

Odd Bjørn Ure og Sveinung Skule

Elektronisk kunnskapsnettverk og verktøy for livslang læring?

**En evaluering av Norgesuniversitetets
første virkeår**

Odd Bjørn Ure og Sveinung Skule

Elektronisk kunnskapsnettverk og verktøy for livslang læring?

En evaluering av Norgesuniversitetets første virkeår

© Fafo 2003
ISSN 0804-5135

Innhold

Kapittel 1 Sammendrag	5
Kapittel 2 Norgesuniversitetet: Kursportal i en kompetansereform	9
2.1 Grunnidé og grunnstruktur	9
2.2 Metode og begrepsapparat for evalueringen	10
2.3 Opprettelsen av Norgesuniversitetet	11
2.4 Læringsportaler: Teknologi for livslang læring?	12
Kapittel 3 Arbeidslivets behov for Norgesuniversitetets tjenester	17
3.1 Kompetansebehov og interesse for EVU hos arbeidstakerne	17
3.2 Virksomhetenes kompetansebehov og kompetansestrategier	30
3.3 Rammebetingelser for utviklingen av etter- og videreutdanningsmarkedet	40
3.4 Oppsummering	42
Kapittel 4 Norgesuniversitetet, kursleverandører og andre tilbydere	47
4.1 Offentlige og private aktører	47
4.2 Tilbydernes samspill med kompetansebrukere	49
4.3 Norgesuniversitetet som møteplass mellom tilbyder og etterspørter	51
4.4 Arbeidslivets parter og Norgesuniversitetet	52
4.5 Nedslagsfelt	54
4.6 Naboaktører på etter- og videreutdanningsfeltet	56
4.7 Oppsummering: Organisert tilbudsside i et slapt marked?	59
Kapittel 5 Hvilken måloppnåelse og hvilken framtidig portal?	61
5.1 Visjoner og mål	61
5.2 Tre evalueringskriterier	62
5.3 Situasjonsbildet	64
5.4 Bakteppe for valg av retning	64
5.5 Kursmekler, informasjonsbase, nettverksbygger...?	66
5.6 Komplementaritet med SOFF og framtidige utfordringer	69
Litteratur	71

Kapittel 1 Sammendrag

Norgesuniversitetet er *Internettportalen* universitet.no, som består av en søkbar database med 3500 kurs – levert av 80 tilbydere, særlig universiteter og høyskoler – foruten et kompetansetorg og en nyhetstjeneste. Kursportalens viktigste funksjon er å utvikle møteplasser mellom tilbydere av etter- og videreutdanning og arbeidslivets organisasjoner, samt å tilby god og pålitelig informasjon om utdanningsmuligheter.

Fafo ble engasjert av Norgesuniversitetet til å foreta en evaluering som kan forbedre kunnskapsgrunnlaget for strategier som innfrir kursportalens overordnede mål. Fafos viktigste tilnærmingstype har vært å drøfte Norgesuniversitetet i lys av eksisterende kunnskap om etter- og videreutdanningsmarkedet.

Etter at Høgskolerådet og Universitetsrådet tok initiativ til å besvare et utspill fra NHO om et Åpent Universitet, ble Norgesuniversitetet opprettet i 2000. Arbeidslivets organisasjoner er representert i Norgesuniversitetets styringsorganer og har også delvis finansiert kursportalen. Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) finansierer det meste av et femmillionersbudsjett til tremannssekretariatet, og departementet har satset på Norgesuniversitetet som et tiltak innenfor Kompetansereformen. Dette sammenfaller med en sterkere europeisk satsing på kvalitetsportaler, som skal gi et samlet overblikk og en mest mulig objektiv informasjon om utdanningsmuligheter. Parallelt med nasjonale utdanningsportaler som likner den blivende norske utdanning.no, bygger EU for tiden opp den europeiske portalen PLOTEUS i den hensikt å demokratisere tilgang til utdanningsinformasjon og læringsressurser. Norgesuniversitetet samarbeider med den europeiske portalen, og med den kommende norske portalen i regi av UFD, om standarder for datautveksling.

Vår gjennomgåelse av undersøkelser som belyser arbeidslivets behov for etter- og videreutdanning gir et bilde av *etterspørselssiden*. Brorparten av kompetansebehovene er knyttet til den konkrete arbeidsplass. Flere spørreundersøkelser viser at svært få er så motivert til å ta etter- og videreutdanning at de vil gi avkall på lønn, fritid eller andre goder. Andelen yrkesaktive som deltar i etter- og videreutdanning har falt svakt siden midten av 1990-tallet. Kursvirksomheten i arbeidslivet har hovedvekt på korte kurs, mens de fleste kursene i Norgesuniversitetets kursbase varer fra tre måneder og oppover. Profesjonsorganisasjonenes informasjonstiltak synes å dekke mye av medlemmenes behov for å orientere seg i kursmarkedet. Noen undersøkelser indikerer at manglende informasjon særlig oppfattes som et problem for arbeidstakere med minst motivasjon til å ta etter- eller videreutdanning. En vekst i kompetansemarkedet drevet fram av den enkeltes interesse synes lite sannsynlig, med mindre det skjer vesentlige endringer i rammevilkår knyttet til finansiering og i forbindelse med omskoleringsbehov som følge av større endringer på arbeidsmarkedet.

Foreliggende materiale om private og offentlige virksomheters kompetansestrategier bekrefter at opplæring hovedsakelig gis for å oppdatere og vedlikeholde praktisk kunnskap, som utgår fra kortsiktige behov. I privat sektor er flesteparten av kursleverandørene private leverandører med særegen kompetanse. Antydningssvis ti prosent av kurstimene i bedriftsmarkedet kan være levert av offentlige universiteter og høyskoler. I den grad virksomhetenes

kompetansetiltak innrettes på utvikling av generelle ferdigheter (samarbeid, fleksibilitet osv.), forsøkes disse ofte utviklet internt. Lite tyder derfor på at universiteters og høyskolars andel av det totale opplæringsmarkedet vil øke kraftig på kort sikt. Det foregår en viss vridning fra eksternt organisert opplæring over mot bedriftsintern opplæring. Unntaket er statlig sektor som mer og mer organiserer sine opplæringstilbud gjennom offentlige høyskoler.

Som ventet avtegner det seg et bilde der etterspørsel etter etter- og videreutdanning delvis varierer med bedriftsstørrelse. Særlig større virksomheter ønsker skreddersydd opplæring fra universiteter og høyskoler. Utvikling av tilbudene skjer oftest i tett interaksjon mellom bedrift og tilbyder, basert på tillit etablert gjennom en lang samarbeidsrelasjon. I mindre virksomheter der det ofte ikke finnes egne personalansvarlige, antar opplæringen mer uformelle former, som i enda mindre grad er rettet mot universitets- og høyskolesektoren.

Norgesuniversitetets kursdatabase gir en god oversikt over spekteret av mulige utdanningstilbud på universitets- og høyskolenivå. Dette gjør kursportalen til et nyttig supplement til etterspørernes egne nettverk og informasjonskanaler. Antakelig er antall individer som vil ha Norgesuniversitetet som førstevalg for å søke kursinformasjon, større enn antallet virksomheter. Derfor kan kursdatabasen for noen deler av arbeidslivet treffe individuelle behov bedre enn virksomhetenes. Det foreligger imidlertid for lite informasjon om Norgesuniversitetets brukergrupper til å foreslå tettmaskede strategier.

Vår gjennomgåelse av *tilbudssiden* innen etter- og videreutdanning viser at norske universiteter og høyskoler møter sterkere forventninger om aktiv medvirkning i livslang læring innrettet mot arbeidslivets behov. Den siste universitetsreformen innebærer større institusjonell frihet til å drive og organisere oppdragsutdanning.

Norgesuniversitetet har bidratt til dialogen mellom tilbydere og etterspørere ved å opprette ulike møteplasser, for eksempel bruker- og leverandørfora. Det beskjedne antall henvendelser til Kompetansetorget, der virksomheter og enkeltpersoner kan formulere opplæringsbehov eller -ønsker, tyder på at denne tjenesten hos Norgesuniversitetet samsvarer dårlig med hvordan opplæringstiltak utformes i arbeidslivet. Kursportalens nyhetstjeneste får positiv omtale både hos tilbydere og etterspørere.

Opprinnelig var det tenkt at arbeidslivets parter skulle videreutvikle kursportalen, og at brukerne kunne møte universiteter og høyskoler i ulike fora og gjennom forskjellige tjenester. Det forhold at verken arbeidsgiver- eller arbeidstakersiden aktivt har utnyttet Norgesuniversitetet som et verktøy til å iverksette Kompetansereformen, har selvsagt svekket kursportalens mulighet til å bygge bro mellom etterspørsel og tilbud av etter- og videreutdanning. En tettere kopling til arbeidslivets opplæringsbehov kunne medføre at kursportalens nedslagsfelt ble utvidet fra dagens konsentrasjon om høyere utdanningsnivå til flere deler av etter- og videreutdanningsmarkedet på nivået over videregående skole.

En gjennomgåelse av Norgesuniversitetets naboaktører på etter- og videreutdanningsfeltet avdekker ingen klar overlapping som tyder på statlig dobbeltinnsats. Tilbudssiden framstår som relativt velorganisert, og deltar ofte i nasjonale nettverk, til dels med internasjonale forgreininger.

Ved utgangen av Norgesuniversitetets prøveperiode, hvor arbeidslivets parter medfinansierte kursportalen, er det også uklart hvordan den statlige finansiering skal videreføres. Konklusjoner og anbefalinger om Norgesuniversitetets valg av utviklingsretning må, ved inngangen til 2003, i særlig grad ta hensyn til pågående drøftinger om sammenslåing med Sentralorganet for fleksibel læring i høgre utdanning (SOFF). Bakteppet består ellers av en

dalende utdanningsoptimisme; en optimisme som bidro til å bære fram Kompetansereformen, men som delvis var tuftet på anekdotiske forestillinger om framveksten av «kunnskaps-samfunnet» som skulle sette fart i etterspørselen etter teoretisk kunnskap, vanligvis levert av høyere utdanningsinstitusjoner. Konsekvenser for e-læringsmarkedet av nedturen hos dot.com-selskapene understøtter ellers behovet for en jordnær strategi for Norgesuniversitetet. Det er nemlig vanskelig å spore vesentlige momenter som varslers om en ny giv i Kompetansereformen eller i etter- og videreutdanningsmarkedet.

Evalueringen munner ut i fire veivalg som Norgesuniversitetet synes å stå overfor:

1. Kursdatabasen er en naturlig satsing ettersom den øker brukernes informasjonstilfang når det gjelder å velge egnet opplæring. Dessuten føyer den seg inn i rekken av offentlige utdanningsportaler som skal gi gratis og pålitelig informasjon om utdanning til den enkelte borger. I forhold til den norske utdanningsportalen som nå skal ta form, har Norgesuniversitetet gjort grovarbeidet på høyere utdanningsnivå.
2. Kompetansetorget bør tillegges den vekt det i dag faktisk har, nemlig en tilleggstjeneste i kursportalen. Det kan være uhensiktsmessig å bruke ressurser på å videreutvikle denne tjenesten. Ettersom utvikling av opplæringstiltak krever tett interaksjon mellom tilbydere og etterspørere, kan neppe Kompetansetorget utvikle seg til en sentral møteplass mellom universiteter og høyskoler på den ene siden og arbeidslivet på den andre.
3. Nyhetstjenesten synes å tilfredsstille et behov som bare delvis ivaretas av andre aktører innen etter- og videreutdanning. I en framtidig informasjonsbase bør det vurderes en samordning med informasjonstjenester hos Universitets- og høyskolerådet og med tunet.no, sistnevnte drevet av Norsk Forbund for Fjernundervisning, Voksenopplæringsforbundet og VOX.
4. En møteplass for å styrke dialogen om fokuserte spørsmål innen etter- og videreutdanning er det fortsatt behov for. Det innebærer å utvikle og eksperimentere med samhandlingsformer i etter- og videreutdanning, foruten å framdyrke og foredle arenaer for interaksjon mellom tilbydere og etterspørere. Sammen med SOFF kan det satses på faglig utvikling av nettbasert etter- og videreutdanning. Drøftingen av hvilke sektorer og målgrupper som sokner til Norgesuniversitetet, tilsier imidlertid at Norgesuniversitetet med fordel kunne tenke gjennom sine målgrupper, og utvikle klarere strategier for de segmenter der en tror at det enten er spesielt behov for Norgesuniversitetet, eller der Norgesuniversitetet vil ha spesielt gode forutsetninger for å lykkes. Dette betyr med andre ord at den påbegynte debatten om hvorvidt og i hvilket tempo det tertiære utdanningsnivået skal dekkes, må videreføres og ende i en klar strategi.

Etter en eventuell sammenslåing med SOFF, vil den nye organisasjonen i fellesskap kunne videreutvikle sin pedagogiske kunnskap omkring voksnes læring og læring i arbeidslivet, med tanke på å lage nye portaltjenester til utdanning.no. Når det gjelder å bygge ut møteplasser for arbeidslivet, må Norgesuniversitetet og SOFF ta i betraktning at det finnes mange strukturelle barrierer mot aktiv deltakelse fra etterspørselssiden. Generelt bør Norgesuniversitetets erfaringer med hva arbeidslivets parter kan tilføre en slik kursportal, trekkes inn i en gjennomtenkning av hvordan organisasjoner for arbeidsgivere og arbeidstakere i framtiden reelt kan bidra til innovasjon innen fleksibel livslang læring.

Primo 2003 står Norgesuniversitetet overfor et hovedvalg, mellom å rendyrke sin profil inn mot høyere utdanning ved å satse tungt for å bli portalen for høyere utdanning i utdanning.no, eller å videreutvikle livslang læring gjennom brobygging mellom akademias dokumenterte og arbeidslivets mangeartede og mer uformelle opplæring.

Kapittel 2 Norgesuniversitetet: Kursportal i en kompetansereform

2.1 Grunnidé og grunnstruktur

Norgesuniversitetet ble opprettet i juni 2000 med formål å utvikle møteplasser mellom tilbydere av etter- og videreutdanning på høyere nivå og arbeidslivets organisasjoner, samt utvikle nettverk i forhold til etterspørrere av etter- og videreutdanning. Det tas sikte på å utvikle samarbeidsformer som kan bidra til:

- fornying av kunnskap gjennom hele livsløpet,
- at læring gjennom yrkespraksis får større betydning,
- at forholdene legges til rette for utvidet bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, slik at læring i større grad kan skje uavhengig av tid og sted,
- at etter- og videreutdanning og fleksibel læring får en mer framtrædende plass i myndighetenes, utdanningstilbydernes og virksomhetenes strategi, og
- at det gis tilbud til grupper som av forskjellige grunner står utenfor arbeidslivet.

Mer konkret består Norgesuniversitetets arbeid i drift av portalen [http:// universitet.no](http://universitet.no) og utvikling av partnerne på leverandør- og brukersiden med tanke på å legge til rette for livslang læring i Norge. Stillingsrammen for Norgesuniversitetets sekretariat er tre årsverk., men i 2002 tillot eksternt prosjektfinansiering et halvårsverk i tillegg.

Kursdatabasen er det mest synlige resultatet av arbeidet, og denne inneholder hovedsakelig kurs på universitets- og høyskolenivå. Antallet kurs i databasen ligger i dag på 3500. I gjennomsnitt har nettstedet cirka 1000 treff per dag, hvorav 200–250 søk i kursdatabasen. Kursdatabasen suppleres med kompetansekartleggingsverktøy, kompetansekataloger og mulighet for avanserte søk med lagringsmuligheter.

Kompetansetorget er det andre hovedtilbudet hos Norgesuniversitetet. Her er det mulig å legge inn virksomhetsbehov, som kan besvares av de 82 tilbyderne som leverer kurs til kursdatabasen. I tillegg kan enkeltpersoner melde fra om individuelle behov og legge igjen sin kontaktadresse.

Nyhetstjenesten til Norgesuniversitetet fanger opp nasjonal og internasjonal informasjon fra etter- og videreutdanningsfeltet. Portalen inneholder også en samling av lenker til nyttige internettadresser.

2.2 Metode og begrepsapparat for evalueringen

Norgesuniversitetet er et prosjekt som inngår i en bred, politisk forankret kompetansereform. Fafo foreslo derfor overfor oppdragsgiver å evaluere Norgesuniversitetet på bakgrunn av de fastsatte mål som framkommer av vedtekter og andre dokumenter, men også i lys av målsettingene bak et knippe tiltak for etter- og videreutdanning. I samråd med Norgesuniversitetet valgte Fafo å bygge evalueringen på to supplerende pilarer:

- Å belyse Norgesuniversitetets rolle i forhold til andre aktører og initiativ på etter- og videreutdanningsfeltet og gi innspill til en videre strategi, i lys av disse aktørene og de overordnede målsetningene for Kompetansereformen.
- Å belyse mekanismer som kan påvirke etterspørselen etter Norgesuniversitetets tjenester, med særlig vekt på hvordan utdanningsøkende og arbeidslivet generelt dekker sine kompetansebehov.

Kort sagt tar evalueringen mål av seg å forbedre kunnskapsgrunnlaget for strategier som kan innfri Norgesuniversitetets overordnede mål.

Den metode vi valgte for å innfri dette perspektivet på Norgesuniversitetets virksomhet, bygger i alt vesentlig på foreliggende materiale. Vår hovedtilnærming er å drøfte Norgesuniversitetets virksomhet i lys av eksisterende kunnskap om markedet for etter- og videreutdanning, og vår kunnskap om utviklingen av liknende tiltak i andre land. Vi bygger også på to selvevalueringer som Norgesuniversitetets styre diskuterte og vedtok våren 2001 og i 2002. Når det gjelder interaksjonen mellom Norgesuniversitetet og etter- og videreutdanningsavdelinger ved høyere utdanningsinstitusjoner, har vi delvis kunnet støtte oss til en rapport skrevet til Prosjektforum ved Senter for Teknologi, Innovasjon og Kultur, Universitetet i Oslo (EVU med mening). Fafos eget empiriske materiale er begrenset til samtaler med sekretariatet i Norgesuniversitetet, samt tolv intervjuer hentet fra tre kategorier av aktører i Norgesuniversitetets omgivelser:

- Tilbydere av etter- og videreutdanning, dvs. utdanningsleverandører som melder inn sine tilbud inn til Norgesuniversitetets kursdatabase.
- Brukere av etter- og videreutdanning.
- Representanter i Norgesuniversitetets styre, særlig fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Mange av våre informanter ba om at svarene ble anonymisert. Vi velger derfor å identifisere intervjuobjektene i henhold til ovennevnte kategorier, uten å nevne navn og institusjonell tilhørighet.

Det forhold at bare tolv intervjuer kunne gjennomføres innenfor rammene av denne evalueringen, gjør at informasjonen fra intervjuene i svært liten grad kan benyttes som representative utsagn for større kategorier av aktører. Vi har derfor begrenset oss til å bruke denne informasjon for å illustrere observasjoner og tendenser som bekreftes av annet kilde-materiale.

Mer av metaforiske enn av metodologiske årsaker, benyttes betegnelsen «markedet for etter- og videreutdanning». Marked betyr i denne forbindelse en arena for samhandling mellom ulike interessenter (særlig tilbydere og etterspørere). Det ligger ikke implisitt noen normative betraktninger om å utvikle etter- og videreutdanning på høyere nivå til et

kommersielt marked. Følgelig stenger vårt perspektiv ikke for at etter- og videreutdanning kan betraktes innenfor en forståelsesramme som inkluderer personlig vekst uten umiddelbare nyttebetraktninger.

For øvrig benyttes etter- og videreutdanning synonymt med livslang læring. Dette er en rent pragmatisk betraktning som henger sammen med at universiteter og høyskoler ikke bruker merkelappen livslang læring på sine avdelinger for oppdragslæring. Dessuten er det ikke forhold rundt uformell læring og omdanningen av alle utdanningsnivåer i et perspektiv for livslang læring som fokuseres i evalueringen. Også av denne grunn er det ikke analytisk viktig å trekke et skille mellom livslang læring og etter- og videreutdanning.

I teksten brukes betegnelsen kursportalen synonymt med Norgesuniversitetet. Forkortelsen EVU står for etter- og videreutdanning; UoH betyr universiteter og høyskoler.

Forsker Elin Svensen arbeidet med evalueringen i den første fasen. Hun har stått for det meste av datainnsamlingen.

2.3 Opprettelsen av Norgesuniversitetet

Opphavet til Norgesuniversitetet henger sammen med 1990-tallets gjenoppdaging av UNESCOs 1970-tallskampanje for livslang *utdanning* og omdanningen av begrepet til å omfatte livslang *læring*, i tråd med at samtiden satte søkelys på det enkelte individs aktive selvlæring. Dertil kommer at 1990-årene var preget av forsøk på å kople utdanningspolitikken nærmere opp til arbeidsmarkedspolitikken (Cheallaigh 2000).

Røttene til Norgesuniversitetet går tilbake til omdanningen av norsk etter- og videreutdanning i kjølvannet av Buer-utvalget (NOU 1997:25), som leverte sin innstilling i oktober 1997. Allerede følgende år la regjeringen fram stortingsmeldingen om kompetansereformen. Reformen foreslår en rekke konkrete tiltak, ved siden av forsøk på å påvirke mer langsiktige prosesser for å dekke samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes kompetansebehov.

Norgesuniversitetets virksomhet er relevant i forhold til flere av målene i reformen. Ett av hovedmålene er å bidra til nyskaping og videreutvikling av markedet for etter- og videreutdanning. Et viktig delmål er å videreutvikle arenaer for samarbeid mellom aktører på arbeidslivssiden og utdanningssiden. Et annet hovedmål er å sørge for god informasjon om utdanningsmuligheter. Arbeidet med å etablere Norgesuniversitetet som en database for utdanningsinformasjon overfor arbeidslivet, er konkret nevnt i handlingsplanen som et tiltak på informasjonssiden (KUF 2001). Reformens tredje hovedmål berører også Norgesuniversitetets virksomhet, nemlig å få til en strukturell omstilling av det offentlige utdanningssystemet slik at opplæringstilbudet er tilpasset samfunnets ønsker og behov for etter- og videreutdanning.

Våre intervjuer i forbindelse med foreliggende evaluering, tidfester Norgesuniversitetets opphav til et utspill som NHO kom med sen våres 1997. I kronikken «Tiden er inne for et åpent universitet»¹ tok NHOs visedministrerende direktør, Gro Brækken, til orde for å opprette et Åpent Universitet. NHOs diagnose var at samfunnets læring var delt i to parallelle systemer: det offentlige, institusjonelle systemet og arbeidslivets læring; begge

¹ *Aftenposten* 12. juni 1997

kostnadsberegnet til 50 milliarder kroner hver. NHOs visjon var «å bringe disse to systemene sammen» ved å myke opp institusjonslæringen med utstrakt bruk av ny læringsteknologi, arbeidsplassrelatert læring og ved bedre verdsettelse av kompetanse utviklet gjennom arbeid (NOU 1997:25).

I universitets- og høyskolesektoren ble NHOs utspill tolket som et initiativ til et femte universitet. Ikke minst henvisningen til Open University i Storbritannia bidro til å mane fram bildet av en konkurrent til de etablerte institusjoner.

Etter en rekke drøftinger mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og universitets- og høyskolesektoren, representert av Høgskolerådet og Det norske Universitetsråd som den gang fungerte hver for seg, ble Norgesuniversitetet opprettet midtveis i år 2000. Norgesuniversitetet er nå organisert som et «avtalebasert virksomhetssamarbeid» mellom to organisasjoner for høyere utdanning (Universitets- og Høgskolerådet samt Nettverket for private høyskoler), fire arbeidsgiverorganisasjoner (NHO, KS, NAVO, AAD) og et tilsvarende antall representanter fra arbeidstakersiden (LO, YS, Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon og Akademikerne).

Norgesuniversitetet har blitt finansiert på dette vis:

- I planfasen 1998—99 bevilget Utdannings- og forskningsdepartementet ca 1,6 mill kr.
- I oppstartingsåret 2000, i alt 5,3 mill kr øremerkede midler på budsjettet til statlige universiteter og høyskoler.
- For hvert av årene 2001–2003 har departementet i tildelingsbrevene til statlige høyskoler og universiteter øremerket et spesifisert beløp til Norgesuniversitetet, til sammen 3 mill kr p.a.
- Mellom 2001–2003 har deltakere fra arbeidslivet, samt nettverket for private høyskoler, hver bidratt med en kontingent på 125 000 kr p.a. fra det tidspunkt den aktuelle organisasjonen trådte inn i samarbeidet.
- I 2002 fikk Norgesuniversitetet 1 mill kr direkte fra UFD over kap. 248.

Den organisatoriske løsning for Norgesuniversitetet ble til slutt liggende nærmere University for industry (Ufi) enn Open University i Storbritannia. I tillegg kjøpte Norgesuniversitetet samme programvare som Ufi benytter for sin kursdatabase. University for industrys nettsted tilbyr i dag om lag 750 spesialdesignede kurs som formidles gjennom «læringssentra» spredt over hele landet.²

2.4 Læringsportaler: Teknologi for livslang læring?

Med klar inspirasjon fra Storbritannias reformer for livslang læring, ble Norgesuniversitetet igangsatt ikke bare for å synliggjøre norske universiteters og høyskolars etter- og videreutdanningskurs, men også i den hensikt å gjøre dem tilgjengelig for nye og uorganiserte brukere. På denne måten inngår Norgesuniversitetet som et tiltak for å demokratisere adgang

² Se <http://www.learnirect.co.uk/>

til utdanning på høyere nivå. I Storbritannia ble reformen i stor grad begrunnet med at det var nødvendig å råde bot på den sosialt skjeve deltakelsen i etter- og videreutdanning. Og i likhet med de nasjonale utdanningsmyndighetene i de fleste demokratiske land, ville Labour-regjeringen forhindre at utbredelsen av internett skapte «digitale» skiller i adgang til utdanning av høy kvalitet. Kursportalen synes å inngå i en generell trend med opprettelse av læringsportaler i tilknytning til reformer for livslang læring.

Norgesuniversitetets videre utvikling vil blant annet bero på framveksten av nasjonale og transnasjonale utdanningsportaler. I Norge arbeides det med å utvikle en portal som skal dekke hele utdanningsfeltet og omfatte alle utdanningsnivåer. Bakgrunnen er at de utdanningsøkendes adgang til mest mulig objektiv og kvalitetssikret informasjon om læringsressurser og tilgjengelighet til etter- og videreutdanning, anses som et sentralt tiltak for å innfri målet om livslang læring.

Søk i private læringsportaler rangerer ofte først de tilbyderne som betaler portaloperatøren. En kvalitetsportal bør derimot gi et mest mulig objektivt og samlet overblikk over læringsressursene, og kan dermed fungere som en «one-stop-shop» for brukerne. Utbredelsen av internett, utvikling av avansert søketeknologi (bl.a. «data mining») og arbeidet med standarder for felles beskrivelse («metadata») av de enkelte nettsteder som utgjør grunnstammen i portalene, er alle faktorer som bidrar til å innfri noen ambisjoner forbundet med livslang læring.³

I et fellesprosjekt mellom flere deler av Europakommisjonen (jfr. Ure 2001) ble ambisjonen formulert på dette vis:

«...the creation of a genuine European Learning Area, which actively includes all our citizens on equal terms. In such an area people of all ages will have opportunity to maximise their potential through a wide and open access to high quality education and training opportunities and resources as well as to a variety of learning experiences...»⁴

Og virkemidlet er:

«to set up a Gateway on the Internet to all major information sources and European initiatives on education, training and youth. It will be a portal guiding the user through the overwhelming mass of information»⁵.

Disse visjonene ser for tiden ut til å kunne realiseres gjennom en felles europeisk database om jobb- og utdanningstilbud.⁶ Denne databasen er omtalt i konklusjonene fra EUs toppmøte i Lisboa i mars 2000, og EUs regjeringssjefer besluttet senere å opprette en europeisk database for å informere om mobilitet i utdanning og på arbeidsmarkedet (Nice-toppmøtet). PLOTEUS skal bygge på to pilarer: The European Portal on Learning Opportunities, med informasjon om utdanning; den andre pilaren skal fange opp jobbmuligheter, og vil

³ Se for eksempel arbeidet innen prosjektet PROMETEUS (PROviding Multimedia access to Education and Training in European Society). <http://www.prometeus.org>.

⁴ <http://www.jrc.es/pages/projects/gateway.htm>

⁵ Samme henvisning.

⁶ <http://www.ploteus.org/ploteus/portal/home.jsp>

bygge på EURES-samarbeidet (EUROpean Employment Services), som allerede binder sammen de 17 EØS-landenes arbeidsformidlingssystemer. Innsamling av informasjon til jobbportalen vil i stor grad utføres av Euroguidance-nettverket som i Norge forvaltes av Aetat.

Norgesuniversitetet har utvist betydelig aktivitet med å knytte kontakter med utenlandske aktører. Den norske kursportalen leder for eksempel et europeisk konsortium, finansiert fra Europakommisjonen, som tar sikte på å lage The European ECTS⁷ Course Catalogue (se <http://www.ects.info>). Det er avtalt samarbeid mellom dette prosjektet og EU-portalen Ploteus omkring standarder for datautveksling. Planen er at kurskatalogen skal integreres i portalen, slik at detaljert informasjon på kursnivå også blir tilgjengelig der. Norges medvirkning reguleres av EØS-avtalen, som gir Norge adgang til en rekke utdanningsrelaterte EU-programmer- og initiativer. Innenfor disse pågår det prosjekter for å bygge bro mellom floraen av nettportaler, samt for å utprøve og eventuelt samle ulike varianter av virtuelle universiteter på europeisk nivå. En annen norsk etter- og videreutdanningsaktør på tilbuds-siden, Nettverksuniversitetet bestående av ni norske universiteter og høyskoler, er delvis knyttet opp til prosjektet MENU⁸, som kan sies å anvende en norsk nettverksmodell innen et europeisk samarbeidsprosjekt. Prosjektet har ti europeiske partnere og er finansiert innenfor EUs *e-learning action plan*⁹.

Før det ble vanlig å tenke nettportaler som et utdanningspolitisk og demokratifremmende virkemiddel, ble det bygget opp en del portaler som utnyttet de nye adgangsmuligheter til læringsressurser som internett tilbyr. Et eksempel på en slik er den svært innholdsrike og velrenommerte Gateway to Education Materials, som sponses av USAs utdanningsdepartement. Den presenterer seg som:

«a consortium effort to provide «one-stop, any-stop» access to the substantial, but uncatalogued collections of Internet-based educational materials available on various federal, state, university, non-profit and commercial Internet sites».

I samme klasse kan Education Network Australia (EdNA) plasseres¹⁰. Den dekker også alle utdanningsnivåer og tilbyr læringsressurser av høy kvalitet. EdNA markedsføres som

«Australia's gateway to resources and services for education and training». Bak står *edna.au*, «a non-profit company limited by guarantee and owned by the Australian education and training Ministers manages EdNA Online».

Disse to representerer noe av det fremste innen utdanningsportaler. De fleste nettadresser som tilbyr læringsressurser er egentlig nettstedet som hjelper lærere og elever med teknologistøttet læring, for eksempel den tyske «systems global learning»¹¹. Tilsvarende finnes også i sterkere statlig regi, for eksempel National Centre for Technologies in Education,¹² som er opprettet av det irske utdanningsdepartementet. Felles for dem er at de bruker internett-

⁷ European Credit Transfer System

⁸ Model for a European Networked University for e-learning.

⁹ Aksjonsplanen finnes på: http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0172en01.pdf

¹⁰ <http://www.edna.edu.au/index.html>

¹¹ http://www.global-learning.de/g-learn/cgi-bin/gl_userpage.cgi?StructuredContent=m0101

¹² <http://www.ncte.ie/>

teknologi for å informere om læringsressurser, gjerne datastøttet læring; de kan være av ren kommersiell natur og de knytter ikke eksplisitt an til reformer for livslang læring.

En annen kategori nettportaler er sterkere knyttet opp til nasjonale utdanningsministerier og inneholder derfor mye administrativ informasjon om alle institusjoner under ministeriets ansvarsområde. Den franske www.education.fr illustrerer denne kategorien, som er svært informativ for utdanningssøkende som ønsker å orientere seg om sektoren, men der finnes få læringsressurser i portalen. Noe bredere informasjon finnes på <http://www.schulen-ans-netz.de>, som for eksempel også inneholder noe opplæringsmaterieell, særlig beregnet på lærere. Portalen er opprettet av det tyske utdannings- og forskningsdepartementet og favner om hele utdanningsfeltet.

På sett og vis kan European Schoolnet (EUN) klassifiseres som en slags transnasjonal overbygning for de nasjonale nettportaler som er knyttet opp til utdanningsdepartementene,¹³ inkludert det norske. Til tross for ambisjoner om å fange opp utdanning på høyere nivå og om å knytte an til reformer for livslang læring, forblir EUN en fellesportal for de nasjonale utdanningsministeriers nettsted. Portalen er definitivt institusjonelt forankret, med et tyngdepunkt i grunn- og videregående utdanning.

I Norge har Utdannings- og forskningsdepartementet satt i gang arbeid for å bygge opp noe som vil kunne tilsvare de franske og tyske (departementale) utdanningsportalene. Når Utdannings- og forskningsdepartementet forklarer hvorfor det i løpet av våren 2003 vil etablere en utdanningsportal på internett som skal være en nasjonal inngang til nettbasert informasjon og nettbaserte ressurser knyttet til utdanning og opplæring, er begrunnelsen at det:

«I dag er det en jungle av informasjon om sektoren spredt på nettet. Utdannings- og forskningsdepartementet ønsker å samle denne informasjonen på ett sted.»¹⁴

En utdypende begrunnelse er at portalen skal være med å øke bruken av IKT og nye læringsressurser i det norske utdanningssystemet. Det heter også at:

«Portalen skal være et hjelpemiddel for alle som har behov for informasjon om utdanning eller opplæring».

Norgesuniversitetet har utvist stor aktivitet for komme med innspill til arbeidet med den norske utdanningsportalen, blant annet gjennom initiativer til nasjonale standarder for nettpublisering av kursinformasjon. Temaet for Norgesuniversitetets leverandørforum i 2001 var for eksempel e-standarder,¹⁵ og Norgesuniversitetet har søkt om midler fra KUP (Kompetanseutviklingsprogrammet), samt direkte fra departementet, for å trekke norske aktører med i felles arbeid på dette feltet.

Selv om Norgesuniversitetet plasserer seg innen en strategi for livslang læring hvor oppdeling av utdanning på forskjellige nivåer (grunn, videregående, høyere) får mindre betydning, tilbyr den flest kurs på høyere nivå. Norsk høyere utdanning preges av spesielle forutsetninger som definerer rammer for Norgesuniversitetets virksomhet. Den viktigste er den

¹³ http://www.eun.org/eun.org2/eun/en/index_eun.html

¹⁴ <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/periodika/aktuelt/045071-280017/index-ram007-b-n-a.html>

¹⁵ Se Norgesuniversitetets nettsted for mer informasjon: <http://universitetet.no/estandarder2001>

gode samordning mellom universiteter og høyskoler, noe som muliggjør at det i det hele tatt kunne opprettes en portal med informasjon om etter- og videreutdanningskurs ved samtlige universiteter og høyskoler. I andre land med sterkere konkurranse mellom forskjellige institusjoner på høyere nivå, er det ikke mulig å opprette en portal med den institusjonelle bredde som vi ser i Norgesuniversitetet. I seg selv bidrar Norgesuniversitetets omfattende oversikt til å innfri informasjonsutfordringen som inngår i reformer for livslang læring. For UFDs arbeid med portalen utdanning.no har Norgesuniversitetet gjort grovarbeidet på høyere utdanningsnivå (se kap. 3 og 4).

Kapittel 3 Arbeidslivets behov for Norgesuniversitetets tjenester

Et viktig formål med Norgesuniversitetet (NU) er å bidra med bedre informasjon om eksisterende etter- og videreutdanningstilbud til virksomheter og individer som søker slik informasjon. Et annet hovedformål er å bidra til utviklingen av tilbud som er tilpasset arbeidslivets behov. For å kunne evaluere strategien og nytteverdien av Norgesuniversitetet, må vi derfor ta utgangspunkt i en forståelse av hvilke kompetansebehov som finnes i arbeidslivet, og i hvordan individer og virksomheter går fram for å dekke sine kompetansebehov. I dette kapitlet skal vi diskutere trekk ved behov og etterspørsel både hos arbeidstakere og virksomheter,¹⁶ og drøfte noen trekk ved virksomhetens arbeid med kompetanseutvikling og opplæring som kan påvirke etterspørselen etter den typen tjenester Norgesuniversitetet tilbyr. Vi drøfter også utviklingen av EVU-markedet som helhet, siden dette også vil påvirke etterspørselen etter Norgesuniversitetets tjenester. Hensikten er altså å diskutere Norgesuniversitetets virksomhet i lys av kunnskap om etterspørselssiden i EVU-markedet. Vi drøfter først behov og læringsstrategier hos arbeidstakerne slik de framstår gjennom ulike utvalgsundersøkelser gjennomført de senere årene, og på bakgrunn av dette drøfter vi behovet for NUs tjenester hos individuelle etterspørrere. Deretter drøfter vi virksomhetenes kompetansestrategier, og NUs virksomhet i forhold til behovene i ulike sektorer og typer av virksomheter. Konsekvensene for Norgesuniversitetets strategier kommer vi tilbake til i kapittel 5.

3.1 Kompetansebehov og interesse for EVU hos arbeidstakerne

Kompetansereformen begrunnes ofte med at det er et stort og økende behov for etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv, på grunn av omstillinger og økt konkurranse i næringslivet, behov for modernisering og effektivisering i offentlig sektor, endringer i teknologi og organisering, hyppigere jobbskifter, nye yrker som oppstår og gamle som forsvinner. Et vanlig argument er også at denne utviklingen fordrer at arbeidstakerne ikke bare har spesialiserte kunnskaper og ferdigheter, men at arbeidslivet også i økende grad stiller krav til generelle kunnskaper for å kunne takle økende kunnskapsinnhold i jobbene og stadige omstillinger. Nordhaug (1998) bruker begrepet metakompetanse, det vil si kompetanse med både lav organisasjons- og oppgavesæregenhet. Det antas at utdanningssystemet er den fremste formidleren av generell kompetanse og metakompetanse, og at arbeidstakerne (og bedriftene) derfor i økende grad vil søke sine kompetansebehov dekket gjennom utdanningssystemet heller enn gjennom andre og mer uformelle læringsstrategier. Et økende utdanningsnivå i befolkningen generelt, og dermed større krav til formalkompetanse i arbeidsmarkedet, antas

¹⁶ Vi avgrenser oss her til behov hos yrkesaktive, mens arbeidssøkernes behov ikke er drøftet.

å trekke i samme retning. Videre antas det ofte at mangel på informasjon og tilrettelagte tilbud utgjør viktige hindringer for deltakelse i EVU. Ut fra slike resonnementer burde interessen for Norgesuniversitetets tjenester være stor og økende, siden hoveddelen av tilbudene som formidles gis av offentlig autoriserte tilbydere, eller tilbydere som er godkjent av partnerne i NU, og derfor antas å være kvalitetssikret i det minste på et institusjonelt nivå, og siden mange av tilbudene er basert på nettbasert læring og andre fleksible læringsmetoder.

Men hva sier egentlig empirien om det opplevde behovet for etter- og videreutdanning hos norske arbeidstakere? I hvilken grad søker de å få dekket disse behovene gjennom offentlige og autoriserte tilbydere? Og i hvilken grad oppleves mangel på informasjon og institusjonell kvalitetssikring som en barriere for å få dekket disse behovene?

Hvor stor er arbeidstakernes interesse for etterutdanning?

I levekårsundersøkelsen fra 1996 (SSB 2002a) sier i alt 54 prosent av de yrkesaktive at de har følt behov for mer utdanning i sin nåværende jobb i løpet av det siste året. Det er særlig høyskoleutdannede som har følt slike behov, og sykepleiere (75%) og lærere (79%) er de som i aller størst grad har følt slike behov. Ufaglærte opplever i minst grad slike behov, blant dem er det bare 32 prosent som har opplevd behov for utdanning siste år. Aldersgruppen 25–44 år opplever de største behovene. I en gjennomgang av andre undersøkelser om interessen for etter- og videreutdanning fant Olberg (2001) at om lag to tredjedeler har et rimelig klart uttrykt ønske om å delta i organisert opplæring/kurs under forutsetning av at de ikke ville tape inntekt.

Bare 39 prosent fikk imidlertid opplæring betalt av sin arbeidsgiver i 1996 (SSB 2002a), med andre ord atskillig færre enn de som opplever behov, eller er interessert. Man må også anta at heller ikke alle som deltok fikk dekket alle sine kompetansebehov. Man skulle derfor tro at det var et stort udekket behov for opplæring og utdanning i arbeidslivet. Levekårsundersøkelsen viser da også at hele 37 prosent er misfornøyd med muligheten for å delta i etter- og videreutdanning. Kvinner er atskillig mer misfornøyd enn menn, og det er i hotell- og restaurantarbeid at det er aller størst misnøye. Funksjonærer på lavere nivå er mest misfornøyd, mens funksjonærer på høyere nivå er mest fornøyd med muligheten til å delta i EVU.

Ved første øyekast kan det altså se ut som om det er et stort og udekket behov for etter- og videreutdanning blant de yrkesaktive, og dermed et stort potensial for å øke etter- og videreutdanningsaktiviteten blant de yrkesaktive, for eksempel ved å informere om EVU-tilbud, og legge forholdene bedre til rette for at arbeidstakerne kan delta i EVU. Det er imidlertid flere forhold som tilsier at en slik påstand er diskutabel.

For det første er det et spørsmål hvor sterk interessen for EVU egentlig er, eller hvor «dypt» interessen stikker. Dette er spørsmål det er vanskelig å få gode svar på, men en indikasjon får vi gjennom Statistisk sentralbyrås tidsbruksundersøkelse i 2000 (SSB 2002b), som har bedt de yrkesaktive prioritere mellom en rekke ulike aktiviteter som de ville foretrekke å bruke tid på dersom de hadde mer tid i hverdagen (se tabell 3.1).

I aldersgruppene 25–59 år ville de fleste prioritere å bruke tid på samvær med familie og venner, fysisk aktivitet og andre fritidsaktiviteter. Bare fem prosent i aldersgruppen 25–44 år ville prioritere å bruke tid på utdanning, og én prosent i aldersgruppen 45–59 år. I

den siste aldersgruppen er det faktisk flere som ville brukt ledig tid på husarbeid enn på utdanning.

I samme undersøkelse har de yrkesaktive også valget mellom fem ulike alternativer til lønnsøkning i sin nåværende arbeidssituasjon (se tabell 3.2).

Bedre permisjonsordninger for etter- og videreutdanning kommer helt nederst på lista over slike alternativer, bare ni prosent ville foretrekke dette alternativet til lønnsøkning, mens langt flere ville foretrekke lengre ferie (33%). Lavere pensjonsalder, kortere arbeidsdager og færre arbeidsdager i uka foretrekkes også av flere. Tarifforhandlingene og den påfølgende streiken i LO-NHO-området i 2000 viste da også at arbeidstakerorganisasjoner som representerer store grupper av arbeidstakere, prioriterer etter- og videreutdanning lavere enn lønn og lengre ferie.¹⁷ Andre undersøkelser indikerer at bare om lag 17 prosent sier at de helt sikkert ville søkt etterutdanning eller kurs dersom de måtte betale deler av utdanningen selv (Dalen 1996, Olberg 2002).

Tabell 3.1 Til de som ofte, noen ganger eller sjelden har ting de ville gjort hvis de hadde bedre tid på hverdagene – hva ville de først og fremst brukt tiden til? 9–79 år og utvalgte aldersgrupper. Prosent

	Alle (9–79 år)	Menn (9–79 år)	Kvinner (9–79 år)	25–44 år	45–59 år
Samvær fam/barn	21	23	19	31	19
Fysisk aktivitet	18	17	20	19	19
Samvær venner	16	13	20	12	12
Annen fritid	16	16	14	14	21
Arbeid m/hage og hus	6	8	3	4	11
Avslapning/TV	5	5	4	4	3
Utdanning	5	4	5	5	1
Yrkesarbeid	2	2	1	2	2
Husarbeid	2	1	2	2	2
Annet	10	9	11	8	10
Antall personer	2518	1290	1228	1068	547

Kilde: SSB 2002b

Tabell 3.2 Hvis du skulle velge mellom fem alternativer til lønnsøkning i din nåværende arbeidssituasjon, hva ville du foretrekke? Yrkesaktive 16–66 år og utvalgte aldersgrupper. Prosent

	Alle	Menn	Kvinner	25–44 år	45–59 år
Lengre ferie	33	35	30	36	32
Lavere pensjonsalder	17	20	14	13	28
Færre arbeidsdager i uka	13	11	30	14	10
Kortere arbeidsdag	11	8	11	13	8
Bedre permisjonsordninger for EVU	9	9	10	10	8
Vi ikke ha noe annet enn høyere lønn	16	16	17	14	13
Antall personer	1554	850	704	830	462

Kilde: SSB 2002b

¹⁷ De viktigste kravene i oppgjøret var lønn, flere feriedager og finansiering av EVU. Etter at LO-ledelsens anbefalte forslag ble nedstemt i uravstemningen, ble lønnstillegg og lengre ferie prioritert i den nye avtalen, mens det ikke ble enighet om bedre finansiering av EVU.

En foreløpig konklusjon kan være at selv om hovedtyngden av arbeidstakerne ved første øyekast framstår som interessert og motivert for deltakelse i EVU, og misfornøyd med de muligheter til får til EVU i dag, er de færreste villig til å gi avkall på lønn eller fritid, eller dekke deler av kostnadene, for å få anledning til å ta mer utdanning. Undersøkelsene peker i retning av at mellom 4 og 17 prosent er villig til å «ofre noe» for å delta i EVU. Relativt få arbeidstakere synes altså å betrakte avkastningen fra deltakelse i EVU som så høy at det er verdt å investere særlig mye i EVU.

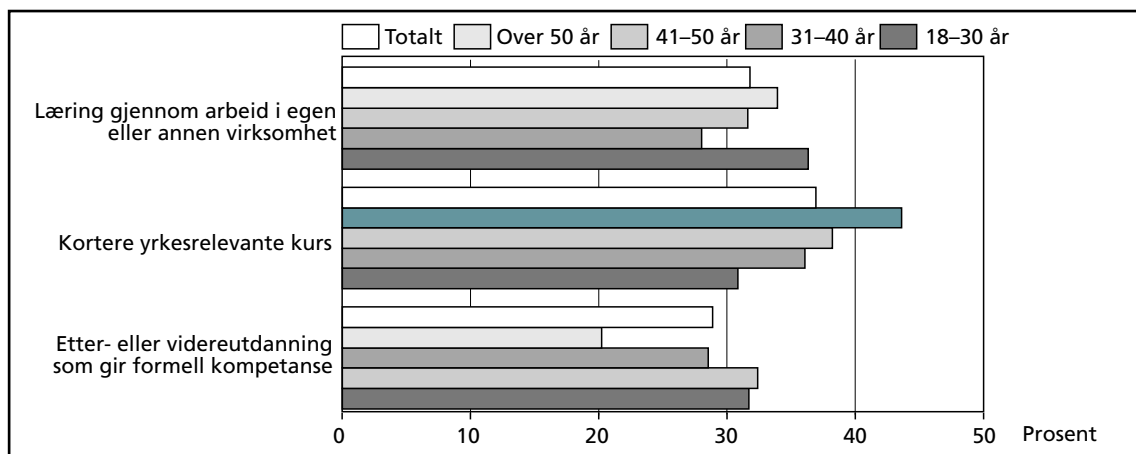
Slike data understøtter på den ene siden en av premissene for etableringen av Norges-universitetet, nemlig behovet for mer fleksible læringsformer som gjør at EVU i større grad kan kombineres med arbeid. På den annen side vil selv fleksible tilbud kreve at det settes av tidsressurser, og hvis dette verken skal gå ut over arbeid eller fritid, forutsetter det enten at arbeidstakerne har slakk og ledige stunder som kan utnyttes, noe som trolig ikke gjelder flertallet av norske arbeidstakere som søker EVU på UoH-nivå, eller aktiv tilrettelegging fra arbeidsgiver i form av redusert arbeidspress i det daglige.

Faglig utvikling er mer enn etter- og videreutdanning

Et annet forbehold når det gjelder interessen for EVU hos de yrkesaktive, er knyttet til skillet mellom læring eller faglig utvikling i bred forstand på den ene siden, og organisert etter- og videreutdanning på den andre siden. Selv om mange er misfornøyd med muligheten for å delta i EVU, er det langt færre (29%) som sier at de er misfornøyd med mulighetene for å videreutvikle seg faglig i jobben (SSB 2002a). Også her er det imidlertid funksjonærer på lavere nivå som er mest misfornøyd (46%), fulgt av ufaglærte (40%). Blant yrkesgruppene er det sykepleiere og lærere som denne gangen er mest fornøyd, her er det bare henholdsvis ti prosent og tolv prosent som er misfornøyd. Vi tolker dette som at faglig videreutvikling ved å lære gjennom arbeidet i seg selv er et gode innenfor mange yrkesgrupper, særlig for de som har utdanning på UoH-nivå.

Dette styrkes av en rekke undersøkelser gjennomført av Fafo, som viser at læringsintensiteten i selve arbeidet er høyere for UoH-gruppene enn for andre arbeidstakergrupper, og

Figur 3.1 Foretrukne læringsmetoder for å dekke egne kompetansebehov. Privat sektor. N=1129.



Kilde: Skule og Reichborn 2000.

at bare en del av dette opplevde kompetansebehovet knyttes til formalisert etter- og videreutdanning (Larsen m.fl. 1997, Skule og Reichborn 2000, Hagen og Skule 2001).

I en representativ undersøkelse blant yrkesaktive i privat sektor svarte for eksempel 87 prosent av de spurte at det er svært viktig eller ganske viktig for dem å lære mer i tilknytning til jobben (Skule og Reichborn 2000). Også dette skulle tilsi at kompetansebehovet og interessen for å lære er svært stor blant de yrkesaktive. På spørsmål om hva slags læringsform de ville foretrekke for å dekke sitt kompetansebehov, svarte en tredjedel at de ville foretrekke læring gjennom arbeid, noe over en tredjedel foretrakk kortere kurs som ikke gir formell kompetanse, mens mindre enn en tredjedel knyttet sitt kompetansebehov til EVU som gir formell kompetanse (se figur 3.1). I offentlig sektor var andelen som ønsket sine kompetansebehov dekket gjennom en formell utdanning høyere, og det er rimelig å anta at dette kan knyttes til lønns- og karrieresystemer som i større grad bygger på formell kompetanse.

Undersøkelsen indikerer likevel at mange foretrekker å dekke størsteparten av sine kompetansebehov på andre måter enn gjennom det formelle utdanningssystemet, noe som tilsier at EVU-markedet for offentlige utdanningsinstitusjoner er langt mer begrenset enn den høye allmenne interessen for læring og etter- og videreutdanning skulle tilsi. Dette støttes også av andre undersøkelser. I en undersøkelse blant Norges største yrkesgruppe, ansatte i varehandelen, svarte under ti prosent at formell utdanning var et svært viktig kompetansegrunnlag i stillingen, mens rundt halvparten svarte praksis og uformell opplæring på jobben. Også blant butikklederne, der «høyskolekunnskap» som markedsføring, logistikk og personalledelse er del av den aktive kompetansen som utøves, var det færre enn ti prosent som mente at formell utdanning var svært viktig (Olberg og Jorfald 2000).

Både manglende vilje til å gi avkall på lønn, fritid eller andre goder for å ta etter- og videreutdanning, og mulighetene for å få dekket de mest akutte kompetansebehovene gjennom internopplæring eller løpende på arbeidsplassen, det vil si gjennom andre former for kompetanseutvikling enn de som formidles gjennom Norgesuniversitetet, tilsier at vekst i EVU-markedet som drives fram av den enkeltes interesse på kort sikt vil bli lav. Vekst i EVU-markedet med utgangspunkt i individuell interesse og prioritering krever grunnleggende holdningsendringer, som enten vil ta lang tid, eller følge av større endringer i arbeidsmarkedet eller rammebetingelsene.

Grunner til å delta i etter- og videreutdanning og Norgesuniversitetets nedslagsfelt

Arbeidstakernes interesse for å delta i ulike typer opplæring og EVU må ses i sammenheng med *hvorfor* de deltar. En viktig grunn til å delta er at opplæring er pålagt av arbeidsgiver. Rundt halvparten av de som sier de har deltatt i kurs, oppgir at dette er pålagt av arbeidsgiver (se tabell 3.3). Slike pålagte kurs kan være knyttet til opplæring i nye produkter eller tjenester, påkrevd sikkerhetsopplæring, sertifisering av ulike slag etc. Rundt halvparten av kursene er også gjennomført i regi av arbeidsgiver (SSB 2002b). Totalt ble 907 personer intervjuet, hvorav 521 menn og 386 kvinner. Når kurset er pålagt av arbeidsgiver, eller når det gjennomføres i regi av arbeidsgiver, må man forvente at innhold og kursleverandør for den enkelte er gitt, og at kompetansebehovene som skal dekkes dermed ikke utløser noen individuell søkeatferd som gjør det interessant å oppsøke Norgesuniversitetets nettsider.

Når det gjelder den individuelle motivasjonen for å delta i kurs, viser flere undersøkelser at for arbeidsmarkedet som helhet, er det klart dominerende motivet for opplæring et ønske om å utføre arbeidet bedre (Skule og Reichborn 2000, SSB 2002b, Larsen m.fl.. 1997). Rundt to tredjedeler av arbeidstakerne oppgir dette som viktigste motiv (se tabell 3.5). Det betyr også at kunnskapskravene i jobben er den viktigste drivkraften bak behovet for etter- og videreutdanning. I jobber der kravene til kompetanse er høye og endrer seg raskt, vil det også være et sterkere behov for etter- og videreutdanning enn i jobber der disse behovene er mindre, eller der kunnskapsbehovene kan dekkes mer effektivt gjennom uformell læring i arbeidet eller gjennom bedriftsintern opplæring (Hagen og Skule 2001). For virksomheter som driver med spesialisert vare- eller tjenesteproduksjon eller har særegent produksjonsutstyr, vil den fremste kompetansen knyttet til det konkrete arbeidet ofte finnes i bedriften selv, eller hos leverandører av produkter og tjenester, og ikke i universiteter og høyskoler. I den grad slik spesialisert kompetanse finnes hos høyskoler og universiteter, vil det ofte være kjent hvilke institusjoner som besitter slik kompetanse, noe som gjør det naturlig å søke direkte til disse institusjonene etter EVU-tilbud, i stedet for å gå veien om omfattende søk på internett. Også i svært kunnskapsintensive virksomheter, som for eksempel forskningsinstitutter eller konsulentbransjen, er det rimelig å anta at mange av kunnskapsbehovene dekkes gjennom det løpende arbeidet (prosjekter). En undersøkelse i staten viste for eksempel at Universitetet i Tromsø lå nesten på bunnen målt i andel ansatte som hadde deltatt i opplæring, og bare midt på treet når det gjaldt tidsbruk. Dette har selvsagt sammenheng med at tilegnelse og utvikling av kunnskap er en integrert del av selve arbeidet.

Ønsket om å stå sterkere på arbeidsmarkedet er det nest viktigste motivet bak opplæring og EVU. I bransjer der det er stor fare for oppsigelser og permitteringer, for eksempel i byggenæringen og mekanisk industri, er dette det dominerende motivet (se for eksempel Opinion 1999). Når arbeidsmarkedet er usikkert, øker altså interessen for å skaffe seg formell kompetanse og papirer som har verdi både ved nedbemanning i egen virksomhet, og for å skaffe seg ny jobb på arbeidsmarkedet utenfor egen virksomhet. Særlig det siste kan bety at

Tabell 3.3 Om kurset var pålagt av arbeidsgiver og om man i så fall fikk permisjon. Yrkesaktive 16–66 år og utvalgte aldersgrupper. Prosent.

	Alle	Menn	Kvinner	25–44 år	45–59 år
Kurs pålagt av arbeidsgiver	53	54	52	51	52
Fikk permisjon for å delta	75	74	76	74	79

Kilde: SSB 2002b.

Tabell 3.4 Andel som mener ulike forhold har stor betydning for om man går på kurs. Yrkesaktive 16–66 år og utvalgte aldersgrupper. Prosent.

	Alle	Menn	Kvinner	25–44 år	45–59 år
Utføre arbeidet bedre	65	60	71	68	61
Bedre stilling på arbeidsmarkedet	21	22	21	25	15
Avansere på arbeidsplass	14	15	14	17	34
Kvalifisering til mer utdanning	12	13	11	10	12
Bedre lønn	9	10	7	9	8
Ønsket ny jobb	4	2	4	5	2

Kilde: SSB 2002b.

ansatte som trues av nedbemanning vil bli mer interessert i kompetanse som etterspørres i mange deler av arbeidsmarkedet, det vil si generell og formell kompetanse. Dette betyr også at i bransjer der det skjer store omstillinger, vil interessen hos den enkelte for den typen tilbud som formidles av Norgesuniversitetet kunne øke. Blant arbeidstakere med videregående eller lavere utdanning er det likevel mange som mener at kurs og praktisk arbeidserfaring har vel så stor verdi som formell utdanning, også når det gjelder å beholde jobben ved omstilling og nedbemanning (Hagen og Skule 2001).

Lønn og karriere er motiver som arbeidstakerne oppgir som mindre viktige for etter- og videreutdanning. Det betyr ikke at arbeidstakerne ikke er opptatt av lønn og karriere, men heller at opplæring og etter- og videreutdanning av generell karakter ofte ikke oppfattes som den viktigste strategien for å oppnå slike goder. I de deler av arbeidslivet der lønnssystemene er individuelle, og karrieresystemene ikke er nært knyttet til formell kompetanse, kan det å skaffe seg spesialkompetanse gjennom arbeidserfaring være en alternativ og vel så effektiv strategi. I de deler av arbeidslivet der formell kompetanse er avgjørende for karriere og lønnstillegg, er interessen for formell utdanning likevel større, noe som viser seg blant annet i at dette er motiver for opplæring som er viktigere i offentlig sektor enn i privat sektor (Skule og Reichborn 2002).

Alt i alt peker motivene for å delta også i retning av at den typen tilbud som formidles gjennom Norgesuniversitetet, bare treffer en del av arbeidstakernes EVU-behov. De peker også i retning av at noen grupper (for eksempel offentlig ansatte) trolig er mer interessert i denne typen tilbud enn andre grupper. Vi må i denne evalueringen avgrense oss fra å analysere motivene i ulike målgrupper, men våre observasjoner peker i retning av at Norgesuniversitetet bør utføre nærmere analyser av målgruppene («segmentere markedet»).

Deltakelse i etter- og videreutdanning på UoH-nivå

I hvilken grad øker antallet som faktisk deltar i formell etter- og videreutdanning på UoH-nivå, og dermed antallet potensielle brukere av Norgesuniversitetets tjenester? I følge Levekårsundersøkelsen 1996 (SSB 2002) er det hvert år 39 prosent av de yrkesaktive (ca 900 000 personer) som har fått «formell utdanning i form av kurs eller liknende» betalt av virksomheten. Gjennomsnittlig antall dager på kurs for de som har deltatt er imidlertid bare 16. Beregninger både av antallet som deltar i ulike former for opplæring og tidsbruken, er imidlertid svært avhengig av hvordan spørsmålet stilles (Hagen m.fl. 2001). I Second International Adult Literacy Survey, som ble gjennomført i 1997–98, ble det spurt om deltakelse i «utdanning eller opplæring» i løpet av de siste tolv månedene. Førtifire prosent av befolkningsutvalget 25–64 år svarte da at de hadde deltatt i yrkesrelatert opplæring.¹⁸ I Norgesuniversitetets egne undersøkelser fra 2001 og 2002 brukes begrepet etter- og videreutdanning, noe som trolig er grunnen til at tallene for deltakelse er langt lavere enn i de fleste andre undersøkelser. Bare 20 prosent av totalutvalget og 25 prosent av de yrkesaktive svarte at de hadde deltatt (Opinion 2002). Nesten halvparten av de som har deltatt sier at de har deltatt på gradskurs, vekttallsgivende kurs eller andre UoH-kurs, noe som tilsier at med denne begrepsbruken har kurs på UoH-nivå en «marksandel» på rundt 50 prosent av EVU-markedet. Tar man utgangspunkt i de undersøkelsene som bruker den videste definisjonen

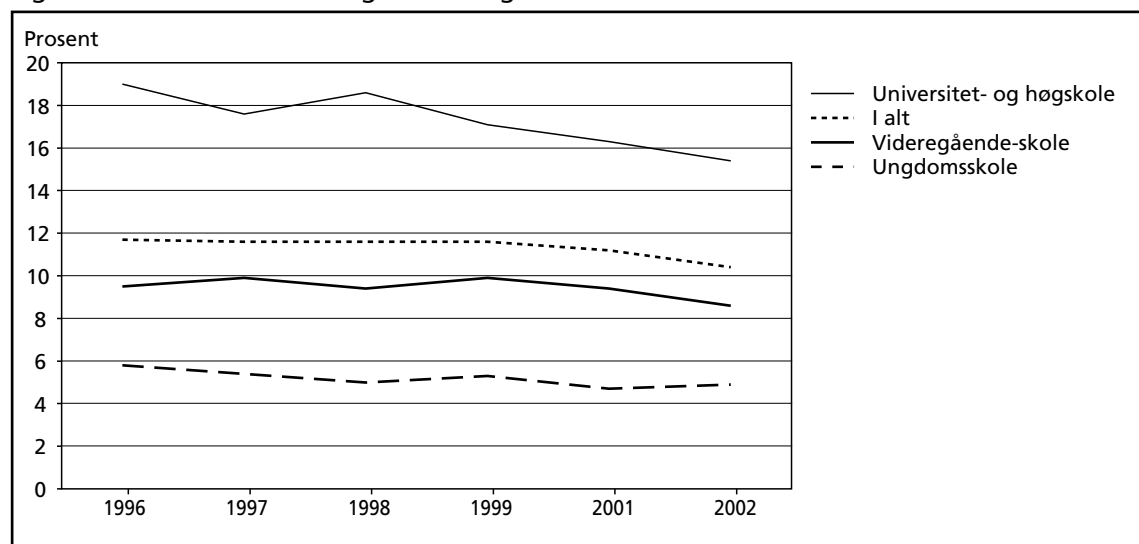
¹⁸ <http://www.oecd.org/xls/M00035000/M00035216.xls>

av opplæring, tilsier det at «markedsandelen» for UoH-kurs ligger rundt 20 prosent. En undersøkelse fra NVI (Skaalvik m.fl. 2000) viste at 16 prosent av kursdeltakerne totalt oppgav at de hadde *kvalifikasjonssiktemål* på UoH-nivå, og at dette gjaldt 18 prosent av de yrkesrettede kursene. Gitt at en del EVU-kurs på UoH-nivå ikke er eksamensrettede, peker også denne undersøkelsen i retning av over 20 prosent markedsandel for UoH. Med denne markedsandelen, og i størrelsesorden 900 000 lønnede deltakere totalt, skulle det bety rundt 180 000 deltakere i EVU på UoH-nivå hvert år.¹⁹ Dette er langt høyere enn statistikken fra universitetenes og høyskolenes EVU-enheter viser (se kapittel 4). Forskjellen kan trolig forklares dels med at en del deltar i ordinære utdanninger, dels at mange trolig deltar i ulike private tilbud på UoH-nivå.

Til tross for mange spådommer om stor vekst i EVU-markedet, er det lite som tyder på at det totale markedet for EVU har vokst de senere årene. Tvert imot peker de fleste indikatorer på en viss reduksjon i EVU-aktiviteten fra midten av 90-tallet og fram til i dag. Den beste indikatoren er trolig utviklingen i kursaktivitet blant sysselsatte, målt i perioden 1996–2002 gjennom Arbeidskraftsundersøkelsen. Denne viser at andelen som deltar i kurs og utdanning har falt gradvis siden 1996, og at deltakelse blant universitets- og høyskoleutdannede har falt mest (se figur 3.2). Også statistikk fra tilbyderne antyder en liknende utvikling.

Data fra AKU i 2000 viser at det da var 330 000, eller om lag 15 prosent av arbeidsstyrken som hadde deltatt på kurs i løpet av de siste fire ukene (Hagen m.fl. 2001). Dette tallet omfatter imidlertid også studenter og skoleelever som arbeider ved siden av studiene, og kursaktivitet som ikke er knyttet til jobben. Tar vi bare med de som fikk lønn mens de deltok på kurset, er det om lag elleve prosent av de yrkesaktive (eller rundt 240 000) som i løpet av siste fire ukene deltok på kurs og utdanning betalt av arbeidsgiver.

Figur 3.2. Deltakelse i kurs og utdanning siste fire uker.



Kilde: SSB Arbeidskraftsundersøkelsen 2002.

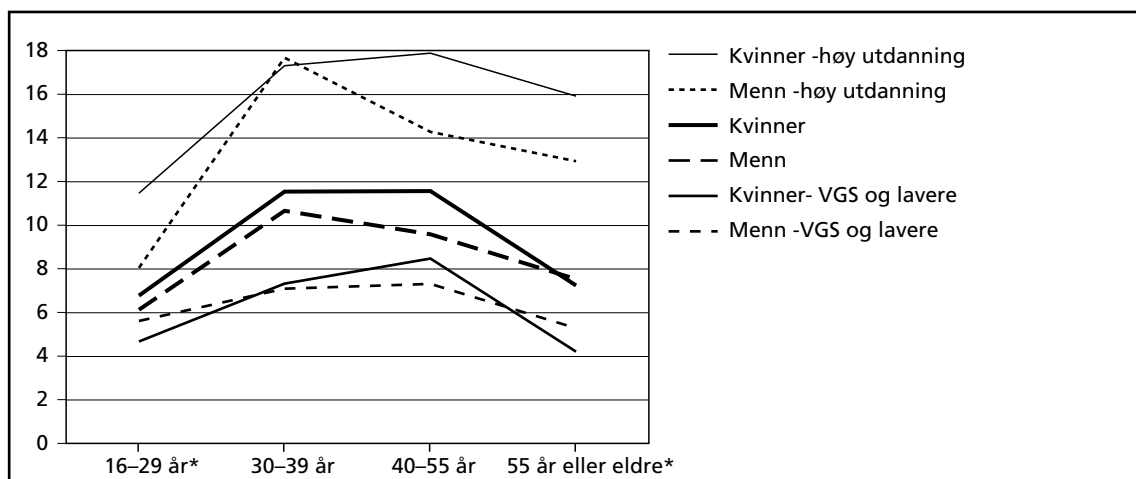
Tallene for 2000 er tatt ut av denne figuren. Deler av datainnsamlingen ble gjort under storstreiken 2000, og totaltallene er derfor trolig for lave.

¹⁹ Vi må ta sterke forbehold om dette tallet.

Selv om andelen som deltar på kurs og utdanning med lønn har falt mest blant de med høyest utdanning, er det store forskjeller mellom ulike alders-, utdannings- og yrkesgrupper og ulike næringer. De med høy utdanning – og ansatte i offentlig forvaltning, helse og sosialtjenester og undervisning – deltar mest, mens eldre med lav utdanning i industri, og tjenesteyting som hotell og restaurantvirksomhet og transport, deltar minst (se figur 3.3 og 3.4). Forskjellen mellom næringsområder speiler trolig også hvorvidt virksomhetene har valgt å organisere sin opplæringsaktivitet på en slik måte at denne aktiviteten fanges opp med begrepet «kurs og utdanning». I noen næringer vil mer av opplæringen foregå uformelt, som veiledning, «sidemannsopplæring» og liknende, mens andre næringer og yrkesgrupper har mer tradisjon for å bruke kursformen.

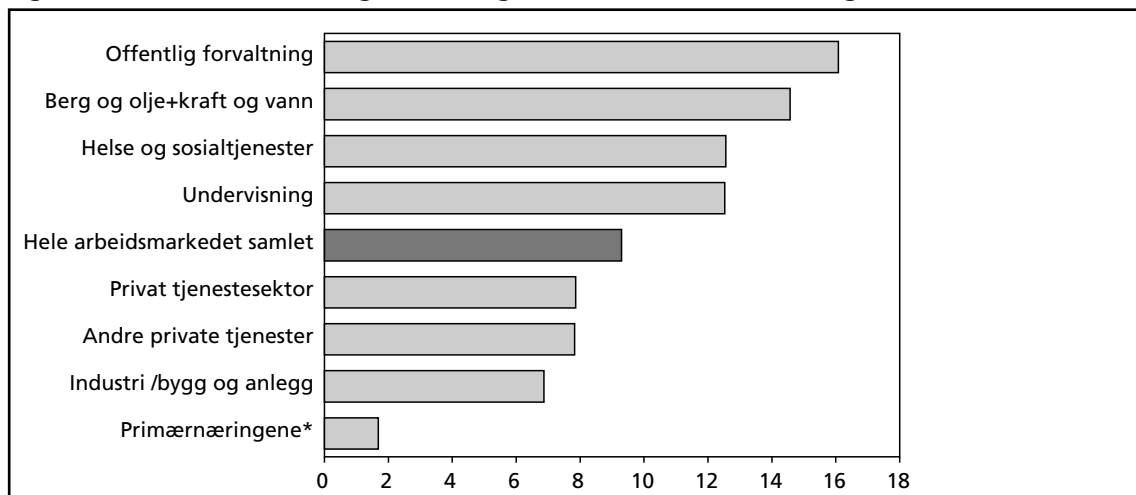
AKU-tallene viser også at det store flertallet av kurs er korte, nesten tre fjerdedeler av kursene har en varighet på mindre enn en uke. Bare rundt 15 prosent av kursene har en varighet på over en måned (se figur 3.5). Mens hovedtyngden av kursene som gjennomføres

Figur 3.3. Deltakelse i kurs og utdanning siste fire uker etter kjønn , utdanning og alder. Prosent.



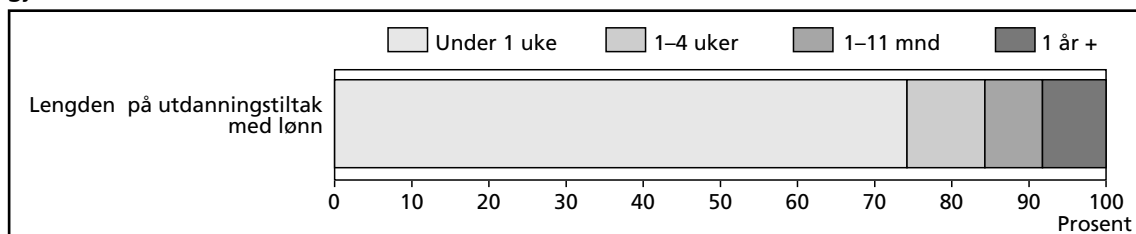
Kilde: SSB Arbeidskraftundersøkelsen 2000.

Figur 3.4. Deltakelse i kurs og utdanning siste fire uker, etter næring. Prosent.



Kilde: SSB Arbeidskraftundersøkelsen 2000.

Figur 3.5. Varigheten på kurs og utdanning med lønn. Prosentandel av det totale antallet gjennomførte kurs.



Kilde: SSB Arbeidskraftundersøkelsen 2000.

Tabell 3.5 Varigheten på kurs tilbudt gjennom Norgesuniversitetet. Antall og prosent Kilde: Norgesuniversitetet*

	En dag eller mindre	Mellom én dag og en uke	Mellom en uke og en måned	Mellom en og tre måneder	Mellom tre og seks måneder	Mer enn seks måneder	Sum
Antall kurs	53	106	21	73	374	765	1 392
Prosent	4	8	2	5	27	55	100

* Oversikten er ikke basert på statistikk om hvert enkelt kurs, men en forespørsel Norgesuniversitetet har gjort blant leverandørene om et grovt anslag for fordelingen. Av 80 leverandører i januar 2003 svarte 24. Norgesuniversitetet oppgir at svarene synes ganske representative, idet de fordeler seg jevnt mellom de ulike typer utdanningsinstitusjoner, og siden det var svar både fra institusjoner som oppgir at de kun har tilbud med varighet over seks måneder, og institusjoner av tilsvarende type som oppgir noen kurs av kortere varigheter. Det er få svar fra utdanningsenhetene i fagforbundene og foreningene. Norgesuniversitetet antar at en nærmere opptelling av tilbudet fra disse, ville gitt en høyere andel korte kurs totalt.

i arbeidslivet er korte kurs, er hovedtyngden av kursene som tilbys gjennom Norgesuniversitetet lengre kurs, det vil si kurs over tre måneders varighet. Som det framgår av tabell 3.5 har over 80 prosent av kursene i Norgesuniversitetets kursdatabase en varighet over tre måneder.

Det er derfor nærliggende å anta at mesteparten av opplærings- og kursaktiviteten i norsk arbeidsliv, målt i antall kursdeltakere, faller utenfor det området der Norgesuniversitetet har sitt tyngste engasjement.

Er mangel på fleksibel opplæring og informasjon viktige hindringer?

Det er gjort relativt lite forskning omkring hindringer for å delta i etter- og videreutdanning. Som nevnt ovenfor er finansiering og avsatt tid en viktig faktor. Dette er imidlertid en faktor som ligger utenfor Norgesuniversitetets umiddelbare handlingsrom. Mer interessant i vår sammenheng er det å undersøke om mangel på informasjon om utdanningstilbud, og mangel på tilpasning og tilrettelegging av tilbudene, er viktige hindringer; siden dette er viktige arbeidsområder for Norgesuniversitetet. En større representativ undersøkelse (Skaalvik m.fl. 2000) viste at blant de som ikke deltok, var manglende motivasjon, mangel på tid og mangel på overskudd de tre grunnene som ble oppgitt av flest, mens «ingen passende kurs» var den fjerde. Tolv prosent av ikke-deltakerne oppgav dette. En tilsvarende undersøkelse blant et representativt utvalg LO-organiserte viste at blant de som ikke var interessert i opplæring, var manglende behov den viktigste årsaken, fulgt av «vanskelig å finne opplæringstilbud som passer». Blant de som var interessert var manglende finansiering nevnt

som hindring av 59 prosent, mens «vanskelig å finne opplæringstilbud som passer» var nevnt av 27 prosent.

Andre studier indikerer at hindringene varierer mellom yrkesgruppene, men at noe er felles. De fleste av disse undersøkelsene indikerer at «vanskeligheter med å ta seg fri fra jobben» er en svært viktig hindring (Skaalvik m.fl. 2000, Hilsen og Grimsmo 1998). Det kan selvsagt ha med finansiering å gjøre, men kan også være knyttet til mangel på tilrettelegging og muligheter for å kombinere opplæring med jobb. En undersøkelse blant håndverksmestere, som ofte er bedriftsledere i svært små virksomheter, indikerte at vanskeligheter med å ta fri var den viktigste hindringen, og at inntektskutt var den nest viktigste hindring (Folkenborg og Nyen 2002). En annen undersøkelse blant ansatte i ti store statlige virksomheter (Berg m.fl. 1999), indikerte at også her var «stort arbeidspress på jobben» den klart viktigste hindringen i alle virksomhetene (her ble det ikke spurt om finansiering). En tredje undersøkelse pekte på at forpliktelser overfor kunder og klienter også var en svært viktig hindring (Hilsen og Grimsmo 1998). Manglende tilpasning og tilrettelegging oppleves altså som en hindring blant en betydelig andel, spesielt dersom vi regner med at en del av de som oppgir at de ikke har tid, også faller i denne gruppen.

Til en viss grad kan tilrettelegging av opplæringen ved bruk av fleksibel undervisning/fjernundervisning bøte på dette problemet. At tilrettelegging er viktig, understrekes også av en undersøkelse blant fire yrkesgrupper i LO, der det ble spurt om betydningen av ulike tiltak for å øke interessen for opplæring. Høy relevans – at opplæringen er tilpasset de praktiske behovene i jobben – var det viktigste for alle de fire gruppene, og dernest at man kunne følge eget tempo, at opplæringen foregikk sammen med kollegaer, på arbeidsplassen og i arbeidstiden. Det er grunn til å tro at disse faktorene er atskillig mindre viktige i Norgesuniversitetets hovedmålgrupper (de som har høyere utdanning), siden deltakelse i ekstern opplæring er mer vanlig blant disse gruppene. Det er likevel verdt å merke seg at i den grad Norgesuniversitetets virksomhet kan medføre bedre tilrettelagte opplæringstilbud, med større relevans og økt tilgjengelighet på arbeidsplassen, vil dette kunne bidra til å øke deltakelsen blant grupper som tradisjonelt ikke deltar mye i EVU, og som derfor har behov for stor grad av trygghet, nærhet til praksis og tilrettelegging.

Når det gjelder mangel på informasjon, foreligger det svært få undersøkelser. I LO-undersøkelsen kom det imidlertid fram at i de gruppene der det er minst vanlig å delta (f.eks. stuepiker), oppleves mangelen på informasjon om opplæringstilbud som størst, men heller ikke her er dette den viktigste hindringen. I grupper som deltar mer (f.eks. grafikere) oppleves ikke informasjon om aktuelle utdanningstilbud som en vesentlig hindring. Vi har ikke representative data som kan bekrefte eller avkrefte om dette har mer generell gyldighet, men dersom det er slik, kan det bety at Norgesuniversitetets tilbud om informasjon passer best for de som i realiteten vil bruke det minst, nettopp fordi de sjelden deltar. Andre yrkesgrupper, som deltar mer, har allerede utviklet informasjonskanaler som gjør at ansatte i mindre grad opplever mangel på informasjon om utdanningstilbud som en hindring.

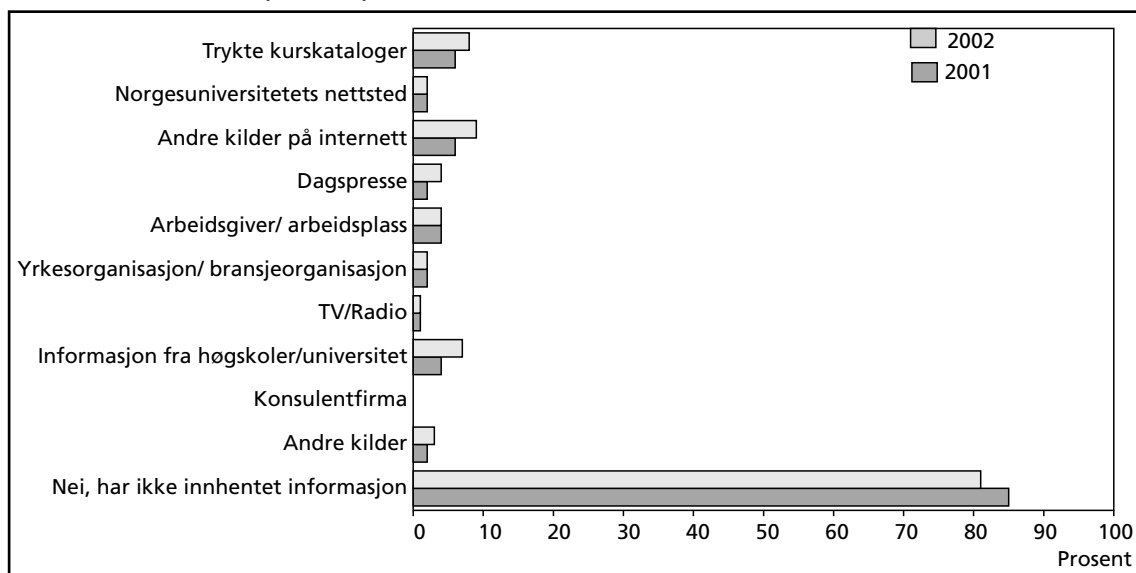
Dette betyr selvsagt ikke at informasjon er uvesentlig for å skape et godt fungerende EVU-marked, men at informasjon om aktuelle tilbud, og spesielt fleksible tilbud som kan redusere problemet med manglende tid, er ett element ved siden av mange andre. Som nevnt ovenfor vil selv fleksible tilbud kreve at det settes av tid, fortrinnsvis i arbeidstiden. Kombineringen finansiering/tid framstår imidlertid som den viktigste hindringen når det gjelder deltakelse i EVU.

Hvem søker informasjon på Norgesuniversitetets nettsider?

Norgesuniversitetet har selv, i mai 2001 og august 2002, fått gjennomført undersøkelser om deltakelse i UoH-tilbud og hvor mange som har søkt informasjon om EVU gjennom ulike kilder. Undersøkelsen viser at 19 prosent av befolkningen over 18 år har søkt etter informasjon om EVU i løpet av siste måned.²⁰ Av de som har søkt slik informasjon er det elleve prosent som har benyttet seg av Norgesuniversitetets nettsider, mens 47 prosent har benyttet seg av andre nettsider. Internett er den mest brukte informasjonskilden av de som er nevnt, men mange benytter seg av flere informasjonskilder. Blant de som benytter seg av internett for å søke informasjon, brukte hele 21 prosent Norgesuniversitetets nettsider. Dette må sies å være en høy andel, særlig tatt i betraktning at Norgesuniversitetet har hatt begrensede midler til disposisjon for markedsføring og annonsering (ca 200 000 i 2000, ca 750 000 i 2001 og ca 1 mill. i 2002 ifølge opplysninger fra Norgesuniversitetet).

Med utgangspunkt i data ovenfor om både utdanningsnivå, behov, motivasjon og deltakelse i ulike yrkesgrupper og sektorer, vil det være rimelig å anta at ansatte i offentlig sektor oftere vil søke etter informasjon om EVU på Norgesuniversitetets sider enn andre grupper. Det er også i offentlig sektor at vi finner store deler av de høyskoleutdannede gruppene, som lærere og sykepleiere, som potensielt burde være mest interessert i Norgesuniversitetets tjenester, også fordi disse yrkesgruppene i større grad enn andre har kompetanse som er generell (en sykepleierjobb eller lærerjobb er eksempelvis forholdsvis ensartet på tvers av ulike sykehus eller skoler) og dermed med mange potensielle tilbydere. Denne antakelsen støttes imidlertid bare delvis av Norgesuniversitetets egne undersøkelser (Opinion 2002).

Figur 3.6 Personer over 18 år – har du innhentet informasjon om etter- eller videreutdanning den siste måneden? (n=1000).



Kilde: Opinion 2002.

²⁰ Undersøkelsen er gjennomført i mai 2001 og august 2002, det er rimelig å anta at andelen som søker informasjon om EVU-tilbud ved universiteter og høyskoler varierer noe i forhold til påmeldingsfrister for de mest brukte tilbudene. Generelt indikerer Norgesuniversitetets egen statistikk over besøkende på nettstedet per uke at august er den måneden som har flest besøkende, i tidsrommet september 2000 – august 2001, men dette kan også skyldes et stigende antall besøkende i perioden som helhet. Vår antakelse er at august er en måned som har et høyere enn gjennomsnittet antall som søker informasjon om EVU.

Undersøkelsen fra 2002 viser at det er yrkesgruppene organisert i Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO) som deltar mest i EVU på høyere nivå (18% mot 10% for hele utvalget). I særdeleshet gjelder det vekttallsgivende kurs. Det er også UHO-gruppene som svarte at de forventet å delta mest i slik EVU i kommende år (23% mot 16% for hele utvalget).

Den høye deltakelsen gjenspeiles imidlertid, litt overraskende, bare i svært liten grad i mer aktiv innhenting av informasjon om etter- eller videreutdanning generelt, og UHO-gruppene er heller ikke mer aktive brukere av Norgesuniversitetets nettsted enn andre grupper i arbeidslivet. En mulig forklaring er at det også for disse gruppene framstår som ganske «gitt» hvilken type etterutdanning de bør ta (eller blir tilbudt fra sin arbeidsgiver), og hvilke universiteter og høyskoler som er aktuelle leverandører inn mot deres bosted og arbeidssted. En annen mulig forklaring er at informasjon om EVU flyter så godt i arbeidsmiljøet at det er unødvendig å oppsøke den spesielt. Vi kjenner ikke data som kan forklare hvorfor de gruppene som deltar mest i EVU på høyskolenivå ikke søker mer informasjon om slike EVU-tilbud enn andre, men det er et tankekors at høyskolegruppene, som i utgangspunktet skulle være svært aktuelle brukere av Norgesuniversitetet, bare bruker tjenestene marginalt mer enn andre grupper.

Undersøkelsen viser også, litt overraskende, at det er gruppene med universitetsutdanning som bruker Norgesuniversitetets nettsider minst, mens de med lavest utdanning bruker dem relativt sett mest, selv om de siste er de som søker minst informasjon om EVU, alle informasjonskilder sett under ett.

Det er også verdt å legge merke til at under halvparten av de som vil ta EVU i løpet av de kommende tolv månedene har innhentet informasjon overhodet. Spørsmålet om informasjonsinnhenting er imidlertid knyttet til de fire siste ukene, og informasjon kan selvsagt ha blitt innhentet på andre tidspunkt. At mye av opplæringsaktiviteten er pålagt fra arbeidsgiver, eller på andre måter gis av fastlagte tilbydere, er trolig også en viktig forklaring.

Arbeidstakernes behov for Norgesuniversitetet

Som vist ovenfor er det høy generell interesse for kompetanseutvikling, opplæring og etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv. Det er imidlertid bare en liten del av disse behovene eller læringsønskene som kommer til uttrykk som etterspørsel etter etter- og videreutdanning i regi av UoH, som er Norgesuniversitetets viktigste virkeområde. En del av dette skyldes at arbeidstakernes motivasjonen ofte er knyttet til praktiske og nære kompetansebehov, som kan dekkes gjennom uformell læring eller bedriftsintern og jobbbrettet opplæring. Forestillingen om at arbeidstakerne vil søke mer generelle kunnskaper og metakompetanse for å kunne være bedre rustet i et omskiftelig arbeidsliv, finner vi få spor av i det materialet vi har sett på.

En del kompetansebehov står også udekkede. En viktig grunn er at få synes villig til å bruke fritid eller gå ned i inntekt for å ta etter- og videreutdanning, noe som ofte kan være nødvendig, gitt eksisterende finansieringsordninger. Selv om rundt 40 prosent av de yrkesaktive deltar i opplæring hvert år, er det aller meste av dette knyttet til korte kurs. Deltakelsen har falt svakt de senere årene, og størst fall har det vært blant dem med UoH-utdanning.

Det er likevel rundt 20 prosent av de som deltar (rundt 180 000 personer) som deltar i EVU på UoH-nivå hvert år. Dette skulle tilsi et stort behov for en tjeneste som

Norgesuniversitetet. Ovenfor har vi likevel pekt på at mange av disse antakelig overhodet ikke søker etter informasjon i forbindelse med deltakelse i EVU. Det skyldes blant annet at den enkelte kan oppleve at det er få alternativer når han/hun skal ta EVU, enten fordi det er bestemt av arbeidsgiver hvilken opplæring eller utdanning som tilbys, eller fordi det bare finnes noen få reelle alternativer å velge mellom. Spesielt bemerkelsesverdig er det at høyskolegruppene i offentlig sektor, med sine forholdsvis store og ganske generelle kompetansebehov, ikke bruker nettstedet mer enn andre grupper.

Det er en utbredt forestilling at mangel på informasjon om aktuelle tilbud er en viktig hindring for deltakelse i etter- og videreutdanning. Det finnes lite forskning om dette, men det som finnes kan tyde på at dette er en større hindring for grupper som har lavere utdanning og som deltar mindre i EVU, enn de grupper som Norgesuniversitetet i hovedsak retter seg mot.

Når det gjelder andre hindringer for deltakelse i EVU, peker mye i retning av at kombinasjonen tid/finansiering er den viktigste hindringen, og mange peker også på mangelen på opplæringstilbud som passer. Sammen med tidsproblemet indikerer det at skreddersøm og fleksible læringsformer som gjør det mulig å kombinere arbeid med etterutdanning, kan være en viktig del av løsningen. Man må dermed anta at det er behov for å spre informasjon om slike tilbud.

Gitt dagens rammebetingelser for EVU (stramt arbeidsmarked, individuelle finansieringsordninger som krever at den enkelte gir avkall på inntekt eller fritid for å kunne delta i egeninitiert EVU), vil mesteparten av etter- og videreutdanningsaktiviteten organiseres og finansieres av virksomhetene. For å forstå etterspørselen etter EVU, er det derfor viktig å forstå hvordan virksomhetene organiserer sin kompetanseutvikling, og hvilke faktorer som påvirker dette.

3.2 Virksomhetenes kompetansebehov og kompetansestrategier

Nedenfor skal vi kort se på en del undersøkelser av virksomhetenes praksis når det gjelder kompetanseutvikling og personalopplæring, for å drøfte hvorvidt Norgesuniversitetets arbeidsområde og tjenester treffer deres behov.

Kompetanseutvikling i privat sektor

I en undersøkelse Nordhaug og Gooderham (1996) gjennomførte i 1319 bedrifter i privat sektor med mer enn fem ansatte, oppgav 54 prosent av bedriftene at de har egne planer for opplæring og kompetanseutvikling, mens 44 prosent rapporterte at de driver systematisk kartlegging av behov for kompetanse blant de ansatte.

I vår sammenheng er det interessant å merke seg at det er en positiv samvariasjon mellom kartlegging av behov for kompetanse og utdanningsnivået i bedriften. Mens bare 21 prosent av bedriftene som ikke har noen ansatte med høyere utdanning foretar kartlegging av kompetansebehov, er andelen 59 prosent i bedrifter som har mer enn 30 prosent ansatte med høyere utdanning.

Undersøkelsen viste at det er interne fagkurs som er det tiltaket som er mest brukt, noe som rimer godt med bildet vi fikk gjennom undersøkelser blant de ansatte. Førtito prosent av bedriftene arrangerte slike kurs i stor eller meget stor grad, mens 37 prosent brukte lærlingeordninger/praksisplasser, 35 prosent intern lederopplæring, 32 prosent eksterne fagkurs, 29 prosent jobbrotasjon og 28 prosent ekstern lederopplæring. Listen er altså dominert av ulike former for opplæring som i hovedsak organiseres internt. På spørsmål om hva slags kompetansebehov bedriftene hadde, ble det tegnet et bredt bilde, der behovet for læringsferdigheter, samarbeidsferdigheter, kreative ferdigheter, fleksibilitet, omstillingsevne, kunnskap om bedriftens organisasjon og kultur og selvstendighet i jobbutførelse var på om lag samme nivå som behovet for fagkompetanse og teknisk kompetanse. Undersøkelsen konkluderer med at «viktige realkompetanser er av en slik art at de læres mer gjennom det faglige arbeidet og kontakten med kolleger, kunder og leverandører, enn gjennom formell opplæring». Både kompetanseaktivitetene som drives og de typene kompetanse det er behov for sett fra bedriftenes side, peker altså i retning av at mange av kompetansebehovene dekkes best og mest effektivt på andre måter enn gjennom samarbeid med utdanningsinstitusjoner.

Videre viste undersøkelsen at «bruken av interne former for kompetanseutvikling som bedriften selv gjennomfører hadde vært på kraftig frammarsj», mens «eksternopplæringen har stått omtrent på stedet hvil».²¹ Også når bedriftene ble spurt om forventet utvikling framover, forutså flertallet en uendret utvikling, eller en moderat vekst i opplæringsaktiviteten. I grove trekk gjaldt dette de fleste bransjene.

Når det gjaldt eksterne leverandører av opplæring inn mot bedriftene (denne delen av undersøkelsen omfattet bedrifter med over 100 ansatte), viste undersøkelsen at blant de 126 viktigste (hyppigst brukte) eksterne kompetanseleverandørene, tilhørte ingen offentlig sektor. Undersøkelsen konkluderer med at «kompetanseoverføringer fra offentlig sektor til næringslivet er nokså ubetydelig, sett i forhold til aktører innenfor den private kompetansesektoren.

Dette støttes av en undersøkelse av personalopplæring i 35 000 norske og europeiske foretak som ble gjennomført av Eurostat i 1999 (SSB 2002c/ Nestler og Kailis 2002). I undersøkelsen svarte 81 prosent av de norske foretakene at de tilbød opplæring i form av kurs, noe som plasserte Norge som nummer fire i undersøkelsen, etter Danmark, Sverige og Nederland, men foran øvrige EU-land. I gjennomsnitt deltok 53 prosent av de ansatte i disse bedriftene på ett eller flere kurs. I de foretakene som ga tilbud om kurs, utgjorde kostnaden for de ansattes kursdeltakelse i gjennomsnitt 1,7 prosent av den totale lønnskostnaden. Tilsvarende tall for EU-landene varierte fra 1,2 prosent i Portugal til tre prosent i Danmark. Universitetenes andel av de eksternt organiserte kursene utgjorde ifølge denne undersøkelsen ti prosent av det totale kurstimetallet. Dette var høyere enn i noen av EU-landene, noe som skulle tyde på at Norge, kanskje litt overraskende, ligger relativt langt framme når det gjelder UoH-sektoren som kursleverandør. Det mest slående trekket er likevel at andelen er så lav i hele Europa.

Andre undersøkelser viser bransjevariasjoner i bruken av ulike eksterne opplæringsleverandører. En undersøkelse i varehandelen (Olberg og Jorfald 2000) viste at selv om de store varehandelskjedene er opptatt av kompetanse og opplæring, er de i stor grad selvforsynte på dette området. Kjedenes opplæringsopplegg var selvorganisert, de var ikke avhengige av offentlige utdanningsinstitusjoner, og heller ikke opptatt av formell kompetanse

²¹ Denne delen av undersøkelsen omfattet bare private bedrifter med mer enn 100 ansatte.

eller eksterne sertifiseringer. I offentlig sektor er bildet ganske annerledes, som vist i neste avsnitt.

En annen, kvalitativ «beste praksis»-studie av opplæring i elleve bedrifter i privat sektor (Larsen m.fl. 1997) viste at den altoverveiende delen av oppmerksomheten i bedriftenes opplæringsaktivitet er knyttet til «introduksjonsopplæring» og «vedlikeholdsopplæring» – det vil si opplæring for å holde tritt med endringer i eksisterende jobber ut fra ny teknologi eller nye formelle krav. Langt mindre oppmerksomhet var viet «videreutvikling» eller opplæring for å ha beredskap til å mestre nye og andre oppgaver, eller for å kunne medvirke i utvikling og forbedring av eksisterende produksjon. Selv disse «beste praksis»-bedriftene brukte altså mesteparten av sine ressurser og bygget hoveddelen av sine opplæringssystemer med tanke på å dekke behovet for jobbtilknyttet kompetanse på kort sikt, mens svært lite ressurser og oppmerksomhet gikk med til å bygge opp kompetanseberedskap. Dette var særlig tydelig for ansatte på lavere nivå i organisasjonen, mens for høyere utdannet personell i høyere stillinger var bildet i noe større grad preget av at skillet mellom «vedlikehold» og «utvikling» var mer flytende, og av at den enkelte ansattes initiativ var mer avgjørende. Også her var hovedtyngden av opplæringsaktiviteten knyttet til interne kurs og jobbopplæring, men for fagspesialister og tekniske og administrative funksjonærer var det større innslag av eksterne kurs. Hovedårsaken var at bedriftenes fagspesialister i større grad må ut av bedriften for å hente kunnskap, samt at det er lite hensiktsmessig å arrangere internkurs for én eller noen få personer. Mer langvarige studier på hel- eller deltid, for eksempel innrettet mot en form for høyskolekompetanse, spilte en svært beskjeden rolle i de fleste bedriftene. Opplæring gitt av bedriftens leverandører av produkter og tjenester spilte derimot en betydelig rolle i et flertall av bedriftene.

Våre intervjuer med virksomheter som deltar i Norgesuniversitetets brukerforum synes å være i tråd med en del av de funn vi har omtalt ovenfor. I intervju med personalansvarlig i en større industribedrift som er verdensledende på sitt område, og som er kjent for å ligge godt an når det gjelder kompetanseutvikling, sies det for eksempel at

«en stor del av kompetansebehovet kan dekkes gjennom intern opplæring, veiledning og prøving og feiling. For ansatte med universitets- og høyskoleutdanning går vi ofte eksternt, og for ansatte med fagbrev bruker vi teknisk fagskole i [nærmeste by] mye. Vi er skeptiske til tilbud som er utelukkende nettbaserte, siden deltakerne går glipp av det sosiale og bygging av nettverk.»

Mesteparten av opplæringsaktiviteten foregår i arbeidstiden. («Det handler om å se hele mennesket, folk skal ha fritid.») I noen former for mer omfattende opplæring (for eksempel teknisk fagskole) er det en deling mellom arbeidstid og fritid. Fagskoletilbudet gis på bedriften, delvis i arbeidstiden og delvis etter arbeidstid.

Når det gjelder informasjon om tilbud på UoH-nivå dekker Norgesuniversitetets kursdatabase bare en del av behovet i bedriften:

«jeg er sjelden på jakt etter det som finnes i den etablerte kurskatalogen. I så fall vet jeg allerede hvor vi finner dette. For ansatte med UoH-utdanning trenger vi stort sett individuell skreddersøm, og da går vi globalt. Da blir Norgesuniversitetet en liten aktør. Da bruker vi tilbud ved IMD i Sveits, London School of Economics, og vi kjørte nettopp en doktorgrad ved Universitetet i [utenlandsk by]. I Norge bruker vi

Handelshøyskolen, AFF og [bransjespesifikk vitenskapelig høyskole], samt høyskolen i [nærmeste by].

Bedriften har altså omfattende nettverk mot tilbydere både i inn- og utland. Likevel oppgir bedriften at de strever en del når det gjelder kontakten med tilbyderne.

«Jeg kunne godt tenkt meg å bruke forelesere fra sosiologisk institutt på NTNU, men det er ikke så enkelt. Det samme gjelder forskningsinstitusjoner. Jeg er veldig interessert i [forskningssenter ved universitetet i Oslo] og ringte [lederen for senteret]. Men da fikk jeg beskjed om at det kosta. .. Det burde være mer kontakt mellom industrien og disse institusjonene».

Når det gjaldt bruk av kompetansetorget, ble bedriften spesielt oppfordret til å prøve det, og de var i utgangspunktet positive, fordi det fantes udekkede kompetansebehov. Personalansvarlig sier :

«Vi ble kontaktet av Norgesuniversitetet og det hørtes veldig spennende ut. Vi har ofte behov som ikke kan dekkes, og det å ta direkte kontakt med utdanningsinstitusjoner kan være vanskelig, jeg vet ikke alltid hvem jeg skal spørre etter.»

Erfaringene var imidlertid ikke spesielt positive :

«Jeg meldte de behovene vi hadde og jeg tok de vanskeligste, de vi hadde jobbet lenge med å få dekket. Det var behov innen planlegging og produksjonsutvikling. På forhånd hadde vi vært i kontakt med NTNU og [bransjespesifikk vitenskapelig høyskole] for å undersøke muligheten for kurs, uten å få respons. Resultatet [av henvendelsen på kompetansetorget] var at ingenting kom ut av det.. Vi fikk et svar fra [den samme bransjespesifikke høyskolen de allerede hadde vært i kontakt med], men det passet ikke målgruppen. Det jeg var på jakt etter er trolig banebrytende og en innovasjon i seg selv.»

Generelt etterlyser hun at tilbyderne blir bedre på skreddersøm, og nevner også private UoH-tilbydere:

«Ofte dukker (tilbyderen²²) opp og skal selge noe. Jeg synes det blir litt for mye business i forhold til innhold og pedagogikk. Du kan komme med en forespørsel, og de lanserer et kurs de allerede tilbyr. Så kan du spørre om noe annet og de foreslår akkurat det samme kurset her og. Da blir jeg litt skeptisk. Vi har kjøpt en del kurs fra BI, men hvis jeg vil ha et kurs fra dem kan jeg gå inn på nettsiden deres eller ringe dem. Vi trenger ikke et Norgesuniversitet til det.»

Når det gjelder den kvalitetssikringen som ligger i Norgesuniversitetet, ved at bare offentlig autoriserte undervisningsinstitusjoner og tilbydere godkjent av partnerne i arbeidslivet deltar, synes dette bare å dekke en del av kvalitetssikringsbehovet. Personalansvarlig la vekt på at

«Når vi velger kursleverandør, går det jo veldig mye på tillit til dem vi kjenner fra før.»

²² Institusjonsnavnet er anonymisert av Fafo.

Det er med andre ord den personlige kjennskapen som er viktig. Generelt om Norgesuniversitetets virksomhet sier hun:

«Norgesuniversitetet er veldig OK, men vi krever mer enn de kan tilby. Særlig på metodikk. Norgesuniversitetet kan tilby kurs som allerede finnes. De burde vært mer med i prosessen, og visst hvem som er eksperter på hva. Hjulpet til med å utvikle metodikken.»

En annen større bedrift i kraftbransjen med 500 ansatte er også positive til Norgesuniversitetet. Bedriften har også høy aktivitet på kompetanseområdet, er aktiv bruker av e-læringsstilbud og har også utviklet en del sikkerhetsrelaterte e-læringsprogrammer selv. Kompetanseavdelingen er den viktigste pådriveren for kompetanseutvikling i bedriften. Bedriften har egne kompetanseteam i hver avdeling og egne prioriterte planer for hver ansatt, som rulleres årlig. Opplæringsansvarlig er selv i gang med et større program på BI som dekkes fullt ut av bedriften, inkludert lønnet tid til opplæring, og oppgir at mange andre får tilsvarende. De jobber mye med å motivere til læring. Kompetanseteamet er behjelpelig med å finne tiltak for den enkelte. Mesteparten av opplæringen foregår i arbeidstiden:

«Folk er mest interessert i det, 85–90 prosent. Hvis de skulle bruke fritida si, tror vi ikke motivasjonen ville vært så stor, folk skal jo ha fritida til andre ting.»

Bedriften antar at cirka 40 prosent av opplæringsbehovet kan dekkes gjennom intern opplæring, men peker også på at for eksempel hospitering og sidemannsopplæring er et tiltak de har hatt gode erfaringer med:

«.. de har jo lært, de har gått side om side med en som kan sveise gassrør, og tar en prøve, og får det sertifisert av en fagskole eller et autorisert elektrofirma som kan sertifisere læringen.»

Lederen for kompetanseutviklingsavdelingen sier at de har funnet flere kurs på kursdatabasen, at den er «oversiktlig og grei», og han er en aktiv bruker av nyhetstjenesten. Kompetansetorget har han imidlertid ikke brukt. Han har et bredt nettverk på tilbydersiden, med høyskole, teknisk fagskole, BI og konsulentselskaper, og bruker også andre nettsteder, som NKN og et regionalt ressurscenter som jobber mye med IKT-baserte tilbud. Han får mye informasjon fra ulike tilbydere, men også han er opptatt av personlig kjennskap til tilbyderne:

«Det er så mange tilbydere. Henvendelser som dumper inn på mail sletter jeg ofte, den personlige kontakten er den som er viktig.»

På tross av egne ressurser og nettverk hadde begge våre informanter i denne bransjen en positiv holdning til Norgesuniversitetets virksomhet. Nettsidene var for dem et greit supplement til andre nettverk og informasjonskanaler. En av informantene etterlyste imidlertid aktører som kunne bistå på en mer praktisk måte med skreddersøm, og en dypere kunnskap om tilbydersiden enn det nettsidene kan tilby. Slike utsagn peker i retning av de begrensninger en tjeneste som i hovedsak er nettbasert har, i forhold til bedriftens totale behov for å få til et godt samspill med etterspørselssiden.

Oppsummeringsvis tyder dette på at større bedrifter i privat sektor:

- Bruker mye intern opplæring, men for ansatte med UoH-bakgrunn brukes mer eksterne kurs enn for andre.
- Har størstedelen av oppmerksomheten på korte kurs, vedlikehold og nødvendig oppdatering av kompetanse, heller enn på omfattende videreutdanning.
- Er på utkikk etter skreddersøm spesielt tilpasset bedriften.
- Er opptatt av personlig kontakt og tillit i forhold til tilbyderne.
- Har bred kontaktflate mot tilbyderne, særlig på bedriftens kjerneområder.
- Bruker private tilbydere og tilbydere som er utenfor Norge, i tillegg til de som er Norgesuniversitetets leverandører.

Opplæringsvirksomhet i små bedrifter

Når det gjelder små bedrifter, viser internasjonal forskning at de i større grad enn store bedrifter organiserer opplæringsaktiviteten sin på mindre organiserte og formelle måter (Trouvé 2001). Forskjellene på små og større bedrifter er imidlertid mindre i Norge enn i mange andre land, når det gjelder deltakelse i kurs og opplæring (Folkenborg og Nyen 2002). At små bedrifter driver noe mindre opplæring og utdanning enn store bedrifter, har mange forklaringer. For det første er arbeidet mindre formalisert og funksjonelt oppdelt. Dette gjelder også læring og kompetanseutvikling, som vanligvis er ivaretatt av bedriftsleder sammen med andre faglige og administrative oppgaver. De har sjelden egne personalansvarlige, som ellers gjerne er pådrivere for organisert opplærings- og utdanningsvirksomhet. Enda viktigere er det at små bedrifter er sårbare i forhold til å trekke personer ut av produksjonen for å gå på kurs, både på grunn av små marginer og forpliktelser ovenfor kunder. Ved å organisere opplæringsvirksomheten uformelt, som veiledning og sidemannsopplæring, blir konsekvensene mindre. Videre vil de små bedriftene ha dårligere muligheter til å bestille skreddersydde kurs, dersom de ikke samarbeider gjennom bransjeforening eller liknende. Endelig lever småbedrifter i større grad «fra hånd til munn», og færre har langsiktige, strategiske planer som også innebærer langsiktige planer for kompetanseoppbygging eller kompetanseberedskap.

Selv om det er lite forskning på dette området, tyder enkelte undersøkelser på at mangel på informasjon og tilpassede kurs ikke nødvendigvis er en stor barriere. En undersøkelse blant mestere²³ viste for eksempel at mesterne selv ikke opplevde at de hadde store udekkede kompetansebehov (Folkenborg og Nyen 2002). Tre fjerdedeler hadde deltatt på kurs i løpet av de siste to årene, der leverandører og håndverkerforeninger/laug var de viktigste kursarrangørene, bare ti prosent var utdanningsinstitusjoner. Kursene dreide seg i hovedsak om produkter og materialer, og arbeidsteknikker, mens et mindretall dreide seg om mer generelle temaer som lov- og regelverk, økonomistyring og markedsføring. Kursene reflekterer såle-

²³ En fjerdedel av mesterne jobber i enkeltmannsforetak, mens 80% jobber i bedrifter med 15 eller færre ansatte. 84% er bedriftsleder eller faglige ledere, og nesten like mange eiere, og gruppen representerer dermed et bedriftsperspektiv.

des en «produksjonsorientering» og kortsiktig nytteorientering tilsvarende den vi beskrev i de større bedriftene. I tillegg ble mange kompetansebehov dekket gjennom uformelle læringsmetoder i det daglige, for eksempel lesing av fagblader og tidsskrifter, kontakt med andre i faget, med kunder og med leverandører, og ved deltakelse på bransjearrangementer. Innteksttap og vanskeligheter med å ta fri fra arbeidet var de viktigste hindringene for å delta i kurs og annen opplæring. Førti prosent sa også at det var vanskelig å finne opplæringstilbud som passer, like mange at det var lang reisevei, og 30 prosent at de visste for lite om tilbudet. Undersøkelsen konkluderte likevel med at hindringene ikke først og fremst var knyttet til dårlig tilbud eller dårlig markedsføring av tilbudene. Når det gjaldt tilrettelegging, viste undersøkelsen at det store flertallet ønsket kurs basert på samlinger, mens en tredjedel ønsket en kombinasjon av internett og samlinger. Det utbredte ønsket om fysiske samlinger har trolig sammenheng med at enkeltmannsforetak og småbedrifter i større grad enn ansatte i store bedrifter ønsker å bygge ut og opprettholde faglige miljø og nettverk i forbindelse med kurs, i mangel av å ha slike miljø internt.

Vekten på uformell læring i småbedriftene, vanskeligheter med å gi fri, stor grad av produksjonsorientering og høye krav til kortsiktig praktisk nytte og relevans av opplæring i småbedriftene, kombinert med lite tid til personalarbeid generelt, gjør at bedriftsledere (som også er personalledere) trolig i mindre grad enn andre søker informasjon om standardiserte kurs i Norgesuniversitetets kursdatabase. Kompetansetorget kunne i utgangspunktet være et godt alternativ for å få tilgang til skreddersydde kurs for de små bedriftene, som kanskje ikke har ressurser og nettverk til å gå inn i en tett dialog med store tilbydere. Den manglende bruken av kompetansetorget synes imidlertid å tyde på at dette konseptet ikke treffer godt. Vi har ikke data som sier om dette skyldes at Norgesuniversitetet er lite kjent/markedsført, men det er naturlig å tro at dette ikke er eneste årsak til at svært få har brukt kompetansetorget. En årsak kan være at skreddersøm tross alt krever innsats fra virksomheten, både i forhold til det å definere behovene, i forhold til å forklare dem for leverandøren, og muligens også i forhold til å ta i bruk interne lærekrefter. En viktigere forklaring kan være at hovedtyngden av kursene i de minste virksomhetene dreier seg om kunnskap som Norgesuniversitetets leverandører ikke har, det vil si kurs med et kunnskapsinnhold som er bransjespesifikt og praksisnært, og der det ikke er mange kursleverandører å velge mellom (for eksempel produktkurs). Dersom internett brukes som informasjonskanal, vil mange kunne velge å gå rett til de leverandørene som er kjent i bransjen eller innenfor yrkesgruppen. En tredje hovedårsak er at mindre foretak vanskelig kan få skreddersydde tilbud uten å samarbeide med andre, for eksempel gjennom bransjeorganisasjoner av ulike slag. I slike tilfeller vil det trolig være representanter for slike bransjeorganisasjoner som søker informasjon, heller enn den enkelte småbedrift.

Etter- og videreutdanning i kommunene

En undersøkelse av kommunenes praksis når det gjelder kompetanseheving (Larsen m.fl. 1997)²⁴ viste at opplæringsvirksomheten var lite plan- og målstyrt, dels fordi det ikke fantes opplæringsplaner i rundt halvparten av kommunene (særlig de små), og dels fordi det som

²⁴ Undersøkelsen er basert på personlige intervjuer med opplæringsansvarlige og andre nøkkelpersoner i 7 kommuner og to større spørreundersøkelser til ansatte og tjenestestedsledere.

fantas i liten grad var koplet til virksomhetsplaner og budsjett. Beslutninger om deltakelse i opplæring er i stor grad desentralisert og tas langt «nede» i organisasjonen, i samspill mellom den enkelte og nærmeste leder. Kortsiktige, men nødvendige behov for opplæring styrte mye av aktiviteten, for eksempel tilpasninger til ny teknologi, nye arbeidsformer og nye lover og forskrifter. Lederne tar initiativ til om lag halvparten av kursene, og hovedtyngden av dette var etterutdanning rettet mot vedlikehold av kompetanse gjennom kortere kurs, og bare i svært begrenset grad videreutdanning av mer omfattende karakter. Når det gjelder videreutdanning av mer omfattende karakter, skjedde det ofte på initiativ fra den enkelte ansatte.

Det var betydelig variasjon mellom kommunene etter i hvilken grad de selv arrangerte opplæring internt eller om de benyttet eksterne leverandører, og kommunestørrelse syntes å være avgjørende. Små kommuner benyttet i større grad eksterne leverandører enn de større, men hadde mindre organisert opplæringsaktivitet. I de større kommunene finnes betydelige fagmiljøer internt, som også benyttes til opplæring av andre, samtidig som kompetanse i både det å utvikle og arrangere kurs er til stede i organisasjonen. Noen småkommuner oppnådde noe av det samme gjennom interkommunalt samarbeid.

Undersøkelsen viste også at opplæringsvirksomheten var sterkest rettet mot profesjonstunge grupper innenfor helse og sosial og undervisning. Profesjonenes etter- og videreutdanning foregikk som oftest i ekstern regi, og uten engasjement fra arbeidsgiver utover å gi permisjon med eller uten lønn. Kortere etterutdanningskurs ble ofte organisert av profesjonene selv, for eksempel sykepleierforbundet, legeforeningen, NITO, Helse- og sosialforbundet etc, men også en rekke andre aktører, som fylkesmannen, fylkeslegen, utdanningsdirektøren, regionale sykehus m.v. Høyskolene er altså en aktør blant mange. Større kommuner og fylkeskommuner arrangerer også noe av den mindre spesialiserte profesjonsrettede opplæringen internt. Lederopplæring foregikk i økende grad som en integrert del av organisasjonsutviklingsprosesser.

Undersøkelsen viste videre at det i en del kommuner var «en bevisst dreining av opplæringsvirksomheten i intern retning, med sikte på å bygge opp interne læringsarenaer, utnytte kompetanse i organisasjonen, og utvikle en kompetanse som blir mer anvendbar i forhold til oppgavene som skal løses». Også andre tiltak rettet mot å «reduere den eksterne kurskulturen» ble observert. I spørreundersøkelsen svarte både tjenestestedslederne og de ansatte at organisert veiledning og interne kurs var viktigere for å utvikle de ansattes kompetanse enn eksterne kurs. Få kommuner så likevel for seg at EVU-aktiviteten bare skulle være intern, da dette ville øke faren for innadvendthet og mangel på eksterne impulser.

Hindringer som ble framhevet var særlig en stram budsjettsituasjon og mangel på midler til vikarer, som ble tatt over driftsbudsjettet og ikke opplæringsbudsjettet. Mangel på tid og tilrettelegging fra arbeidsgiver var også en viktig hindring. Mangel på informasjon om opplæringstilbud eller problemer med skreddersøm, er ikke identifisert som hindring. Fagforeninger og profesjonsforeninger var mange steder aktive pådrivere for å få laget opplæringsplaner, men dårlig oppfølging og manglende budsjetter gjorde at mange tillitsvalgte var frustrert.

I forhold til Norgesuniversitetets virksomhet ser vi igjen at en god del av opplæringsvirksomheten trolig faller utenfor kursdatabasen og kompetansetorget. Interne kurs, en del korte eksterne kurs og kurs organisert av profesjonene vil trolig i begrenset grad utløse behov for søk i kursdatabasen eller kompetansetorget, siden mange av tilbyderne faller utenfor data-

basen. Store kommuner og interkommunalt samarbeid gjør at en del av kompetanseutviklingen vil foregå internt, som skreddersøm, og i organisasjoner som har ressurser og nettverk til selv å ta kontakt med aktuelle tilbydere for å diskutere skreddersøm. Kursdatabasen burde imidlertid passe godt for de som tar individuelt initiert videreutdanning av mer omfattende karakter. Mye av dette er knyttet til profesjonene og profesjonsorganisasjonene, og deres nettsider kan vel ofte være et like naturlig startsted som Norgesuniversitetets nettsider. Den «nisjen» som blir igjen for Norgesuniversitetet som portal, kan være forholdsvis begrenset.

Etter- og videreutdanning i staten

En undersøkelse av EVU i staten fra 1998 (Berg m.fl. 1999) konkluderte med at det er gode ordninger for etter- og videreutdanning i sektoren, målt både i omfang og i ansattes tilfredshet. Også her ble det identifisert en høy grad av produksjonsorientering i opplæringsvirksomheten, med mange kortsiktige tiltak knyttet til faglig oppdatering på eget arbeidsfelt, samt dataopplæring. Undersøkelsen viste imidlertid at mange av disse tiltakene gav både personlig utvikling og resulterte i en bedret posisjon på arbeidsmarkedet for de ansatte.

Et særtrekk i staten sammenliknet med privat sektor og kommunene er at mange virksomheter i løpet av de siste 10–15 årene har lagt ned eller endret den interne etatsutdanningen (som har mindre verdi på det eksterne arbeidsmarkedet) i retning av å knytte den sterkere til det offentlige utdanningssystemet. Blant eksemplene her er Skatteetaten, som har erstattet den gamle Skatteetatsskolens saksbehandlerskole med et nytt grunnopplæringsprogram som gir vektall ved Høgskolen i Agder, Politiet, som har erstattet politiskolen med Politihøgskolen, og Forsvaret, som er i ferd med å konvertere sine krigsskoler til mer eller mindre ordinære høyskoler. De fleste av de nye høyskolebaserte tilbudene er likevel skreddersydd i forhold til de ulike etatenes behov, og ivaretar ofte en stor del av etter- og videreutdanningstilbudet. Man må anta at høyskolene ser på statlige virksomheter som gode og interessante samarbeidspartnere for skreddersydde tilbud, siden det er mange ansatte og forholdsvis forutsigbare behov, noe som gjør det enkelt å planlegge og enklere å til få et godt forhold mellom studenttall og de ressurser som nedlegges for å tilpasse tilbudene.

Parallelt med nedbyggingen av obligatorisk etatsutdanning, har det skjedd en desentralisering av opplæringsvirksomheten, som del av en personalpolitikk som skal gi den enkelte virksomhet og leder større innflytelse og handlingsrom, og gi den enkelte virksomhet mulighet til å styre kompetanseutviklingen mer ut fra lokale behov. Desentralisering og nedbygging av etatsutdanninger fører til at sentraliserte opplæringstilbud bygges ned, til fordel for et større mangfold av lokale varianter. Denne utviklingen betyr imidlertid også større utfordringer i forhold til å drive strategisk kompetanseplanlegging på sentralt nivå. Særlig fagforeningene gav i undersøkelsen uttrykk for at kompetanseutviklingen kan bli for kortsiktig, og reduseres til rent vedlikehold av kompetanse som resultat av denne utviklingen. Undersøkelsen viste at 20 prosent av 158 virksomheter hadde utarbeidet opplæringsplaner som omfattet hele virksomheten, mens ytterligere 34 prosent hadde utarbeidet planer som omfattet deler av virksomheten. Dette var betydelig mer enn i en tilsvarende kartlegging i 1993, da det bare var 27 prosent som hadde kompetanseplaner. En del av kompetanseplanene hadde imidlertid mer preg av å være policydokumenter enn opplæringsplaner med konkrete tilbud. Medarbeidersamtaler var også forholdsvis utbredt, mellom 24

prosent og 84 prosent av de ansatte hadde deltatt i slike, men bare et lite mindretall av slike samtaler hadde resultert i konkrete opplæringsplaner for den enkelte ansatte. Undersøkelsen konkluderer med at mesteparten av opplæringen er basert på kommunikasjon mellom leder og ansatt i det daglige arbeidet.

Et annet særtrekk i staten er at deltakelse i opplæring i enda større grad enn i andre sektorer skjer på den enkelte ansattes initiativ. De ansattes egne prioriteringer er imidlertid også her knyttet til å gjøre en bedre jobb, som fører til at hovedtyngden velger opplæring som er nært knyttet til arbeidet.

Når det gjelder ordinære EVU-tilbud i regi av universiteter og høyskoler, peker undersøkelsen på at dette er tilbud som «få har anledning til å delta på, som tar mye tid og ressurser og som det ikke alltid er lett å se relevansen av i forhold til dagens oppgaver». Det betyr trolig også at arbeidsgivers interesse for å prioritere denne formen for videreutdanning er mer begrenset enn interessen for å prioritere nødvendig etterutdanning og oppdatering av mer begrenset karakter. Videre pekes det på at virksomheter med mange høyt utdannede i mindre grad er opptatt av å formalisere EVU enn virksomheter der lavt utdannede dominerer. Blant de høyt utdannede er det vel så mye en etterspørsel etter å få være med på kvalifiserende oppgaver og prosjekter, eksempelvis deltakelse i arbeid med stortingsmeldinger i departementer. Den læringen som skjer gjennom arbeidet i slike sammenhenger gir også karrieremessig uttelling, noe som ikke alltid er tilfellet for uformell læring blant lavt utdannede.

Når det gjaldt hindringer for å delta i etter- og videreutdanning, viste undersøkelsen blant ansatte at stort arbeidspress på jobben var den viktigste hindringen i alle virksomhetene, mens familieforpliktelser var det nest viktigste. Mangel på informasjon om utdanningstilbud ble ikke undersøkt spesielt, men rapporten diskuterer problemet med «for mye informasjon» som problem. Løsningen som diskuteres er at den enkelte leder i større grad setter generell informasjon om etter- og videreutdanningstilbud inn i virksomhetens kontekst, det vil si vurderer relevans og kvalitet i forhold til virksomhetens behov. Heller ikke mangel på tilrettelegging er kartlagt spesielt som hindring, men vekten på arbeidspress og familieforpliktelser tyder på at det er stort behov for å tilrettelegge bedre for å kunne kombinere arbeid med etter- og videreutdanning.

I forhold til behovet for Norgesuniversitetets tjenester peker dette i retning av at det fortsatt er stort behov for et arbeid som fører fram mot bedre samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og virksomheter, om skreddersydde og godt tilrettelagte tilbud, spesielt i lys av nedbyggingen av etatsutdanningene. Virksomhetene er imidlertid store (eller knyttet opp til større virksomheter), noe som gjør at de har ressurser og nettverk til å finne fram til samarbeidspartnere i høyskolesektoren uten for eksempel å gå veien om kompetansetorget. Desentraliseringen av kompetanseutviklingen medfører at det vil kunne bli noe større behov framover for å dekke spesielle behov i den enkelte lokale virksomhet, som ikke dekkes av de store, sentralt organiserte skreddersydde høyskoletilbudene.

Når det gjelder kursdatabasen er det rimelig å anta at personalansvarlige i de enkelte virksomheter vil ha en viss oversikt over aktuelle tilbydere med spesialkompetanse innenfor virksomhetsområde, men at basen vil kunne være et nyttig tilleggsverktøy.

Oppsummering av virksomhetenes behov for Norgesuniversitetet

Både i privat, statlig og kommunal sektor er mye av opplæringsaktiviteten organisert internt, og preget av kortsiktig produksjonsorientering. Det er få tegn til kompetansestrategier som fokuserer på sterk økning av generell kompetanse eller metakompetanse, og dermed økende bruk av universiteter og høyskoler. Snarere er det en tendens til at mer av opplæringen foregår internt, og at det stilles klarere krav til praktisk nytteverdi. Et unntak er staten, der etatsopplæringene utvikles til fordel for tilbud i regi av offentlige UoH.

I privat sektor er de fleste kursleverandørene private, ofte med spesialkompetanse som ikke finnes ved UoH. Noen av disse tilbyderne faller ikke naturlig inn under Norgesuniversitetets virksomhetsområde, noe som gjør at NU bare kan bistå bedriftene med en begrenset del av deres kompetansebehov. Når kjernevirksomheten skal utvikles, vil bedriften ofte vite hvilke leverandører som er aktuelle og gå direkte til dem, heller enn via Norgesuniversitetet.

I kommunene foregår mye av EVU-aktiviteten på høyere utdanningsnivå i regi av profesjonene, som ikke ser ut til å ha særlig behov for Norgesuniversitetets tjenester. Store statlige virksomheter har ofte samarbeidspartnere på høyskolene og trenger heller ikke gå via Norgesuniversitetet, forutsatt at de ikke er opptatt av å søke nye kursleverandører og ønsker å orientere seg noe bredere. Desentraliseringen av personalansvar og opplæring kan imidlertid innebære et økende behov fra denne sektoren, i forhold til kompetansebehov som dekkes av etablert samarbeid.

Skreddersydd opplæring for større virksomheter ser ut til å være et fenomen på frammarsj, til erstatning for å sende enkeltindivider på eksterne kurs. I den forbindelse har virksomhetene behov for informasjon om tilbyderne. Mange større virksomheter har likevel et omfattende kontaktnett blant tilbyderne, også med tilbydere som ikke faller inn under Norgesuniversitetets arbeidsområde. Våre informanter (personalansvarlige i store virksomheter) mente Norgesuniversitetet var et positivt tilskudd i forhold til å skaffe informasjon om tilbyderne, men ingen av dem hadde NU som viktigste informasjonskilde.

Når det gjelder utviklingen av skreddersydde tilbud, var personlig kontakt den foretrukne strategien. Kompetansetorget ser ikke ut til å treffe et stort behov. Utviklingen av skreddersydde tilbud foregår i tett interaksjon mellom bedrift og tilbyder.

De minste bedriftene organiserer i enda større grad opplæringen uformelt eller som korte, praktisk orienterte kurs. Disse bedriftene har sjelden egne personalledere, og mindre tid vies til opplæringsspørsmål. Disse bedriftene vil antakelig i mindre grad enn de store finne fram til og være interessert i å bruke både kursdatabasen og kompetansetorget. Vi vil derfor anta at personalledere i større virksomheter er mer aktive brukere av Norgesuniversitetets nettsider enn ledere i små virksomheter. Ikke minst gjelder dette nyhetstjenesten, som antakelig fanger best hos de som jobber med opplæring på heltid.

3.3 Rammebetingelser for utviklingen av etter- og videreutdanningsmarkedet

De undersøkelser som er vist til ovenfor gir et øyeblikksbilde av arbeidstakeres og virksomheters kompetansebehov og kompetansestrategier, og av enkelte trekk ved etterspørselen etter

EVU på UoH-nivå. De fleste data er samlet inn i perioden 1995–2002, det vil si i en periode preget av vekst i økonomien og antall sysselsatte, og de gir således et øyeblikksbilde av slike forhold rundt årtusenskiftet.

Det er likevel viktig å være oppmerksom på at både arbeidstakernes og bedriftenes strategier påvirkes av mer grunnleggende rammebetingelser for EVU-markedet som helhet. Vi skal kort nevne fire slike rammebetingelser som på litt lengre sikt kan påvirke dette bildet:

1. Situasjonen på arbeidsmarkedet har trolig stor innflytelse på arbeidstakernes interesse for EVU, både motivasjonen for å delta og hva slags type EVU de er interessert i. Det er også den rammebetingelsen som kan svinge hurtigst. I de gode tidene som har preget perioden 1995–2002, har det vært enkelt å få arbeid og å skifte jobb for det store flertallet, også dersom de ikke har hatt de mest ettertraktede formelle kvalifikasjonene. I 2003 og 2004 forventes det at arbeidsledigheten vil øke en del, noe som kan øke interessen for EVU og rette den mer inn mot formell kompetanse. Tross den forbigående ledigheten, forventes arbeidsmarkedet å være forholdsvis stramt også i årene framover, selv om det vil kunne oppstå ledighet og en mistilpasning av kompetansen i forbindelse med redusert sysselsetting i industrien, IT-næringen og enkelte andre næringer og økt behov for arbeidskraft i offentlig og privat tjenesteyting. Det er likevel en rimelig antakelse at holdningene hos flertallet av de yrkesaktive til EVU vil forbli relativt stabile, og ikke gi grunnlag for brå skift i etterspørselen etter EVU fra enkeltindivider.
2. Den enkeltes rammevilkår for deltakelse i EVU: Som vist ovenfor kan interessen for EVU være følsom for endringer i finansieringsordningene. Når det gjelder endringer i disse, har partene i arbeidslivet og myndighetene mislyktes i en rekke forsøk på å få til slike ordninger de senere årene, både i tariffoppgjørene og gjennom offentlige utvalg. Det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan endringene i Lånekassens betingelser vil slå ut, men trolig er endringene for små til å få store virkninger.
3. Demografisk utvikling: Gjennomsnittsalderen i arbeidsstyrken øker i årene framover. Siden eldre arbeidstakere generelt er mindre interessert i omfattende EVU, er dette en faktor som isolert sett kan redusere interesse og deltakelse i EVU. Noe av dette kan kompenseres gjennom seniorpolitiske tiltak som fokuserer på eldre arbeidstakere, men trolig skal det mye til for å motvirke den tunge demografiske trenden på en slik måte at den totale deltakelsen i EVU vil øke.
4. Utdanningsnivået i befolkningen er stigende, noe som isolert sett vil øke interessen for EVU totalt, og spesielt på høyere nivå, siden høyt utdannede generelt er mer interesserte og deltar mer, og siden flere vil få slik utdanning.
5. Næringsstrukturen: Nedbygging av tradisjonell industri kan gå parallelt med oppbygging av mer kunnskapsintensive næringer, noe som isolert sett vil kunne øke interessen for EVU, siden slike bedrifter har mer aktive opplæringsstrategier.

I tillegg til disse faktorene vil det være en rekke andre, blant annet kan retten til inntak til UoH på grunnlag av realkompetanse senke terskelen og bidra til økt motivasjon for EVU hos den enkelte. Videre øker gradvis andelen av befolkningen som er fortrolig med IKT generelt og IKT-basert læring spesielt. Innenfor rammene av denne evalueringen kan vi ikke si mer om hvordan disse faktorene samlet vil slå ut, men siden de fleste av dem (med unntak

av endringer i arbeidsmarkedssituasjonen) virker relativt sakte, er det vår vurdering at det ikke er rimelig å forvente dramatiske virkninger på etterspørselen etter EVU de nærmeste årene.

3.4 Oppsummering

Vi startet dette kapitlet med å stille noen spørsmål om kompetansebehov og kompetansestrategier hos arbeidstakerne og virksomhetene, for å kunne ha et utgangspunkt for å diskutere Norgesuniversitetets bidrag til å skape et mer velfungerende kompetansemarked. Nedenfor oppsummerer vi noen av de trekk som kan bidra til å kaste lys over Norgesuniversitetets potensielle nedslagsfelt og bidrag til utviklingen. Vi understreker at vi ikke har hatt tilgang til data som kan si særlig mye om det faktiske bidraget, og at denne delen av evalueringen derfor er ment som en drøfting av Norgesuniversitetets virksomhet ut fra generelle trekk ved etterspørselssiden i kompetansemarkedet.

Individuelle kompetansebehov og kompetansestrategier

- Blant de yrkesaktive er etterspørselen etter etter- og videreutdanning av den typen som formidles av Norgesuniversitetet, langt mindre enn det totale behovet for læring og kompetanseutvikling. En stor del av kompetanse- eller læringsbehovene knytter seg til arbeidsplassen, og løses best gjennom praktisk opplæring, veiledning og uformelle læringsmetoder, eller gjennom korte kurs organisert av arbeidsgiver, og med bruk av lærekrefter fra virksomheten.
- Mange arbeidstakere uttrykker misnøye med mulighetene for etter- og videreutdanning, og oppgir behov og ønsker om å delta mer i EVU. De viktigste hindringene for deltakelse hos de som er interessert i å delta i EVU er knyttet til manglende tid og finansiering.
- Mangel på passende tilbud er også en betydelig hindring for deltakelse. Dette kan bekrefte viktigheten av Norgesuniversitetets (og andres) arbeid med å stimulere til utvikling av fleksible EVU-kurs som kan kombineres med jobb.
- Mangel på informasjon om tilbudene er lite undersøkt som mulig hindring for deltakelse i EVU, men det faktum at en rekke undersøkelser om EVU ikke tematiserer informasjon, heller ikke de eksplorerende undersøkelsene på dette feltet, tyder på at mangel på informasjon ikke oppleves som den vesentligste hindringen for hovedtyngden av arbeidstakerne. Noen undersøkelser indikerer at problemet med manglende informasjon er størst hos dem som har minst motivasjon for å delta.
- Svært få prioriterer EVU så høyt at de ønsker å gi avkall på lønn, fritid eller andre goder for å kunne delta mer i etter- og videreutdanning. Deltakelsen i mer omfattende EVU-kurs blir dermed følsom for rammebetingelser som avsetting av tid, finansiering og vikarordninger, som tilrettelegges fra arbeidsgiver eller staten.

- Selv om interessen for EVU er en god del høyere enn den faktiske deltakelsen, betyr dette at potensialet for en vekst i EVU-markedet som drives fram av den enkeltes interesse på kort og mellomlang sikt trolig er begrenset. Større vekst i EVU-markedet med utgangspunkt i individuell interesse og prioritering krever grunnleggende holdningsendringer, som enten vil ta lang tid, eller som vil følge av større endringer i arbeidsmarkedet eller andre rammebetingelser. Lite tyder på at slike dramatiske endringer vil komme på kort eller mellomlang sikt, selv om strukturendringer knyttet til et raskt fall i industrisyssettingen vil kunne medføre en viss økning i interessen for formalisert etter- og videreutdanning som er lett omsettelig i arbeidsmarkedet.
- Andel yrkesaktive som deltar i etter- og videreutdanning har falt svakt siden midten av 90-tallet. Fallet er størst blant universitets- og høyskoleutdannede. Det absolutte tallet på deltakere i ulike etter- og videreutdanningstilbud har likevel holdt seg ganske stabilt, på grunn av et økende antall yrkesaktive.
- Årlig deltar et sted mellom 35–50 prosent av de yrkesaktive, det vil si mellom 800 000 og 1 million arbeidstakere, i ulike former for opplæring og etter- og videreutdanning. Antakelig er rundt 20 prosent av opplæringen knyttet til offentlige og private universiteter og høyskoler, eller andre leverandører på dette utdanningsnivået. Mens hovedtyngden av kursvirksomheten i arbeidslivet er korte kurs (inntil 1 uke), er de fleste tilbud som formidles gjennom Norgesuniversitetets kursdatabase lengre kurs (fra 3 måneder og oppover).
- Mye av opplæringen er pålagt eller organisert av arbeidsgiver, og utløser dermed ingen behov for innhenting av informasjon om ulike leverandører fra den enkelte arbeidstakers side. Arbeidstakere i profesjonsgruppene i offentlig sektor, som ut fra generelle kunnskapsbehov, høy deltakelse i EVU og «riktig» utdanningsnivå burde være relevante målgrupper for Norgesuniversitetets tjenester, ser ikke ut til å søke informasjon på NUs nettsider i større grad enn andre grupper. En forklaring kan være at profesjonsorganisasjonenes egne informasjonstiltak dekker mye av informasjonsbehovene.
- Internett er den mest brukte kilden for informasjon om EVU-tilbud. Norgesuniversitetets andel av de som har søkt informasjon om EVU er 21 prosent, noe som må sies å være relativt høyt, særlig tatt i betraktning forholdsvis begrenset markedsføring.
- Gitt dagens rammebetingelser for EVU (stramt arbeidsmarked, individuelle finansieringsordninger som krever at den enkelte gir avkall på inntekt eller fritid for å kunne delta i egeninitiert EVU), vil mesteparten av etter- og videreutdanningsaktiviteten organiseres og finansieres av virksomhetene. For å forstå etterspørselen etter EVU, og hvordan informasjon om kompetansebehov og EVU-tilbud formidles og etterspørres for det store flertallet, er det derfor viktig å forstå hvordan virksomhetene organiserer sin kompetanseutvikling, og hvilke faktorer som påvirker denne.

Virksomhetenes kompetansestrategier

- De ulike undersøkelsene som vi har referert til, tegner et ganske entydig bilde av at bedriftenes praksis på opplæringsområdet stemmer dårlig med populære forestillinger om at et raskt framvoksende «kunnskapssamfunn» skaper sterkt økende behov for etter- og

videreutdanning av mer generell karakter. Lite tyder på at flertallet av virksomheter driver et mer langsiktig og systematisk arbeid med å bygge en kompetanseberedskap for et mer omskiftelig arbeidsliv, der teoretiske kunnskaper slik de tradisjonelt finnes i utdanningsinstitusjonene spiller en stor rolle for å bygge denne beredskapen. I stedet tegnes et mønster der en stor del av opplæringsaktiviteten er rettet mot oppdatering og vedlikehold av praktisk kunnskap, med utgangspunkt i kortsiktige behov. Særlig i privat sektor er flesteparten av kursleverandørene private leverandører med særegen kompetanse, blant annet leverandører av produkter og tjenester, samt konsulentfirmaer. En bedriftsundersøkelse antyder at under ti prosent av kurstimene leveres av offentlige universiteter og høyskoler.

- I den grad kompetanseutviklingen i virksomhetene er rettet mot utvikling av mer generelle ferdigheter, som samarbeidsegenskaper, fleksibilitet, omstilling m.m., er dette ofte ferdigheter som bedriftene satser på å utvikle internt.
- Det er derfor liten grunn til å tro at UoHs «markedsandel» av det totale opplæringsmarkedet vil øke dramatisk på kort sikt. Snarere peker de fleste studier i retning av at det skjer en viss vridning fra eksternt organisert opplæring over mot bedriftsintern opplæring. Unntaket er statlig sektor, som i økende grad organiserer sine opplæringstilbud i regi av offentlige høyskoler.
- Drivkreftene for den eksterne opplæringen ligger ofte i nye formelle krav til sertifisering eller opplæring, for eksempel i forbindelse med sikkerhet eller kvalitetssikring. Det er da ofte gitt hvem som kan være leverandører. Slik opplæring vil neppe utløse aktivitet på Norgesuniversitetets nettsider i særlig grad.
- I kommunesektoren driver profesjonene mye av etterutdanningsaktiviteten uten aktiv medvirkning fra arbeidsgiver. Arbeidsgiverne vil dermed i liten grad søke informasjon hos Norgesuniversitetet (eller andre steder) om EVU-tilbud innenfor den profesjonsrettede opplæringsvirksomheten.
- Særlig i større virksomheter synes det å være et klart behov for og ønske hos virksomhetene om skreddersydd opplæring fra UoH-sektoren. Utviklingen av slike tilbud foregår i tett interaksjon mellom bedrift og tilbyder, og er avhengig av tillit og personlig kjennskap. De mest aktive virksomhetene på EVU-markedet har dels utviklet nettverk og til dels tette relasjoner med et bredt spekter av aktuelle tilbydere allerede, og disse relasjonene er trolig preget av langvarighet og gjenkjøp uten større informasjonssøk eller «anbudsrunder» før nye opplæringstilbud utvikles. Slike brudd med klassiske forestillinger om atferd i frie markeder, der den enkelte vil søke mest mulig informasjon før kjøpsbeslutninger fattes, kan forklares på flere måter. En viktig forklaring kan være at transaksjonskostnadene ved å innhente slik informasjon er store. For etterspørrere av EVU er slike kostnader ikke først og fremst knyttet til å gjøre en grov kartlegging av hvilke aktuelle leverandører som finnes innenfor et gitt kompetanseområde (dvs den delen som kompetansetorget kan bidra med), men først og fremst til prosessen med å bli så godt kjent med disse leverandørene at man kan bedømme tilbyderens kompetanse, og til prosessen med å gjøre tilbyderne så godt kjent med virksomheten at skreddersøm faktisk blir mulig. Denne gjensidige kunnskapen må ofte bygge på erfaring, det vil si at

beslutning om samarbeid fattes under stor usikkerhet dersom ikke tilbyder og etterspør-
rer kjenner hverandre på forhånd.

- Kompetansetorget er et verktøy i den første fasen, det vil si for å gi bedriftene en grov oversikt over spekteret av mulige tilbydere. Hovedtyngden av kostnadene for virksomhetene, og dermed problemene i forhold til å få EVU-markedet til å fungere, er knyttet til senere faser i samhandlingen mellom tilbyder og etterspørre.
- Personalansvarlige i de større bedriftene vi intervjuet oppfatter likevel Norgesuniversitetets nettsider som et nyttig supplement til egne nettverk og informasjonskanaler, og de har en grunnleggende positiv holdning til Norgesuniversitetets virksomhet. De etterlyser tettere kontakt mellom offentlige kunnskapsleverandører og virksomhetene, samt bedre modeller for samarbeid om skreddersøm av ulike typer opplæring på UoH-nivå. Slik sett gir de uttrykk for at Norgesuniversitetet fyller et behov både gjennom kursdatabasen og som møteplass for diskusjon om bedre modeller for skreddersydd EVU på UoH-nivå.
- I mindre virksomheter der det ikke finnes egne personalansvarlige, er opplæringsaktiviteten ofte mer uformell, og i enda mindre grad enn i de større virksomhetene rettet mot UoH-sektoren. Enkelte undersøkelser tyder på at småbedriftslederne, i hvert fall i noen typer småbedrifter, ikke selv identifiserer behov for informasjon om tilbydersiden. Antakelig er årsaken ikke at de er godt informert, men heller at de ikke etterspør denne informasjonen.

Vi har dårlige data om hvem som mest hyppig bruker Norgesuniversitetets nettsider. Ut fra det ovenstående vil vi imidlertid forvente at større virksomheter er mer aktive brukere enn de minste, og at Norgesuniversitetets kursdatabase framstår som et supplement til eksisterende informasjonskanaler. Når det gjelder de minste bedriftene, er et eventuelt problem med å nå fram med informasjon del av et større bilde der problemene på etterspørselssiden i kompetansemarkedet neppe lar seg løse gjennom informasjon alene. Dette er et mer allment problem, også for kompetansereformen som helhet.

Antakelig er antallet individer som vil ha Norgesuniversitetet som førstevalg for å søke informasjon om kurs, større enn antallet virksomheter. Arbeidstakerne kan i større grad være «isolerte» med sine kompetansebehov, både fordi de går ut over arbeidsgivers interesseområde, og fordi enkeltpersoner ofte vil ha dårligere nettverk enn i hvert fall de litt større virksomhetene. Kursdatabasen kan for noen deler av arbeidslivet dermed treffe individuelle behov bedre enn virksomhetenes.

Mangelen på informasjon om brukerne av Norgesuniversitetets nettsider er også et symptom på at NU i liten grad har forsøkt å «segmentere» markedet i ulike målgrupper, som kan kreve ulike strategier for å nå Norgesuniversitetets overordnede mål. Mer informasjon om brukergruppene og deres synspunkter på tjenestene er ønskelig for å evaluere og vurdere Norgesuniversitetets videre strategier.

Ut fra ovenstående drøfting framstår funksjonen som møteplass, nettverksbygger og formidler av gode modeller for samarbeid mellom tilbydere og etterspørre, samt kursdatabasen, i større grad enn kompetansetorget, som arbeidsområder der Norgesuniversitetet kan fylle behov og bidra til videreutviklingen av EVU-markedet.

Kapittel 4 Norgesuniversitetet, kursleverandører og andre tilbydere

4.1 Offentlige og private aktører

Offentlige aktører og rammebetingelser

Offentlig politikk for livslang læring i Norge er i ferd med å omdefineres fra folkeopplysning til kompetanseutvikling (for arbeidstakere og arbeidsledige) inn mot en arbeidssituasjon. I stortingsmelding 42 (1997–98), Kompetansereformen, formuleres utfordringen slik:

«...Norge trenger å systematisere og påvirke kompetanseutviklingen i arbeidslivet og i den voksne befolkningen generelt for å holde tritt med utviklingen (= store og raske endringer i samfunns- og arbeidsliv, internasjonalt og nasjonalt).»

Policydokumenter i de fleste OECD-land målbærer de samme perspektiver på livslang læring. Fra kritiske, akademiske miljøer framføres det andre synspunkter. Et fellesarbeid mellom en økonom og en sosiolog munner ut i en avvikende konklusjon:

«.....even in the advanced industrialised world, it is too simple to assume that all countries are converging to a common modern technology in which ever-increasing broader skills are needed from modern national workforces.» (Ashton og Green)

Selv om Norgesuniversitet ble til på et tidspunkt med økende kritikk av norsk høyere utdannings «treghet» i møtet med nye utfordringer, synes dagens bilde å preges av mange markedslyttende etter- og videreutdanningsavdelinger ved universiteter og høyskoler. Ellen Brandt har beskrevet hvordan forskjellige statlige utdanningsutvalg i løpet av de siste 20 årene har ligget i forkant i forhold til skiftende politiske regimer når det gjelder å definere friere arbeidsbetingelser for høyere utdanningsinstitusjoner på etter- og videreutdanningsområdet (Brandt 2000). Først gjennom Kvalitetsreformen (St.meld. nr. 27 (2000–2002)) fikk universitetene og høyskolene bedre rammebetingelser til å organisere og finansiere sine etter- og videreutdanningstiltak. I dag varierer etter- og videreutdanningsavdelingenes selvstendighet i forhold til hovedinstitusjonene. Dette gjenspeiler føringer fra Stortingets Kirke-, utdannings- og forskningskomité, som under saksbehandlingen presenterte:

«Stortinget ber Regjeringa leggje til rette for at ... oppdragsforskning ved universitet og høyskolar skal kunne organiserast i aksjeselskap eller statsforetak. Slik organisering kan også gjelde etter- og videreutdanningsverksemd.» (Innst. S. Nr. 337 (2000–2001))

Hovedregelen for finansiering fra UFDs side er nå at bare grunnutdanningen skal være gratis,²⁵ noe som innebærer at prisfastsettelsen av etter- og videreutdanning avgjøres av institusjonene.²⁶

Det vil selvsagt ta noe tid før effekten av de nye rammebetingelsene slår fullt ut og, med unntak av noen profesjonsutdanninger, gjenstår det en del barrierer mot at fagpersonalets deltakelse i etter- og videreutdanning regnes som meriterende. Det er imidlertid vanskelig å identifisere andre strukturelle trekk som gjennom lover og forskrifter skulle hindre tilbysiden i å kommunisere godt med arbeidslivet. Ingen av våre intervjuobjekter indikerer at dette er noe problem. Det er nærliggende å konkludere at rammebetingelsene ikke virker vesentlig hindrende for universiteters og høyskolars etter- og videreutdanningsavdelinger på dette området.

Statistisk sentralbyrå og Databasen for Høyere Utdanning har laget anslag over deltakere i etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler. Det finnes dessuten tall for studieforbundenes opplæringsvirksomhet på universitets- og høyskolenivå.

Tabell 4.1 Antall deltakere i etter- og videreutdanning på høyere nivå sortert etter årgang og arrangør.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler	85 570	85 570	94 078	81 755	84 504	-
Studieforbundenes opplæringsvirksomhet på UoH-nivå	33 198	-	47 829	41910	55 364	54899

Kilde: SSBs *Aktuell utdanningsstatistikk* fra aktuelle årganger.

Deltakerantallet er basert på utdanningsinstitusjonenes egne rapporteringer og tilsvarende fra studieforbund med faglig godkjenning fra en høyere utdanningsinstitusjon. Selv om det blir stadig vanskeligere å utsondre etter- og videreutdanningsstudenter som tar enten hel- eller deltidsutdanning fra den øvrige studentmassen, skulle tabell 4.1 samlet sett indikere omfanget av etter- og videreutdanning på høyere utdanningsnivå.

Private aktører og e-læringsmarkedet

For 2001 beregner IKT Norge omsetningen i det norske e-læringsmarkedet til å ligge et sted mellom 500 og 600 millioner kroner. I alt finnes det omtrent 100 e-læringselskaper i Norge, hvorav flesteparten forventer bedre resultater i regnskapsåret 2002 enn for det foregående året.²⁷ De fleste av dem produserer læringsinnhold og møter derfor liten utenlandsk konkurranse på det norske markedet. Det siste poenget understrekes av en undersøkelse over hvilke Learning Management Systems (LMS) som brukes ved 54 høyere utdanningsinstitusjoner i Norge. Hele 21 institusjoner bruker norske ClassFronter, ni har egenutviklede

²⁵ Se for eksempel intervju med avdelingsdirektør Borghild Abusland i Utdannings- og forskningsdepartementet til *Tromsøflaket* 17/2002 (avis for Universitetet i Tromsø).

²⁶ Jfr. også «Nytt reglement om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og om disse institusjonenes samarbeid med andre rettssubjekt». Rundskriv 01/3796 fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 20.12.02.

²⁷ Intervju med fagsjef Bård Krogshus/IKT Norge, *Computerworld* 11.11.02.

systemer, mens svenske LUVIT har seks norske kunder blant de 54 utdanningsinstitusjonene (Paulsen 2002).

Utdanningsleverandører registrert hos Norgesuniversitetet er i varierende grad avtakere av Learning Management Systems, som benyttes i utformingen av læringsprodukter til forskjellige kundegrupper. De 82 tilbyderne som bidrar til Norgesuniversitetets kursdatabase fordeler seg slik:

Tabell 4.2 Norgesuniversitetets utdanningsleverandører²⁸

Universiteter og vitenskapelige høyskoler	10
Studieforbund	2
Statlige høyskoler og kunsthøyskoler	27
Private høyskoler med eksamensrett	13
Fagforbund og foreninger	20
Andre kurstilbydere	10

²⁸ Tabell hentet fra Norgesuniversitetets nettsider.

4.2 Tilbydernes samspill med kompetansebrukere

De største utfordringene i markedet for kompetanseutvikling ligger verken på tilbudssiden eller etterspørselssiden, kan det hevdes, men i *samspillet* mellom de to (Døving og Skule 2002). Det finnes en rekke 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.

Ulike former for samarbeid eller nettverk mellom selvstendige virksomheter har også 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). Våre intervjuer med tilbydere omtalt nedenfor, bekrefter nettopp den langsiktige karakter som preger samarbeidet mellom «kjøper» og «selger» i kompetansemarkedet.

Horisontalt samarbeid kan ha ulike motiver. Kjøpere av opplæringstilbud kan slå seg sammen for å bli store nok til å få laget relativt spesialiserte opplæringer. Det kan dreie seg om nokså like bedrifter (innen samme bransje), men det kan også være fagforeninger som samordner opplæringstiltakene for sine medlemmer. Det forekommer derfor at slikt samarbeid mellom kjøpere viser seg å være en effektiv måte å organisere oppdragsutdanning. Et eksempel er merkevareskolen Bergen Branding, som SNF driver i samarbeid med de fire store næringsmiddelbedriftene i Bergen (Hansa, Kavli, Friele og Rieber).²⁸

En annen form for horisontalt samarbeid oppstår når tilbydere med komplementære utdanningstilbud samarbeider for å tilby pakkeløsninger eller mer tverrfaglige

²⁸ Se *SNF-bulletin* nr. 2/2000.

opplæringstilbud. Ett eksempel kan være «Nettverk videreutdanning Bergen», et samarbeidsprosjekt mellom Norges Handelshøyskole, Universitetet i Bergen og Høgskolen i Bergen. En rekke vellykte opplæringstilbud er utviklet i nært samarbeid mellom tilbydere og virksomheter, tidvis med sterk medvirkning fra arbeidslivets organisasjoner.

Våre intervjuer av tilbydere på etter- og videreutdanningsmarkedet avdekker at leverandørene har utviklet en rekke former for tett dialog med norske foretak. Det følgende er et eksempel fra et universitets etter- og videreutdanningsavdeling:

«... (vi) driver oppsøkende virksomhet, vi har koordinatorene som har møter med kunder, jobber med å vedlikeholde nettverk.... Vi driver også konsulentvirksomhet mot store bedrifter for å finne ut hva de etterspør...»

Et annet tilbydermiljø uttaler:

«Vi må selge oss i forhold til behov i markedet. Paraplyorganisasjoner (Norgesuniversitetet, Nettverksuniversitetet...) kan være et hjelpemiddel, men jeg tror det legges for stor vekt på dem. Vi markedsfører oss selektivt gjennom bransjeorganisasjoner og nettverk, ikke nødvendigvis gjennom store fellesportaler. Men det er viktig at vi er synliggjort der andre er det (...) Vi må jobbe mye mer direkte mot fagmiljøene internt og mot oppdragsgiver, det kan ikke gjøres gjennom et mellomnivå (...); hvis et sekretariat som Norgesuniversitetet skal opptre på vegne av mange tilbydere, er det begrenset hva de kan få til.»

Men det forekommer at tilbyderne ikke behersker denne arbeidsmåten. En av våre intervjuede brukere beklaget seg over en konkret utdanningsinstitusjon:

«Du kan komme med en forespørsel, og de lanserer et kurs som de allerede tilbyr. Så kan du spørre om noe annet, og de foreslår akkurat det samme kurset (...) Når vi velger kursleverandører, går det jo også veldig mye på tillit til dem vi kjenner fra før.»

Når etter- og videreutdanningstilbud skal skreddersys slik som vi refererte ovenfor, må ofte flere fagmiljøer på universitetet gå sammen om å tilrettelegge opplæringstilbudet. En tilbyder vi intervjuet brukte uttrykket konfeksjon, som innebærer at «hyllevarer tilpasses til ulike formål». Like viktig som nøye tilpasning av tilbudene for kundene, er det å redusere utviklingskostnadene ved å «sy om» den eksisterende kursporteføljen og bruke om igjen allerede utviklede læringsressurser.

Universiteter og høyskoleers etter- og videreutdanningsavdelinger er seg bevisst den aktive meklerrollen som de utfører mellom kunder og institusjonens egne fagmiljøer. De fleste av våre intervjuobjekter fra slike EVU-avdelinger uttrykker i klare ordelag at kundekontakten skal utføres av dem, og ikke av Norgesuniversitetet. En litt annen tone kom fra en tilbyder som anførte at noe av det Norgesuniversitetet kan bli bedre på, er å drive mer oppsøkende kontakt med utdanningsinstitusjonene, «som de tross alt representerer på et nivå».

Vi står her trolig overfor en grenseoppgang der etter- og videreutdanningsavdelinger naturlig nok verner om sin inntektsgenererende virksomhet, og ønsker å tildele Norgesuniversitetet en rolle med å forbedre rammene for kundekommunikasjon. Så langt vi har kunnet observere, er alle involverte enig om at Norgesuniversitetet – gjennom nettbaserte tjenester – skal lage en bedre infrastruktur for kommunikasjonen mellom tilbydere og etterspørere. På dette punkt presiserer derfor våre intervjuobjekter fra etter- og videre-

utdanningsavdelingene den etablerte arbeidsdeling, uten å anklage Norgesuniversitetet for å trå dem for nær.

4.3 Norgesuniversitetet som møteplass mellom tilbyder og etterspørter

Norgesuniversitetet har vært orientert mot å forbedre samspillet mellom tilbyder og etterspørter av etter- og videreutdanning. Et godt samspill beror på tilstrekkelig informasjon om tilbudene. Spesielt for ikke-standardiserte utdanningstilbud er en avhengig av god kommunikasjon omkring behov og muligheter. Norgesuniversitetet har arbeidet for å etablere arenaer for samhandling som kunne styrke båndene mellom virksomheter og organisasjoner i arbeidslivet og – på den annen side – høyere utdanningsinstitusjoner.

Norgesuniversitetets brukerforum og likeledes leverandørforumet eksemplifiserer denne arbeidsmåten. Disse fora har vært en årlig eller halvårlig foreteelse. Selv om svarprosenten på evalueringsskjemaene enkelte ganger har vært lav, synes det å være et gjennomgående trekk at deltakerne gir høy karakter til Norgesuniversitetets evne til å belyse aktuelle utfordringer for henholdsvis etterspørtere og tilbydere av etter- og videreutdanning. En svakhet ved brukerforumet er det hyppig forekommende fravær av bedrifter på slike samlinger, med den konsekvens at tilbydernes erfaringer blir dominerende.

Norgesuniversitetets hovedinstrument for å skape dialog mellom tilbyder og etterspørter er likevel kompetansetorget. Siden kompetansetorget åpnet i april 2001 og fram til november 2002, hadde 35 bedrifter benyttet dette til å melde fra om virksomhetsbehov. I samsvar med gjeldende prosedyre videresendes slike henvendelser til alle tilbydere i kursdatabasen. Innholdsmessig har henvendelsene vist seg å være temmelig uspesifiserte. I tillegg har det kommet cirka. 400 henvendelser om individuelle behov, hvor det er lagt igjen informasjon om henvenders kontaktadresse.

Norgesuniversitetet får ikke alltid kjennskap til hvorvidt tilbyderne faktisk kan bidra med noe i forhold til disse henvendelsene. Norgesuniversitetet kan se hvilke tilbydere som har slått opp for å skaffe seg opplysninger om hvem som skal kontaktes hos den aktuelle etterspørter. Hvis ingen har gjort dette etter noen dager, sender sekretariatet en påminnelse til kontaktpersonene hos tilbyderne om at en ny etterspørsel er lagt inn på kompetansetorget.

Vårt intervjumateriale tyder på at heller ikke etter- og videreutdanningsavdelingene ved høyere utdanningsinstitusjoner alltid får vite hvordan det går med henvendelser til Norgesuniversitetet, som de selv videresender til faginstitutter på egne fakulteter. Det forekommer nemlig at fagmiljøene responderer direkte til brukerne uten å sende kopi til Norgesuniversitetet eller den sentrale etter- og videreutdanningsavdelingen. Disse observasjonene svarer med en kartlegging av etter- og videreutdanning i fire norske utdanningsinstitusjoner utført for Prosjektforum ved TIK/UiO. Når det gjelder håndtering av henvendelser fra arbeidslivet via Norgesuniversitetet, anføres det:

«Vi fant at det første mottaksstedet ikke har personer som kan svare ja eller nei på henvendelser, men må sende dem videre i systemet. Derfor blir den interne kommunikasjonen i institusjonen veldig viktig.» (EVU med mening)

Rent praktisk kan slike svakheter ved Norgesuniversitetets virkemåte bøtes på ved bedre informasjonsprosedyrer: NU kan for eksempel få kopi av faginstytuttenes svar som sendes etterspørerne. Denne informasjon vil også være nyttig for etter- og videreutdanningsavdelingene som derved får informasjon om oppfølging i egen organisasjon. Dette betyr ikke at Norgesuniversitetet overtar tilbydernes rolle i dialogen med arbeidslivet, slik som en del informanter advarte mot. Det er heller tale om at Norgesuniversitetet tar flere skritt for å innfri «den opprinnelige idé om at utdanningsinstitusjonene burde påvirkes gjennom innrapporterte behov fra kunder», for å sitere representanten fra en arbeidstakerorganisasjon som vi intervjuet.

I forhold til Norgesuniversitetets funksjon som møteplass for etter- og videreutdanning, ser mange tilbydere ut til å sette mer pris på tilleggsfunksjonene som de utfører, nemlig å innhente nyheter om etter- og videreutdanning. Vi tenker her blant annet på menyen som kalles «Aktuelt» på nettsidene, samt den sorterte oversikten over relevante lenker. En tilbyder uttaler:

«På informasjonssiden har de gjort en kjempejobb (...) Det er en tjeneste som ikke dekkes av andre.»

Kanskje er denne tjenesten likevel ikke unik, men har visse fellestrekk med tjenesten «Aktuelt fra universitets- og høgskolerådet» på samme råds nettsted, samt med VOX og NFF (Norsk Forbund for Fjernundervisning).

En bruker av etter- og videreutdanning som vi intervjuet, verdsatte også nyhetsdelen av Norgesuniversitetet:

«Det jeg særlig liker ved hjemmesidene, er at det er nyheter der.»

Slike synspunkter er aktuelle i en vurdering av Norgesuniversitetets bidrag til den nasjonale utdanningsportal som Utdannings- og forskningsdepartementet for tiden bygger opp, og vi vender tilbake til dette i kapittel 5.

4.4 Arbeidslivets parter og Norgesuniversitetet

Arbeidslivets organisasjoner og nettverk av virksomheter kan bidra til å redusere mange av problemene med å få til et tett samarbeid mellom tilbyder og bedrift. Arbeidslivets organisasjoner, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, kan være spesielt viktige fordi de kan videreformidle virksomhetenes signaler på en måte som gjør at kostnadene for den enkelte virksomhet holdes nede. Det er dessuten flere eksempler på at organisasjoner bruker sin fordelaktige posisjon til selv å tilby kompetanseutvikling (f.eks. NIF, NITO, ELBUS og PIL-skolen). Det er med andre ord et klart grunnlag for at organisasjonene kan spille en viktig rolle for kompetanseutvikling i arbeidslivet.

Våre intervjuobjekter framhever partenes deltakelse som noe verdifullt i etter- og videreutdanningssammenheng. Hva det konkret har betydd for Norgesuniversitetets utvikling, er det likevel vanskeligere å etterspore. Den mest nærliggende effekten er at deltakelsen bidrar til å legitimere og forankre Norgesuniversitetets virksomhet, foruten å korrigere ho-

vedkursen i forhold til behov blant arbeidslivets parter. En arbeidsgiverrepresentant mener at partene ikke viser nok engasjement til at portalen kan sies å være unik i europeisk sammenheng, og legger til at det norske trepartssamarbeidet arbeidstakere/-givere og stat er like tett i forbindelse med andre utdanningstiltak.

Arbeidstakerorganisasjonene uttrykker en viss selvkritikk ved å framheve at de ikke har vært flinke nok til å utnytte Norgesuniversitetet. Dette gjelder særlig videreformidlingen av medlemmenes opplæringsbehov til tilbyderne gjennom Norgesuniversitetets ulike fora. En arbeidstakerrepresentant forteller:

«Jeg kan orientere våre styrende organer, og bruker primærorganisasjonene sine nettsider til å markedsføre tilbudet».

En annen typisk betraktning om disse forhold finner vi i følgende sitater:

«Det er også spesielt at partene i arbeidslivet er så tungt inne, det gir oss en forpliktelse til å formidle behov i egne organisasjoner videre til institusjonene, det er vel det vi ikke helt har fått til.» (...)

«Den største svakhet ved Norgesuniversitetet er at partene i arbeidslivet ikke har klart å formidle behov for etter- og videreutdanning i medlemsmassen. Vi har enten ikke vært aktive nok, eller at behovet ikke er så stort. Tror sannheten er en blanding av disse to. Tror ikke markedet er så stort som man først trodde.»

Disse forhold er blitt fanget opp i Norgesuniversitetets selvevaluering, vedtatt av styret i april 2002, hvor det heter at:

«Partenes engasjement med sikte på informasjon om og markedsføring av samarbeidstiltaket i egen organisasjon er imidlertid beskjedent. Arbeidet med dokumentasjon av konkrete behov på brukersiden har også vist seg å være mer komplisert enn antatt i utgangspunktet.»

Selv om Norgesuniversitetet i utgangspunktet ikke er begrenset til universiteter og høyskoler, synes kursdatabasen å inneholde flest kurs relatert til utdanning på høyere nivå. En indikasjon på dette er at databasen inneholder flest kurs med varighet på seks måneder eller mer. Dette gjør selvsagt portalen mest interessant for arbeidstakere på samme utdanningsnivå. Våre intervjuer av styremedlemmer i Norgesuniversitetet fra arbeidstakersiden avdekker at det er vanskelig å forankre medvirkningen i Norgesuniversitetet nedover i organisasjonen blant tillitsvalgte med ansvar for opplærings spørsmål. Alt i alt kan vi ikke spore sterke strategiske føringer fra arbeidstakerhold. For å illustrere dette poenget klipper vi fra et intervju med en arbeidstakerrepresentant:

«På hvilken måte tror du at Norgesuniversitetet kan bli (enda) mer nyttig for brukere og tilbydere?

– Den eneste måten er jo hvis en klarer å øke kontakten mellom tilbyder og etter-spørre. Hvordan vi skal gjøre det har vi drøftet opp og ned i styret, uten at vi har de helt store ideene...»

Det kan altså slås fast at arbeidslivets parter ikke anser Norgesuniversitetet som noen sentral brobygger mellom tilbydere og etterspørre av etter- og videreutdanning. Norgesuniversitetets selvevalueringsrapport utgitt i april 2002 fanger opp det samme:

«Eierskapet er ikke tydelig, og det er behov for en avklaring av hva den enkelte partner egentlig ønsker med samarbeidet, og hvilken forpliktelse en vil legge i det.»

I lys av de mekanismer for etter- og videreutdanning som er beskrevet ovenfor, er det trolig påkrevd å stille mer grunnleggende spørsmål om Norgesuniversitetet i sin nåværende form er utformet til å være en reell brobygger mellom interessenter innen livslang læring. Det springende punkt er om et kompetansetorg og en kursdatabase kan bli en dynamo som genererer flere og bedre tilbud overfor brukersiden. Var det med andre ord knyttet urealistiske forventninger til Norgesuniversitetet?

Vi har ovenfor referert til University for Industry som det var knyttet liknende forhåpninger til. Deres misjon innen britisk etter- og videreutdanning er nå omdefinert. I kapittel 5 skal vi drøfte Norgesuniversitetets potensial i forhold til flere sider av Kompetansereformen.

4.5 Nedslagsfelt

Selv om Norgesuniversitetet plasserer seg innen en strategi for livslang læring hvor oppdeling av utdanning på forskjellige nivåer (grunn, videregående, høyere) får mindre betydning, tilbyr den flest kurs på høyere nivå. Dette tyngdepunktet har imidlertid vært gjenstand for intern debatt. I dette delkapitlet vil vi også ta et sideblikk til OECDs nylig publiserte gjennomgåelse av livslang læring i Norge.

Spørsmålet om Norgesuniversitetets nedslagsfelt utenfor universiteter og høyskoler var i fjor gjenstand for drøfting i NUs råd og styre. Representantskapet vedtok under behandling av Rådssak 9/2001 følgende:

«Generell ramme for Norgesuniversitetets virkeområde er fra og med 2002 *tertiært nivå*, dvs. utdanning som i tid kommer etter videregående utdanning, inkludert høyere utdanning i tradisjonell forstand. Dette forhindrer ikke at oppgaver som også kan komme til å vedrøre andre utdanningsnivå kan tas opp dersom styret finner dette hensiktsmessig.»

Saken kom opp igjen på første styremøte i 2002 Det heter fra styrereferatet at:

«Flere av styrets medlemmer uttrykte bekymring for en utvidelse av Norgesuniversitetets virkeområde til å omfatte hele det feltet som inngår ifølge OECDs forståelse av terciært nivå. Hvis «alt» hører med, blir Norgesuniversitetet snarere en læringsportal for hele det norske utdanningsmarkedet enn et initiativ for styrking av etter- og videreutdanning på høyre nivå, bredt forstått..»

Enden på diskusjonen ble at styreleder antydte at utvidelsen av virkefeltet bør skje i flere trinn, og styret fikk i oppgave å arbeide videre med denne avgrensningen. Spørsmålet er ikke minst aktuelt i forhold til Norgesuniversitetets plass i Kompetansereformen, som forsøker

å bygge ned skillet mellom utdanningsnivåer – slik at utdanning på høyere nivå blir mindre avgrensbart og tenderer mot OECDs brede definisjon av «tertiary education»²⁹.

Denne problematikken ble også berørt av arbeidstakerrepresentanter i Norgesuniversitetets styrende organer under vår intervjurunde. Fra det hold ble det påpekt at én utviklingsretning for Norgesuniversitetet er å utvide nettet av tilbydere, for i større grad å fange opp opplæring med vekt på arbeidsplassen som læringsarena og fleksible læringsformer med samme tyngdepunkt.

Spørsmålet om Norgesuniversitetets nedslagsfelt er ekstra aktuelt fordi det kan aktivisere medvirkende arbeidstakerorganisasjoners noe slumrende engasjement i portalen. Vi tenker her spesielt på de store grupper av etterspørrere av etter- og videreutdanning som søker til sterke profesjonsorganisasjoner. Det framgår av våre intervjuer at det bare har vært begrenset interesse for å markedsføre kurstilbud fra de tunge profesjonsutdanningene i kursdatabasen. I den forbindelse påpekes det at medlemmene tenderer til å henge fast i tradisjonelle måter å etterspørre etter- og videreutdanning, det vil si via egen profesjonsorganisasjon framfor gjennom en nettportal med et bredt spektrum av opplæringstilbud.

Hvis vi ser det siste utsagnet i sammenheng med andre intervjuobjekters understrekning av hvor viktig det er å kjenne hverandre gjennom en kontinuerlig dialog om opplæringstiltak, er det nærliggende å påpeke den kvalitetssikring som profesjons- og bransjeorganisasjoner utøver. I en jungel av utdanningstilbud av varierende kvalitet er det betryggende for den enkelte utdanningssøker at ens egen profesjons-/fag- eller bransjeorganisasjon går god for noen konkrete tilbud. En kursportal kan gi en samlet oversikt, men identifiseringen av et konkret opplæringstilbud vil ofte bero på informasjon fra den utdanningsseekendes eget nettverk.

På spørsmålet om hva som bør være Norgesuniversitetets nedslagsfelt, avdekker altså våre intervjuer to tildels motstridende utviklingsretninger. Skal portalen bevege seg dypt inn i «tertiary education» for – i ytterste konsekvens – å profilere seg som en møteplass for arbeidsplassrelatert opplæring som springer ut av Hovedavtalens opplæringsparagrafer? (I så fall kan Norgesuniversitetet støte mot etablert virksomhet hos andre aktører på etter- og videreutdanningsfeltet.) Eller skal Norgesuniversitetet snarere rendyrke sin (kanskje ufrivillige) profil som en portal for utdanning på høyere nivå ved å ekspandere inn mot markedet for langtidsutdannede profesjonsgrupper? Svaret er selvsagt ikke noe enten/eller, og det kan innvendes at de kortere profesjonsutdanningene er et like aktuelt nedslagsfelt. I et demokratiperspektiv kan det også innvendes at Norgesuniversitetets portaltjeneste ikke bør rendyrkes i forhold til organiserte interesser, særlig profesjonene, men at det enkelte individs interesser i et livslangt utdanningsløp også bør ivaretas. Vi vender tilbake til disse avveininger i evalueringens sluttkapittel..

Et intervjueteam fra OECD som besøkte Norge for å lage en landstudie om livslang læring, hadde også oppfatninger om Norgesuniversitetets virkefelt (OECD 2002). Teamet fant ut at både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden søker etter modeller for å kombinere arbeid og utdanning, eksemplifisert av NHOs ordning «Business to schools». IKT anses som et

²⁹ *OECD Observer* no 214, Oct./Nov. 1998: "Tertiary Education is a broader notion than it used to be, incorporating most forms and levels of education beyond secondary schooling, and including both conventional university and non-university types of institutions and programmes (...) "Tertiary Education now puts the focus as much on demand as it does on supply. Tertiary-level studies are no longer reserved for an exclusive minority. In fact, the trend seems to be toward universal participation".

verktøy for mer smidig tilpasning og overgang mellom utdanning og arbeidsliv. LO preserte overfor intervjuet teamet at det kommunale nivå er viktig med tanke på å tilby en IKT-infrastruktur for utdanningssøkende uten adekvat datautstyr. I OECDs landstudie tegnes det et bilde av en fragmentert kompetansereform, og i særlig grad etterlyses det et fastere grep om pågående forsøksordninger for å dokumentere realkompetanse. Intervjuet teamet foreslår i realiteten at det nylig opprettede NOKUT (Nasjonalt Organ for Kvalitet i Utdanningen) skal utvide sitt virkefelt mot å sikre kvalitet gjennom hele utdanningsløpet.

OECDs intervjuet team kommer dessuten med interessante kommentarer til SOFFs virksomhet, blant annet til pågående prosjekter med formål å utvikle, teste og ikke minst evaluere ulike modeller for voksnes læring, samt bruk av IKT i læringsmiljøer. Også når det gjelder IKT-støttet læring i et perspektiv for livslang læring misliker OECD-teamet Norges fragmenterte satsing, og det tas til orde for å utvikle SOFF til et koordinerende organ som støtter seg til internasjonale standarder for læring.

Norgesuniversitetet avlegges en visitt i OECDs landsstudie.³⁰ Kursdatabasen karakteriseres som en start, etterfulgt av en kommentar om at den på ingen måte dekker informasjonsbehovet for systemet som helhet. Avsnitt 5.8. «Informasjon» i OECD-rapporten muner ut i en anbefaling om et nasjonalt informasjonssystem for alle som vil ha opplysninger om «systemet for livslang læring» (d.v.s. ulike tiltak, støtteordninger og hvilke aktører som er involvert), samt om tilbudet innen livslang læring (d.v.s. de konkrete læringstilbud). I så måte sammenfaller OECDs anbefaling med trenden i retning av læringsportaler som del av reformer for livslang læring (jfr. kapittel 2 ovenfor).

OECD-teamets vurdering av Norgesuniversitetet er for øvrig symptomatisk for forsøket på et helhetlig perspektiv og for den brede penn som preger landstudien. Det vil neppe være naturlig for Norgesuniversitetet å posisjonere seg som en sentral koordinator av informasjon om Kompetansereformen, men det kan være viktig å velge ut hvilke gjenstående utfordringer under gjennomføringen av reformen som Norgesuniversitetet kan utdype eller ta fatt i, særlig i forhold til den nasjonale læringsportalen som er under planlegging (se for øvrig kap.5).

4.6 Naboaktører på etter- og videreutdanningsfeltet

Vi skal i dette delkapitlet kort se på noen aktører som utgjør Norgesuniversitetets omland. Ut fra politiske forventninger til etter- og videreutdanningsfeltet og med bakgrunn i prognoser for etter- og videreutdanningsmarkedets utvikling, har forskjellige aktører engasjert seg.

Innledningsvis skal vi omtale en mindre selvskreven aktør. Det gjelder Aetat, som i 2001 forvaltet noen av midlene sine på følgende vis: Tabell 4.3.

Selv om attføringstiltakene gjør et solid innhogg i den samlede sum av arbeidsmarkeds-tiltak, ser vi at kvalifiserende arbeidsmarkedsopplæring beløper seg til om lag 1 milliard kroner. Dette gjenspeiler den vekten som legges på aktiv arbeidsmarkedspolitikk i Norge, i

³⁰ S. 209.

motsetning til det å passivt heve arbeidsledighetstrygd.³¹ Det er ellers verdt å merke seg at Aetat bidrar til Kvalitetsreformen ved å finansiere arbeidsmarkedsopplæring som gir studiepoeng på høyskolenivå.³² Denne formen for økonomisk støtte er forbeholdt arbeidsledige over 30 år.

Hvis vi konsentrerer oss om arbeidsmarkedsopplæring, ser vi følgende trend for tidsrommet 1995–2000: Tabell 4.4.

Nettverksuniversitetet³³ er en videreføring av NITOL med røtter tilbake til 1994, og er nå organisert som et samarbeid om nettbasert undervisning mellom to universiteter og syv høyskoler. NVU tilbyr også å tilrettelegge studietilbud for næringslivet og offentlige virksomheter over hele landet. Når NVUs nettsted reklamerer med å være en «markedsførings- og distribusjonskanal for medlemsinstitusjonenes internettbaserte etter- og videreutdanningstilbud», framtrer visse likhetstrekk med Norgesuniversitetet.

Det er imidlertid klart at Norgesuniversitetet med over 80 tilbydere, hvorav NVU er én, fanger opp langt flere utdanningstilbud, både nettbaserte og andre, enn de nettbaserte tilbudene som NVU markedsfører. Sistnevnte er mer rettet mot etter- og videreutdanning som håndverk, for eksempel institusjonssamarbeid for utvikling av kursmoduler og utdanningsløp. Norgesuniversitetet arbeider altså på et mer overordnet plan enn deler av NVU. De av våre intervjuobjekter som både falt inn under NVU og Norgesuniversitetet, syntes å ha et pragmatisk forhold til den doble markedsføringen av institusjonens kurs gjennom den store og lille portalen, idet de dermed håper å oppnå en dobbelteffekt.

Tabell 4.3 Forbruk av midler i Aetat (millioner kroner)*

	1999	2000	2001
Kvalifiseringstiltak	891	1 163	995
Herav arbeidsmarkedsopplæring	720	977	796
Bedriftsrettede tiltak	13	147	48
Mobilitetsfremmede stønader	14	16	13
(+ attføringstiltak)	(2 398)	(2 365)	(2 561)
Sum alle arbeidsmarkedstiltak	3 440	3 866	3 794

Tallene er hentet fra Aetats årsmelding for 2001.

Tabell 4.4 Arbeidsmarkedsopplæring. Kurs, deltakere og bevilgning (mill. kroner). 1995-2000

År	Kurs	Deltakere	Bevilgning (mill. kr)
1995	5 000	66 599	1 887
1996	3 300	52 754	1 666
1997	2 645	32 878	1 342
1998	2 445	32 930	1 023
1999	1 940	25 848	720
2000	2 740	37 176	978

Kilde: Aetat. Hentet fra SSBs *Aktuell utdanningsstatistikk* nr. 5/2001

³¹ For en diskusjon av aktiv arbeidsmarkedspolitikk i europeisk sammenheng, se: Ken Ducatel et al. «The information society in Europe – Work and life in age of globalisation», Rowman&Littlefield 2000.

³² Jfr. AAD pressemelding nr. 6/2000.

³³ <http://www.nvu.no>

Bedriftsuniversitetet³⁴ er etablert som et felles selskap mellom UiO, NTNU, SINTEF og Handelshøyskolen BI, med en aksjekapital på 15 millioner kroner. Selskapet oppstod i forbindelse med IT-Fornebu, og Utdannings- og forskningsdepartementet har siden 2000 bidratt finansielt med midler både til aksjekapital og drift av Bedriftsuniversitetet, med forutsetning om tilsvarende innsats fra privat side i selskapet. I dag holder BU til i Forskningsparken på Gaustad og tar mål av seg til å bli:

«...landets fremste partner for bedrifter og organisasjoner som ønsker relevant, skreddersydd kompetanseutvikling.»³⁵

Det framgår av prosjektporteføljen at Bedriftsuniversitetet blant annet arbeider med metodeutvikling for skreddersøm av kurs; foruten å tilby kartlegging av virksomheters behov for kompetanseutvikling. Bedriftsuniversitetet er med i Norgesuniversitetets kursdatabase.

INSTEK A/S tilbyr over 13 500 kurs på alle nivåer fra 200 tilbydere og framstår som en nettbasert kursportal.³⁶ For enkelte kurs foreligger det svært få opplysninger, og interesserte tilbys først og fremst å fylle inn egne data for å få tilsendt mer informasjon. Selv om INSTEK bare oppdaterer kursoversiktene til tilbydere som betaler for dette, benytter Aetat firmaet til å gi hovedoversikten av kurstilbud på etatens nettsider, mens Norgesuniversitetet figurerer som en av ti andre kurstilbydere.

I løpet av 2001 var det kontakter mellom Norgesuniversitetet og INSTEK om eventuelt samarbeid, men uten at disse førte fram. Noe av bakgrunnen for kontaktene kan leses i følgende karakteristikkk av INSTEK i referat fra Norgesuniversitetets styremøte 5/2001:

«INSTEK har gjennom en halvautomatisert teknikk samlet inn oversikt over kurstilbud fra alle slags leverandører og på *alle* nivå, inkludert mange kurs fra autoriserte høyere utdanningsinstitusjoner.»

Næringslivets Kompetansenett er et aksjeselskap med tilskudd fra blant annet NHO og LO. NKN oppstod i august 2000 i kjølvannet av Kompetansereformen. Analyse av kompetansebehov og dokumentasjon av realkompetanse er sentrale arbeidsområder. NKN sikter seg primært inn mot bedriftsmarkedet. Det forhold at selskapet ved utgangen av 2002 er under styrt avvikling, understreker våre generelle observasjoner om slappheten i dagens etter- og videreutdanningsmarked og en noe dalende utdanningsoptimisme.

SOFF står i en særstilling i Norgesuniversitetets omland, ettersom det for tiden utredes å slå «Sentralorganet for fjernundervisning i høyere utdanning» sammen med Norgesuniversitetet. Dette organet har sitt opphav i Hernes-utvalgets innstilling «Med viten og vilje» (NOU 1988:28), hvor en av tankene var å etablere et «norsk elektronisk kunnskapsnettverk». Dette nettet skulle nærme seg et større nett bestående av de tradisjonelle høyere utdanningsinstitusjonene, som senere ble en institusjon kalt Norgesnett (for samarbeid og arbeidsdeling innen norsk høyere utdanning). SOFF så dagens lys i 1990 og kom ikke til å leve i symbiose med Norgesnett, som for tiden, under navnet NOKUT³⁷, rendyrker sine

³⁴ www.bedriftsuniversitetet.no

³⁵ Sitat hentet fra nettsidene.

³⁶ <http://norge.instek.com/kursguiden/>

³⁷ Nasjonalt Organ for Kvalitet i Utdanningen, som i hovedsak bemannes av en av Norgesnettrådets tidligere avdelinger.

funksjoner innenfor akkreditering og kvalitetssikring. Etter ti års virke endret SOFF oppmerksomheten fra fjernundervisning til fleksibel læring, og tilnærmet seg Norgesuniversitetet styringsstruktur ved at arbeidslivets parter kom inn i styret. SOFF er et forvaltningsorgan under Utdannings- og forskningsdepartementet, lagt til Universitetet i Tromsø, og har disse hovedoppgavene:

- Fordele prosjektmidler og evaluere prosjekter,
- registrere, informere og veilede,
- koordinere og bidra til deling av erfaringer og samarbeid, og
- stimulere til forskning og utvikling.

Om siste oppgave kan det sies at organet har fått lite gehør i departementet og i Norges forskningsråd for sine utspill om å stimulere forskning om nettbasert undervisning og fjernundervisning.³⁸ Budsjettmessig har brorparten av SOFFs midler gått til prosjekter for å utvikle fjernundervisningstilbudet ved universiteter og høyskoler.³⁹

I forhold til trenden vi omtalte i kapittel 2, med å opprette nasjonale utdanningsportaler og paraplyportaler på europeisk nivå, framstår Norgesuniversitetets naboaktører som nasjonale nettverk, om enn med deltakelse i noen internasjonale prosjekter. Det materialet vi har kunnet gjennomgå bærer ikke bud om at noen aktør posisjonerer seg som node eller underleverandør til framvoksende felleseuropeiske portaltjenester. Sammenliknet med sine naboaktører har Norgesuniversitetet gode internasjonale kontakter, og besitter en portalekspertise som i hvert fall verdsettes i Europakommisjonen og i de nordiske land.

4.7 Oppsummering: Organisert tilbudsside i et slapt marked?

Norske universiteter og høyskoler konfronteres med forventninger om sterkere medvirkning i livslang læring for systematisk kompetanseutvikling i arbeidslivet. I det siste har høyere utdanningsinstitusjoner fått større selvstendighet til å drive oppdragsutdanning og til å organisere denne etter eget ønske. Dermed gjenstår det få formelle hindringer for et godt samspill mellom tilbyder og etterspørsel av etter- og videreutdanning på høyere nivå. Norgesuniversitetet har klart å samle de aller fleste offentlige tilbydere på dette markedet, foruten noen private utdanningsleverandører.

Foreliggende litteratur om samspillet mellom leverandører og brukere av etter- og videreutdanning bekrefter observasjoner fra intervjuene som ble utført som del av evalueringen. Disse tilsier at opplæringstiltak vanligvis utformes i en tett og langvarig dialog mellom tilbyder og etterspørre. Norgesuniversitetet har bidratt til denne dialogen ved å opprette ulike møteplasser; dels i form av fora hvor begge sider fysisk møtes for å diskutere temaer av felles interesse, men primært gjennom et *kompetansetorg* hvor virksomheter og enkeltpersoner kan formulere opplæringsbehov eller -ønsker. Det beskjedne antall henvendelser

³⁸ Se SOFF rapport nr. 3/2002: *Evaluering av arbeidet med SOFF-støttede prosjekter*.

³⁹ 86% i 1990 og 75% i 2001 (ibid.)

til kompetansetorget indikerer at denne tjenesten ikke helt samsvarer med den måten som opplæringstiltak utformes på i arbeidslivet.

Ettersom etter- og videreutdanningsavdelinger ved høyere utdanningsinstitusjoner har tettere brukerkontakt enn hva en kursportal kan få til., synes de lite interessert i at Norgesuniversitetet skal spille en mer aktiv meklerrolle. Mindre omstridt er NUs arbeid med å samle informasjon om foreliggende tilbud gjennom *kursdatabasen*. Kursportalens *nyhetstjeneste* får også positiv omtale hos både tilbydere og etterspørrere.

En bærende idé bak opprettelsen av Norgesuniversitetet er at representasjon fra arbeidslivets parter skal forankre kursportalen, og at brukerne kan møte universiteter og høyskoler i ulike fora og gjennom forskjellige tjenester. Det forhold at verken arbeidsgiver- eller arbeidstakerrepresentanter har utnyttet Norgesuniversitetet aktivt for å utvikle medlemmenes opplæringsbehov, har svekket kursportalens mulighet til å fungere som en effektiv brobygger mellom etterspørsel og tilbud av etter- og videreutdanning. Dermed reiser det seg et spørsmål om Norgesuniversitetet i sin nåværende form er riktig utformet og har den riktige støtte for å kunne formidle mellom kurstilbud og opplæringsbehov i arbeidslivet. Dette spørsmålet må ses i sammenheng med den tendens til dempet interesse for etter- og videreutdanning som vi behandlet i forrige kapittel. Dessuten må Norgesuniversitetets mulighet til å leve opp til den forventede brobyggerrollen vurderes opp mot erfaringer fra liknende kursportaler i Norge og ellers i Europa.

En tettere kopling mellom Norgesuniversitetet og arbeidslivets opplæringsbehov kunne medføre at kursportalens nedslagsfelt ble bredere enn dagens tyngdepunkt innen utdanning på høyere nivå. Det har foregått interne diskusjoner i Norgesuniversitetet om hvordan kursportalen kunne betjene «tertiary education», som OECD definerer bredere enn universitets- og høyskolenivået. En slik utviklingsretning forutsetter imidlertid sterkere medvirkning fra arbeidslivets parter, for eksempel fra profesjonsorganisasjonene som hittil ikke har engasjert seg tungt i Norgesuniversitetet. Overfor den enkelte etter- og videreutdanningsbruker kan imidlertid utsiling av konkrete tilbud gjort av profesjons-, fag- eller bransjeorganisasjon, fungere som kvalitetsikring i et uoversiktlig marked. Dessuten kunne en utvikling av Norgesuniversitetet inn mot opplæringsbehov som springer ut av Hovedavtalens opplæringsparagrafer, knytte kursportalen nærmere opp til andre aktører på etter- og videreutdanningsfeltet.

En gjennomgåelse av Norgesuniversitetets naboaktører avdekker ingen klare overlappinger som tyder på statlig dobbeltinnsats. En vurdering av Norgesuniversitetets virksomhet fram til nå behøver derfor ikke ha dette i sentrum, men bildet av Norgesuniversitetets omland kan snarere benyttes som rettesnor for hvilken retning Norgesuniversitetets videreutvikling bør ta.

I grove trekk ser vi konturene av en godt organisert tilbudsside, formet gjennom nasjonale nettverk med enkelte internasjonale forgreininger, hvorav Norgesuniversitetet har mange internasjonale kontakter.

Kapittel 5 Hvilken måloppnåelse og hvilken framtidig portal?

5.1 Visjoner og mål

I en evaluering av Norgesuniversitetets måloppnåelse må det tas hensyn til at styret har vedtatt svært vide og ambisiøse mål for institusjonen. Målsetningene gjengitt i kapittel 2 lar seg vanskelig evaluere per se, og det kan være grunn til å stille spørsmål ved relevansen av noen av dem i en prosess for målformuleringer. Denne påpekning gjelder særlig målet om at:

«etter- og videreutdanning og fleksibel læring får en mer fremtredende plass i myndighetenes, utdanningstilbydernes og virksomhetenes strategi.»

Innfrielse av dette målet forutsetter en påvirkningskraft og en bredde i aktivitetsområde som ikke står i forhold til Norgesuniversitetets tremannssekretariat og til det nøkterne budsjettet på knapt 5 millioner kroner. Selvsagt har Norgesuniversitetets arbeid med å utvikle møteplasser direkte og indirekte effekter langs denne målaksen, men *det* er ikke en god nok grunn til å føre det opp som en operativ rettesnor. En tilsvarende kommentar kan framføres til målet om at:

«forholdene legges til rette for utvidet bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi; slik at læring i større grad kan skje uavhengig av tid og sted.»

Første del av denne formuleringen uttrykker kvintessensen i Regjeringens satsing på «Norge, og Norgesuniversitetet bidrar også her. Andre del av formuleringen uttrykker noe klarere effekter av bruken av Norgesuniversitetets kursdatabase og kompetansetorg, men har et presiseringsnivå som neppe bidrar til å fokusere virksomheten i forhold til klare mål.

Vår kritiske gjennomgåelse av den teksten som styret har vedtatt og som møter enhver besøker av Norgesuniversitetets nettsted, gjenspeiler trolig det vanskelige i å utgå fra og manøvrere i forhold til en reform. Reformen i seg selv, og gjennomføringen av den, bygger på visjoner som er viktige for Norgesuniversitetets virksomhet, men som kunne omtales for hva de er og som burde kunne ut i mer operative målsetninger. Et problem forbundet med vide målsetninger, som egentlig er visjoner, er at det er så mange andre aktører og faktorer som innvirker på hva Norgesuniversitetet ønsker å påvirke, at det blir svært vanskelig å evaluere måloppnåelse.

Dessuten beror Norgesuniversitetets vellykkethet på visse forutsetninger, som ikke alltid er oppfylt, blant annet aktiv medvirkning fra arbeidslivets parter og sterkere samordning mellom ulike aktører i sentraladministrasjonen med ansvar innen livslang læring.

I de to selvevalueringene som ble vedtatt av Norgesuniversitetets styre, henholdsvis i april 2001 og april 2002, grep man fatt i den vanskelige oppgaven med å operasjonalisere ovennevnte målsetninger. Resultatet ble at de årlige virksomhetsplanene ble forsøkt vinklet mot mål i forhold til:

- brukere
- tilbydere
- målgruppen de utdanningssøkende (enkelpersoner eller virksomheter)

Det synes som om man her la de minst operative målsetninger til side som visjoner, og heller konsentrerte seg om å videreutvikle de mest operative delene av målsetningene.

På et enda mer operativt nivå ble det i Norgesuniversitetets første selvevaluering formulert indikatorer for virksomheten, særlig i forhold til kursdatabasen (samlet antall kurs, andel av nettbaserte kurs, antall treff o.s.v.). Dette er trolig den mest farbare vei for å evaluere Norgesuniversitetet. I neste delkapittel skal vi derfor vinkle våre konklusjoner mot hvordan Norgesuniversitetet har fungert som kursdatabase, kompetansetorg og som møteplass for etter- og videreutdanning.

5.2 Tre evalueringskriterier

Det første hovedkriteriet som Norgesuniversitetet lar seg evaluere i forhold til er kursdatabasen. I Norgesuniversitetets selvevalueringer sier man seg fornøyd med antall daglige besøk på nettstedet (omtrent 1000), med andelen av besøkende som går videre til kursdatabasen (1/4) og med det samlede antall kurs i databasen (om lag 3500).

Et par av Fafos intervjuobjekter stilte spørsmål om Norgesuniversitetet er tilstrekkelig markedsført. Det forhold at om lag 20 prosent av 4000 personer som daglig bruker internett for å finne utdanningsinformasjon er innom Norgesuniversitetets nettsider, vitner om at kursportalen hevder seg i forhold til andre informasjonskilder, blant annet INSTEG, som har flere besøk i kursoversikten, men færre på nettsidene.

Med tanke på videreutvikling av Norgesuniversitetet som kursportal er det imidlertid mer relevant å foreta framtidige evalueringer som fanger opp hvilken profil gjestene i kursdatabasen har. Hva er for eksempel andelen:

1. Profesjonelle kurskjøpere i virksomheter med egen personalfunksjon
2. Små og mellomstore bedrifter (leder, ansatte; samt utdanningsansvarlig – i den grad denne oppgaven er definert)
3. Profesjonelle kursmeklere med og bransjeorganisasjoner el. likn. (jfr. tidligere omtale av ELBUS, PIL-skolen)
4. Profesjonsmedlemmer som ønsker EVU (fordelt på korte, mellomlange og lange utdanninger)
5. Individer som ikke er med i profesjoner eller nettverk (arbeidsledige, selvstendig næringsdrivende og selvstendig utdanningssøkende)

Vår drøfting i kapittel 3 viser at søkerkategori nummer to, tre og fire neppe er sterkt representert; mens representasjonen fra første kategori trolig er noe bedre, og aller mest fra den siste. Det springende punkt er imidlertid at det ikke foreligger tilstrekkelig datagrunnlag

til å kunne utvikle kursdatabasen i forhold til prioriterte brukergrupper. I utgangspunktet skulle Norgesuniversitetets partnerorganisasjoner framskaffe informasjon om dette, men denne mekanismen har ikke fungert som forutsatt.

Et annet sentralt evalueringskriterium er kompetansetorget. Som det framgår av Norgesuniversitetets selvevalueringer, er antall virksomhetshenvendelser til dette torget skuffende lavt. De tiltak Norgesuniversitetets sekretariat har igangsatt for å utvikle kompetansetorget (for eksempel kartleggingsprosjektet i tre fylker) har ikke endret på dette bildet. Ei heller har forsøk på å mobilisere Norgesuniversitetets partnerorganisasjoner ført til større utnyttelse av kompetansetorget som kompetanseverktøy. Selv om antall individuelle henvendelser til kompetansetorget er høyere enn forespørsler fra virksomheter, er det samlet sett nærliggende å karakterisere kompetansetorget som lite vellykket. Årsaken til dette er å finne i forhold som Norgesuniversitetets sekretariat i liten grad kan påvirke.

Hensikten med kompetansetorget var dels å gi virksomhetene bedre informasjon om hvilke tilbydere som er aktuelle leverandører, for derigjennom å gi dem et bredere sett av valgmuligheter for hvilken type institusjoner det kunne være aktuelt å henvende seg til. Dels var hensikten å gi tilbydersiden bedre informasjon om brukernes behov slik de selv definerte dem. Vi har ovenfor gjennomgått en del studier og annet materiale om norsk etter- og videreutdanning som viser at mange behov er dårlig definert, og at både behov og opplærings tiltak i mange tilfeller utformes i en tett interaksjon mellom tilbyder og etterspørre. Det er derfor begrenset hva sekretariatet for portaltjenesten Norgesuniversitetet kan få utrettet når det gjelder å stimulere markedet for etter- og videreutdanning gjennom kompetansetorget.

Våre intervjuer viser dessuten at tilbydere som melder inn sine kurstilbud i Norgesuniversitetets database, ønsker å utvikle kurs gjennom direkte interaksjon med arbeidslivet. De mener at denne oppgaven ikke tilkommer Norgesuniversitetet, noe som også har å gjøre med den autonomi som etter- og videreutdanningsavdelinger strever for å oppnå i forhold til paraplytiltak av typen Norgesuniversitetet. Denne holdningen uttrykker implisitt en slags arbeidsdeling mellom Norgesuniversitetet og institusjonenes operative avdelinger for etter- og videreutdanning: Mens Norgesuniversitetet drifter og videreutvikler en infrastruktur i form av informasjonstjenester som letter interaksjonen mellom tilbydere og etterspørre, og som framfor alt styrker dette møtet gjennom et upartisk informasjonstilfang, står etter- og videreutdanningsavdelingene og de enkelte fagenheter for den direkte kundekontakten. Den aktive meklerrollen mellom tilbydere og etterspørre av livslang læring utføres derfor av EVU-avdelingene, mens Norgesuniversitetets kurstorg er en tilleggstjeneste til benyttelse for enkeltpersoner og virksomheter. Dette har så langt vært ambisjonen med denne tjenesten, og vår drøfting viser at dette er et realistisk ambisjonsnivå.

Gjennom et bredt tilfang av kurs kan Norgesuniversitetet bidra til å styrke etterspørselsiden, særlig ved å informere om tilbud fra flere tilbydere. Til tross for at tett interaksjon og langvarige samarbeidsrelasjoner er viktig i utvikling av skreddersydde kurs, påpekte noen av våre intervjuobjekter at etterspørre kan henge fast i vanemønstre for hvor de henter kursinformasjon.

Et tredje evalueringskriterium angår Norgesuniversitetet som møteplass innen etter- og videreutdanning. Møteplassfunksjonen er en sentral målsetning, og det opplyses i Norgesuniversitetets virksomhetsplan for 2001 at de etter drøftelser i styre og representantskap kan

ta initiativ med sikte på best mulig dekning av arbeidslivsrelaterte utdanningsbehov. Norgesuniversitetets virksomhet fram til nå har ikke bestått av mange utdanningsstrategiske eller -politiske drøftelser; noe som er naturlig tatt i betraktning det fåtallige sekretariatet som måtte ha forberedt sakspapirer for slike diskusjoner. Den brede sammensetning av styret og representantskapet kunne imidlertid innby til utdanningspolitisk ordskifte. Av våre intervjuer framgår det at tanken om å bruke Norgesuniversitetet til en slags arena for utdanningspolitiske diskusjoner faktisk ble tenkt i forbindelse med opprettelsen av Norgesuniversitetet.

Norgesuniversitetets virksomhet har imidlertid vært av mer praktisk enn av utdanningspolitisk karakter. Norgesuniversitetets leverandørforum og brukerforum har, med sine halvårlige samlinger, nettopp bidratt til å utvikle møteplasser av mer praktisk art. Deltakernes evalueringer av disse fora tyder på at Norgesuniversitetet her har identifisert et behov, som bare delvis ivaretas av andre aktører (for eksempel VOX). Der finnes mange andre konkurrerende møteplasser innen feltet for etter- og videreutdanning, men Norgesuniversitetet synes å ha truffet en nisje som kan videreutvikles.

5.3 Situasjonsbildet

Året 2003 er det siste i en prøveperiode på tre år der arbeidslivets parter medfinansierer Norgesuniversitetet. Ved inngangen til 2003 er det uklart om dette spleiselaget vil fortsette. Det er heller ikke avklart om UFDs bestemmelse, som innebærer at de høyere utdanningsinstitusjonene automatisk betaler årskontingent til Norgesuniversitetet, vil vedvare etter en eventuell sammenslåing med SOFF. Den 15. mai 2003 vil det bli levert en utredning basert på en vurdering både i SOFF og i Norgesuniversitetet.

Det kan synes litt paradoksalt at de pågående rådslagningene kan føre fram til et slags «norsk elektronisk kunnskapsnettverk», først beskrevet av Hernes-utvalget i 1988, men nå tilpasset aktuelle behov for en nasjonal utdanningsportal. Fafos evaluering som skal bidra til å stake ut Norgesuniversitetets framtidige kurs, legges altså fram i en situasjon der Norgesuniversitetet står overfor noen veivalg.

5.4 Bakteppe for valg av retning

Vi har sett at Norgesuniversitetet er et resultat av den utdanningsoptimismen som bar fram Kompetansereformen. Flere av våre informanter påpeker at behovet for etter- og videreutdanning ble overvurdert rundt det tidspunktet da Norgesuniversitetet ble lansert. Dessuten har nedturen i dotcom-markedet innvirket på delmarkedet e-læring (eller teknologistøttet læring), selv om bransjen mener at det norske e-læringsmarkedet i 2002 utviklet seg positivt.

Noe av utdanningsoptimismen synes å ha vært basert på anekdotiske forestillinger om framveksten av «kunnskapssamfunnet», som skulle sette fart i etterspørselen av teoretiske kunnskaper, vanligvis levert av høyere utdanningsinstitusjoner. Vår gjennomgåelse av norsk statistikk avdekker snarere at 1990-årenes svakt fallende deltagelse i etter- og videreutdanning er sterkest blant de høyest utdannede. Samtidig synes eksternt organisert opplæring å

tape terreng på bekostning av bedriftsintern opplæring, og denne innrettes mer mot virksomhetens praktiske og kortsiktige behov.

Implikasjonene for Norgesuniversitetet av disse tendensene er ikke entydige. Bedriftsintern opplæring trekker jo ofte veksler på eksterne fagpersoner fra høyere utdanningsinstitusjoner, men det vil neppe være klokt å legge til grunn at universiteter og høyskolesektorens andel av det totale opplæringsmarkedet vil øke sterkt i løpet av de nærmeste år. I den grad Norgesuniversitetets suksess kan måles ved å summere antall treff på nettstedet og gjennom aktivt søk i kursdatabasen, er det mindre sannsynlig at den generelle interesse for kursportalen vil øke vesentlig.

Etterspørselen av etter- og videreutdanning på høyere nivå påvirkes imidlertid av rammebetingelser, både av strukturell og konjunkturrell art. Et raskere fall i industrisyssetningen kan øke antall utdanningssøkende som vil inn i kunnskapsintensive tjenesteyrker. Økende ledighet i IKT-næringen ser ved årsskiftet 2002/2003 ut til å bringe grupper av oppsagte IKT-ansatte inn i utdanning på masternivå. Generelt ser konjunkturerne på arbeidsmarkedet nå ut til å kunne bringe flere studenter til grunnstudier og til etter- og videreutdanningskurs på høyere nivå.

Hvilke konkrete utslag dette vil gi for universitets- og høyskolesektoren og for Norgesuniversitetet spesielt, vil blant annet bero på de finansielle rammebetingelsene for utdanningssøkende. Det statistiske materialet for denne evalueringen fanger ikke opp noen økende utdanningstilbøyelighet i kjølvannet av at Lånekassen i dag praktiserer mindre streng avkorting av studielånet for studenter i inntektsgivende arbeid.

Det bør også nevnes at opphøret av individuell beskatning av utgifter til etter- og videreutdanning hittil ikke lar seg avlese i data over befolkningens motivasjon til å ta etter- og videreutdanning. De privatøkonomiske insentiver til å ta etter- og videreutdanning må trolig forbedres vesentlig før det kan forventes finansielt motivert tilsig til etter- og videreutdanning på høyere nivå. Dertil kommer at det tariffpolitiske bildet ikke tilsier framvekst av andre finansieringsordninger enn dagens i alt vesentlige individuelle finansiering, som krever at den utdanningssøkende gir avkall på inntekt eller fritid.

Vår gjennomgåelse av samhandlingsformer mellom tilbydere og etterspørre av etter- og videreutdanning viste at større norske bedrifter har gått inn i samarbeidskonstellasjoner med utdanningsinstitusjoner for å ivareta egne kompetansebehov (for eksempel Bedriftsuniversitetet). I Europa synes «symbiotiske» former for kontakt mellom tilbyder og etterspørre å forsterke seg, framfor den nordamerikanske framvekst av «corporate universities», der større foretak organiserer bedriftsintern opplæring innomhus; dog med utstrakt innkjøp av tjenester fra lærekrefter ved tradisjonelle universiteter. Det avtegner seg derfor et bilde av samhandlingsformer mellom tilbydere og etterspørre som delvis utviser skillet mellom internt og eksternt organisert opplæring i bedriftene. Utvikling og eksperimentering av samhandlingsformer i etter- og videreutdanning er likevel fortsatt påkrevd, og framdyrking og foredling av arenaer for slik interaksjon representerer en utfordring for norsk høyere utdanning.

Dette bakteppet reiser to sentrale spørsmål for Norgesuniversitetets framtidige virksomhet. Det første er hvilket ambisjonsnivå den videre strategien bør ha som utgangspunkt. Når vår beskrivelse av bakteppet for Norgesuniversitetets strategi skjer i avdempede vendinger, har dette sammenheng med at vi i kapitlene foran ikke har kunnet spore vesentlige momenter som varsler om en ny giv i Kompetansereformen eller i etter- og videreutdanningsmarke-

det. Det er derfor realistisk å forankre strategisk tenkning rundt Norgesuniversitetet i vår situasjonsbeskrivelse, selv om det kunne være instruktivt å konfrontere denne framskrivningen med et mer optimistisk scenario. I denne evalueringen har vi imidlertid ikke kunnet utvikle alternative scenarier.

Det andre hovedspørsmålet er om Norgesuniversitetet i sin nåværende form kan utvikle tjenester i forhold til de rådende tendenser i norsk og internasjonal etter- og videreutdanning. Foreliggende studier og annet materiale om norsk etter- og videreutdanning viser at opplæringstiltak i all hovedsak genereres og utformes i en tett interaksjon mellom tilbyder og etterspørre. Informasjonstilfanget som ligger til grunn for denne samhandlingen kan styrkes ved å benytte Norgesuniversitetets tjenester, men det er begrenset hva Norgesuniversitetet kan få utrettet når det gjelder å stimulere markedet for etter- og videreutdanning gjennom kurs- eller kompetansetorget. Vi vil utdype dette i drøftingen nedenfor.

Andre bakgrunnsfaktorer som de nærmeste årene kan forme Norgesuniversitetets virksomhetsprofil, vil være hvordan kursportalen posisjonerer seg i forhold til og samarbeider med utdanningsportaler opprettet av Utdannings- og forskningsdepartementet, Europakommisjonen og andre utdanningspolitiske aktører.

5.5 Kursmekler, informasjonsbase, nettverksbygger...?

Gitt de tendenser og bakgrunnsfaktorer som hittil er trukket opp, skal vi forsøke å drøfte noen strategiske valg for Norgesuniversitetet. Grovt sett framstår fire utviklingsmuligheter:

- Kursdatabasen (og dens plass i den framtidige portalen utdanning.no)
- Kompetansetorget (ut fra hva som har vist seg å fungere best mellom tilbydere og etterspørre)
- Informasjonsbase i den nye utdanningsportalen
- Møteplass for politikkutforming og nettverksbygging

Kursdatabasen

Konturene av en viss reformtrettethet på etter- og videreutdanningsområdet utviser ikke Norgesuniversitetets ambisjon om å samle og spre kvalitativt god informasjon om tilbud på høyere nivå. Kursdatabasen sprer nettopp informasjon som ikke er silt med tanke på fortjeneste. Mye av entusiasmen for uegennyttig informasjonsutveksling fra internetts første dager er nå forsvunnet til fordel for mekanismer der den som betaler mest, blir mest synlig i en overflod av informasjon. Dette gjelder også det norske kursmarkedet. Brukerverdien av Norgesuniversitetets kursdatabase suppleres med kompetansekartleggingsverktøy, kompetanse kataloger og mulighet for avanserte søk med lagringsmuligheter.

Som påpekt ovenfor, samles nå flere og flere land opplysninger om utdanningstilbud i én nasjonal utdanningsportal, og Norgesuniversitetet kan nettopp bidra til en samlet oversikt over kurstilbud. I henhold til vår diskusjon ovenfor er det grunn til å definere en klarere

profil enn i dag, og da basert på hvilke brukergrupper som skal prioriteres. Diskusjoner i Norgesuniversitetets styrende organer om hvordan utdanning på «tertiært nivå» skal dekkes, kan varsle at denne avklaringen er i gang.

Et uavklart spørsmål i forhold til UFD synes å være hvordan utdanning.no skal bygge på Norgesuniversitetets kursdatabase, samt føre videre de ideer til standardiseringsarbeid på dette feltet som Norgesuniversitetets sekretariat har lagt fram ved en rekke anledninger. UFDs tildeling i desember 2002 av 1 million kroner til et prosjekt for standarder i e-læring hvor blant annet Norgesuniversitetet skal delta, kan bære bud om at Norgesuniversitetets kompetanse på dette feltet verdsettes. For øvrig har ikke Fafo evaluert departementet som en av de aktørene som inngår i Norgesuniversitetets omgivelser.

Kompetansetorget

Det kan være grunn til å videreføre dette torget, men vår evaluering på dette punkt peker i retning av at de mest aktive virksomhetene på EVU-markedet dels har utviklet nettverk og dels tette relasjoner med et bredt spekter av aktuelle tilbydere allerede, og dels søker tilbydere utenfor Norgesuniversitetets virkeområde. Det synes ikke å være et stort behov for omfattende søk etter alternativer til virksomhetenes eksisterende leverandører.

Ved siden av denne grunnleggende mekanismen i etter- og videreutdanningsmarkedet, bør Norgesuniversitetets framtidige strategi ta høyde for en lavere takt i norsk (og internasjonal) etter- og videreutdanning. Statistikken viser nedgang i den prosentvise andel sysselssatte som deltar i norsk etter- og videreutdanning, selve markedet vokser ikke så fort som man trodde på midten av 1990-tallet og internasjonalt har profittkurvene falt synkront med e-læringsselskapenes aksjekurser.

Det kan dessuten spores en viss tretthet rundt iverksettingen av Kompetansereformen i Norge. Med fare for å overfortolke tautrekkingene rundt Regjeringens budsjettforslag for 2003 til fjernundervisning og til studieforbundene,⁴⁰ virker den politiske entusiasmen om reformen noe laber, og blant arbeidslivets parter ble ikke reformen noen ny pilar i tariffpolitikken. Likevel vil det fortsatt være viktig å definere Norgesuniversitetets strategi i forhold til hvordan Kompetansereformen videreføres, og spesielt i tilknytning til interaksjonsformer mellom tilbydere og etterspørre av etter- og videreutdanning. Selv etter en eventuell sammenslåing med SOFF, kan imidlertid ikke et lite sekretariat – om enn støttet av et større nettverk – alene snu en tilsynelatende avtakende utdannings- og kompetanseoptimisme.

Informasjonsbase

Som vi har referert til ovenfor, satte noen av våre intervjuobjekter stor pris på Norgesuniversitetets nyhetstjeneste innen etter- og videreutdanning og nettbasert læring. Omtrent 1600 personer abonnerer på det elektroniske nyhetsbrevet som sendes ut hver måned. Andre informative tilleggstjenester som Norgesuniversitetet byr på er lenker og «Intervju med voksne som har tatt EVU».

I en eller annen form vil trolig en slik tjeneste komme til å inngå i utdanning.no. Hvis Norgesuniversitetet velger å styrke sin posisjon som informasjonsbase, kan det være naturlig

⁴⁰ En god oversikt over stridsspørsmålene finnes på: <http://www.tunet.net/>

å gjøre dette i samarbeid med Universitets- og høyskolerådets nyhetstjeneste og tunet.net⁴¹. Sistnevnte markedsfører seg som «møteplassen for voksenopplæring på Internett» og drives i fellesskap av Norsk Forbund for Fjernundervisning, Voksenopplæringsforbundet og VOX. Disse nyhetstjenestene er helt eller delvis offentlig finansiert. Foruten en mulig samordningsgevinst som måtte oppstå ved å la disse nyhetstjenestene utvikle seg i fellesskap på utdanning.no, kan det være verdt å undersøke om private medieforetak ønsker å skyte kapital inn i nyhetsformidling innen etter- og videreutdanning.

Møteplass for politikktutforming og nettverksbygging

Vår evaluering av Norgesuniversitetet som møteplass avdekket et behov for å styrke dialogen om fokuserte spørsmål innen etter- og videreutdanningsområdet. Denne oppgaven synes å være for praktisk for Utdannings- og forskningsdepartementet, som legger vekt på å rendyrke sin strategiske rolle i utdannings- og forskningspolitikken.⁴² Norgesuniversitetsekretariatets kompetanse og deres uhildete rolle sammenliknet med mange kommersielle aktører på dette feltet, tilsier at faglig utvikling av nettbasert etter- og videreutdanning, samt nettverksbygging mellom tilbydere og etterspørre, kan være en framtidig satsing. En eventuell sammenslåing med SOFF peker definitivt i samme retning.

Vår drøfting av ulike sektorer og målgrupper for Norgesuniversitetet peker imidlertid i retning av at Norgesuniversitetet med fordel kunne tenke gjennom sine målgrupper («segmentere markedet») og utvikle klarere strategier for en del av de segmenter der en tror at det enten er spesielt behov for Norgesuniversitetet, eller der Norgesuniversitetet vil ha spesielt gode forutsetninger for å lykkes.

En utfordring for Norgesuniversitetet som møteplass er at institusjonen i noen grad er tilbydernes forsøk på å nå fram til etterspørre. Både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonenes begrensede engasjement i tiltaket, Norgesuniversitetets historie som tilbyder-sidens «svar» på «trusselen» om et åpent universitet, samt finansieringsnøkkelen der tilbyderne og Utdanningsdepartementet står for størstedelen av finansieringen, peker i retning av at Norgesuniversitetet har en klarere forankring på tilbydersiden enn på etterspørresiden. Som møteplass kan Norgesuniversitetet, på tross av styresammensetningen, sies å være plassert ganske klart på tilbydersiden, heller enn «midt imellom» etterspørre og tilbydere.

Denne skjematiske framstilling av Norgesuniversitetet kan først og fremst bidra til å illustrere hvilke initiativer som kan være aktuelle for å styrke Norgesuniversitetets grep om etter- og videreutdanningsmarkedet. Det kan være hensiktsmessig å lære mer av bransje- og profesjonsorganisasjonenes EVU-enheter, ettersom disse har en klarere forankring på etterspørselssiden og sitter inne med bedre kjennskap til kompetansebehovene i sine virksomheter og arbeidstakergrupper. Et nærmere samarbeid, og en klarere gjennomtenkning av Norgesuniversitetets rolle i forhold til disse aktører, vil antakelig bidra til å utvikle Norgesuniversitetets funksjon som møteplass.

⁴¹ <http://www.tunet.net/>

⁴² Jfr. diskusjonen av den sentrale utdanningsadministrasjonen, bl.a. det såkalte Gjertsen-utvalget.

5.6 Komplementaritet med SOFF og framtidige utfordringer

Når vi i tittelen på denne evalueringen stiller spørsmål om Norgesuniversitetet er (eller skal bli?) et elektronisk kunnskapsnettverk og et verktøy for livslang læring, illustreres noen av de ulike forventningene og bredden i tjenestetilbudet til NU. Ved å springe ut av og selv knytte seg opp til iverksettingen av Kompetansereformen, framstår Norgesuniversitetet i dag som et spektrum av portaltjenester, med kursdatabasen som hovedaktivitet. Ved ferdigstillelsen av denne evalueringen er spørsmålet om Norgesuniversitetets framtidige virkefelt knyttet til pågående diskusjoner med SOFF.

Våre intervjuer så vel som drøftingen av Norgesuniversitetets virksomhet, avdekker fordelene ved en samordning, eventuelt sammenslåing med SOFF. Begge arbeider med fleksible utdanningstilbud på høyere utdanningsnivå, de arrangerer faglige samlinger som tiltrekker omtrent samme publikum, og begge søker administrativt og budsjettmessig til UFD. Den nye organisasjonen vil dessuten i fellesskap kunne videreutvikle sin pedagogiske kunnskap omkring voksnes læring og læring i arbeidslivet; med det for øye å lage nye portaltjenester til utdanning.no. SOFF har i det siste tilnærmet seg Norgesuniversitetets styringsstruktur ved å få inn representanter fra arbeidslivets parter. Samlet kan SOFF og Norgesuniversitetet utvikle innovative møteplasser mellom tilbydere og etterspørrere innenfor feltet nettbasert læring, for derigjennom å dekke noe av det behovet for innovasjon innen utdanning og læring som OECDs landstudie avdekket (OECD 2002).

Selv om slike synergieffekter er iøynefallende, er det ikke innlysende at en ny konstellasjon mellom SOFF og Norgesuniversitetet på kort sikt vil bringe tilbydere og etterspørrere nærmere sammen. Vi vil anbefale at Norgesuniversitetet og SOFF i fellesskap meiser ut en strategi for å trekke etterspørrerne av etter- og videreutdanning bedre inn i møteplasser som kan utvikles og videreutvikles. Kapittel 2 i denne evalueringen har demonstrert at det finnes mange strukturelle barrierer for å utvikle møteplasser der etterspørrerne tar aktivt del. Vår evaluering viser at Norgesuniversitetet har lykket best i å mobilisere tilbudssiden rundt kjerneaktiviteten, som er kursdatabasen. I et bakgrunnsnotat som sekretariatene har utarbeidet i forbindelse med diskusjonen primo 2003 om sammenslåing, slås det fast at SOFFs hovedfokusering har vært å stimulere tilbyderne av høyere utdanning til å utvikle mer fleksible og brukertilpassede utdanningsopplegg. Vi vil anbefale at Norgesuniversitetets erfaringer med hva arbeidslivets parter har tilført virksomheten, trekkes inn i en gjennomtenkning av hvordan arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i framtiden reelt kan bidra til innovasjon innen fleksibel livslang læring.

Vi vil dessuten bemerke at en sammenslåing neppe vil tilføre Norgesuniversitetet mer kompetanse til å utvide virkefeltet mot tertiær utdanning i henhold til OECDs brede definisjon. Norgesuniversitetets styre har sendt et forsiktig signal om dette, og noen av våre intervjuobjekter fra arbeidstakersiden uttrykte ønske om å styrke Norgesuniversitetets innsats når det gjelder å ta i bruk arbeidsplassen som læringsarena. Under forutsetning av at en slik utviklingsretning kan støttes av et dypere engasjement fra arbeidslivets parter, er dette en farbar vei for den framtidige konstellasjonen av Norgesuniversitetet/SOFF. Det nye felles tiltaket bør imidlertid søke ekstern kompetanse for å fange opp utfordringer utenfor feltet høyere utdanning, hvor både Norgesuniversitetet og SOFF har sine tyngdepunkter.

Ovenstående bemerkninger illustrerer at SOFF og Norgesuniversitetet samlet vil stå bedre rustet til å takle de komplekse utfordringene som Norge – og andre land – konfronteres med når livslang læringsreformer skal innfris.

På sett og vis ser det ut som om Norgesuniversitetet nå står overfor et strategisk valg mellom å rendyrke sin profil inn mot høyere utdanning ved å satse tungt for å bli hovedportalen for høyere utdanning i utdanning.no; eller å utvikle et bredere felt for livslang læring som kan dekkes ved å arbeide langs aksene tertiær utdanning – arbeidsplassen som læringsarena. Velges det første, kan Norgesuniversitetets profil skarpstilles gjennom et samarbeid med en annen aktør innen høyere utdanning. Faller valget på den brede vei for tertiær utdanning, vil konstellasjonen av Norgesuniversitetet og SOFF trolig arve en del av kompleksiteten rundt livslang læring som preger dette politikkfeltet i alle land. Kompleksitet og uskarpe kanter sier imidlertid ingenting om reelle behov for å arbeide innenfor feltet. En tredje variant kan være at Norgesuniversitetet/SOFF satser inn mot utdanningsportalen på et enda bredere register enn høyere utdanning, ved å favne videre enn fleksibel utdanning på universitets- og høyskolenivå.

Litteratur

- Ashton, David (and Francis Green) (1996) «Education, Training and the Global Economy». I: Edward Elgar, s. 94
- 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: Fafo
- Brandt, Ellen: «Policies for Lifelong learning and for Higher education in Norway: correspondance and contradiction?» *European Journal of Education*, vol. 35, no.3, 2000
- Cheallaigh, Martina Ní: «Lifelong learning – How the paradigm has changed in the 1990s». I: M. Tessaring, red., *Training in Europe. 2nd report on VT research in Europe 2000. Background report*. Vol 1, CEDEFOP reference series
- Dalen, P.E. (1996) *Undersøkelse om etterutdanning*. Oslo: MMI
- Ducatel, Ken et al. (2000) *The information society in Europe – Work and life in age of globalisation*. Rowman&Littlefield
- e-learning action plan of the European Union: http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0172en01.pdf
- EVU med mening – en kartlegging av etter- og videreutdanning i fire norske utdanningsinstitusjoner*. Veiviserne, Prosjektforum våren 2002, Universitetet i Oslo
- Folkenborg K. Og T. Nyen (2002) *Kompetanseutvikling blant håndverksmestere*. Fafo-rapport 382, Oslo: Fafo
- Hagen, A., B. Jordfald, A. Pape og S. Skule. (2001) *Ressursbruk til etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv*. Fafo-notat 2001:6. Vedlegg til NOU 2001:25 Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- Hagen, A. og S. Skule (2001) *Yrke, opplæringsbehov og interesse for etter- og videreutdanning*. Fafo-rapport 372. Oslo: Fafo
- Hilsen, A.I. og A. Grimsmo (1998) *Arbeidsmiljø og omstilling: delrapport 2*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Innst. S. Nr.337 (2000–2001) Komiteinnstillingen om Kvalitetsreformen.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (2001) *Kompetansereformen. Handlingsplan 2000–2003*.
- Larsen, K.A., F. Longva, A. Pape og A.N. Reichborn (1997) *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212. Oslo: Fafo

- Larsen, K.A., T. Nyseth og K. Vrålstad (1997) *Kompetanseheving i kommunesektoren. NF-rapport 10*. Bodø: Nordlandsforskning
- Nestler, K. og E. Kailis (2002) *Continual vocational training in enterprises in the European Union and Norway. Statistics in focus 3/2002*. Eurostat, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities
- Nordhaug, O. og P.N. Gooderham (1996) *Kompetanseutvikling i næringslivet*. Oslo: Cap-pelen Akademisk Forlag
- Nordhaug, O. (1998) *Kompetansestyring i arbeidslivet. Utvalgte emner*. Oslo: Tano Asche-houg
- NOU 1997:25, *Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*.
- NOU 1988:28, *Med viten og vilje*
- OECD (2002) *Review of National Policies for Education: «Lifelong learning in Norway»*. OECD 2002
- Olberg, D. (2000) *To datasett om motivasjon for etter- og videreutdanning*. Fafo-notat 2001:5. Oslo: Fafo
- Olberg, D. og B. Jorfald (2000) *Det nye arbeidsmarkedet i varehandelen*. Fafo-rapport 327. Oslo: Fafo
- Opinion (1999) *Kappløpet om kompetanse, fagutdanning og ungdom i Fellesforbundets bran-sjer*. Oslo: Opinion
- Opinion (2002) Landsomfattende omnibus 19-21 august 2002. Brukerundersøkelse for Norgesuniversitetet. Bergen: Opinion
- Paulsen, M.F. (2002) *Online Education Systems in Scandinavian and Australian Universities: A Comparative Study. The International Review of Research in Open and Distance Le-arning*. Volume 3, Number 2.
- SNF-bulletin nr. 2/2000
- Skule, S. og A.N. Reichborn (2000) *Lærende arbeid. En kartlegging av lærevilkår i norsk ar-beidsliv*. Fafo-rapport 333. Oslo: Fafo
- Skule, S. og A. Reichborn (2002) *Learning-conducive work. A survey of learning conditions in Norwegian workplaces*. Cedefop Panorama series: 30, Cedefop, Luxembourg: Of-fice for Official Publications of the European Communities
- Skaalvik, E.M., L.Finbak og O.H. Ljosland (2000) *Voksenopplæring i Norge ved årtusenskif-tet. Deltakelse, motivasjon og barrierer*. Norsk Voksenpedagogisk Forskningsinstitutt
- SSB (2002a) *Levekårsundersøkinga 1996-1998*. NOS C 704. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- SSB (2002b) Statistisk sentralbyrås tidsbruksundersøkelse 2000/01. Dokumentasjon og resultater fra intervjuet. Notater 2002/26. Oslo: Statistisk sentralbyrå

SSB (2002c) «Norden på Europa-toppen i personalopplæring.» Artikkel i SSBs nett-publikasjon *Norge i verden* 17.07.2002. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen*

St.meld. nr. 27 (2000–2002) *Gjør din plikt – krev din rett*

Trouvé, P. (2001) «The employment and training practices of SMEs. Examination of research in five EU member states». I: Descy, P. og M. Tessaring, red., *Training in Europe. Second report on vocational training research in Europe 2000: Background report Volume 2*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Ure, Odd Bjørn (2001) *Lifelong learning in education & training systems: Information, skills and employability*. Proceedings of the EDEN 10th Anniversary Conference 10–13 June 2001 in Stockholm, European Distance Education Network.

Elektronisk kunnskapsnettverk og verktøy for livslang læring?

Denne rapporten er resultatet av en evaluering av Norgesuniversitetet, som er et samarbeid mellom hovedorganisasjonene i norsk arbeidsliv og høyere utdanning, for å styrke arbeidslivsrelatert etter- og videreutdanning. Norgesuniversitetets viktigste aktivitet er en Internettportal med en søkbar kursdatabase, foruten et kompetansetorg og en nyhetstjeneste innen feltet livslang og nettbasert læring. Norgesuniversitetet ble opprettet som del av den norske Kompetansereformen, men inngår i en europeisk trend der ikke bare adgang for alle til læringsressurser, men også tilgang til uhildet informasjon om kurs og etter- og videreutdanningstilbud er viktig. Rapporten drøfter Norgesuniversitetets virksomhet i lys av utviklingstrekk i etter- og videreutdanningsmarkedet, andre aktører og initiativer i feltet mellom tilbydere og etterspørre, og utviklingen av liknende tiltak internasjonalt.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2003:02
Bestillingsnummer 700
ISSN 0804-5135