewenstein, M. A. & J. R. Spletzer (1999): General and specific training. Evidence and implications. *Journal of Human Resources*, 34(4): 710-733.
- Loewenstein, M.A. og Spletzer, J. R. (1998): Dividing the costs and returns to general training. *Journal of labor Economics*, 16(1): 142-171.
- Luihn, H. (1986), *Arbeid og samfunn*. Arbeidsmarkedspolitik i Norge gjennom 100 år. Oslo: NKS-forlaget.
- Lund, J. (2004): *Regnskapsrådgivere for småbedrifter: Kritisk kompetanse for profesjonsutvikling*. Rapport 15/04. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Lynch, L.M. og Black, S.E. (1998): Beyond the incidence of employer-provided training. *Industrial and Labor Relations Review*, 52(1): 64-81.
- Nelander, S. og E. Lönnroos (2000): *Personaltutbildning på en arbetsmarknad i förändring*. Landsorganisationen i Sverige, faktamaterial nr 44.
- Nesheim, T. (2000): *Samarbeid mellom bedrifter innen kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting*. SNF-rapport 28/2000. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Nordhaug, O. (1991): *The shadow educational system. Adult resource development*. Oslo: Norwegian University Press.
- Nordhaug, O. (1994): *Human capital in organisations: Competence, training, and learning*. New York /Oslo: Oxford University Press /Scandinavian University Press.
- Nordhaug, O. (1998): *Kompetanseutvikling og ledelse. Utvalgte emner*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Nordhaug, O., E. Døving og I. W. Nordhaug (2004): Kompetanse i norske bedrifter: Verdiskaping, drivkrefter og behov. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 21 (1): 101-113.
- NOU 1982: 3. *Maktutredningen*. Sluttrapport. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1996: 23. *Konkurranse, kompetanse og miljø*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1997: 25: *Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. (Buerutvalget) Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

- NOU 1999: 14: *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1999: 34. *Nytt millennium - nytt arbeidsliv?* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2001: 25. *Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon*. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 15. august 2001. (Johnsen-utvalget.) Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NUTEK (2000): *Företag i förändring. Lärandestrategier för ökad konkurrenskraft*. Närings- och teknikutvecklingsverket, infonr. 052-2000.
- Nyen, T. (2004a): *Utvikling av lærevilkår i norsk arbeidsliv fra 2003-2004*. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2004. Oslo: Fafo-rapport 458.
- Nyen, T. (2004b): *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003. Grunnlagsrapport*. Fafo-rapport 435. Oslo: Fafo.
- Nyen T., Hagen A. og Skule S. (2004) *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003*. Fafo-rapport 434, Oslo: Fafo.
- OECD (1996): *Lifelong learning for all*: Meeting of the education committee at ministerial level, 16-17 January 1996, Paris.
- OECD (2000): *Thematic review on adult learning. Norway*. Country note.
- OECD (2001a): *Investing in Competencies for All*, Communication from Meeting of the OECD Education Ministers, Paris, 3-4 April 2001.
- OECD (2001b): *Education Policy Analysis*, OECD, Paris.
- OECD (2003a): *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- OECD (2003b): *Education Policy Analysis*. Paris: OECD.
- OECD (2003c): *Beyond Rhetoric. Adult learning policies and practices*. Paris: OECD.
- OECD (2003c): *Employment Outlook. Upgrading workers' skills and competencies*, Chapter 5. Paris: OECD.
- OECD (2004): *Thematic review on adult learning. Adult learning policies and practices*. Comparative report 1st draft for comment.
- Olsen, J.P. (1978): Folkestyre, byråkrati og korporativisme. I J.P. Olsen (red.): *Politisk organisering*. En publikasjon fra Maktutredningen. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, B. (2004): *Immigration and immigrants. The labour market*. SSB. Olsen, O. J. og L. O. Seljestad (1999): *Opplæring i bedrift etter Reform 94. Nye krav og utfordringer for fagopplæringen*. I Kvalsund, R., T. D. Sørensen og P. O. Aamodt. *Videregående opplæring - ved en skilleveg?* Oslo, Tano.
- Oosterbeek, H. (1998): *Unravelling supply and demand factors in work-related training*. *Oxford Economic Papers*, vol. 50, No. 2.

- Opheim, V. (2004): *Equity in education. Country analytical report. Norway*. Rapport 7/2004. Oslo: NIFU STEP
- Owens, J. (2001): *Evaluation of individual learning accounts – Early views of customers and providers: England*, DfEE Research Brief No. 294, 28 September.
- Pape, A. (1993): *Kampen om kompetansen*. Fafo-rapport 148, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Pape, A. (2000): § 20 – *Fagbrev gjennom dokumentasjon av realkompetanse i Norge*, Fafo-notat 2000:6, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Payne, J. (2005): *What progress is Norway making with lifelong learning? A study of the Norwegian competence reform*. Research paper 55. SKOPE publications, Oxford and Warwick Universities, 2005.
- Parsons, D.O. (1990): The firm's decision to train. *Research in Labor Economics*, 11: 53-75.
- Peters, V. (2004): *Working and training: First results of the 2003 Adult Education and Training Survey*. Research paper, Centre for Education Statistics and Human Resources and Skills Development Canada.
- Powell, W.W. and P. J. DiMaggio (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago : University of Chicago Press.
- Regnér, H. (2002): The effects of on-the-job training on wages in Sweden. *International Journal of Manpower*, vol. 23, No. 4, ss. 326-344.
- Reichborn, A. N., A. Pape og K. Kleven 1998: *Papir på egen dyktighet. Dokumentasjon av realkompetanse fra arbeidslivet*. Fafo-rapport 245. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Røed, M. og B. Bratsberg (2004): Integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet. I P. Schøne (red.): *Det nye arbeidsmarkedet. Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Salvanes, K.G. og S.E. Førre (2003): Effects on employment of trade and technical change: Evidence from Norway. *Economica*, 70: 293-329.
- Sanders, J. og de Grip, A. (2004): Training, task flexibility and the employability fo low-skilled workers. *International Journal of Manpower*, 25(1): 73-89.
- Schonewille, M. (2001): Does training generally work? Explaining labour productivity effects from schooling and training. *International Journal of Manpower*, 22(1/2): 158-172.
- Schuller, T., Brassett-Grundy, A., Green, A., Hammond, C. og Preston, J. (2002): *Learning, continuity and change in adult life*. Wider Benefits of Learning Research Report No. 3, june 2002, Centre for Research on the Wider Benefits of Learning, London: Institute of Education.
- Schøne, p. (2000b): *Virksomhetsintern opplæring og fleksibel arbeidsorganisering – en analyse av effekter på sykefravær og gjennomtrekk*. Rapport 2000:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Schøne, P (2001): Analysing the effect of training on wages – using combined survey-register data. *International Journal of Manpower*, 22 (1-2): 138-157.
- Schøne, P. (2004a): Firm-financed training: Firm-specific or general skills? *Empirical Economics*, 29(4): 885–900.
- Schøne, P. (2004b): Why is the return to training so high? *Labour*, 18: 363–378.

- Schøne, P. (2005): Opplæring i arbeidslivet. I Torp, H. (red.): *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag, ss. 74-95.
- Schøne, P. og Torp, H. (2005): Opplæring i arbeidslivet. I Rasmussen, B. (red.): *Et bærekraftig nytt arbeidsliv? Kunnskapsstatus og problemstillinger*, Norges Forskningsråd, Program for arbeidslivsforskning, ss. 59-75.
- Sels, L. (2002): "More is not necessary better": the relationship between the quantity and quality of training efforts. *International Journal of Human Resource Management*, 13(8): 1279-1298.
- Sianesi, B. og Van Reenen, J. (2003): The returns to education: Macroeconomics. *Journal of Economic Surveys*, 17(2): 157-200.
- Sitkin, S. B 1992. Learning through failure: The strategy of small losses. In B. M. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior*, vol. 14: 231-266. Greenwich, CT: JAI Press.
- Skolverket (2003): *Kunskapslyftet och den gymnasiala vuxenutbildningen hösten 2002*. Dnr 00:1671. Delrapport nr 12, maj 2003.
- Skule, S. og L. Eldring: *Kompetansedokumentasjon for ingeniører. Praksis, behov og utfordringer*. Fafo-notat 1999:16, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Skule, S. og A. N. Reichborn (2000): *Lærende arbeid. En kartlegging av lærevilkår i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 333. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Skule, S. (2002) Trade Unions, partnership and the learning agenda: the case of Norwegian shipbuilding and offshore fabrication industries. Report to the 5 Framework Project: *Learning in Partnership: Responding to the Restructuring of the European Steel and Metal Sector*. Oslo: Fafo.
- Skule, S. (2004a): Learning conditions at work: A framework to understand and assess informal learning in the workplace. *International Journal of Training and Development*, 8(1): 8-20.
- Skule S. (2004b): *Lifelong learning – Norwegian experiences: The role of the social partners in developing and implementing lifelong learning policies*. Fafo-paper 2004:24. Oslo: Fafo.
- Skule, S. and Teige, B. (2003) *Status of the social partners involvement in the Competence Reform in Norway*. Oslo: Fafo.
- Skule, S., Stuart, M. and Nyen, T. (2002) International briefing 12: Training and development in Norway. *International Journal of Training and Development*. 6(4): 263-276.
- Skaalvik, E.M., Finbak, L. og Ljosland, O.H. (2000): *Voksenopplæring i Norge ved tusenårsskiftet*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt.
- Steen A.H., S. Skule og R. Andersen (1999): *Kapløpet om kompetanse, fagutdanning og ungdom i Fellesforbundets bransjer*. Oslo: Opinion
- Stevens, M. (1994), A theoretical model of on-the-job training with imperfect competition. *Oxford Economic Papers*, 46: 537-562.
- Stevens, M. (1999). Human capital theory and UK vocational training policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 15 (1): 16-32.
- Stevens, M. (2001). Should firms be required to pay for vocational training? *The Economic Journal*, 111 (July): 485-505.
- Stinchcombe, A. (1968): *Constructing social theories*. New York/Chicago: Harcourt, Brace & World/ University of Chicago Press.

- Stokke, T. Aa., Evju, S., Frøland, H.O. (2003): *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Svensen, E. (1999). *Opplæringstilbud for voksne med svak kompetanse*, Fafo-rapport 322.
- Szulanski, G. (1996): Exploring internal stickiness: Impediments to the transfer of best practice within the firm. *Strategic Management Journal*, 17: 27-43.
- Taylor, P. og Urwin, P. (2001): Age and participation in vocational education and training. *Work Employment & Society*, 15 (4): 763-779.
- Teige, B. K. (2006): *Development and Implementation of the Norwegian Competence Reform Program: Rhetoric and Reality*. PhD dissertation at the University of Leeds, 2006.
- Tharenou, P. (2001): The relationship of training motivation to participation in training and development. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 74: 599-621.
- Thornton R.A. & Thompson P. (2001): Learning from experience and learning from others: An exploration of learning and spillovers in wartime shipbuilding. *American Economic Review*, 91 (5): 1350-1368.
- Tobiassen, A.E. og E. Døving (2006): Kompetanseutvikling i arbeidslivet: Forskning med implikasjoner for offentlig politikk. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 23(1): 51-61.
- Tobiassen, A. E. og P. N. Gooderham (2002): *Hvilke muligheter har regnskapsbyråer til å bli rådgivere i SMB-sektoren?* Arbeidsnotat 56/02. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Tyers, C. og Sinclair, A. (2004): *Tracking learning outcomes: Evaluation of the impact of Ufi*. Institute for Employment Studies, department for education and skills, September.
- Tøsse, S. (2003), Vaksenopplæring: utvikling, rekruttering og deltaking. I: *Utdanning 2003 – ressurser, rekruttering og resultater*. Statistiske analyser 60. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Ure, O.B. & S. Skule (2003): *Elektronisk kunnskapsnettverk og verktøy for livslang læring?* Fafo-notat 2003:02. Oslo: Fafo.
- Ure, O.B. og Teige, B.K. (2003): *The role of social partners in lifelong learning reforms for employability. Observations from Norway, the United Kingdom and Spain*. Research paper to the FP5 project Euronet ('Towards the European Society. Challenges for Education and Training Policies and Research Arising from the European Integration and Enlargement'). Oslo: Fafo.
- Vabø, A. og J.-C. Smeby (2003): *Evaluerings av Leonardo da Vinci og Sokrates i Norge*, NIFU skriftserie nr. 19/2003.
- Van Horn, C.E. og Fichtner, A.R. (2003): An evaluation of state-subsidized, firm-based training. The workforce development partnership program. *International Journal of Manpower*, 24(1): 97-110.
- Vedung, E. (2006): Evaluation research. I B.G. Peters & J. Pierre (red.) *Handbook of public policy*. London: Sage.
- Vignoles, A., F. Galindo-Rueda, & L. Feinstein (2004): The labour market impact of adult education and training: A cohort analysis. *Scottish Journal of Political Economy*, 51(2): 266-280.
- de Vries, S., Gründemann, R. og Van Vuuren, T. (2001): Employability policy in Dutch organizations. *International Journal of Human Resource Management*, 12(7): 1193-1202.

- Vaagland, J. og T.H. Eide (2003): *Kompetanse i partnerskap. Evaluering av KIHO*. ØF-rapport nr. 14/2003. Østlandsforskning 2003.
- Wallette, M. (2005): Temporary Jobs and On-the-Job training in Sweden – A negative nexus? Department of Economics, Lund University, Sweden.
- Work in America* (1973). A report of the special task force to the secretary of health, education and welfare. Cambridge, MA: MIT press.
- Xiao, J. Og Tsang, M.C. (2001): *Determinants of on-the-job training and adult education in Shenzhen, China*. Paper presented at International Conference on Economics of Education Beijing University, Beijing, China, May 16-19, 2001.
- Aase, K. (1997): *Experience transfer in Norwegian oil and gas industry. Approaches and organizational mechanisms*. Dr.ing. avhandling 1997:133 [PhD dissertation], Norges Teknisk-Naturvitenskapelig Universitet, Trondheim.