

Anna Hagen og Sveinung Skule

Kompetansereformen og livslang læring

Status 2008



Anna Hagen og Sveinung Skule

**Kompetansereformen og
livslang læring**
Status 2008

© Fafo 2008

ISBN 978-82-7422-616-6

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Thorfinn Bekkelund / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	11
1.1 Innholdet i rapporten.....	11
1.2 Livslang læring som begrep og politisk prosjekt	12
1.3 Vilkår for livslang læring i Norden og Norge	13
2 Den norske kompetansereformen	19
2.1 Bakgrunnen for reformen	19
2.2 Utviklingen av reformen.....	23
3 Hovedelementer og tiltak i reformen.....	33
3.1 Rett til grunnskole og videregående opplæring	34
3.2 Rett til utdanningspermisjon.....	35
3.3 Realkompetanse – dokumentasjon og vurdering	35
3.4 Endrede regler i Lånekassen	36
3.5 Skattefritak.....	36
3.6 Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP).....	36
3.7 Etableringen av Vox.....	36
4 Erfaringer og resultater	37
4.1 Få voksne bruker retten til grunnskoleopplæring.....	37
4.2 Stabil deltakelse i videregående opplæring.....	39
4.3 Dokumentasjon og vurdering av realkompetanse	40
4.4 Svært få tar ut retten til utdanningspermisjon	45
4.5 Evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP)	45
4.6 Læring i arbeidslivet	46
5 Prosesser, programmer og prosjekter.....	49
5.1 Prosesser på europeisk nivå.....	49
5.2 Aktuelle politiske prosesser i Norge	51
5.3 Aktuelle programmer og prosjekter.....	54

6 Oppsummering, utfordringer og veivalg	59
6.1 Hva er oppnådd?.....	60
6.2 Hva er viktige utfordringer framover?	62
6.3 Veivalg og tiltak.....	63
 Referanser	 67

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for LO. Bakgrunnen er at LO ønsker fornyet oppmerksomhet om kompetansereformen og hvilken betydning den så langt har hatt for vilkårene for voksnes læring. Et viktig formål med rapporten er å gi et grunnlag for LOs og forbundenes videre arbeid på dette området.

Det er ikke gjennomført ny datainnsamling i forbindelse med oppdraget, rapporten er utarbeidet på grunnlag av foreliggende dokumentasjon, statistikk og forskning.

Rapporten er utarbeidet i samarbeid med AOF, som har vært behjelpelige med å framskaffe bakgrunnsdokumentasjon og kommentere tidligere utkast. Takk til May-Britt Christensen og Ellen Mohaugen i AOF for godt samarbeid.

Referansegruppa har bestått av Tor-Arne Solbakken, Per Syversen og Nina Tangnæs Grønvold, alle i LO. Takk til dere for verdifulle innspill, kommentarer og forslag.

Vi vil også takke for mange gode innspill fra en rekke personer som arbeider med utdanningsspørsmål i LO og forbundene, og fra Berith Bergersen, daglig leder ved Sørmarka kurs- og konferansesenter.

På Fafo vil vi takke kollega Kristine Nergaard for nyttige kommentarer til tidligere utkast.

Rapporten er skrevet av Anna Hagen og Sveinung Skule. Skule er for tiden forskningsdirektør ved Høgskolen i Oslo. Hans bidrag i rapporten er basert på hans tidligere arbeid som forsker og forskningsleder ved Fafo fra 1996 til 2005.

Oslo, januar 2008

Anna Hagen

Sammendrag

Den norske kompetansereformen – bakgrunn og utvikling

LO var en sentral pådriver i arbeidet med den norske kompetansereformen på 1990-tallet. Initiativet til reformen må ses på bakgrunn av de økonomiske rammebetingelsene ved inngangen til 1990-tallet, med lavkonjunktur og høy arbeidsledighet samtidig som ny teknologi og økt internasjonal handel og konkurranse stilte store krav til kompetanse. I LO så man at grupper med lav formell kompetanse var særlig utsatt på arbeidsmarkedet, og man var bekymret for økte sosiale forskjeller mellom grupper med høy og lav utdanning. På LO-kongressen i 1993 ble det derfor besluttet å utarbeide en handlingsplan for etter- og videreutdanning.

Ett av forslagene i handlingsplanen fra 1995 var at arbeidstakerne skulle få rett til å bruke ti prosent av arbeidstiden til etter- og videreutdanning. Dette forslaget ble fremmet som lovforslag i Stortinget av Sosialistisk Venstreparti kort tid etter at LOs handlingsplan ble lagt fram. Ordningen skulle finansieres ved at arbeidsgivere, arbeidstakere og staten skulle betale inn til et fond som skulle brukes til å dekke lønn og andre kostnader for de som tok etter- og videreutdanning. Dette forslaget ble ikke vedtatt, men det ble gjort vedtak om at det skulle legges fram en stortingsmelding om livslang læring. Vedtaket førte til nedsettelsen av Buerutvalget, med bred deltakelse fra arbeidslivet og fra ulike departementer (NOU 1997:25).

Parallelt med utvalgsarbeidet jobbet LO og NHO med å forhandle fram en felles handlingsplan for kompetanseutvikling. Rapporten fra Buerutvalget, den påfølgende stortingsmeldingen om kompetansereformen (St.meld. nr.42 (1997-1998)) og LO og NHOs «Handlingsplan for kompetanse» (vedtatt som del av tariffoppgjøret i 1998) framsto derfor som godt koordinerte, med mange av de samme prinsippene og forslagene. I alle de tre dokumentene er perspektivet på livslang læring betydelig utvidet i forhold til LOs handlingsplan og lovforslaget fra SV. Mens lovforslaget i første rekke handlet om opplæringstilbud utenfor bedriften, la både regjeringen og tariffpartene langt større vekt på arbeidslivet som læringsarena og den uformelle og organiserte opplæringen som finner sted i den enkelte bedrift.

Det ble enighet om en rekke av tiltakene som ble foreslått i Buerutvalgets innstilling og i stortingsmeldingen. Det ble imidlertid aldri enighet om finansieringen av livsopphold under utdanningspermisjon, verken gjennom hovedoppgjørene eller

gjennom offentlig utredningsarbeid. I oppgjøret mellom LO og NHO i 2000 var det enighet om at utdanning til annet fagområde må finansieres gjennom Lånecassen og andre lignende ordninger. Finansiering av livsopphold for etter- og videreutdanning innenfor samme fagområde, men ut over bedriftens behov, forble derimot uavklart. Det påfølgende utvalgsarbeidet (Johnsen-utvalget) førte heller ikke til enighet om dette spørsmålet.

Resultater – og utfordringer

Kompetansereformen har ført til at voksnes individuelle rettigheter er styrket på utdanningsområdet. Voksne har fått lovfestet rett til grunnskole og videregående opplæring. Arbeidstakere som har vært i arbeidslivet i minst tre år har rett til hel eller delvis permisjon for å delta i organisert opplæring. Det er utviklet ordninger for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse inn mot videregående opplæring, og voksne over 25 år kan bli tatt opp til høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse. Reglene i Lånecassen er bedret tilpasset voksnes behov, og arbeidsgiverfinansiert utdanning og opplæring er blitt et skattefritt gode. Kompetansutviklingsprogrammet (KUP) har bidratt til at det i deler av arbeidslivet er utviklet mange nye opplæringstilbud som er bedre tilpasset arbeidslivet og voksnes behov.

Det er den såkalte «ny sjanse»-delen av kompetansereformen som i minst grad har gitt de resultatene som LO var opptatt av da reformarbeidet ble igangsatt. «Ny sjanse» handler om voksnes rett til å fullføre grunnskole og videregående opplæring. Det er imidlertid få voksne som benytter seg av retten til grunnskoleopplæring, og det har heller ikke vært noen betydelig økning i antall voksne som tar videregående opplæring etter at denne retten ble innført. Forklaringene på dette er sammensatt. Undersøkelser som er gjennomført av Vox tyder på at manglende kjennskap til voksnes rettigheter og muligheter, men også manglende tilrettelegging fra kommunenes og fylkeskommunenes side, er sannsynlige forklaringer på lav deltakelse. Andre sannsynlige forklaringer er at mange voksne ikke er motivert for å gå på skole, eller ikke opplever at de har behov for mer utdanning. Dårlige muligheter for finansiering bidrar til at det å ta permisjon fra jobb for å ta mer utdanning, framstår som lite aktuelt for mange voksne. Svake grunnleggende ferdigheter fører ikke i seg selv til økt deltakelse i opplæring, mens krav til ferdigheter i jobben gjør det. Eksempelvis deltar også grupper med svake leseferdigheter i opplæring hvis den jobben de har stiller store krav til leseferdigheter. Det viser at en politikk som tar sikte på å styrke grunnleggende ferdigheter ikke bare kan rette seg mot den enkelte, men også må rette søkelyset mot forhold som påvirker krav og forventninger til kunnskap, ferdigheter og læring i jobben (Nyen 2006).

Kompetansereformen ble heller ikke den arbeidslivsreformen som partene i fellesskap proklamerte at den skulle bli. En viktig forklaring er trolig at hoveddelen av arbeidet i reformen har rettet seg mot å øke deltakelse i formell videreutdanning som

den enkelte selv tar initiativ til. Få av tiltakene og de økonomiske virkemidlene i reformen retter seg mot hverdagslæringen, som både arbeidsgivere og arbeidstakere svært ofte vurderer som den viktigste kilden til ny kompetanse. Viktige unntak er Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) og det påfølgende Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA). I tillegg til svake økonomiske insentiver har det vært mangel på institusjoner som har kunne ivareta og samordne interesser og kompetansebehov i arbeidslivet, avlaste virksomhetene i det administrative arbeidet med å drive kompetanseutvikling og ha en kontinuerlig pådriverrolle når det gjelder arbeidet med kompetanseutvikling i norsk arbeidsliv.

Mulige veivalg og tiltak

Flere undersøkelser som er gjennomført de siste årene, har vist at mangel på tid er en viktig hindring for å delta i opplæring. Det er derfor naturlig at diskusjoner og eventuelle avtaler om arbeidstid sees i sammenheng med behovet for tid til kompetanseutvikling.

Når det gjelder spørsmålet om finansiering, er det fremdeles et behov for finansieringsordninger som målrettes mot grupper med lav formell kompetanse. Det er rimelig å anta at finansieringsordninger som arbeidslivets parter er med på å styre, også kan bidra til et økt engasjement for kompetansespørsmål i fagbevegelsen. Eventuelle finansieringsordninger bør trolig kombineres med tiltak for å motivere og tilrettelegge gode læringstilbud.

Fagbevegelsen har trolig en svært viktig rolle å spille når det gjelder å informere og motivere grupper med lav formell utdanning til å delta i opplæring. En forutsetning for at arbeidstakerorganisasjonene skal kunne spille en slik rolle, er en vilje til å satse på etter- og videreutdanning og å se dette som en viktig del av tillitsvalgrollen.

1 Innledning

Temaet for denne rapporten er livslang læring for voksne i Norge. Hvordan er vilkårene for livslang læring i dag, og hvordan har situasjonen endret seg siden kompetansereformen for voksne ble innført sist på 90-tallet? Hvilke utfordringer gjenstår, og hva kan fagbevegelsen gjøre for å møte disse utfordringene? Dette er noen av spørsmålene som vil bli belyst. Bakgrunnen for rapporten er at LO ønsker fornyet oppmerksomhet om kompetansereformen for voksne og hvordan den så langt har påvirket vilkårene for voksnes læring. Et viktig formål er å gi et oppdatert og oversiktlig grunnlag for LO og forbundenes videre arbeid med livslang læring og etter- og videreutdanning.¹

1.1 Innholdet i rapporten

I dette første kapitlet vil vi gi en kort introduksjon til begrepet livslang læring, hvordan dette begrepet brukes i dag, og hvordan meningsinnholdet har endret seg over tid. Sist i kapitlet diskuteres vilkårene for livslang læring i Norge og Norden på bakgrunn av internasjonale sammenligninger av voksnes muligheter for og deltakelse i etter- og videreutdanning.

I kapittel to skisseres bakgrunnen for reformen og utviklingen av konkrete tiltak gjennom politiske prosesser og tariffoppgjør.

I kapittel tre presenteres en oversikt over de mest sentrale tiltakene i kompetansereformen og de viktigste endringene som er gjennomført i lov- og regelverk som følge av reformarbeidet.

I kapittel fire diskuteres erfaringer og resultater av de tiltakene som er gjennomført. Grunnlaget for kapitlet er forskning, utredning og statistikk om vilkårene for voksnes læring samt evalueringer av konkrete tiltak og programmer.

Kapittel fem tar for seg noen pågående politiske prosesser som har hatt og har betydning for arbeidet med livslang læring i Norge. Her presenteres også konkrete eksempler på programmer og prosjekter der man har oppnådd resultater og gjort erfaringer som kan ha generell relevans for det videre arbeidet på dette området.

¹ I den offentlige debatten er reformen omtalt både som kompetansereformen og som etter- og videreutdanningsreformen. I denne rapporten vil disse to begrepene bli brukt synonymt.

I kapittel seks gis først en kortfattet oppsummering av rapporten. I lys av denne diskuteres aktuelle utfordringer, mulige veivalg og konkrete tiltak for å møte de utfordringene som fremdeles gjenstår når det gjelder voksnes deltakelse i livslang læring i Norge både i dag og i årene framover.

1.2 Livslang læring som begrep og politisk prosjekt

Livslang læring som begrep ble først tatt i bruk av UNESCO på slutten av 1960-tallet. På 1970-tallet ble livslang læring i første rekke sett som et virkemiddel for å fremme likhet og demokratisering gjennom individets personlige utvikling. De første tiårene etter andre verdenskrig hadde vært preget av stor optimisme når det gjaldt utdannings-systemets muligheter til å bekjempe økonomiske og sosiale forskjeller i samfunnet. På 1970-tallet ble disse forestillingene utfordret fra flere hold. Til tross for en sterk vekst i offentlige utgifter til utdanning hadde effektene i form av sosial utjevning mildt sagt vært skuffende. I Norge påpekte Hernes og Knudsen (1976) at utdanningsystemet ikke bidro til sosial utjevning, men snarere videreførte og til og med forsterket sosiale forskjeller. Mot denne bakgrunnen etterlyste man nye grep i utdanningspolitikken og stilte spørsmål om hvordan et system for livslang læring kunne utformes for å redusere sosiale forskjeller. Ideer om likhet og demokratisering sto sterkt. Sivilsamfunnet og frivillig sektor ble tildelt en sentral rolle når det gjaldt voksnes læring, mens både stat og marked hadde en mindre framtrædende rolle i denne første perioden for livslang læring som politisk prosjekt (Rubenson 2005).

Fra midt på 80-tallet og fram til tusenårsskiftet var debatten om livslang læring drevet av andre interesser og mot en økonomisk bakgrunn preget av forandringer og usikkerhet. OECD-rapporten *Education and the economy in a changing society* fra 1989 la ifølge Rubenson (2005) grunnlaget for en humankapitalpreget tenkning, der livslang læring først og fremst ble sett som et virkemiddel for økt produktivitet i et mikroøkonomisk perspektiv. Økonomien var preget av økt internasjonal konkurranse og rask teknologisk endring. OECD spilte en ledende rolle i den utdanningspolitiske diskursen, som også bar preg av en neoliberal tankegang, med sterk tro på økt effektivitet gjennom bruk av markedskrefter.

Siden slutten av 1990-tallet er denne tenkningen blitt utsatt for kritikk fra flere hold. Grunnlaget for kritikken er forståelsen av at de nye økonomiske rammebetingelsene stiller samfunnet, arbeidslivet og den enkelte overfor mange og store utfordringer når det gjelder behovet for omstilling og endring. Om man ikke lykkes med å finne tilfredsstillende løsninger på disse utfordringene, kan konsekvensen bli permanent utelukkelse eller marginalisering av store grupper av befolkningen og økte økonomiske og sosiale forskjeller.

I lys av dette kan EU-kommisjonens dokument, «Memorandum om livslang læring», fra år 2000 også tolkes som et uttrykk for en endring i oppfatningen av livslang læring som politisk prosjekt. I dette dokumentet framheves to sidestilte mål for livslang læring: aktivt medborgerskap og økt sysselsetting. Arbeidslivet har fått en sentral rolle når det gjelder å definere hvilken type kompetanse det er behov for. Samtidig har en økende bekymring for store grupper som ikke deltar fullt ut i det sosiale og økonomiske livet, ført til en sterkere vektlegging av både statens og individets rolle.

Samtidig som man de siste tiårene i den internasjonale utdanningspolitiske debatten har sett en sterkere vektlegging av den enkeltes ansvar for egen læring, har man også sett en dreining i oppmerksomheten fra *utdanning* mot *læring*. Livslang læring blir nå i økende grad knyttet til «hverdagslæring». En diskusjon om mulighetene for livslang læring må da ta utgangspunkt i hvilke krav og utfordringer den enkelte står overfor i det daglige, og hvordan dette påvirker mulighetene for læring.

En aktuell måte å nærme seg spørsmålene som ble presentert innledningsvis, er å ta utgangspunkt i målet om livslang læring *for alle*. En analyse på bakgrunn av empiriske data, gjør det mulig å knytte diskusjonen om aktuelle utfordringer til rammebetingelsene for livslang læring som finnes for ulike grupper i samfunnet i dag.

1.3 Vilkår for livslang læring i Norden og Norge

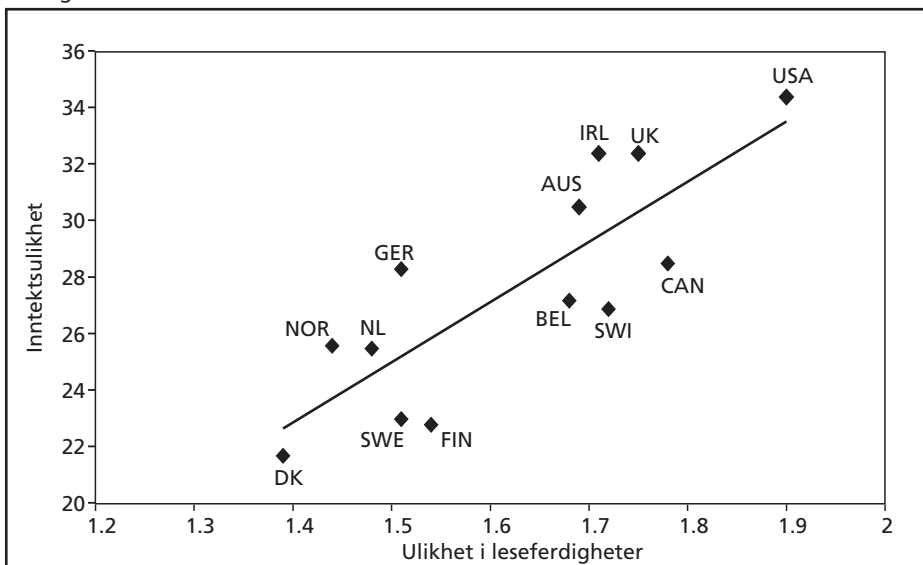
Et sentralt kjennetegn ved det som Esping-Andersen (1989) betegner som den nordiske eller sosialdemokratiske velferdsstatsmodellen, er den tette koplingen mellom velferd og arbeid. Den nordiske modellen er avhengig av et høyt sysselsettingsnivå for å holde statens inntekter på et tilstrekkelig høyt nivå og begrense kostnadsnivået.

I denne sammenheng er det relevant å merke seg at voksnes deltakelse i etter- og videreutdanning er høyere i de nordiske landene enn i andre land, noe som kan tyde på at trekk ved den nordiske modellen støtter opp under voksnes deltakelse i livslang læring (Rubenson 2005, Hagen og Skule 2004, 2007).

Et annet kjennetegn ved voksnes deltakelse i etter- og videreutdanning i de nordiske landene er at det er mindre forskjeller i deltakelsesfrekvens mellom grupper med høy og lav formell utdanning enn det man finner i andre høyt industrialiserte land. I alle land er det videre en klar tendens til at eldre deltar mindre i etter- og videreutdanning. Også denne forskjellen er likevel mindre i de nordiske landene enn hva man finner i andre, sammenlignbare land (Tuijnman og Hellström 2001).

Det er også interessant å merke seg at OECDs internasjonale lese- og skriveundersøkelse tyder på at det er sammenheng mellom økonomisk ulikhet i et land og ulikheter i lese- og skriveferdighetene i befolkningen.

Figur 1.1 Ulikheter i lese- og skriveferdigheter og økonomisk ulikhet (Gini-koeffisient) innenfor utvalgte land



Kilde: OECD (2000), tilpasset etter Jónasson og Tuijnman (2001)

Ifølge Rubenson (2005) er det særlig tre komponenter i den nordiske velferdsstatsmodellen som kan bidra til å forklare at voksne deltar mer i etter- og videreutdanning, og at fordelingen av livslang læring er jevnere i de nordiske landene enn i andre land.

For det første er det en klar sammenheng mellom målet om full sysselsetting og vektleggingen av kompetanseutvikling i disse landene. De nordiske landene har forsøkt å møte utfordringen i den nye kunnskapsøkonomien ved en dreining av arbeidsmarkedspolitikken fra tradisjonell etterutdanning med sterk yrkesfaglig orientering og over mot en sterkere vektlegging av generell utdanning for arbeidssøkende voksne. Dette innebærer at arbeidssøkende har fått tilbud om en mer omfattende, generell og mindre minimalistisk orientert kvalifisering enn det man finner mange andre steder, ikke minst i anglosaksiske land.

For det andre påpeker Rubenson at en velutviklet modell for fagorganisering i de nordiske landene har skapt en tradisjon for samarbeid mellom staten og arbeidslivets parter. Dette har ført til en forholdsvis høy grad av enighet om behovet for etter- og videreutdanning, for eksempel ved innføring av ny teknologi. En sterk fagbevegelse og tradisjoner for partssamarbeid har gitt arbeidstakerorganisasjonene gode muligheter til å engasjere seg i sentrale politiske spørsmål knyttet til kompetanseutvikling og bidratt til at man også på lokalt nivå har engasjert seg i spørsmål knyttet til kompetanseutvikling i den enkelte virksomhet.

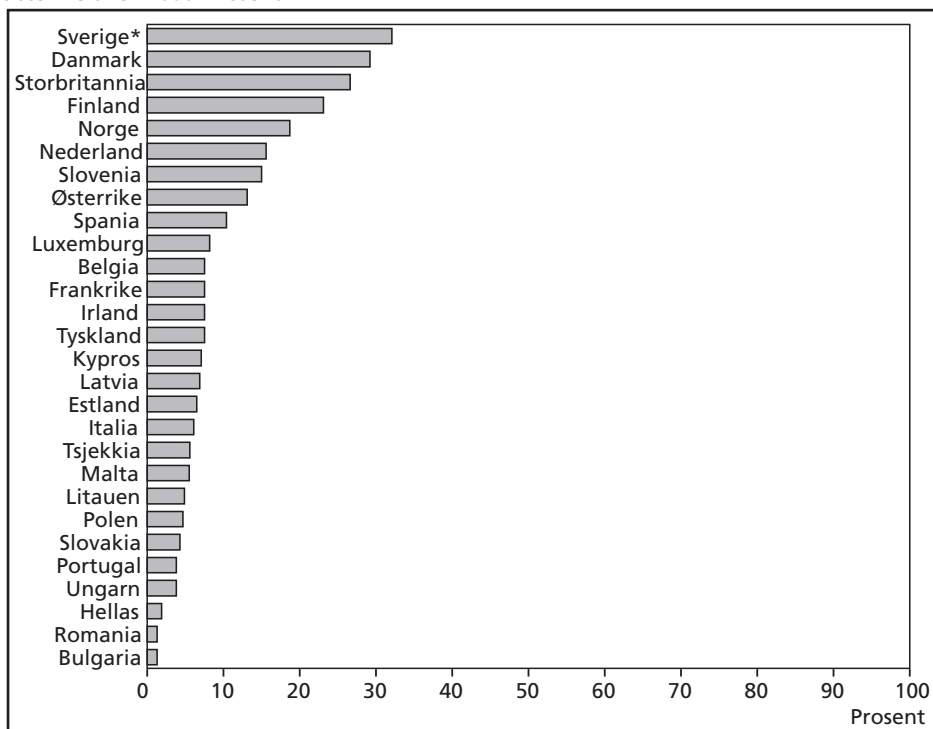
For det tredje har finansieringsstrategier hatt stor betydning for voksnes deltakelse i livslang læring. Målet om å rekruttere voksne med lav formell utdanning og andre grupper som vanligvis deltar lite i etter- og videreutdanning krever målrettet finansiering for disse gruppene. Generelle finansieringsordninger vil i første rekke bli benyttet av de som i utgangspunktet har høy utdanning. Den forholdsvis høye deltakelsen i etter- og videreutdanning blant grupper med lav formell utdanning i nordiske land må derfor sees i sammenheng med tilgangen på målrettet finansiering rettet mot disse gruppene, og ikke mot tilgangen til offentlig finansiert utdanning generelt.

Når det gjelder Norge, viser de fleste internasjonale undersøkelser av deltakelse i opplæring og utdanning at en forholdsvis høy andel av norske arbeidstakere deltar i kompetanseutvikling, både sammenlignet med andre OECD-land og sammenlignet med andre vesteuropeiske land (Hagen og Skule 2004).

Om vi bare ser på deltakelse i *jobbrelatert* etter- og videreutdanning blant de yrkesaktive, kommer Norge enda bedre ut sammenlignet med andre land.

Den internasjonale IALS-undersøkelsen (International Adult Literacy Survey) viser at Norge ligger som nummer fire i OECD når det gjelder antall timer brukt til etter- og videreutdanning per deltaker, etter Irland, New Zealand og Nederland. Norge har

Figur 1.2 Andel av befolkningen i alderen 25–64 år som har deltatt på kurs og opplæring de siste fire uker. 2006. Prosent.



* Tall fra 2005

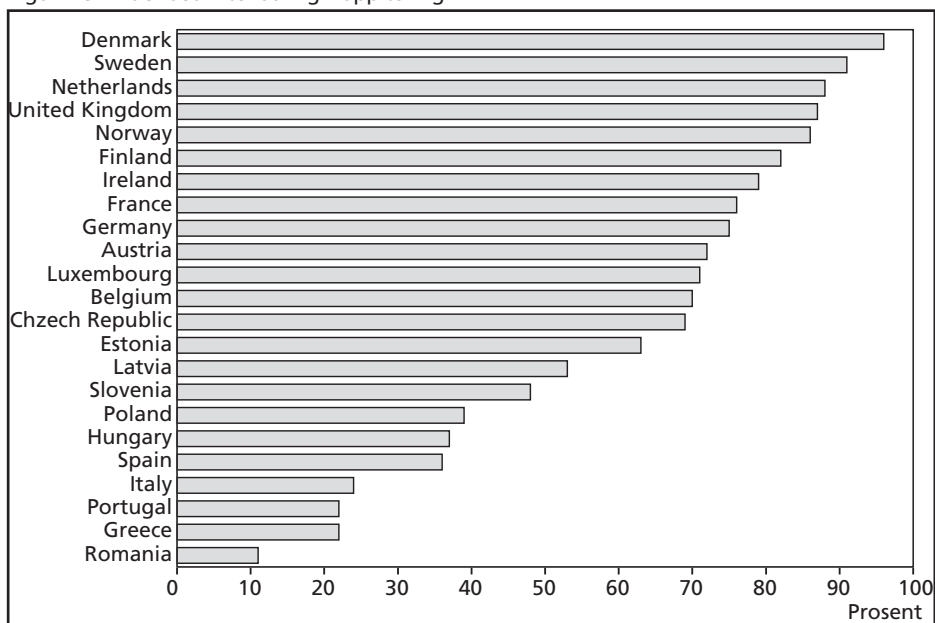
med andre ord både høy deltakelse i etter- og videreutdanning og mye opplæringsstid per deltaker sammenlignet med andre land.

IALS-undersøkelsen viser dessuten at i Norge er en svært høy andel av voksnes opplæring og utdanning jobbrelatert (91 prosent). I Danmark er denne andelen noe lavere (84 prosent) og i Finland vesentlig lavere (62 prosent). En analyse av tallene i OECDs Employment Outlook viser at i Norge får 46 prosent av yrkesaktive opplæring eller utdanning som er helt eller delvis finansiert av arbeidsgiver i løpet av et år. Dette tallet er høyest av alle OECD-landene som er med i undersøkelsen, men Danmark, Finland og Storbritannia ligger på omtrent samme nivå (Hagen og Skule 2004).

Også undersøkelser gjennomført blant bedrifter synes å bekrefte at de nordiske landene er preget av høy opplæringsaktivitet. Second Continuing Vocational Training Survey (CVTS2) er en bedriftsundersøkelse i privat sektor som ble gjennomført i år 2000 for året 1999. Denne undersøkelsen viste at 86 prosent av norske bedrifter tilbød opplæring for sine ansatte, og at Norge lå som nummer fem i Europa når det gjaldt andelen bedrifter som gir opplæring, etter Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia.

Internasjonale undersøkelser av denne typen må brukes med forsiktighet, siden måling av opplæring og etter- og videreutdanning er svært følsomt for spørsmålsstillingen i den enkelte undersøkelse (Hagen mfl. 2001). Samlet gir likevel de mange ulike undersøkelsene et bilde av at norsk arbeidsliv har gode vilkår for læring sammenlignet med andre

Figur 1.3 Andel bedrifter som gir opplæring



Kilde: Eurostat CVTS2

vestlige land. Våre nordiske naboland, Sverige, Danmark og Finland, ser ut til å ha større aktivitet når det gjelder organisert opplæring i form av kurs og videreutdanning enn Norge. Når det derimot gjelder *jobbrelatert* opplæring, ligger imidlertid Norge høyt, og når det gjelder andelen som får arbeidsgiverfinansiert opplæring, ligger Norge på topp i OECD (Hagen og Skule 2004). Ser man nærmere på *hvem* som deltar, ser man imidlertid at det er store forskjeller mellom ulike grupper i arbeidslivet. Dette vil vi komme tilbake til i senere kapitler i rapporten.

2 Den norske kompetansereformen

I dette kapitlet vil vi beskrive hovedtrekkene i arbeidet med den norske kompetansereformen. LO og forbundene har vært sentrale pådrivere i dette arbeidet både gjennom tariffoppgjørene og gjennom offentlig utvalgsarbeid.

2.1 Bakgrunnen for reformen

Norsk økonomi var på 1980-tallet preget av høy arbeidsledighet og en utvikling mot større grad av markedsliberalisme. Globalisering og økt bruk av markedsmekanismer førte til sterkere konkurranse mellom bedrifter og mellom individer på arbeidsmarkedet. Mot denne bakgrunnen ble det gjennomført store utdanningsreformer på 1990-tallet. Reformene ble i stor grad begrunnet med at globalisering og internasjonal konkurranse skapte behov for ny kompetanse. Teknologisk endring, ikke minst utvikling og bruk av ny informasjonsteknologi, var en annen viktig drivkraft for økt satsing på utdanning og kompetanseutvikling (Tøsse 2005, Hagen og Skule 2007).

LOs vurdering av den økonomiske situasjonen ved inngangen til 1990-tallet er en viktig del av bakteppet for reformen (Døving mfl. 2003; 2006, Hagen og Skule 2007). Høy arbeidsledighet og økt internasjonal konkurranse skapte en situasjon der moderate lønnskrav i bytte mot bedre tilgang til etter- og videreutdanning ble en aktuell problemstilling i lønnsoppgjørene (Teige 2007).

Ved inngangen til 1990-tallet var kravet om etter- og videreutdanning for arbeidstakerne derfor også et sentralt spørsmål i LO, som så med bekymring at medlemmer med lav formell utdanning var de som var mest utsatt på arbeidsmarkedet. Yngve Hågensen² forteller om et sterkt engasjement for etter- og videreutdanning og livslang læring på LO-kongressen i 1989:

Det sterke engasjementet endte i et vedtak som påla Sekretariatet å følge opp disse spørsmålene under forberedelsene til den viktige hovedavtalerevisjonen seinere i 1989. Det var mer enn underforstått at de første kravene om en etter- og videreutdanningsreform måtte komme da. En slik reform ble da også et av de aller viktigste arbeidsområdene for LO i åra etter. (Hågensen 2005:176)

² Hågensen var LO-leder fra 1989 til 2001.

I LOs handlingsprogram for årene 1990–93 het det blant annet:

Utdanning og opplæring må styrkes, både fordi framtidens samfunn vil kreve økt kunnskap og fornyelse, og fordi utdanning og skoloring er viktige verdier for menneskene. Utdanning må bli en naturlig del av tilværelsen også for voksne mennesker. Prinsippet om livslang læring må omgjøres til praktiske muligheter for alle (...)

Alle grupper arbeidstakere må få muligheter til etter- og videreutdanning uavhengig av personlig økonomi (...)

Arbeidstakernes rett og mulighet til opplæringspermisjon må sikres gjennom avtaleverket, eventuelt lovverket.³

Gudmund Hernes, som ble utdanningsminister i 1990, blir ofte omtalt som arkitekten bak utdanningsreformene på 90-tallet. Før han ble utdanningsminister, hadde Hernes også ledet et utvalgsarbeid om høyere utdanning og forskning, som ble lagt fram som NOU 1988:28 *Med viten og vilje*.

Grunnlaget for Reform 94 i videregående opplæring ble lagt med Blegenuutvalgets innstilling NOU 1991:4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse*. Innstillingen ble fulgt opp gjennom St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet*, som la opp til en ny struktur i videregående opplæring og lovfestet rett til videregående opplæring for ungdom mellom 16 og 19 år. Dette fikk store konsekvenser for de voksne, som nå stilte sist i køen blant søkere til videregående opplæring.

LO-kongressen i 1993

LO-kongressen i 1993 uttrykte sin tilfredshet med at retten til videregående opplæring for alle 16–19-åringene nå skulle sikres gjennom Reform 94. Samtidig var man bekymret for hva dette ville kunne bety for egne medlemmer som ikke hadde gjennomført videregående opplæring. Etter flere år med lavkonjunktur og arbeidsledighet var det nå en økende bekymring for medlemmer som ofte hadde mye yrkeserfaring, men lite formell utdanning. Når unge nå tok mer utdanning, så man at det var en fare for at dette kunne føre til nye klasseskille på grunn av ulikhet i utdanningsnivå. Med dette som bakteppe vedtok kongressen at livslang læring måtte gjøres mulig for alle, og at det skulle utarbeides en handlingsplan for etter- og videreutdanning.

Nytt kapittel i Hovedavtalen mellom LO og NHO i 1994

I 1994 ble det tatt inn et nytt kapittel om kompetanseutvikling i Hovedavtalen mellom LO og NHO. I kapittel 16 blir det slått fast at bedriften har ansvar for å kartlegge

³ Gjengitt etter AOF (2002): Håndboka for tillitsvalgte – Kompetansereformen.

kompetansebehovet i virksomheten og å organisere og finansiere etterutdanning i tråd med *bedriftens behov*. Tilsvarende bestemmelser ble etter hvert også tatt inn i de øvrige hovedavtalene.

En annen viktig del av LOs arbeid hadde som mål å styrke den enkeltes rettigheter *ut over bedriftens behov*, enten for å gjøre det mulig for den enkelte å skifte jobb eller yrke eller ut fra personlig behov eller interesse. På dette området fikk man inn i Hovedavtalen en bestemmelse om permisjon til utdanning.

LOs handlingsplan for etter- og videreutdanning i 1995

I 1995 la LO fram sin handlingsplan for etter- og videreutdanning. Handlingsplanen var en oppfølging av LO-kongressens vedtak fra 1993 om livslang læring for alle og rett til utdanningspermisjon.

Ett av de viktigste forslagene var at arbeidstakerne skulle få en lovfestet rett til å bruke 10 prosent av arbeidstiden til etter- og videreutdanning. Handlingsplanen understreket at det måtte være rom for å ta ut permisjonen på ulike måter. For noen ville det eksempelvis kunne være aktuelt å ta ett års permisjon etter ti års arbeid, mens for andre ville det være mer aktuelt å ta ut permisjonen i mindre bolker.

Spørsmålet om finansiering av lønn under utdanning skulle løses gjennom tariffavtalene, gjennom forbedring av den offentlige studiefinansieringen og gjennom en videre utbygging av ordningen med utdanningsvikariater.⁴

I tillegg var det forslag om å kartlegge behovet for etter- og videreutdanning, gjennomføre motivasjonstiltak og utvikle mer fleksible opplæringsordninger for voksne.

Videreføring av praksiskandidatordningen (tidligere kalt § 20-ordningen) var et viktig krav i handlingsplanen. Bakgrunnen var at utdanningsmyndighetene på det tidspunktet hadde foreslått å endre ordningen så mye at muligheten til å oppnå fagbrev basert på arbeidslivserfaring i praksis ville forsvinne.⁵

Handlingsplanen argumenterte også for å videreføre en (lite brukt) mulighet til å bli tatt opp ved universiteter og høyskoler på grunnlag av realkompetanse, uten generell studiekompetanse.

Gjennom resten av 1990-tallet jobbet LO både politisk og gjennom tarifforhandlinger for å få gjennomført målene i handlingsplanen. En viktig del av arbeidet handlet om kompetanseutvikling i bedrifter og virksomheter og om å styrke mulighetene for oppdatering og kvalifisering for nåværende og framtidige oppgaver i bedriftene. På dette området var det stor grad av samsvar mellom arbeidstakernes og arbeidsgivernes interesser (Hagen og Skule 2004, 2007; Nyen og Skule 2005).

⁴ Utdanningsvikariat: En ansatt tar utdanningspermisjon mens en arbeidsledig får jobb i bedriften med lønn delvis finansiert av arbeidskontoret.

⁵ Denne ordningen blir nærmere omtalt i kapittel 5.

Dokument 8-forslag om utdanningspermisjon og reform

Våren 1995 tok stortingsrepresentant Øystein Djupedal fra Sosialistisk Venstreparti opp spørsmålet om utdanningspermisjon og ba regjeringen lovfeste retten til slik permisjon. Samtidig foreslo Djupedal at det skulle utvikles en fondsordning for å finansiere utdanningspermisjonen, og at det skulle nedsettes en kommisjon som skulle utrede spørsmålet om en etterutdanningsreform⁶.

Stortingsflertallet ga sin tilslutning til forslaget og ba regjeringen om å legge fram en stortingsmelding om en reform for livslang læring, der målet skulle være å gi et grunnlag for en nasjonal handlingsplan for etter- og videreutdanning og voksenopplæring.

Historisk streik for etter- og videreutdanning i 1996

Etter- og videreutdanning kom for alvor inn i tariffpolitikken under det forbundsvis oppgjøret i 1996, da Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund streiket i 56 dager for retten til etter- og videreutdanning. Kravet om rett til betalt utdanningspermisjon ble avvist av arbeidsgiverne, men kom tilbake i senere tariffoppgjør (Døving mfl. 2006). Hågensen (2005:252) skriver om streiken og om LOs parallelle arbeid med etter- og videreutdanningsreformen:

Vi i LO-ledelsen var klar over at denne retten måtte innføres over tid, og at vi måtte få arbeidsgiverne med på et felles framstøt mot regjeringen. Viktige sider av reformen, som finansiering av grunnskole og videregående skole for alle, uavhengig av alder, måtte utredes før det kunne fremmes forslag om reformen i Stortinget. Regelverket, blant annet i Statens lånekasse, måtte endres. Vi ønsket også å få utredet spørsmålet om dokumentert realkompetanse, det vil si erfaring fra samfunnsliv og arbeid, som grunnlag for opptak ved høyskoler og universiteter. Kort sagt: Det tar tid å få på plass en så omfattende reform. Men vi var innstilt på å drive den igjennom og hadde planer om å gå hardt ut i 1997, da det var stortingsvalg.

For de organiserte i Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund (NEKF) var situasjonen annerledes. De hadde allerede vært gjennom flere runder med arbeidsgiverne. De ville ha tariffestet retten til videreutdanning – knyttet til sin egen fagutdanning – og så det forbundsvis oppgjøret som det helt perfekte tidspunktet for det.

Hågensen så i utgangspunktet ingen motsetning mellom NEKFs krav og LOs pågående arbeid med en reform for alle fagorganiserte. Han mente imidlertid at det ville være vanskelig for LO å jobbe langsiktig med reformen og samtidig kjempe for at de samme kravene skulle innfris umiddelbart for en spesiell gruppe. På dette punktet var NEKF og LO-lederen uenige:

⁶ Dok nr. 8:71 (1994–95).

Da elektrikerne gikk tilbake til arbeidet 8. august var ikke stemningen god – heller ikke overfor LO og organisasjonens leder. Jeg gjorde det klart overfor forbundet at det hadde all verdens rett til å slåss for sine krav. Så vidt meg bekjent var det også første gang i verdenshistorien at en fagforening hadde streiket i åtte uker for retten til utdanning. Det viser hvor viktig denne saken var for NEKF. Det var meget prisverdig, og jeg skulle ønske at også andre forbund i LO-familien hadde vist den samme entusiasmen for etter- og videreutdanningsreformen.

2.2 Utviklingen av reformen

Her vil vi gi en kort beskrivelse av arbeidet i offentlige utvalg og oppfølgingen av dette. Behandlingen av spørsmål knyttet til reformen gjennom tariffoppgjørene vil også bli omtalt her. Ikke minst har spørsmålet om finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanningen og behandlingen av dette spørsmålet i forhandlingene vært av stor betydning for hvordan reformen har utviklet seg fram til i dag.

Buerutvalgets innstilling i 1997

I september 1996 nedsatte regjeringen et bredt sammensatt utvalg som skulle utrede grunnlaget for en nasjonal handlingsplan for et tilpasset, målrettet og helhetlig system for voksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnslivet (Buerutvalget). Utvalget skulle drøfte spørsmålene om lovfestet rett til etter- og videreutdanning og dokumentasjon av realkompetanse. Ut over dette skulle utvalget drøfte og legge fram et forslag til reform for hele voksenopplæringen, men med fokus på arbeidslivet.

Buerutvalget la fram sin innstilling NOU 1997:25 *Ny kompetanse* høsten 1997. Utvalget la vekt på at en hovedstrategi for reformen måtte være at kompetanseutviklingen skulle kunne kombineres med jobb. Utvalgets forslag omfattet:

- systemer for dokumentasjon av realkompetanse inn mot videregående opplæring og høyere utdanning
- lovfestet rett til utdanningspermisjon
- lovfestet plikt for kommuner og fylkeskommuner til å tilby utdanning på grunnskolenivå og videregående opplæring til voksne
- gjennomgang av regelverket i Statens lånekasse for utdanning med sikte på en bedre tilpasning til etter- og videreutdanningsstudenter

- forutsetning om at partene i arbeidslivet ville prioritere ordninger som gjorde det mulig for alle arbeidstakere å delta i etter- og videreutdanning, og at det ville settes av midler til etter- og videreutdanningstiltak gjennom tariffoppgjørene
- tilpasning av skatteregler
- etablering av fleksible etter- og videreutdanningstilbud i høyere utdanning
- etablering av utviklingsprogram for bruk av nettbaserte og interaktive medier i voksenopplæringen
- etablering av tilskuddsordning for å støtte systematiske kompetanseutviklingsprogrammer i virksomheter
- finansiering av utvikling og forskning for å stimulere til nye brukertilpassede undervisningstilbud
- finansiering og tilrettelegging av informasjon for alle utdanningsøkende

Utvalget la opp til en todeling når det gjaldt tiltakene i og målgruppene for reformen. «*Ny sjanse*» innebar at personer som ikke var omfattet av Reform 94 og som ikke hadde fullført videregående skole, skulle få tilbud om tilpasset videregående opplæring, eventuelt grunnskoleopplæring for voksne. Den andre delen av reformen ble omtalt som «*Ny kompetanse*» og omfattet all etter- og videreutdanning utenom «*Ny sjanse*».

Felles handlingsplan for LO-NHO i 1998

Da Buerutvalget la fram sin innstilling høsten 1997, var det svært ulik oppslutning om reformen internt i LO. I flere av forbundene hadde etter- og videreutdanning lav prioritet sammenlignet med andre krav (Hågensen 2005, Teige 2007). Fellesforbundet, Norsk Arbeidsmandsforbund, Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbundet og deler av Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund gjorde det klart at de ikke ville prioritere etter- og videreutdanning på bekostning av et solid økonomisk oppgjør. Norsk Grafisk Forbund, Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund og Forbundet for Ledelse og Teknikk hadde på sin side arbeidet med etter- og videreutdanning i flere år og mente at oppgjøret i 1998 måtte fremme reformen som hovedkrav.

I forkant av lønnsoppgjøret var det tett kontakt mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. I et brev fra statsminister Bondevik til NHO, LO og de øvrige hovedorganisasjonene ble det slått fast at myndighetenes bidrag til å finansiere etter- og videreutdanning ville være konsentrert om tilrettelegging på tilbudssiden og finansiering gjennom Statens lånekasse for utdanning. Det ble imidlertid lagt opp til en gjennomgang av de generelle reglene i studiefinansieringsordningen for å tilpasse disse bedre til voksnes behov for etter- og videreutdanning. Regjeringen la til grunn at

ordninger for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning utover generell studiefinansiering måtte være et ansvar for partene i arbeidslivet.

Før de forbundsvisse forhandlingene forhandlet LO og NHO sentralt om etter- og videreutdanningsreformen. Resultatet av forhandlingene ble en felles handlingsplan for kompetanseutvikling. I handlingsplanen ble det lagt stor vekt på betydningen av læring som skjer utenfor det formelle utdanningssystemet. Partene var enige om å bidra til at «skillet mellom grunnutdanning og etter- og videreutdanning viskes ut, slik at livslang læring og læring gjennom det daglige arbeidet blir dokumentert og anerkjent på lik linje med utdanning fra skoler og universiteter» (LO og NHO 1998). Planen ble sendt til statsministeren, som svarte at regjeringen ville fremme en stortingsmelding om reformen.

Stortingsmelding om Kompetansereformen i 1998

I juni 1998 la regjeringen fram St.meld. nr. 42 (1997–1998) *Kompetansereformen*. I meldingen ble det beskrevet som avgjørende for den videre kompetanseutviklingen i Norge å få etablert et system for dokumentasjon og anerkjennelse av voksnes realkompetanse. Når det gjaldt spørsmålet om finansiering av livsopphold, la meldingen opp til at dette skulle skje ved en arbeidsdeling mellom partene i arbeidslivet, den enkelte og staten. Det ble lagt opp til at statens engasjement måtte rette seg mot generelle ordninger som omfatter alle arbeidstakere, de arbeidsledige og de som av ulike grunner står utenfor arbeidsmarkedet for kortere eller lengre tid. Meldingen omfattet disse hovedområdene:

- grunnutdanning på grunnskolens og videregående opplærings område
- utviklingstiltak og informasjonsteknologi
- dokumentasjon av realkompetanse
- regler om opptak til utdanning
- tiltak rettet mot tilbydere av grunnutdanning og etterutdanning
- adgang til utdanningspermisjon
- finansiering av livsopphold og skatteforhold
- ansvarsdeling, organisering og informasjon

Flere utvalg og arbeidsgrupper ble nedsatt for å arbeide videre med ulike problemstillinger knyttet til reformen, til studiefinansiering generelt og til systemet for høyere utdanning.

Mjøsutvalget om høyere utdanning

30. april 1998 ble det oppnevnt et utvalg som på bredt grunnlag skulle utrede høyere utdanning i Norge etter år 2000. Utvalget avga sin innstilling 8. mai 2000 (NOU 2000:14). I oktober 1998 ble utvalget gitt et tilleggsmandat der de ble bedt om å «vurdere hvordan man skal definere og dokumentere realkompetanse likeverdig med generell studiekompetanse ved ordinært opptak til universiteter og høyskoler». Utvalget ble også bedt om å foreta en gjennomgang av rammene for oppdragsvirksomhet ved høyere utdanningsinstitusjoner. Delinnstillingene ble overlevert 19. april 1999⁷.

Pettersenutvalget om finansiering av livsopphold

11. august 1998 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle gjennomgå de generelle reglene i studiefinansieringsordningen med sikte på å tilpasse disse bedre til etter- og videreutdanningsstudenter. Arbeidsgruppa avga sin rapport 16. november 1998.

Thorkildsenutvalget om utdanningspermisjon

21. august 1998 ble det oppnevnt et partssammensatt utvalg som skulle utarbeide ulike permisjonsmodeller og foreslå lovbestemmelser om utdanningspermisjon og hvilke kriterier som skulle gjelde for dem som ønsket å ta permisjon. Innstillingen ble avgitt som NOU 1998:20 *Utdanningspermisjon* i desember 1998.

Aamodtutvalget om statlig utdanningsfinansiering

18. september 1998 ble det oppnevnt et utvalg som skulle gjennomgå ordningen for utdanningsstøtte gjennom Statens lånekasse for utdanning. Utvalget avga sin innstilling 15. desember 1999 (NOU 1999:33 *Nyttige lærepenger*). Utvalget foreslo blant annet en økning i kostnadsnormen, bortfall av behovsprøving mot formue og økt fleksibilitet ved nedbetaling av lån.

Stortingets behandling av Kompetansereformen

19. januar 1999 behandlet Stortinget Kompetansereformen på bakgrunn av St.meld. nr. 42 (1987–1988) og Innst. S. nr. 78 (1998–99). Stortinget sluttet seg i hovedsak til regjeringens forslag, og ba regjeringen fremme lovforslag om individuell rett for voksne til grunnskoleopplæring og individuell rett til utdanningspermisjon. Videre

⁷ NOU 1999:17 *Realkompetanse i høgre utdanning*, NOU 1999:18 *Organisering av oppdragsvirksomhet*. NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar*.

ba Stortinget regjeringen etablere et system som ga voksne rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger.

Arntsenutvalget og inntektsoppjøret i 1999

Den høye lønnsveksten i 1998 var noe av bakgrunnen for at statsminister Bondevik innkalte alle hovedorganisasjonene til en inntektspolitisk konferanse i desember 1998 for å drøfte spørsmål knyttet til inntektsoppjøret i 1999. På konferansen ble det enighet om å nedsette et hurtigarbeidende utvalg som skulle forberede tariffoppjørene i 1999. Arntsenutvalget ble oppnevnt 4. januar 1999, med en bred partssammensetning. I utvalgets mandat het det:

Utvalget skal på bakgrunn av inntektsoppjøret i 1998 gi et grunnlag for tariffoppjøret 1999. Siktemålet med gjennomføringen av tariffoppjøret i 1999 er å bidra til full sysselsetting og en kostnadsutvikling på linje med andre land, slik Solidaritetsalternativet la til grunn.

I mandatet het det videre at utvalget skulle vurdere innpassing av etter- og videreutdanning i forbindelse med det forestående tariffoppjøret.

Utvalget avga sin innstilling 2. mars 1999 (NOU 1999:14). Det var enighet om at lønnsveksten i Norge måtte ned på samme nivå som hos våre viktigste handelspartnere i løpet av to år. For å klare dette, mente utvalget at lønnsveksten fra 1998 til 1999 ikke burde bli høyere enn 4,5 prosent.

Utvalget la til grunn at det skulle etableres et kompetanseutviklingsprogram for utvikling av markedet for etter- og videreutdanning. Staten skulle bidra med finansiering av et slikt program, og partene i arbeidslivet skulle være med i styringen av ordningen. Når det gjaldt spørsmålet om finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning, la innstillingen vekt på ansvaret hos partene i arbeidslivet:

Under arbeidet i utvalget har organisasjonene i arbeidslivet lagt fram ulike modeller som skal bidra til å videreutvikle kompetanseoppbyggingen i arbeidslivet og bidra til jevnere fordeling av etter- og videreutdanning mellom arbeidstakere. (...) Flere av modellene innebærer at det opprettes sentrale fond som i hovedsak skal finansiere livsopphold ved etter- og videreutdanning. Gjennom Lånekassen gir staten den enkelte individuell rett til støtte til livsopphold ved utdanning. I motsetning til de fleste andre land er studiefinansieringen i Norge uavhengig av alder, og de aller fleste undervisningsopplegg er støtteberettiget. Dette innebærer at også voksne arbeidstakere har rett på støtte i Lånekassen, som bedre tilpasses voksnes behov. Dette er selvsagt ikke til hinder for at partene i forhandlinger oppretter egne ordninger som gir individuell rett til støtte til livsopphold ved etter- og videreutdanning. Blant annet hensynet til at finansieringen må dekke alle arbeidsgivere og arbeidstakere,

forutsetter at eventuelle forhandlinger om individuell rett til støtte til livsopphold ved etter- og videreutdanning må sees i sammenheng og koordineres av partene i arbeidslivet. Utvalget peker på at en dermed også har lagt et grunnlag for muligheten av å allmenngjøre/lovfeste slike ordninger dersom de får betydelig omfang.⁸

«Vi streiker ikke for utdanning!»

Lønnsoppgjøret i 1999 startet 22. mars med forhandlinger mellom LO og NHO. Den 25. mars ble det brudd i forhandlingene, og oppgjøret gikk til mekling. Under et møte 25. mars overleverte LO og NHO et notat med en rekke ønsker om statlige bidrag til en kompetansereform. Den 10. april svarte statsministeren på henvendelsen fra partene i lønnsoppgjøret om kompetansereformen. I statsministerens brev til LO og NHO heter det blant annet:

Partene i arbeidslivet har lagt stor vekt på tiltak for å styrke kompetanse i arbeidslivet. Regjeringen ser positivt på dette og vil aktivt bidra til økt satsing på etter- og videreutdanning gjennom ulike tiltak. (...)

Myndighetenes bidrag til å finansiere økt innsats for etter- og videreutdanning vil være konsentrert om tilrettelegging av utdanningstilbud, og om utdanningsfinansiering gjennom de etablerte ordningene i Statens lånekasse for utdanning (...)

Regjeringen er innstilt på å foreslå bevilgninger til delfinansiering av et kompetanseutviklingsprogram (utviklingskontrakter og utvikling av nye opplæringstilbud) for utvikling av markedet for etter- og videreutdanning på til sammen om lag 400 mill. kroner over en 2–3 års periode. Den første bevilgningen vil bli fremmet i budsjettet for 2000. Deretter tar Regjeringen sikte på en gradvis opptrapping av innsatsen. Opptrappingen og videreføringen vil være avhengig av målsettingen mht. pris- og kostnadsveksten framover som partene kom fram til i Arntsenutvalget.

Den 12. april satte Riksmeklingsmannen fram et forslag til løsning som partene anbefalte. LOs representantskap vedtok meklingsforslaget 17. april. Hågensen (2005:276–277) skriver om oppgjøret:

Økonomien i oppgjøret ble omtrent som forutsatt. Det ble ingen generelle tillegg, men god uttelling for de lavtlønte – helt opp til 95 prosent av industrigjennomsnittet. Det dreide seg om 50 overenskomster og 30 000 fagorganiserte. Også på likelønn oppnådde vi et godt resultat.

Men vi led et betydelig nederlag i slaget om etter- og videreutdanningsreformen.

⁸ NOU 1999: 14, s. 86.

NHO ville ikke være med på det spleiselaget mellom arbeidsgiverne, oss og myndighetene som vi hadde foreslått. Det var en enorm skuffelse i forhandlingsutvalget da vi skjønnte at NHO ville sette hardt mot hardt, og at vi måtte gå til streik for å tvinge fram en løsning.

Selv om flere forbundsledere mente at kravet om utdanningsreformen var godt forankret hos medlemmene, satt streik langt inne. Midt i sluttmeklingen var en avis ute på Sørmarka der Transport hadde kurs. Oppslaget var «Vi streiker ikke for utdanning!». Jeg nevner ikke dette for å henge ut noen. Jeg tror reaksjonen i Transport var representativ. Men tidspunktet for uttalelsen var selvfølgelig svært uheldig. Karl Glad⁹ og hans folk finleste sikkert artikkelen, og vår trussel om konflikt hadde plutselig mistet troverdighet.

Under representantskapsmøtet 17. april måtte jeg bare konstatere at spleiselaget i beste fall var utsatt til hovedoppgjøret i 2000. Det skulle lages ytterligere en utredning. (...)

Jeg fryktet at det kunne bli vanskelig å motivere for en ny runde med fullt trøkk for etter- og videreutdanningsreformen. Selv var jeg vel heller ikke topp motivert akkurat i øyeblikket. Jeg følte en enorm skuffelse, alt hadde ligget så til rette for et fullt gjennomslag for reformen i dette oppgjøret.

Jeg måtte ta en del selvkritikk. Forhandlingene var taktisk sett lagt helt riktig opp, men vi hadde arbeidet for dårlig i grunnorganisasjonene. Feltarbeidet var ikke godt nok, og det kunne vi ikke bare laste forbundene for. Det var også LO-ledelsens ansvar.

Nytt nei til spleiselag fra arbeidsgiverne i 2000

Om 2000-oppgjøret skriver Hågensen (2005:281):

Representantskapet prioriterte økt kjøpekraft for alle, ekstra tillegg for de lavtlønte og utjevning av lønnsforskjellene mellom kjønnene. For første gang ble det også fremmet krav om å belønne de langtidsutdannede. Jeg hadde selv tatt opp dette spørsmålet på kongressen i 1997, og Gerd-Liv¹⁰ ble en pådriver i det videre arbeidet.

⁹ Karl Glad var administrerende direktør i NHO i perioden 1990-98.

¹⁰ Gerd Liv Valla var LO-leder i perioden 2001-2007.

På toppen av det hele skulle vi også drive igjennom den seiglivede etter- og videreutdanningsreformen, selv om den ikke ble stilt i front denne gangen. For første gang reiste vi krav overfor NHO om den femte ferieuka.

Lønnsoppgjøret startet 6. mars med forhandlinger mellom LO og NHO. Den 16. mars ble det brudd i forhandlingene, og oppgjøret gikk til mekling.

Natt til 1. april ble partene enige om å anbefale et meklingsforslag. Det anbefalte forslaget ble imidlertid nedstemt i uravstemningen, med overvekt av nei-stemmer i alle forbund unntatt Forbundet for ledelse og teknikk (FLT). Over 80 000 arbeidere gikk ut i streik fra 3. mai. Forhandlingene ble gjenopptatt 8. mai, og natt til 9. mai ble partene enige om å anbefale et nytt meklingsforslag.

Hågensen skriver om meklingsforslaget (2004:282):

For vår del satt dette langt inne. Jeg mente for min egen del at økonomien i det hele var rimelig god. Den femte ferieuka var også på plass, med én dag i tillegg til Gro-dagen i 2001 og de tre siste dagene i 2002. Med andre ord ville hele uka være på plass i løpet av tariffperioden, slik målet var.

Det var igjen etter- og videreutdanningsreformen som ble problemet.

NHO avviste fortsatt steilt vårt krav om et spleiselag. Men regjeringen ved statsminister Jens Stoltenberg lovet i et brev til oss at han ville nedsette et utvalg for å finne en løsning på hvordan myndighetene kunne bidra til reformen i samarbeid med partene. NHOs steile holdning førte altså til at myndighetene kom enda mer aktivt på banen.

I brevet fra Statsministeren av 9. mai til Riksmeklingsmannen het det:

Jeg viser til brev av 8.5. om meklingen med henblikk på å få slutt på streiken mellom LO/NHO.

Regjeringen legger til grunn at partene er enige om at utviklingen av en eventuell ordning vedrørende støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon må skje i et samspill mellom arbeidslivets parter og de politiske myndigheter.

Partene ønsker å få utredet nærmere hvordan en slik støtteordning kan utformes, og at dette bør skje i et utredningsarbeid sammen med myndighetene.

Regjeringen bekrefter at et slikt utredningsarbeid vil bli igangsatt med sikte på å etablere en ordning som gjelder hele arbeidslivet. Regjeringen vil utarbeide mandat og framdriftsplan for utredningsarbeidet i nært samarbeid med partene og fremme nødvendige forslag for Stortinget.

Ingen avklaring i Johnsenutvalget

Johnsenutvalget ble nedsatt 31. oktober 2000. Utvalget fikk i oppdrag å utarbeide forslag til modeller for finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjon. Modellene skulle kunne gjøres gjeldende for hele arbeidslivet. Utvalget leverte sin innstilling 15. august 2001 (NOU 2001:25). Heller ikke dette utvalget kom imidlertid til enighet om en ny finansieringsordning. I innstillingen heter det (s. 78):

Utvalget har funnet det vanskelig å komme fram til en generell finansieringsordning som både er fleksibel, enkel å administrere og som samtidig er målrettet. Utvalget har ikke maktet å samle seg om å anbefale en konkret modell.

Gjennom utvalgets arbeid er det ikke skapt et nytt grunnlag som nå tilsier at spørsmålet om livsopphold til etter- og videreutdanning kan løses forhandlingsveien. Dette utelukker ikke at en kan gå videre med ordninger i den enkelte virksomhet, eller at spørsmålet vurderes politisk.

Utvalgets representanter fra LO og YS hadde følgende merknad (s. 79):

LO og YS mener at flertallets innstilling bryter med forutsetningene som lå til grunn for godkjenning av meklingsresultatet i 2000, og andre relevante protokoller i denne sammenheng. (...) LO og YS oppfatter at spørsmålet om *hvordan* en ordning skal kunne allmenngjøres, samt andre nevnte hensyn i utvalgets mandat, var de sentrale punktene å utrede i et utvalg.

Da flertallets innstilling ikke inneholder løsninger i denne retning, forutsetter LO og YS at myndighetene følger opp med en politisk behandling og viser til den fra LO og YS' foreslåtte modell (...) Under rådende omstendigheter anses det ikke som aktuell løsning av utvalgets mandat å oversende spørsmålet til partene i arbeidslivet for gjentatte forhandlinger ved det kommende tariffoppgjøret.

Etter- og videreutdanning lavt prioritert i senere lønnsoppgjør

I de siste årenes lønnsoppgjør har spørsmål om kompetanseutvikling og etter- og videreutdanning vært lavt prioritert, og det har ikke vært noen samordning og prioritering av krav om finansieringsordninger.

3 Hovedelementer og tiltak i reformen

I kapittel to beskrev vi bakgrunnen for kompetansereformen og hvordan reformen utviklet seg gjennom utvalgsarbeid og gjennom tariffoppgjør. Forhandlinger og trepartssamarbeid om utviklingen av kompetansereformen har ført fram til en rekke tiltak rettet inn mot voksne, noe som har bedret vilkårene for den enkelte som ønsker å ta etter- og videreutdanning.

I dette kapitlet gjennomgås hovedelementene og de viktigste tiltakene som er gjennomført som ledd i reformen. Som tidligere beskrevet, bygger reformen i hovedsak på NOU 1997:25 *Ny Kompetanse* (Buerutvalget) og Stortingsmelding nr. 42 (1997–98). I tillegg til disse dokumentene er enigheten som ble oppnådd mellom regjeringen og partene i arbeidslivet i forbindelse med inntektsoppgjørene i 1999 og 2000, en viktig del av grunnlaget for reformen.

Ett av de sentrale spørsmålene i Buerutvalget, stortingsmeldingen og Stortingets behandling av meldingen var spørsmålet om *dokumentasjon av realkompetanse*. Bakgrunnen for dette var at voksenopplæringsloven fra 1976 hadde gitt voksne rett til å få sin realkompetanse vurdert og dokumentert på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystemet, uavhengig av hvordan man hadde tilegnet seg denne kompetansen. Man hadde imidlertid aldri kommet fram til noen konkrete løsninger på hvordan et slikt dokumentasjonssystem kunne utformes. Buerutvalget foreslo derfor at det skulle etableres et system for dokumentasjon av realkompetanse, slik at intensjonene i loven kunne bli oppfylt. Det ble understreket at arbeidslivets organisasjoner og utdanningssektoren måtte samarbeide om utvikling og utprøving av konkrete dokumentasjonsordninger til bruk i arbeidslivet og som grunnlag for fastsettelse av realkompetanse inn mot det offentlige utdanningssystemet.

På bakgrunn av dette ba Stortinget regjeringen etablere et system for dokumentasjon av realkompetanse. I tråd med Buerutvalgets forslag ble dette arbeidet definert som et eget prosjekt i reformen.

Vi har videre sett at *retten til utdanningspermisjon* var ett av de sentrale elementene i reformen. I Buerutvalgets innstilling ble det lagt vekt på at permisjonsretten ikke måtte være til hinder for arbeidsgivers mulighet til å planlegge produksjonen og sikre personaldisponeringer. Den nærmere utforming av regelverket skulle avklares mellom partene i arbeidslivet. På Stortinget gikk alle partiene unntatt Høyre og Fremskrittspartiet inn for å lovfeste en individuell rett til permisjon. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti la vekt på at det var *arbeidstakernes* behov for kompetanse-

utvikling og deres ønske om utdanning, mer enn bedriftenes behov, som skulle gjelde som kriterium for permisjon.

Hvordan utdanningspermisjonen skulle finansieres, var imidlertid et uavklart spørsmål. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti var pådrivere for å få på plass en ordning og ba regjeringen legge fram en egen sak om studiefinansiering knyttet til kompetansereformen.

Et annet viktig moment i reformen var vektleggingen av *arbeidsplassen som læringsarena*. Allerede tidlig på 1980-tallet, gjennom St.meld. nr. 45 (1980–1981) *Utdanning og arbeid*, var arbeidsplassen utpekt som det «tredje senter for læring». Tøsse (2005) peker på hvordan Buerutvalget gjorde arbeidsplassen til den viktigste læringsarenaen i reformen. Dette samsvarte godt med dem som argumenterte for at kompetansereformen i første rekke måtte være en arbeidslivsreform. Her var man også i takt med den nasjonale og internasjonale forskningstrenden, som nå i stor grad var rettet mot læring på arbeidsplassen. Utvalget kunne også støtte seg til nyere norske undersøkelser som viste at både arbeidsgivere og arbeidstakere mente at arbeidslivet – ikke skolen – var den viktigste kilden til læring (Larsen mfl. 1997, Reichborn mfl. 1998). Vektleggingen av realkompetanse i reformen var også et uttrykk for at man ønsket å anerkjenne kompetanse som er utviklet blant annet gjennom arbeidslivserfaring.

I Buerutvalgets innstilling og i stortingsmeldingen ble det lagt vekt på at reformen ikke bare skulle omfatte de som var i arbeid, men også de som av ulike grunner sto utenfor arbeidsstyrken. I praksis inneholdt imidlertid reformen få virkemidler rettet mot personer som ikke var i arbeid. Spørsmål om hvordan disse skulle kunne ta del i og finansiere etter- og videreutdanning, ble i liten grad drøftet, ut over generelle bestemmelser om voksnes muligheter for å finansiere studier gjennom Statens lånekasse for utdanning.

I det videre vil vi gi en oversikt over de viktigste tiltakene som er innført som ledd i gjennomføringen av reformen.

3.1 Rett til grunnskole og videregående opplæring

Alle voksne som har behov for det, har fått lovfestet rett til gratis *grunnskoleutdanning*. Grunnskoleretten (§ 4A-1 i opplæringsloven) ble innført 1. august 2002. Retten gis ut fra den enkeltes behov og omfatter normalt de fagene man trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringen er gratis.

Voksnes rett til *videregående opplæring* (opplæringsloven § 4 A-3) trådte i kraft 1. august 2000.¹¹ Opplæringen skal være tilpasset den enkeltes behov. Opplæringen i offentlig videregående skole eller i lærebedrift er gratis.

3.2 Rett til utdanningspermisjon

Arbeidstakere som har vært i arbeidslivet i minst tre år, og som har vært ansatt hos samme arbeidsgiver de siste to årene, har rett til å ta hel eller delvis permisjon i inntil tre år for å delta i organisert opplæring. Denne retten er nedfelt i arbeidsmiljøloven. Utdanning ut over grunnskole eller videregående opplæring må være yrkesrelatert for å gi rett til permisjon.

3.3 Realkompetanse – dokumentasjon og vurdering

Realkompetanseprosjektet ble gjennomført som et utviklingsprosjekt i årene 1999-2002. Formålet var å etablere et nasjonalt system for dokumentasjon av realkompetanse. Realkompetanseprosjektet ble gjennomført i samarbeid med partene i arbeidslivet, utdanningssystemet, studieforbund og private tilbydere av opplæring. Daværende Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) hadde det overordnede ansvaret for prosjektet, mens det operative og faglige ansvaret var lagt til Vox. I 2002 fikk Vox ansvaret for å videreføre og utvikle resultatene fra Realkompetanseprosjektet.

Prosjektet førte til endringer i opplæringsloven og universitets- og høyskoleloven og til etablering av ordninger for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse inn mot utdanningssystemet. På videregående nivå har fylkeskommunene etablert rutiner for dokumentasjon og vurdering av realkompetanse og mulighet for avkorting av utdanningen på grunnlag av dette. I høyere utdanning er institusjonene forpliktet til å vurdere opptak av søkere over 25 år på grunnlag av realkompetanse.

¹¹ Retten gjelder i dag voksne som er født før 1978, men regjeringen vil fremme forslag om å endre denne bestemmelsen slik at retten gjelder alle personer over 25 år.

3.4 Endrede regler i Lånekassen

Voksne elever som skal ta videreutdanning kan søke stipend og/ eller lån hos Statens lånekasse for utdanning. Fra 2002 ble inntektsgrensen for avkorting av lån og stipend hevet for å gjøre det lettere å kombinere arbeid og utdanning.

3.5 Skattefritak

Utdanning og opplæring som er betalt av arbeidsgiver, har siden 1999 vært et skattefritt gode for den enkelte. Bedriftene er fritatt arbeidsgiveravgift for slike ytelser.

3.6 Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP)

I tillegg til konkrete endringer i lov- og regelverk var Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) et sentralt element i gjennomføringen av kompetansereformen. I perioden 2002–2005 bevilget regjeringen til sammen 330 millioner kroner til KUP. Som beskrevet i kapittel 2, ble disse midlene bevilget av Bondevik I-regjeringen som bidrag til å skape enighet i lønnsoppgjøret i 1999. Over 700 prosjekter fikk i løpet av programperioden støtte til å utvikle etter- og videreutdanningstilbud tilpasset behovene i arbeidslivet og til å forbedre samarbeidet mellom virksomheter og offentlige og private tilbydere av opplæring og utdanning. Hovedfunn fra evalueringen av KUP er beskrevet i kapittel 4.

3.7 Etableringen av Vox

I 2001 ble Vox etablert som et nasjonalt institutt for voksnes læring. Opprettelsen var en følge av kompetansereformen. Instituttet ble opprettet ved en sammenslåing av tre eksisterende institusjoner på voksenopplæringsområdet. Vox er en etat under Kunnskapsdepartementet og skal arbeide for økt deltakelse i arbeids- og samfunnsliv ved å heve kompetansenivået hos voksne.

4 Erfaringer og resultater

Temaet for dette kapitlet er erfaringene og resultatene av de tiltakene som er gjennomført og hvilken betydning disse har hatt når det gjelder voksnes deltakelse i etter- og videreutdanning. Kapitlet tar utgangspunkt i publisert forskning, evaluering og statistikk om voksnes deltakelse i livslang læring.

4.1 Få voksne bruker retten til grunnskoleopplæring

Antall voksne som deltar i grunnskoleopplæring har de siste årene ligget på rundt 4500 personer i året¹². Omfanget har ikke endret seg vesentlig etter at retten til grunnskoleopplæring for voksne ble innført.¹³ Flertallet av de som tar grunnskoleopplæring, er minoritetsspråklige. Denne andelen er økende og ligger nå på vel 70 prosent.¹⁴

En del av forklaringen på at ikke flere voksne benytter seg av denne retten, ligger trolig på tilbudssiden. Det er kommunene som ifølge loven har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring for voksne. Undersøkelser har imidlertid vist at 60 prosent av kommunene ikke har noen plan for hvordan de skal satse på grunnskoleopplæring for

Tabell 5.1: Voksne i ulike typer grunnskoleopplæring, 2002/2003–2006/2007

	Ordinær undervisning	
	Elever	Andel minoritetsspråklige
2002/2003	3686	58,0
2003/2004	4208	55,9
2004/2005	4471	62,4
2005/2006	4363	71,9
2006/2007	4368	71,2

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2007

¹² Statistikk laget på grunnlag av tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

¹³ Vox (2007).

¹⁴ Utdanningsdirektoratet (2007).

voksne.¹⁵ 70 prosent av kommunene har ifølge innrapporterte tall ingen etnisk norske deltakere i grunnskoleopplæringen for voksne. Manglende satsing på grunnskoleopplæring for voksne blir av mange kommuner begrunnet med at det ikke er bevilget friske statlige midler til dette formålet.

Retten til grunnskoleopplæring er knyttet til den enkeltes behov, og det er derfor vanskelig å si hva som er et rimelig eller riktig nivå for deltakelsen. Internasjonale undersøkelser som har fått stor oppmerksomhet de siste årene, viser at det blant voksne i Norge finnes store grupper som mangler grunnleggende ferdigheter, blant annet i lesing og regning. I disse undersøkelsene fokuseres det på hvilke ferdigheter voksne bør ha for å kunne fungere godt i arbeids- og samfunnslivet. Eksempelvis viser analyser av det norske materialet i den internasjonale ALL-undersøkelsen (Adult Literacy and Life Skills) at rundt 450 000 voksne har svært dårlige ferdigheter i lesing og/eller tallforståelse. Personer med så svake ferdigheter ville trolig ha store problemer med å gjennomføre utdanning på videregående skoles nivå uten spesiell oppfølging og tilrettelegging (Gabrielsen 2007).¹⁶ På bakgrunn av disse tallene er det mye som tyder på at behovet for grunnleggende opplæring er betydelig høyere enn det man til nå har dekket.

Manglende kjennskap til voksnes rett til grunnskoleopplæring er sannsynligvis en viktig del av forklaringen på den lave deltakelsen. Tidligere undersøkelser har vist at befolkningen generelt vet lite om voksnes rett til grunnskole og videregående skole og om retten til å bli realkompetansevurdert. De som mangler grunnskole og videregående opplæring, er de som har minst kjennskap til retten til å få dette.¹⁷ En del voksne ser heller ikke verdien av å delta i grunnskoleopplæring, eller de opplever at økonomiske forhold gjør det vanskelig å delta. Videre har mange voksne med mangelfull grunnopplæring dårlige erfaringer fra skolen og er lite motivert for å delta i skolebasert undervisning. I tillegg framstår manglende tilrettelegging som en hindring. Tilbudet som gis fra kommunen er ofte å delta i ordinær undervisning på dagtid. Målrettede opplæringstilbud i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, regning og IKT forekommer sjelden. Tilrettelagte tilbud på arbeidsplassen eller i tilknytning til fagopplæring eller annen jobbetrettet opplæring forekommer i liten grad.¹⁸

I tillegg til mangelfull informasjon og tilrettelegging på tilbudssiden er det viktig å påpeke at det lave antallet voksne som benytter seg av retten til grunnskoleopplæring, også henger sammen med forhold på etterspørselssiden, både hos den enkelte og i arbeidslivet. ALL-undersøkelsen viser at 11 prosent av de sysselsatte, eller rundt 240 000

¹⁵ Vox (2006).

¹⁶ Tallet 450 000 inkluderer voksne som skårer på det laveste nivået på minst én av de tre skalaene i undersøkelsen: prosalesing, dokumentlesing og numeralitet (tallforståelse).

¹⁷ Vox (2006).

¹⁸ St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen.

personer, har svært dårlige ferdigheter i lesing og/ eller tallforståelse. Samtidig er det slik at mange voksne på de svakeste ferdighetsnivåene selv vurderer sine ferdigheter som gode eller svært gode. Dette tyder på at de i det daglige sannsynligvis i liten grad møter krav og utfordringer som de ikke føler at de mestrer (Gabrielsen 2007). Arbeidstakere i ulike deler av arbeidslivet møter fremdeles svært ulike kompetansekrav. På mange områder har kravene utvilsomt økt betraktelig de siste 20–30 årene. I deler av arbeidslivet er imidlertid kravene til basisferdigheter fremdeles relativt beskjedne. Nærmere analyser av ALL-dataene viser at svake ferdigheter i seg selv ikke fører til økt opplæringsdeltakelse, men at høye krav til ferdigheter i jobben derimot gjør det. Dette understreker betydningen av å rette søkelyset ikke bare mot tilbudssiden, men også mot de forholdene som påvirker krav og forventninger til kunnskap, ferdigheter og læring i jobben (Nyen 2006).

4.2 Stabil deltagelse i videregående opplæring

Statistikkgrunnlaget når det gjelder voksenopplæringen, har fra utdanningsmyndighetenes side vært karakterisert som mangelfullt.¹⁹ Dette gjelder særlig voksne i videregående opplæring, noe som har vært forklart med ulik forståelse og praksis i fylkeskommunene på dette området. Det pågår et samarbeid mellom Vox, Statistisk sentralbyrå (SSB), VIGO²⁰ og Utdanningsdirektoratet for å forbedre statistikkgrunnlaget for voksne i opplæring. Fra 2007 har Vox fått i oppdrag å utarbeide et bedre kunnskapsgrunnlag om voksne elever i grunnskolen og i videregående opplæring²¹.

Det har ikke vært noen vesentlig økning i antall voksne i videregående opplæring etter at voksnes rett til slik opplæring ble innført. Antall voksne som tar videregående opplæring, er anslått til å ligge rundt 20 000 personer årlig, men som nevnt er det stor usikkerhet knyttet til disse tallene.

Igen er det vanskelig å si hvilket nivå deltakelsen burde ligge på. Statistikk om utdanningsnivået i befolkningen viser at vel 610 000 personer over 25 år ikke har gjennomført videregående opplæring, noe som kan tyde på at behovet reelt sett er større enn dagens deltagelse skulle tilsi.

¹⁹ Den viktigste datakilden når det gjelder elever i videregående opplæring, er registerdata, hentet fra fylkeskommunenes administrative inntakssystem, VIGO. I tillegg har fylkeskommunene egne registreringssystem for voksne.

²⁰ Fylkeskommunenes administrative inntakssystem, VIGO.

²¹ Utdanningsdirektoratet (2007).

Rundt tre av fire voksne som deltar i videregående opplæring, får opplæring som er spesielt organisert for voksne. Av disse oppgir to av tre at faglig nivå, tid og sted har vært tilpasset deres behov (Kunnskapsdepartementet 2007).

Opplæringen foregår i hovedsak på de videregående skolene. Fylkeskommunene har mulighet til å kjøpe opplæringstjenester fra andre aktører, som studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og andre. Dette forekommer imidlertid i liten grad. (Utdanningsdirektoratet 2007, NOU 2007:11). I praksis er det fylkeskommunens egne institusjoner (veilednings- og vurderingssentre, ressursentre og utvalgte skoler) som organiserer veiledningsarbeid, realkompetansevurdering og opplæringstilbud for voksne.

En del fylkeskommuner informerer ikke godt nok om retten og når derfor ikke fram til viktige målgrupper. Undersøkelser som er gjennomført av Vox tyder på at enkelte fylkeskommuner prioriterer informasjon til voksne lavt for å unngå å skape en høyere etterspørsel etter utdanning enn det er budsjettmessig dekning for (St.meld. nr. 16 (2006-2007)).

En undersøkelse gjennomført av Vox i 2003 viste at 20 prosent av de voksne eksamenskandidatene hadde lese- og skrivevansker. 40 prosent av disse hadde blitt testet for slike vansker. Av dem som ble testet, fikk bare 16 prosent tilrettelagt opplæring, mens 27 prosent fikk tilrettelagt eksamen. En del fylkeskommuner har etablert systemer for å avdekke lese- og skrivevansker og gir tilbud om særlig oppfølging av voksne deltakere som har behov for det. I praksis ser det likevel ut til at tiltak overfor voksne med svake grunnleggende ferdigheter ofte er preget av tilfeldigheter (NOU 2007:11).

Opplæringslovens avgrensning av retten til personer født før 1978 har ført til at en stadig større gruppe voksne ikke omfattes av retten. Dette gjelder spesielt innvandrere som er født etter 1978, og som kommer til Norge for sent til å kunne benytte seg av ungdomsretten til videregående opplæring. I St.meld. nr. 16 (2006–2007) varslet regjeringen at den ville komme med forslag om å endre bestemmelsen i opplæringsloven slik at retten til opplæring skal gjelde alle over 25 år. Forslaget har ved årsskiftet 2007/2008 vært på høring og er nå til behandling i Kunnskapsdepartementet. Den utvidelsen av retten som dette vil innebære, vil på kort sikt kunne føre til at antall deltakere i videregående opplæring øker.

4.3 Dokumentasjon og vurdering av realkompetanse

Realkompetanseprosjektet (1999–2002) var et sentralt element i kompetansereformen. Målet for prosjektet var å etablere et nasjonalt system for dokumentasjon og verdsetting av voksnes realkompetanse, med legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet. For å oppnå dette, var det viktig at det nasjonale systemet bygget på felles forståelse og

prinsipper og ga mulighet for dokumentasjon av kompetanse fra ulike læringsarenaer. Ved utgangen av prosjektperioden var det utviklet flere ulike verktøy og metoder for å beskrive og vurdere realkompetanse. Som nevnt, var det også gjennomført lovendringer som sikret voksne mulighet til å få vurdert sin realkompetanse i forhold til målene i læreplanen i videregående opplæring og til å søke høyere utdanning på grunnlag av realkompetanse, uten generell studiekompetanse.

Det er utviklet en rekke ulike verktøy og metoder, og det finnes mange gode eksempler på at ordninger for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse foretas på en tilfredsstillende måte. Det er imidlertid ikke grunnlag for å si at det er utviklet noen enhetlig nasjonal praksis for dette arbeidet. Lokale tilpasninger og ulike tolkninger av lover og forskrifter har ført til store forskjeller i hvordan realkompetanse dokumenteres og vurderes. Det pekes blant annet på manglende rutiner når det gjelder dokumentasjon av læring som foregår på andre arenaer enn i utdanningssystemet (Vox 2006).

Dokumentasjon på grunnskolenivå

Opplæringsloven slår fast at grunnskoleopplæring for voksne skal tilpasses den enkeltes behov. Dette innebærer at det må foretas en kartlegging av hvilke opplæringsbehov den enkelte har, men det har ikke vært lagt opp til å utvikle noe omfattende system for realkompetansevurdering på dette nivået.

Dokumentasjon inn mot videregående opplæring

Dokumentasjon og verdsetting inn mot videregående opplæring er fylkeskommunens ansvar. Undersøkelser som er gjennomført av Vox, viser at dette arbeidet praktiseres svært ulikt både når det gjelder struktur og praktiske løsninger.²²

På bakgrunn av undersøkelsene påpeker Vox at mange fylkeskommuner tilsynelatende er mer opptatt av å begrense voksnes adgang til videregående opplæring enn til å finne muligheter og fleksible løsninger for voksne personer som ønsker et opplæringstilbud (Vox 2006).

I løpet av prosjektperioden til Realkompetanseprosjektet (1999–2002) fikk om lag 17 000 voksne kartlagt sin realkompetanse. Oppland var det fylket som gjennomførte flest kartlegginger, fulgt av Nordland og Akershus. Tre av fire som fikk sin realkompetanse vurdert inn mot videregående opplæring, var kvinner. Åtte av ti fikk sin realkompetanse vurdert innen yrkesfagene, og to tredjedeler av disse fikk en vurdering innen helse- og sosialfag.²³ Realkompetansekandidatene er i første rekke kvinner med erfaring fra og motivasjon for arbeid innen pleie- og omsorgssektoren. Reformen har

²² Engesbak og Stubbe (2004) «I videregående som voksen». Vox 2004.

²³ *Realkompetanseprosjektet 1999–2002 – i mål eller på startstreken?* Sluttrapport, Vox, 2002.

dermed bidratt til en tilførsel av fagpersonell til pleie- og omsorgsfagene som til dels kan kompensere for sviktende rekruttering av unge søkere. Realkompetansevurdering, kompetanseheving og formalisering av kompetansen innebærer at denne gruppa har fått muligheter til å oppnå en sterkere posisjon i arbeidsmarkedet, økt status og høyere lønn. Fra virksomhetenes side gir realkompetanseløpet i helse- og sosialfagene økt tilgang på kompetanse som det er stort behov for.²⁴

I 2006 var det 8270 personer som gjennomførte en videregående opplæring på bakgrunn av realkompetansevurdering, 70 prosent av disse var kvinner.²⁵

I alt 50 000 voksne har til nå fått vurdert sin realkompetanse inn mot kravene i videregående opplæring.²⁶

Praksiskandidatordningen

Helt siden 1952 har voksne hatt mulighet til å oppnå fag- eller svennebrev på grunnlag av dokumentert arbeidserfaring i det aktuelle faget.²⁷ Voksne med minst fem års dokumentert allsidig praksis fra arbeidslivet innenfor et fagområde, har kunnet melde seg opp til fag- eller svenneprøve. Praksiskandidatene må avlegge en tverrfaglig teoretisk prøve før de kan framstille seg for den praktiske delen av fag- eller svenneprøven. Ordningen anerkjenner kompetanse som er utviklet i arbeidslivet, og sidestiller denne med kompetanse som er utviklet gjennom utdanningssystemet.

Praksiskandidatordningen har vært gjenstand for mye diskusjon, men partene i arbeidslivet har vært aktive forsvarere av ordningen. Undersøkelser har vist at erfaringene med ordningen er gode både blant arbeidsgivere og blant arbeidstakere, ikke minst i privat sektor (Reichborn, Pape og Kleven 1998, Pape 2000). Ordningen har en sterk forankring i arbeidslivet og er godt kjent hos de voksne.

Mot slutten av 1990-tallet var det en sterk økning i antall avlagte fag- og svenneprøver etter praksiskandidatordningen. Fra et nivå på 6000–7000 fagprøver i året økte tallet opp mot mer enn tre ganger så mange i 1998. Økt interesse for kompetanse-spørsmål, flere nye fag under lov om fagopplæring i forbindelse med Reform 94, usikre forhold på arbeidsmarkedet og usikkerhet om hva som ville skje med selve ordningen, var forhold som sannsynligvis bidro til økningen (Pape 2000).

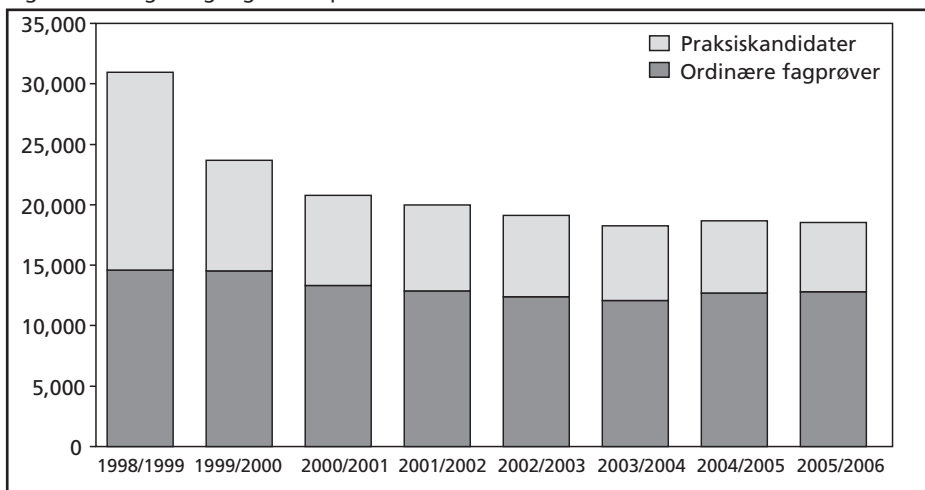
²⁴ Hagen og Skule (2004).

²⁵ KD (2007) *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge*.

²⁶ Kilde: www.vox.no

²⁷ Bestemmelsene om dette lå tidligere i § 20 i fagopplæringsloven, og ordningen ble derfor tidligere omtalt som «§ 20-ordningen». I 1998 ble fagopplæringsloven tatt inn i opplæringsloven. Ordningen er nå regulert av § 3-5 i denne loven og omtales som praksiskandidatordningen.

Figur 4.1 Avlagte fag- og svenneprøver i årene 1998/1999–2006/2007



Kilde: SSB

Fra 1998 har det vært en nedgang i antall avlagte fagprøver etter praksiskandidatordningen. De siste årene har omfanget stabilisert seg på rundt 6000 avlagte prøver i året. Dette utgjør nær en tredel av alle avlagte fagprøver, noe som tyder på at praksiskandidatordningen fremdeles har en sentral plass som dokumentasjonsordning i arbeidslivet.

Dokumentasjon inn mot høyere utdanning

Søknad om opptak til høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse skjer direkte til den høyskolen eller det universitetet der man ønsker å studere. Det er den enkelte institusjon som vurderer søkerens realkompetanse opp mot det aktuelle studiet.

Tall fra Samordna Opptak viser at 2709 personer søkte om opptak til høyere utdanning på grunnlag av realkompetanse i 2006. Av disse var det 1908 (70 prosent) som ble vurdert til å være kvalifisert til opptak, og 1324 som fikk tilbud om studieplass. Halvparten av søkerne søkte opptak til utdanning i helse- og sosialfag.²⁸

I årene 2001–2004 mottok norske universitet og høyskoler i alt 123 søknader om avkorting (fritak fra fag, eksamen eller prøve) på grunnlag av realkompetanse. Ved høyskolene ble 74 prosent av søknadene innvilget, mens universitetene innvilget 65 prosent av søknadene. Det kom flest søknader om avkorting fra studenter innen økonomisk-administrative fag (33 prosent) og pedagogiske fag (24 prosent). Det lave antallet som søker om fritak, tyder på at muligheten er lite kjent, og at mangelen på retningslinjer for behandling av denne typen søknader er en utfordring, både for institusjonene og for den enkelte søker (Brandt 2005, Vox 2006).

²⁸ www.samordnaopptak.no

Dokumentasjon av realkompetanse i arbeidslivet

Dokumentasjonsordningene inn mot videregående opplæring og høyere utdanning forutsetter at den enkelte selv tar initiativ til å få sin realkompetanse vurdert. I arbeidslivet er dokumentasjonsordningen tenkt som en løpende prosess i virksomheten. I Hovedavtalen mellom LO og NHO oppfordres bedriftene til å ha et system for dokumentasjon av den enkeltes erfaring, kurs og praksis relatert til arbeidsforholdet.²⁹

I en undersøkelse som ble gjennomført i 2006 blant 1000 virksomhetsledere, svarte 44 prosent av arbeidsgiverne at de kartlegger sine ansattes kompetanse. Kartlegging er her definert vidt og omfatter både kartlegging gjennom medarbeidersamtaler og gjennom uformelle samtaler med de ansatte. Kartlegging gjennom medarbeidersamtaler er mest utbredt.

Kartlegging er mest vanlig innen undervisning og minst vanlig innen hotell- og restaurantvirksomhet, primærnæringene, varehandel og i «andre forretningsmessige tjenester» (utenom finans og forsikring). Seks av ti virksomhetsledere som kartlegger de ansattes kompetanse, mener at kartlegging er viktig for å utnytte kompetansen best mulig og for å få oversikt over virksomhetens kompetansebeholdning og opplæringsbehov. Tre av ti virksomhetsledere mener at kartlegging er viktig for å gi de ansatte en attest på det de kan.³⁰

Dokumentasjon av realkompetanse i frivillig sektor

Ifølge voksenopplæringsloven skal studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og folkehøyskoler gi deltakerne dokumentasjon på kompetanse som er oppnådd ved gjennomført opplæring. Som ledd i realkompetanseprosjektet deltok flere organisasjoner i utviklingen av metoder for dokumentasjon av realkompetanse. Studieforbundene utviklet et elektronisk dokumentasjonsverktøy, personlig kompetansedokument (PKD). Verktøyet er imidlertid i liten grad tatt i bruk. Undersøkelser viser at verktøyet er lite kjent blant de som har deltatt på kurs i regi av studieforbund, og av utdanningssystemet.³¹

²⁹ Hovedavtalen LO-NHO 2006-2009, § 16-4.

³⁰ «Kompetanse og opplæring i norske virksomheter». Resultater fra Vox-barometeret høsten 2006.

³¹ NOU 2007:11.

4.4 Svært få tar ut retten til utdanningspermisjon

Tall fra undersøkelsen Lærevilkårsmonitoren³² viser at svært få arbeidstakere benytter seg av muligheten til å ta full permisjon fra arbeidet for å ta videreutdanning. Flertallet av de som tok videreutdanning i 2003, gjorde dette ved siden av arbeidet. Under én prosent av de sysselsatte tok ut full permisjon for å ta videreutdanning. Dette tilsvarte 17–18 000 arbeidstakere. I underkant av halvparten av de som tok utdanningspermisjon eller reduserte stillingsprosenten for å ta utdanning, mottok full lønn mens de tok utdanning. Om lag én av fem mottok redusert lønn.³³

4.5 Evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP)

Evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) viste at programmet oppnådde gode resultater når det gjaldt å utvikle markedet for etter- og videreutdanning på kort sikt. Særlig gjaldt dette for grupper med høy utdanning. Samtidig konkluderte evalueringen med at programmets måloppnåelse var større på tilbudssiden enn på etterspørselssiden. Voksne som mangler grunnskole eller videregående opplæring, var blant programmets prioriterte målgrupper, men svært få av prosjektene rettet seg mot disse gruppene. Evalueringen viste også store forskjeller mellom ulike næringer når det gjaldt oppnådde resultater. Eksempelvis nådde programmet godt fram til industrien og til deler av offentlig sektor (helse, kultur og undervisning). Bransjer som varehandel, hotell/restaurant og transport var derimot svakt representert. Evalueringen konkluderte videre med at KUP var vellykket som samarbeidsprogram, og at det klarte å mobilisere de offentlige tilbyderne (universitet, høyskoler og videregående skoler), men at partenes engasjement i programmet avtok merkbart over tid.³⁴

³² Lærevilkårsmonitoren er en årlig kartlegging av vilkårene for læring og kompetanseutvikling for voksne, med særlig vekt på arbeidslivet. Monitoren gjennomføres som tilleggsundersøkelser til Arbeidskraftundersøkelse og er basert på et stort representativt utvalg i yrkesaktiv alder. Undersøkelsen ble gjennomført første gang i 2003. Fafo er faglig ansvarlig for utformingen av monitoren og har presentert analyser av datamaterialet i en serie rapporter (Fafo-rapportene 434, 435, 458, 501 og Fafo-rapport 2007:04). Statistisk sentralbyrå er ansvarlig for datainnsamlingen. Kunnskapsdepartementet har gitt økonomisk støtte til utvikling, analyse og publisering.

³³ Fafo-rapport 434, 435.

³⁴ Døving, Ure, Teige og Skule 2003.

Over 700 prosjekter fikk støtte gjennom programmet til å utvikle og spre etter- og videreutdanningstilbud som er tilpasset behovene i arbeidslivet, og til å forbedre samarbeidet mellom virksomheter og offentlige og private tilbydere av opplæring og utdanning. En stor del av opplæringstiltakene utnyttet arbeidsplassen både som lærested og læringsressurs, ved at oppgaver, utstyr, kolleger og arbeidsorganisasjon ble trukket inn i opplæringen. Anslagsvis 80 000 arbeidstakere har deltatt i opplæring i regi av disse prosjektene. Evalueringen konkluderer med at programmet har bidratt til videreutvikling av kompetansemarkedet gjennom utvikling av en rekke fleksible opplæringstilbud som er tilpasset arbeidslivets behov. En stor del av disse ble også videreført etter at prosjektperioden var avsluttet.

KUP bidro ifølge evalueringen til å slå fast og dokumentere at bruk av arbeidsplassen som læringsarena har stor betydning for å motivere den enkelte til å delta i opplæring og for å øke læringsutbyttet. Disse erfaringene er institusjonalisert gjennom å være nedfelt i offentlige dokumenter fra både storting og regjering. Programmet bidro imidlertid i liten grad til utvikling av opplæringstilbud for de med lavest utdanning – «ny sjanse»-gruppen, selv om dette var et viktig mål i programmet.³⁵

4.6 Læring i arbeidslivet

I år 2000 gjennomførte Fafo på oppdrag fra LO en undersøkelse om interesse for etter- og videreutdanning i fire yrkesgrupper i LO (grafikere, pleieassistenter, anleggsarbeidere og stuepiker). Bakgrunnen for prosjektet var arbeidet med kompetansereformen. Et viktig formål var å identifisere mulige tiltak for å øke motivasjon og deltakelse blant grupper som har vært lite interessert i etter- og videreutdanning. Undersøkelsen viste at for de som i utgangspunktet var lite interessert i opplæring, var det av særlig stor betydning at opplæringen foregikk på arbeidsplassen og i arbeidstiden, og at også kolleger deltok i opplæringen (Hagen og Skule 2001).

Analysen av tall fra Lærevilkårsmonitoren fra årene 2003 til 2006 viser at det er store forskjeller mellom grupper når det gjelder hvor mange som deltar både i formell videreutdanning og i opplæring utenfor utdanningssystemet. Det er stor stabilitet i deltakelsesmønsteret. Det vil si at det er liten endring fra år til år når det gjelder hvilke grupper som deltar mye, og hvilke som deltar lite. Utdanningsnivå, alder, næringstilknypning og læringskrav i jobben er forhold som i særlig stor grad påvirker sannsynligheten for å delta i opplæring.

Høyt utdannede deltar mer både i opplæring og videreutdanning enn de med lav utdanning. Dette skyldes trekk ved jobben, men også trolig den enkeltes innstilling

³⁵ Døving, Ure og Skule 2004; Døving, Ure, Tobiassen og Hertzberg, 2006.

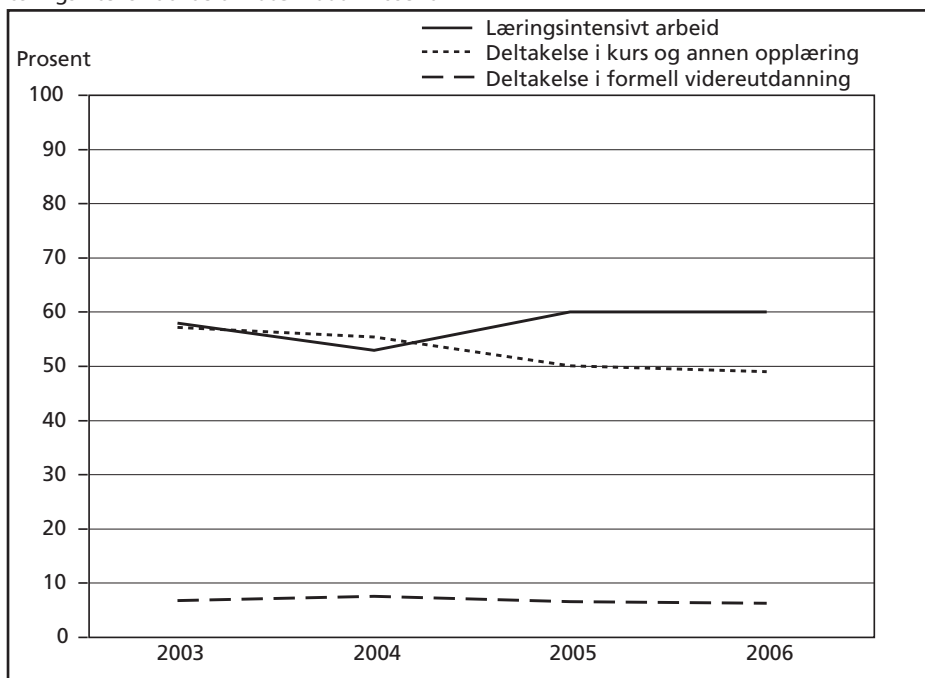
til å delta i læringsaktiviteter. Ansatte i offentlig sektor deltar langt mer enn ansatte i privat sektor, både i videreutdanning og opplæring.

Ansatte med lav utdanning deltar derimot sjeldnere i utdanning og opplæring og får noe sjeldnere tilbudene tilrettelagt og finansiert fra arbeidsgiver. Lav interesse blant arbeidstakerne med lavt utdanningsnivå har sammenheng med at jobbene deres sjeldnere er læringskrevende. Høye krav til læring i jobben bidrar til å øke deltakelse i opplæring og utdanning. Krav og forventninger på arbeidsplassen er derfor av stor betydning for arbeidstakernes motivasjon for og deltakelse i læring (Nyen og Skule 2005).

Deltakelse i kurs og annen opplæring er nært knyttet til behov i nåværende jobb. Deltakelse i videreutdanning, særlig på videregående nivå, er i større grad knyttet til den enkeltes behov for å styrke egen posisjon på arbeidsmarkedet.

Den viktigste hindringen mot å delta i opplæring er mangel på tid. En annen viktig hindring er dårlig økonomi hos arbeidsgiver. Mangel på tid er trolig uttrykk for hindringer både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Dels er det i for liten grad lagt til rette for å sette av tid til opplæring som den enkelte ønsker og har behov for. Dels er ønsket om opplæring hos den enkelte ikke sterkt nok til at opplæring blir prioritert i forhold til andre oppgaver (Nyen 2004).

Figur 4.2 Andel sysselsatte som har deltatt i videreutdanning, kurs og opplæring, og som har læringsintensivt arbeid. 2003–2006. Prosent



Kilde: Bråthen, Nyen og Hagen (2007)

Arbeidstakere i offentlig sektor opplever begrensede opplæringsressurser hos arbeidsgiver som den viktigste hindringen for å delta i opplæring. I privat sektor er imidlertid arbeidspress på jobben en større hindring enn det at arbeidsgiver ikke har råd eller mulighet til å tilby opplæring (Nyen 2004).

Lærevilkårsmonitoren viser at andelen som deltar i videreutdanning, har ligget forholdsvis stabilt på mellom seks og sju prosent av de sysselsatte i årene 2003–2006. Andelen som deltar i kurs og annen opplæring, viser derimot en fallende tendens. Fra 2003 til 2006 falt denne andelen fra 57 til 49 prosent.

5 Prosesser, programmer og prosjekter

I de foregående kapitlene har vi lagt hovedvekten på tiltakene i den norske kompetansereformen og erfaringene som er gjort så langt. I dette kapitlet vil vi gi en kortfattet og oppdatert gjennomgang av aktuelle politiske prosesser som har betydning for arbeidet med livslang læring i dag. Vi vil også beskrive noen konkrete programmer og prosjekter som dels er utviklet som ledd i gjennomføringen av kompetansereformen, og som dels kan forstås som en videreføring av noen av elementene i reformen.

5.1 Prosesser på europeisk nivå

Lisboa-prosessen

På europeisk nivå har den såkalte Lisboa-prosessen i EU vært en viktig drivkraft i arbeidet med livslang læring siden tusenårsskiftet. Målene for prosessen er formulert i dokumentet «Education and Training 2010», som Norge har sluttet seg til.³⁶ Det overordnede målet for Lisboa-prosessen er å gjøre EU til den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomien innen 2010. Et viktig formål med å satse på livslang læring i EU er knyttet til økt verdiskaping gjennom mer kunnskapsbasert produksjon av varer og tjenester. Samtidig er det et mål å unngå at de som stiller svakt på arbeidsmarkedet, skyves ut og går over på trygde- og sosialytelser. I Lisboa-prosessen blir livslang læring som prosjekt dermed knyttet både til mål om verdiskaping og til mål om velferd for den enkelte. Samtidig er det formulert mål knyttet til «social cohesion», eller sosial «sammenhengskraft». Dette innebærer at opplæring blir sett som et virkemiddel for å bidra til aktivt medborgerskap og til sosialt samhold på tvers av ulike befolkningsgrupper.

Det er opprettet en rekke grupper og aktiviteter knyttet til EU-kommisjonen som har som formål å følge opp og støtte Lisboa-prosessen. Både de økonomiske virkemidlene for disse aktivitetene og de generelle EU-tiltakene for å nå målene er nå samlet i et eget handlingsprogram for livslang læring, «The Lifelong Learning Programme 2007–2013».

³⁶ *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge*. Kunnskapsdepartementet 2007.

Europeisk kvalifikasjonsrammeverk

I EU pågår det også et arbeid med å utvikle et rammeverk for kvalifikasjoner som skal gjøre det mulig å vurdere kompetanse på tvers av landegrensene, og mange europeiske land vurderer eller er i ferd med å utvikle nasjonale kvalifikasjonsrammeverk. Prosjektet «European Credit Transfer System for Vocational Education and Training» (ECVET) har som mål å gjøre det lettere å overføre, utvikle og anerkjenne kompetanse innen yrkesfagene. ECVET vil basere seg på frivillig deltakelse fra medlemslandene og interessenter i de respektive kvalifiseringssystemene og i yrkesrettet utdanning og opplæring.³⁷

Det er foreløpig ikke besluttet om Norge skal knytte seg til et slikt rammeverk. I Kunnskapsdepartementets *Tilstandsrapport for livslang læring* fra 2007 heter det at det er «foretatt et forberedende arbeid for å vurdere et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk som skal korrespondere med det europeiske» (s. 18). Et nasjonalt rammeverk vil måtte tilpasses spesielle nasjonale forhold når det gjelder utdanning og arbeidsliv. Norge deltar i et Leonardo da Vinci-prosjekt sammen med de øvrige nordiske landene, som har som mål å vurdere hvilke nasjonale hensyn som bør ivaretas i denne sammenheng.³⁸

Nøkkelkompetanse

I EU har man tatt i bruk begrepet «nøkkelkompetanse» som et uttrykk for hva den enkelte trenger å kunne for å tilpasse seg en verden i rask endring som følge av økt internasjonalisering og globalisering. Kompetanse defineres i denne sammenheng som en kombinasjon av kunnskap, ferdigheter og holdninger tilpasset et aktuelt område, og nøkkelkompetanse er det kompetansegrunnlaget som anses å være nødvendig for personlig utvikling, aktivt medborgerskap, sosial integrasjon og sysselsetting. Ifølge EUs definisjon består nøkkelkompetansen av åtte sentrale elementer:³⁹

- evne til å kommunisere på eget morsmål
- evne til å kommunisere på fremmede språk
- grunnleggende ferdigheter i matematikk, naturvitenskap og teknologi
- læringskompetanse
- digital kompetanse

³⁷ SEC (2006) 1431. *Arbeidsdokument fra Europakommisjonen vedr. ECVET.*

³⁸ *Tilstandsrapport for livslang læring.* Kunnskapsdepartementet 2007.

³⁹ 2006/962/EG, etter NOU 2007: 11.

- sosial og medborgerlig kompetanse
- iverksetterkompetanse/entreprenørskap
- kulturell bevissthet og kompetanse

Alle læringsarenaer og læringsformer er ifølge EUs tilnærming like relevante for utviklingen av nøkkelkompetanse.

Et vesentlig element både for utviklingen av begrepet nøkkelkompetanse og arbeidet med kvalifikasjonsrammeverk er at begge prosessene er uttrykk for en kompetanseforståelse som i utgangspunktet sidestiller ulike læringsarenaer.

5.2 Aktuelle politiske prosesser i Norge

Soria Moria-erklæringen

I den politiske plattformen for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–2009 er det lagt vekt på betydningen av etter- og videreutdanning i lys av en rask teknologisk utvikling og omfattende globalisering. I erklæringen heter det blant annet at regjeringen vil arbeide sammen med partene i arbeidslivet for å legge det økonomiske grunnlaget for at ansatte kan ta utdanning. Det understrekes at det er behov for et system for tilstrekkelig finansiering av livsopphold under utdanningspermisjon, slik at retten til etter- og videreutdanning blir reell.

I erklæringen heter det at regjeringen vil:

- utvikle permisjonsordninger og bidra til bedre mulighet til opplæring på arbeidsplassen
- arbeide for finansieringsordning for etter- og videreutdanning, med finansiering både fra arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter
- vurdere å fjerne aldersgrensen for rett til videregående opplæring
- arbeide for at voksne med rett til fornyet grunnskoleopplæring får denne retten oppfylt
- styrke informasjonsarbeidet, slik at flere blir kjent med sine muligheter for etter- og videreutdanning
- styrke retten til å få prøvet egen realkompetanse
- øke den offentlige støtten til voksenopplæring

Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen

Stortingsmeldingen har som utgangspunkt at det norske utdanningssystemet er preget av stor grad av formell likhet i mulighet til å delta i utdanningssystemet. Det vises til OECD-analyser av det norske utdanningssystemet fra 2004 og 2005 som konkluderer med at få land har oppnådd samme grad av rettferdig likhet i tilgangen til utdanningssystemet som Norge.⁴⁰ Fremdeles er det imidlertid store sosiale skjevheter når det gjelder deltakelse i, utbytte av og valg av utdanning. Når det gjelder voksnes læring, pekes det på begrensninger både på tilbudssiden og på etterspørselssiden. Svak kjennskap til voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring blir framholdt som en viktig hindring for voksnes læring. På bakgrunn av tall fra Lærevilkårsmonitoren peker meldingen på at arbeidstakere med lav formell utdanning deltar mindre i kompetanseutvikling enn arbeidstakere med høy utdanning. Dette gjelder både deltakelse i videreutdanning, kurs og annen opplæring samt læring i det daglige arbeidet.

På bakgrunn av denne situasjonsanalysen foreslår departementet en rekke tiltak når det gjelder voksnes læring. Forslagene i meldingen omfatter utvikling av tilbudssiden, informasjons- og veiledningstiltak og økonomiske virkemidler.

Når det gjelder utvikling av tilbudssiden, vil departementet samarbeide med KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) og andre relevante aktører om å styrke det offentlige tilbudet om grunnskoleopplæring, herunder opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne. Det foreslås å etablere et utviklingsprogram for det offentlige opplæringstilbudet for å utvikle og styrke kvaliteten på dette. For voksne som ikke kan nås gjennom tiltak rettet mot arbeidsplassene, vil man iverksette forsøk med utvikling av egne opplæringstilbud og samarbeide med Arbeids- og inkluderingsdepartementet og kommunesektoren om praksisnær opplæring for arbeidssøkere.

For å øke voksnes deltakelse i grunnopplæringen vil man iverksette motivasjons- og informasjonsarbeid om voksnes rettigheter og verdien av å delta i opplæring.

Meldingen foreslår også tiltak som kan stimulere til læring i arbeidslivet. Det foreslås blant annet å vurdere å gjøre Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) til en permanent ordning⁴¹. I tillegg ønsker departementet å utrede insentivordninger for læringsaktiviteter som kan bidra til at lavt utdannede i større grad deltar i læring og kompetanseutvikling. Aktuelle departementer og partene i arbeidslivet inviteres til å delta i dette arbeidet.

Flere av de foreslåtte tiltakene i meldingen handler om bedre karriereveiledning, som å evaluere forsøk med regionale partnerskap for karriereveiledning med henblikk på landsdekkende implementering, vurdere opprettelse av et nasjonalt koordinerende organ for utdannings- og yrkesveiledning og å systematisk følge opp høyere utdanningsinstitusjoners arbeid med studie- og karriereveiledning.

⁴⁰ OECD (2006) «Equity in Education Thematic Review. Norway country note».

⁴¹ BKA blir nærmere omtalt i avsnitt 5.3.

Departementet foreslår også å iverksette tiltak for å forbedre datagrunnlaget om voksnes deltakelse i videregående opplæring. Meldingen påpeker behovet for bedre kunnskap om hvem som deltar, hva slags opplæring de deltar i, hvor stor del av utdanningsløpet som avkortes ut fra realkompetansevurdering, og årsaker til at voksne avbryter opplæringløpet.

Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering

Arbeids-, velferds- og inkluderingsmeldingen viser til at de fleste i Norge i dag har en trygg økonomi og høy materiell levestandard. Sysselsettingen er høy og arbeidsledigheten lav, sammenlignet med andre land. Samtidig er det en rekke forhold som viser at vi i for liten grad har lykket med å skape et arbeidsliv med plass for alle. En firedel av befolkningen i yrkesaktiv alder står i dag utenfor arbeidslivet, og antall uføretrygdede er høyere enn i nesten alle andre vestlige land. Sykefraværet er høyt, og mange mottar støtte til attføring, rehabilitering og midlertidig uførhet uten at det fører til at de kommer tilbake til arbeidslivet. Grupper av innvandrere har lav deltakelse i yrkeslivet, høy arbeidsledighet og dårlig helse, og mange blir uførepensjonister. Tiltak for å sikre flere funksjonshemmede innpass i arbeidslivet har i liten grad gitt resultater. En del av befolkningen har vært fattige over lang tid, og det er ikke tegn til at denne andelen reduseres.

Mange av de som i dag står utenfor arbeidslivet, er avhengige av hjelp både fra helsetjenesten, utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen. En god oppfølging av disse krever derfor samarbeid på tvers av etatsgrenser. Blant virkemidlene som skisseres i meldingen er:

- mer fleksibel og samordnet bruk av virkemidler
- mer arbeidsrettede tiltak og tjenester, med lønnstilskudd for de med varig nedsatt arbeidsevne
- omlegging av ressursbruken fra stønadsforvaltning til aktive tiltak og oppfølging
- bedre oppfølging av sykmeldte og utsatte arbeidstakere i virksomhetene og et mer aktivt og samordnet oppfølgingsarbeid fra myndighetenes side
- et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende økonomisk støtte for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og manglende inntektssikring

Meldingen legger opp til en økning i integreringstilskuddet til kommunene og økte midler til introduksjonsprogrammet for å følge opp personer med innvandrerbakgrunn som trenger bistand for å komme i jobb. Det er etablert et kvalifiseringsprogram som skal prøve ut metoder for å fange opp innvandrere som etter flere års botid ikke har fått grunnleggende opplæring i norsk språk og samfunnsliv.

Samarbeidsavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og KS undertegnet i mai 2007 en avtale om styrket samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner. Formålet med avtalen er å få flere personer i arbeid eller utdanning gjennom en mer effektiv samordning av virkemidlene hos arbeidsmarkeds- og utdanningsmyndighetene. I henhold til avtalen bør samarbeidet omfatte arbeidssøkere som har behov for hjelp både fra arbeidsmarkedsmyndighetene og fra utdanningsmyndighetene og/ eller som har rettigheter etter opplæringsloven. Dette kan for eksempel være voksne arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring.

5.3 Aktuelle programmer og prosjekter

I dette delkapitlet vil vi beskrive et lite utvalg programmer, prosjekter og finansieringsordninger. Formålet er ikke å gi en fullstendig oversikt, men å synliggjøre arbeidsmåter, erfaringer og tiltak som kan ha betydning for det videre arbeidet med etter- og videreutdanning.

AOFs lese- og skriveopplæring

Siden 1998 har AOF arrangert lese- og skrivekurs for voksne. Deltakerne til kursene rekrutteres dels gjennom arbeidskontor, dels gjennom annonsering og dels gjennom samarbeid med bedrifter. I 2004 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant tidligere deltakere på disse kursene. Deltakerne hadde fra før gjennomgående dårlige erfaringer med hvordan skolen og utdanningssystemet hadde behandlet deres vansker med lesing og skriving. De fleste hadde opplevd lese- og skrivevanskene som en stor personlig belastning med betydelige konsekvenser for egen livssituasjon. Mange hadde utviklet strategier for å holde vanskene skjult for andre enn den nære familien. Flertallet av deltakerne i undersøkelsen var i jobb, men hadde ikke fått tilbud om kurs fra bedriften.

Undersøkelsen viste at kursene til AOF hadde en positiv effekt for deltakerne når det gjaldt følelsen av personlig mestring. Dette gjaldt for deltakere i alle utdanningsgrupper, noe som tyder på at kursene har vært tilrettelagt for personer med ulike bakgrunn og forutsetninger. Effekten av kursene økte med antall kurs, noe som viser at varige systematiske forbedringer av lese- og skriveferdigheter krever et betydelig og systematisk læringsarbeid fra deltakernes side.⁴²

⁴² Solheim og Ytrehus (2005) *Les- og skriveopplæring som nytter. Etterundersøkelse av deltakere på AOFs lese- og skrivekurs*. Fafo-rapport 481.

Linjegods-prosjektet

Transportbransjen har gjennomgått store endringer de siste årene. Det stilles økte krav til dokumentasjon, både fra offentlige myndigheter og fra samarbeidspartnere, og IKT brukes i økende grad. I lys av disse endringene og kravene erfarte Linjegods at mange av de ansatte hadde for svake ferdigheter i lesing og skriving.

Initiativet til prosjektet kom fra fagforeningene, som ønsket at virksomheten skulle vurdere å tilby lese- og skrivetrening for de ansatte. Det ble gjennomført et pilotprosjekt fra 2003 til 2005. Det pedagogiske opplegget som ble brukt på kurset, ble utviklet av AOF i samarbeid med Vox. Etter pilotperioden gjennomførte en arbeidsgruppe en evaluering av prosjektet. Evalueringen konkluderte med at erfaringene var gode, og arbeidsgruppa anbefalte videreføring. Noen av faktorene som ifølge arbeidsgruppa hadde bidratt til de positive erfaringene, var at:

- opplæringen ble gjennomført i arbeidstiden
- prosjektet var godt forankret i ledelsen
- de ansattes organisasjoner var sterkt involvert i prosjektet
- det ble gitt god informasjon om opplæringen i forkant
- egne nøkkelpersoner i bedriften hadde ansvaret for å motivere de ansatte

Opplegget ble gjennomført som et 120-timers kurs i lesing og skriving i tre bolker, hver på ti uker. Hver uke ble det gitt 2,5 timers undervisning i arbeidstiden.

Prosjektet ble videreført, og fra 2005 og fram til 2007 hadde rundt 50 av de ansatte deltatt på kurset. Prosjektet er finansiert av bedriften.

Program for basiskompetanse i arbeidslivet

Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) ble iverksatt fra 2006 som en ny støtteordning for bedrifter i kjølvannet av Kompetanseutviklingsprogrammet.⁴³ Programmet retter seg mot virksomheter som har, eller som ønsker å rekruttere, arbeidstakere med svake basisferdigheter, og som ønsker å legge til rette for opplæring for disse. Programmet fikk først navnet «Ny sjanse!», men endret navn i forbindelse med regjeringsskiftet høsten 2005. Programmet bygger på erfaringene fra Kompetanseutviklingsprogrammet, der støtte direkte til bedriftene og utvikling av arbeidsplassen som læringsarena utgjorde vesentlige elementer. En bærende idé bak programmet er at økonomisk støtte til arbeidsgiverne vil utløse større opplæringsaktivitet for de med svakest kompetanse, og at tilbud om tilpasset opplæring på arbeidsplassen vil bidra til å

⁴³ Programmet evalueres av analyseselskapet ECON. Sluttrapporten fra evalueringen skal være ferdig i 2008.

motivere arbeidstakere som ikke ville ha oppsøkt kommunenes ordinære voksenopplæring. Partene i arbeidslivet deltar i styring og gjennomføring av programmet gjennom en rådgivende strategigruppe.

Gjennom programmet kan virksomheter søke støtte til opplæringstiltak i lesing, skriving, regning og bruk av IKT. Et viktig formål med programmet er å få bedrifter og lokale tillitsvalgte til å bli mer aktive støttespillere i arbeidet med å heve de ansattes basiskompetanse. Ved å gi støtte til virksomhetene styrkes insentivene til å gi mer oppmerksomhet til de som har lavest kompetanse. Opplæringstilbyderne på sin side blir stimulert til å tilby opplæring i bedriften på en måte som er tilpasset arbeidshverdagen til de ansatte.

Intensjonen er at erfaringene fra dette programmet skal kunne brukes i videre vurderinger av hvordan det offentlige kan legge bedre til rette for å styrke basiskompetansen hos voksne. Programmet skal også kunne gi grunnlag for å utvikle hensiktsmessige satser for offentlig støtte til denne formen for opplæring.⁴⁴

I 2006 og 2007 ble det bevilget 34,5 millioner kroner fordelt på 134 bedrifter. For 2008 er det utlyst 25 millioner kroner til programmet. I tillegg er det som en del av programmet satt igang forsøksvirksomhet med liknende opplæring for arbeidssøkere. Arbeids- og velferdsforvaltningen organiserer denne delen av programmet.

Det er et uttalt mål for programmet at flere bransjer, og da særlig bransjer som sysselsetter personer med lav formell utdanning, skal delta i opplæring. Som en forsøksordning er det derfor i 2008 mulig for fagforeninger og arbeidstakerorganisasjoner å søke midler fra programmet⁴⁵.

Forsøksordninger med finansiering av livsopphold

Våren 2004 fikk et forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti om forsøksordninger med finansiering av livsopphold tilslutning fra et flertall i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget.⁴⁶

I forslaget het det:

Kompetansereformen har (...) så langt lagt til rette for utdanningsmuligheter, uten at disse har blitt godt nok benyttet. En vesentlig forklaring på den manglende realiseringen er å finne i at det økonomiske grunnlaget og organiseringen av reformen fremdeles ikke er avklart. Hensikten var at finansieringen skulle være et delt ansvar mellom staten og partene i arbeidslivet, men så langt har det ikke vært mulig å få en slik løsning på plass. Det eneste man har enes om, er å tilrettelegge Statens lånekasse

⁴⁴ «Basiskompetanse i arbeidslivet». Programdokument 2008.

⁴⁵ Jf St.prp. nr. 1 2007-2008. Kunnskapsdepartementet.

⁴⁶ Dokument nr. 8:45 (2003-2004)

for utdanningstilbud til voksne utdanningsøkende bedre, slik at de kan finansiere utdanningen gjennom Statens lånekasse for utdanningsstipend- og låneordninger. Utover dette har manglende oppfølging i partssamarbeidet ført til få muligheter for finansiering av livsopphold for voksne under utdanning.

(...) For at Kompetansereformen skal revitaliseres og bli det utdanningsløftet for fellesskapet og den enkelte som var forutsatt i Innst. S. nr.78 (1998–1999), er det nødvendig å prøve ut ulike former for finansiering av livsopphold under utdanning. Slike opplegg bør i første omgang være ulike prosjekter innenfor sektorer og bransjer, der partene har en egeninteresse av at de ansatte får nødvendig kompetanseheving. Sammen med partene må staten inngå i et spleiselag som skal legge det økonomiske grunnlaget for at ansatte kan ta utdanning med støtte til både livsopphold og finansiering av selve utdanningen. Med grunnlag i erfaringer fra prosjektene må det etableres universelle ordninger. Trepartsfinansieringen kan eksempelvis organiseres med en avgift fra partene, som sammen med offentlig støtte inngår i et fond som øremerkes utdanningstiltak.

I 2005 ble det igangsatt forsøksordninger med finansiering av livsopphold i regi av Kompetanseutviklingsprogrammet, men i svært begrenset omfang (Nyen og Skule, 2005). 2005 var også det siste året det ble gitt midler til Kompetanseutviklingsprogrammet. I 2007 ble programmet, sammen med det trepartssammensatte styret, avviklet.

Forsøk med utdanningspermisjon og utdanningsvikariater

Det er igangsatt et begrenset forsøk med utdanningspermisjoner og utdanningsvikariater i fem fylker. Forsøksfylkene er Oppland, Vestfold, Telemark, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal⁴⁷. Forsøket er et virkemiddel i avtalen for et mer inkluderende arbeidsliv, IA-avtalen. Tiltaket er rettet mot seniorer i arbeidslivet som har behov for påfyll av kompetanse for å stå lenger i arbeid. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan sammen søke Arbeids- og velferdsetaten (NAV) om finansiering. NAV dekker full lønn og sosiale utgifter for arbeidstakere som tar permisjon. Den statlige finansieringen kan dekke inntil 12 måneders permisjon. Som hovedregel skal det settes inn en vikar når en ansatt får utdanningspermisjon, men vikaren behøver ikke å overta arbeidsoppgavene til den som går i permisjon. Målgruppa for vikariatene er registrerte arbeidsledige som etter NAVs vurdering har behov for arbeidspraksis for å komme i arbeid.

⁴⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/aktuelt/nyheter/2007/Forsok-med-utdanningspermisjoner-og-utda.html?id=479605>

Utdannings- og opplæringsfond i LO og forbundene

Nesten alle LOs 22 forbund har medlemmer med ulike rettigheter til utdanningsstipend, avhengig av tariffavtaletilknytning.⁴⁸ Her vil vi gi en kort omtale av LOs Utdanningsfond og enkelte ordninger som forbundene har. Formålet er ikke å gi en fullstendig oversikt, men å vise til enkelte konkrete eksempler på ulike ordninger som eksisterer i dag.

LOs Utdanningsfond

LOs Utdanningsfond gir støtte til opplæringstiltak og kompetanseutvikling for medlemmer som har rettigheter i fondet. Tolv LO-forbund har rettigheter i fondet.

Støttebeløpet varierer fra kr 4000 for kortere IT-kurs til kr 12 000 for helårsopplæring.

Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT)

FLT fikk fra 1992 på plass en ordning for utdanningsfinansiering, finansiert gjennom tariffestede innbetalinger fra arbeidsgiverne. Arbeidsgiverfinansieringen utgjør nå 90 øre per time. Ordningen forvaltes av forbundet, og medlemmene kan søke stipender på inntil kr 50000 per person per år. Medlemmer på tariffavtale får også dekket kursavgiften dersom de benytter seg av de utdanningstilbud FLT selv tilbyr gjennom sitt utdanningsselskap Addisco. I tillegg benyttes midler fra ordningen til utvikling av nye kurs og moduler som inngår i Addiscos kursportefølje.

EL & IT Forbundet

Medlemmer på landsoverenskomsten for elektrofagene har fra 2006 kunnet søke om stipend til livsopphold under kurs fra et eget utdanningsfond med avtalefestet finansiering fra arbeidsgiverne. Kurset må være rettet mot å øke arbeidstakerens yrkesfaglige kompetanse eller omstillingsevne. Søkere må ha vært tilknyttet tariffavtalen i 52 uker, og kan tildeles støtte på om lag kr 6000 for inntil fem dager per år.

Grafisk Stipendordning

Medlemmene i Fellesforbundet på grafiske overenskomster kan søke stipend på inntil kr 7000 i Grafisk Stipendordning til selvvalgt etter- og videreutdanning.

⁴⁸ I 2007 nedsatte LO-sekretariatet et utvalg som skal utrede muligheten for å få etablert et felles utdanningsfond med rettigheter for alle forbunds- og tariffområder.

6 Oppsummering, utfordringer og veivalg

Det har nå gått ti år siden Buerutvalget la fram sin innstilling om kompetansereformen og LO og NHO forhandlet fram en felles handlingsplan for kompetanseutvikling. LO var en sentral pådriver i arbeidet med kompetansereformen og la et viktig grunnlag for dette arbeidet med sin handlingsplan for etter- og videreutdanning fra 1995. Beslutningen om å utarbeide handlingsplanen ble tatt på LO-kongressen i 1993, etter flere år med lavkonjunktur og økende arbeidsledighet. Et hovedmål for handlingsplanen var å styrke posisjonen på arbeidsmarkedet for grupper med lav formell utdanning.

Ett av forslagene i handlingsplanen fra 1995 var at arbeidstakerne skulle få rett til å bruke 10 prosent av arbeidstiden til etter- og videreutdanning. Dette forslaget ble fremmet som lovforslag i Stortinget av Sosialistisk Venstreparti kort tid etter at handlingsplanen var lagt fram. Ordningen skulle finansieres ved at arbeidsgiver betalte inn til et fond, som skulle dekke lønn og andre kostnader i utdanningstiden. Også arbeidstakerne og staten skulle betale inn til fondet. Dette forslaget ble imidlertid ikke vedtatt. Det ble derimot gjort vedtak om at det skulle legges fram en stortingsmelding som skulle legge grunnlaget for en reform for livslang læring. Et offentlig utvalg med bred deltakelse fra partene i arbeidslivet og ulike departementer, Buerutvalget, ble nedsatt for å legge grunnlaget for det videre arbeidet.

Parallelt med utvalgsarbeidet jobbet LO og NHO med å forhandle fram en felles handlingsplan for kompetanseutvikling. Resultatet ble at Buerutvalgets rapport, den påfølgende stortingsmeldingen om kompetansereformen og LO og NHOs «Handlingsplan for kompetanse» fra 1998 var godt koordinerte og inneholdt mange av de samme prinsippene og forslagene. I alle de tre dokumentene var perspektivet på livslang læring betydelig utvidet sammenlignet med LOs handlingsplan og lovforslaget fra Sosialistisk Venstreparti. Mens lovforslaget primært handlet om opplæringstilbud *utenfor* bedriften, la både regjeringen og tariffpartene langt større vekt på arbeidslivet som læringsarena og den uformelle og organiserte opplæringen som finner sted i den enkelte bedrift.

Mens det ble enighet om en rekke av de tiltakene som ble foreslått av Buerutvalget og i kompetansemeldingen, er partene og staten ikke blitt enige om finansieringen av livsopphold under utdanningspermisjon, verken gjennom hovedoppgjørene eller gjennom offentlig utredningsarbeid. I oppgjøret mellom LO og NHO i 2000 ble det enighet om at utdanning ut over eget fagområde må finansieres gjennom Lånekassen

og liknende ordninger. Finansiering av livsopphold for etter- og videreutdanning innenfor samme fagområde, men ut over bedriftens behov, forble derimot uavklart. Det påfølgende utvalgsarbeidet (Johnsenutvalget) førte heller ikke til enighet om finansieringsspørsmålet.

6.1 Hva er oppnådd?

Individuelle rettigheter til utdanning er styrket, og en rekke tiltak er iverksatt for å lage opplæringsstilbud som er mer fleksible og bedre tilrettelagt for voksne. I deler av arbeidslivet (spesielt i deler av undervisningssektoren og i helse- og sosialsektoren) har reformen bidratt til utvikling av nye tilbud.⁴⁹ Sammen med andre forhold har kompetansereformen bidratt til en sterk vekst i antallet voksne som deltar i høyere utdanning. Det gjelder både i ordinære studier og i tilbud organisert som etter- og videreutdanning. Veksten i høyskolesektoren på 1990-tallet skyldes i hovedsak en økning i antall studenter som starter i høyere utdanning første gang etter at de har fylt 25 år (Næss og Støren 2006). Særlig høyskolene har utviklet en rekke fleksible utdanningstilbud som kan kombineres med jobb, rettet mot ansatte i offentlig sektor. De som starter i høyere utdanning første gang som voksne (over 25 år), skiller seg markant fra gruppen som begynner direkte etter videregående skole, ved at foreldrene i langt mindre grad har høyere utdanning. Særlig gjelder dette studenter uten formell studiekompetanse, som er tatt inn på bakgrunn av realkompetanse. Kompetansereformen har dermed i noen grad bidratt til sosial utjevning og mobilitet gjennom en ytterligere åpning av høyere utdanning for grupper som ikke tidligere har tatt slik utdanning.

Det er «ny sjanse»-delen av kompetansereformen som i minst grad har gitt de resultatene som LO var opptatt av da reformarbeidet ble igangsatt. «Ny sjanse» handler om voksnes rett til å fullføre grunnskole- og videregående opplæring. Særlig når det gjelder opplæring på grunnskolenivået, må reformen karakteriseres som mislykket. Fra skoleåret 2002/2003 fram til skoleåret 2005/2006 har antallet norskspråklige voksne som deltar i ordinær grunnskoleopplæring, falt fra 1500 til 1200. Antallet voksne som deltar i spesialundervisning, har også falt i årene etter at grunnskoleretten ble innført. En medvirkende forklaring på dette er at kommunene ikke fikk økt sine rammetilskudd i forbindelse med innføringen av voksenretten til grunnskole. Mange kommuner prioriterer voksenopplæring lavt, og enkelte har vedtatt at de ikke vil sette igang grunnskoleopplæring for voksne fordi det ikke har blitt tilført friske midler til dette (Vox 2007).

⁴⁹ Dette avsnittet er i hovedsak basert på Hagen og Skule (2007).

Heller ikke på videregående nivå har innføringen av en individuell rett bidratt til å øke deltakerantallet. Et positivt trekk er imidlertid at rundt halvparten av de om lag 20 000 voksne som deltar i videregående opplæring, nå får avkorting på grunnlag av realkompetanse (Vox 2006). Særlig gjelder dette på det helse- og sosialfaglige området. To av tre som har fått sin realkompetanse vurdert innen yrkesfag, er vurdert innenfor disse fagene. Reformen har dermed gitt et vesentlig bidrag til å løse de store utfordringene med rekruttering av faglært personell til sektoren. For den enkelte voksne som ønsker å ta videregående opplæring, har reformen bidratt til å senke terskelen for å begynne i opplæring, uten at dette har ført til noen økning i deltakelsen totalt (Vox 2007).

Reformen ble heller ikke den arbeidslivsreformen som partene i fellesskap proklamerte at den skulle bli. Undersøkelser av deltakelsen i etter- og videreutdanning viser at tiltakene bare i beskjeden grad har påvirket den samlede deltakelsen i opplæring og videreutdanning (Nyen, Hagen og Skule 2004, Hagen og Skule 2004, Nyen og Skule 2005, Døving, mfl. 2004). En viktig forklaring på dette er trolig at hoveddelen av arbeidet i reformen har rettet seg mot å øke deltakelsen i formell videreutdanning som den enkelte selv tar initiativ til. Få av tiltakene og de økonomiske insentivene i reformen har rettet seg mot hverdagslæringen, som både bedrifter og ansatte vurderer som den viktigste kilden til ny kompetanse (Skule 2004). Viktige unntak er Kompetanseutviklingsprogrammet og det påfølgende Program for basiskompetanse i arbeidslivet. Mens det har vært en omfattende bevisstgjøring omkring betydningen av læring på arbeidsplassen, har imidlertid rettighetene og finansieringsordningene i hovedsak vært knyttet til formell utdanning. Dette har trolig medvirket til at reformen så langt har hatt beskjeden betydning for konkurranseutsatte deler av næringslivet.

Kompetansereformen har hatt betydning når det gjelder å utvide forståelsen (særlig i utdanningssystemet) for at kompetanse og læring handler om langt mer enn å «sitte på skolebenken». Reformen har bidratt til økt bevisstgjøring om det store og til dels uutnyttede potensialet som ligger i å ta i bruk arbeidsplassen som læringsarena. Partene i arbeidslivet har bidratt til at læring på arbeidsplassen har vært et bærende element, ikke minst i arbeidet med å utvikle et nasjonalt system for dokumentasjon, vurdering og verdsetting av realkompetanse. Perspektivet ble videre tydeliggjort i Kompetanseutviklingsprogrammet og senere i Program for basiskompetanse i arbeidslivet. Begge disse programmene har hatt læring på arbeidsplassen som metode og formål.

Det er imidlertid en svakhet ved reformen at den ut over de tidsavgrensede programmene har manglet økonomiske insentiver for at arbeidsgivere skulle bidra i opplæringsprosessene, og institusjoner som har kunnet ivareta arbeidslivets kollektive interesser, samordne kompetansebehovene, avlaste bedriftene i det administrative arbeidet med kompetanseutviklingen og ha en kontinuerlig pådriverrolle. Selv om opprettelsen av Vox var et forsøk i denne retningen, har denne institusjonen så langt ikke fått noen sentral rolle for kompetanseutviklingsarbeidet i norsk arbeidsliv.

6.2 Hva er viktige utfordringer framover?

Til tross for at norsk arbeidsliv ligger godt an i europeisk og internasjonal sammenheng, viser en rekke undersøkelser at det gjenstår sentrale utfordringer i forhold til målene i kompetansereformen. Når det gjelder høyskolegruppene i offentlig sektor, har reformen hatt stor betydning. Det har blant annet vært en sterk økning i voksne over 25 år som tar videreutdanning innenfor helse- og sosialfag og i pedagogiske fag. I andre deler av kompetansemarkedet synes reformen så langt å ha hatt begrenset effekt. Det gjelder spesielt for lavt utdannede i privat sektor.

Undersøkelser av læringsmuligheter i norsk arbeidsliv viser at utfordringene er forskjellige i ulike deler av arbeidsmarkedet. Samtidig finner vi en del fellestrekk:

- I alle sektorer er det arbeidsplassen som er den viktigste læringsarenaen.
- Læringskravene i jobben, kombinert med et ønske hos arbeidstaker om å gjøre en bedre jobb, er den viktigste drivkraften for at den enkelte skal ha interesse for læring i alle former, men formell videreutdanning motiveres i større grad enn andre læringsformer av karriereønsker og behov for å styrke sin posisjon på arbeidsmarkedet.
- Arbeidsgiverne står for størstedelen av kompetanseinvesteringene.
- Arbeidsgivernes opplæringspraksis bidrar til å reproducere og forsterke forskjeller som er skapt av utdanningssystemet.
- Den enkelte ansattes interesser påvirker hva slags kompetanseutvikling som gis, men kompetanseutviklingen forutsetter i stor grad initiativ fra den enkelte. Ansatte som i utgangspunktet er lite interessert, eller som ikke passer på sin egen kompetanseutvikling, kan derfor risikere å komme svært dårlig ut.
- Lokale tillitsvalgte er i liten grad pådrivere for kompetanseutvikling, spesielt ikke i de delene av arbeidslivet som sysselsetter mange med lav formell kompetanse.

Den kanskje viktigste utfordringen for kompetansopolitikken er knyttet til grupper med lav formell utdanning og bransjer med lave kompetansekrav. Disse gruppene er minst motivert for etter- og videreutdanning. Selv om jobbene er belastende og utrygge, er arbeidstakerne i liten grad motivert for å utdanne seg ut av yrket eller bransjen. Der hvor kravene til og mulighetene for læring gjennom det daglige arbeidet er dårlige, er det lav deltakelse i kurs og utdanning, lavere motivasjon, dårligere tilgang på informasjon, færre relevante tilbud og dårligere muligheter for finansiering av etter- og videreutdanning.

En viktig forutsetning for at reformen også skal bidra til kompetanseheving for de med minst utdanning, er at informasjons- og motivasjonsarbeid, veiledning og tilrettelegging får en sterkere lokal forankring. Partenes sterke medvirkning og innflytelse på

sentralt nivå i gjennomføringen av reformen synes imidlertid i liten grad å gjenspeile seg på virksomhets- og bransjenivå. Resultater og funn fra en rekke undersøkelser tyder på at hverken Hovedavtalens kapittel 16 eller nye rettigheter og muligheter for den enkelte har hatt noen sterk effekt på virksomhetenes opplæringspraksis.

- Tall fra Lærevilkårsmonitoren viser at andelen som deltar i kurs og utdanning, synker i alle utdanningsgrupper
- Studier viser at andelen av virksomheter som gjennomfører systematisk kartlegging av kompetansebehov, ligger på 50–60 %. I virksomheter som sysselsetter mange med lav utdanning, er andelen lavere.
- Våren 2003 nedsatte LO en arbeidsgruppe som skulle vurdere tiltak for å motivere og styrke arbeidet med Hovedavtalens kapittel 16. Rapporten konkluderte med at kunnskap om og motivasjon for dette arbeidet hos lokale tillitsvalgte var svak.
- Flere undersøkelser og evalueringer har vist at arbeidsgiverne er de viktigste pådriverne for opplæring på virksomhetsnivå, og at lokale tillitsvalgte er lite aktive på dette området.
- Evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet tyder på at programmet i liten grad har ført til at arbeidstakerorganisasjonene utvikler egne strategier eller jobber mer systematisk med kompetanseutvikling enn tidligere. Både på bransjenivå og på lokalt nivå synes arbeidet med kompetanseutvikling i hovedsak å være drevet av arbeidsgiverne.

Evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet påpeker videre hvordan partenes engasjement i gjennomføringen av kompetansereformen synes å ha avtatt over tid. Dette gjelder ikke minst for forbundene innen industrien og i tjenestesektoren. Flere av LO-forbundene har hatt store problemer med å skape engasjement for KUP og kompetansereformen hos sine medlemmer og i tillitsmannsapparatet.

6.3 Veivalg og tiltak

Det er nærliggende å tro at den nordiske arbeidslivs- og velferdsmodellen har noen fortrinn når det gjelder utviklingen av en kunnskapsbasert økonomi. Noen av disse fortrinnene er i dag under press, blant annet som resultat av konkurranse fra EUs nye deltakerland. Det er mye som taler for at den norske kompetanspolitikken bør ta utgangspunkt i fortrinnene og videreutvikle dem heller enn å forsøke å konkurrere på områder der andre land har klare forsprang. Et slikt veivalg er imidlertid ikke uten

dilemmaer. En ytterligere forskyvning i retning av høykompetanseøkonomien vil forsterke omstillingstempoet og kan medføre økt nedlegging og utflytting av arbeidsintensiv virksomhet. Da er det av særlig stor betydning at kompetansepolitikken også ivaretar behov hos grupper med lav formell kompetanse, slik at ikke disse gruppene må bære kostnadene ved omstillingsprosessene.

Tid til kompetanseutvikling

EU-kommisjonens anbefalinger om å lage kollektive avtaler om kompetanseutvikling er til en viss grad implementert i Norge, men erfaringene så langt indikerer at disse har begrenset effekt på virksomhetenes kompetansestrategier. Det er imidlertid naturlig at diskusjoner og eventuelle avtaler om arbeidstid koples til at mangel på tid er en viktig hindring for deltakelse i kompetanseutvikling. Som et tankeeksperiment kunne man sett for seg at hovedoppgjøret i 2000 hadde resultert i en uke lønnet tid til etter- og videreutdanning i stedet for en ekstra ferieuke. Liknende diskusjoner om fleksibel arbeidstid, ferie, kortere arbeidsdag med videre kan sees i sammenheng med behovet for tidsressurser til etter- og videreutdanning. Ulike tidskontoordninger knyttet til etter- og videreutdanning er for eksempel forhandlet fram i deler av tysk fagbevegelse.

Finansieringsmodeller

I mange europeiske land etableres og eksperimenteres det nå med ulike finansieringsmodeller. I Danmark fikk man i 2007 etablert Industriens Kompetenceudviklingsfond, der arbeidstakerne har fått rett til inntil to ukers permisjon til selvvalgt utdanning i året. Arbeidsgiverne betaler inn midler til fondet, og arbeidstakere kan søke om tilskudd til kursavgifter og til delvis dekning av lønnstap i forbindelse med permisjon. Mens den norske diskusjonen hittil har dreid seg om fondsordninger, har andre land eksperimentert med individuelle læringskontoer delvis finansiert av staten, betaling til arbeidsgivere for å drive opplæring samt etablering av permisjonskontoer der den enkelte kan velge til hvilket formål rettigheten tas ut (fødsel, utdanning, tidlig avgang etc.) De norske erfaringene med lærlingtilskudd som delvis brukes til å finansiere en lokal infrastruktur (opplæringskontorer) er gode. Dette er derfor en modell som bør kunne vurderes også innenfor etter- og videreutdanningsfeltet (EVU-tilskudd).

Eventuelle finansieringsordninger bør antakelig målrettes mot grupper med lav formell kompetanse. Data fra Lærevilkårsmonitoren viser ganske entydig at dersom det etableres en generell finansieringsordning knyttet til formell videreutdanning, vil dette forsterke forskjellene i deltakelse. Særlig ville høyskolegruppene i offentlig sektor sannsynligvis benytte en slik ordning mye, selv om disse allerede deltar mye sammen-

lignet med andre arbeidstakere. En målgrupperettet finansieringsordning gjør det også enklere å kople kompetansepolitikken mot andre politikkområder og kan føre til at kompetansepolitikken får økt politisk relevans og drahjelp fra andre sektorer. Det er rimelig å tro at finansieringsordninger som partene er med på å styre, bidrar til å skape et større engasjement i fagbevegelsen. Eventuelle finansieringsordninger bør trolig kombineres med tiltak for å motivere og tilrettelegge gode læringstilbud.

Informasjons- og motivasjonstiltak

Manglende kunnskap om hvilke rettigheter og muligheter som finnes for voksne indikerer at det er behov for mer informasjon, både fra myndighetenes og arbeidslivspartenes side. De som har minst utdanning fra før, er de som har minst kjennskap til rettighetene og er minst motivert for å delta i opplæring. Det er grunn til å reise spørsmål ved effektene av tidsavgrensede og generelle informasjons- og holdningskampanjer rettet mot disse gruppene, fordi de ikke i utgangspunktet søker denne typen informasjon. Trolig har arbeidstakerorganisasjonene en svært viktig rolle å spille når det gjelder å motivere og bevisstgjøre slike grupper for å delta i kompetanseutvikling som kan styrke deres posisjon på arbeidsmarkedet. En forutsetning for at arbeidstakerorganisasjonene skal kunne spille en slik rolle, er en klar vilje til å satse på etter- og videreutdanning og å se dette som en viktig del av tillitsvalgtrollen.

I flere land har fagbevegelsen opprettet ulike varianter av «learning representatives» (UK), «kompetensombud» (Sverige) eller andre varianter av studietillitsvalgte. Disse har som oppgave å drive bevisstgjøring blant vanlige medlemmer og å hjelpe til med å finne fram til og utvikle relevante tilbud. En ordning med slike tillitsvalgte kan være forankret i lov eller avtale, og finansieringen kan være fra arbeidsgiver, det offentlige eller gjennom ulike former for prosjektfinansiering. Informasjon om rettigheter og tilbud og om betydningen av kompetanse er en utfordring både for arbeidstakerorganisasjonene og for myndighetene. Informasjon og bevisstgjøring er neppe noe som løses gjennom engangstiltak. En lokal infrastruktur for informasjon og veiledning om yrke og utdanning vil trolig i langt større grad kunne bidra til kontinuitet og lokal tilpasning av informasjons- og bevisstgjøringsarbeid blant arbeidstakerne.

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) fastholdes det at læring som er begrunnet i virksomhetens kompetansebehov, er virksomhetens eget ansvar. Staten på sin side kan imidlertid gjennom ulike virkemidler stimulere og legge til rette for at virksomhetenes satsing på kompetanseheving også når fram til ansatte med lav utdanning. I den sammenheng nevnes det at andre land har gode erfaringer med bruk av egne tillitsvalgte som har ansvar for å motivere for og legge til rette for opplæring av de ansatte. I meldingen blir det understreket at man ønsker å vurdere ulike typer tiltak for å stimulere til deltakelse

i læring for de med lav kompetanse, men at vurderinger av denne typen må skje i samarbeid med partene i arbeidslivet.⁵⁰

⁵⁰ Bruk av tillitsvalgte i forbindelse med motivasjon og tilrettelegging for læring var et sentralt tema ved LOs utdanningskonferanse 2007. Innledere fra unionlearn i TUC i England og svenske LO var i den forbindelse invitert for å presentere egne erfaringer med slike ordninger.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 16 (2006-2007) har LO også i et brev til Kunnskapsdepartementet gitt støtte til forslaget om å utrede ulike insentivordninger for læringsaktiviteter, spesielt rettet mot arbeidstakere med lav formell utdanning.

Referanser

- AOF (2002) *Håndboka for tillitsvalgte – Kompetansereformen.*
- Brandt, E. (2005) *Avkorting av studier på grunnlag av realkompetanse.* Skriftserie 5/2005. Oslo: NIFU STEP.
- Bråthen, M. m.fl. (2007) *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Fordeling, omfang og finansiering. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2006.* Fafo-rapport 2007:04.
- Døving, E. m.fl. (2003) *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveisrapport 2003.* SNF-arbeidsnotat 58/2003 og Fafo-notat 2003:26..
- Døving, E. m.fl. (2004) *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveisrapport 2004.* SNF-arbeidsnotat 36/04 og Fafo-notat 2004:27.
- Døving, E. m.fl. (2006) *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet 2000–2006. Sluttevaluering.* SNF-rapport nr. 32/2006 og Fafo-rapport 551.
- Engesbak, H. og T.A. Stubbe (2004) *I videregående som voksen: voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring.* Oslo: Vox.
- Esping-Andersen, G. (1989) «The three political economies of the welfare state.» *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 1, s. 10–36.
- Gabrielsen, E. (2007) «Blant de fremste, men likevel grunn til bekymring. Kartlegging av voksne nordmenns lese- og regneferdigheter». I: Statistisk sentralbyrå, *Utdanning 2007 – muligheter, mål og mestring*, s. 202–223. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Hagen, A. m.fl. (2001) «Ressursbruk til etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv». Vedlegg 1 i NOU 2001:25 *Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon/* Fafo-notat 2001:6. Oslo: Fafo.
- Hagen, A. og S. Skule (2001) *Yrke, opplæringsbehov og interesse for etter- og videreutdanning.* Fafo-rapport 372.
- Hagen, A. og S. Skule (2004) *Det norske kompetansemarkedet. En oversikt og analyse.* Oslo: Fafo-rapport 461.

- Hagen, A. og S. Skule (2007) «Den norske modellen og utviklingen av kunnskaps-samfunnet». I: Dølvik, J.E. m.fl. red., *Hamskifte. Den norske modellen i endring*, s. 145–168. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hernes, G. og K. Knudsen (1976) *Utdanning og ulikhet. Levekårsundersøkelsen*. Oslo: NOU 1976:26.
- Hågensen, Y. (2005) *Gjør din plikt, krev din rett!* Oslo: Aschehoug. 2. utg.
- Jónasson, J.T. og A. Tuijnman (2001) «The Nordic model of adult education: Issues of discussion». I: A. Tuijnman og Z. Hellstöm, red., *Curious Minds. Nordic Education Compared*, p. 116–128. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Kunnskapsdepartemenet (2007) *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge. Status, utfordringer og innsatsområder*.
- Larsen, K.A. m.fl. (1997) *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212. Oslo: Fafo.
- Nyen, T. (2004) *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003. Grunnlagsrapport*. Fafo-rapport 435.
- Nyen, T. (2005) *Livslang læring i norsk arbeidsliv II. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2005*. Fafo-rapport 501.
- Nyen, T. (2006) *Hvis jobben krever det. En analyse av sammenhengene mellom krav til basisferdigheter, faktiske basisferdigheter og deltakelse i læringsaktiviteter i norsk arbeidsliv*. Lesesenteret, Universitetet i Stavanger.
- Nyen, T. m.fl. (2004) *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003. Sammendragsrapport*. Fafo-rapport 434.
- Nyen, T. og S. Skule (2005) «Livslang læring i norsk arbeidsliv». I: *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse*, s. 143–167. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Næss, T. og L. Støren (2006) *Hvem er de nye studentene? Bakgrunn og studievalg*. NIFU STEP arbeidsnotat nr. 3 2006.
- Pape, A. (2000) § 20 – *Fagbrev gjennom dokumentasjon av realkompetanse i Norge*. Fafo-notat 2000:6.
- Reichborn, A. m.fl. (1998) *Papir på egen dyktighet. Dokumentasjon av realkompetanse fra arbeidslivet*. Fafo-rapport 245. Oslo: Fafo.

- Rubenson, K. (2005) «Livslang læring: en kritisk vurdering af det politiske projekt». I: K. Illeris og S. Berri, red., *Tekster om voksenlæring*, s. 253–263. Roskilde Universitetsforlag.
- Skule, S. (2004) «Learning conditions at work: a framework to understand and assess informal learning in the workplace.» *International Journal of Training and Development*, 8:1, 8–20.
- Solheim, I. og S. Ytrehus (2005) *Lese- og skriveopplæring som nytter. Etterundersøkelse av deltakere på AOFs lese- og skrivekurs*. Fafo-rapport 481.
- Teige, B.K. (2007) *Development and Implementation of the Norwegian Competence Refom Program: Rhetoric and Reality*. Ph.D. thesis, The University of Leeds.
- Tuijnman, A. og Z. Hellström (2001) «Perspectives on Nordic adult education». I: A. Tuijnman og Z. Hellström, red., *Curious Minds. Nordic Education Compared*, s. 11–27. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Tøsse, S. (2005) *Folkeopplysning og voksenopplæring. Idear og framvekst gjennom 200 år*. Oslo: Didakta Norsk Forlag.
- Utdanningsdirektoratet (2007) *Utdanningsspeilet 2006. Analyse av grunnskole og videregående opplæring i Norge*.
- Vox (2002) *Realkompetanseprosjektet 1999–2002 – i mål eller på startstreken? Sluttrapport*. Oslo: Vox.
- Vox (2006) *Basis! Voksnes læring 2006 – tilstand, utfordringer og anbefalinger*. Oslo: Vox.
- Vox (2007) *Basis! Voksnes læring 2007 – tilstand, utfordringer og anbefalinger*. Oslo: Vox.

Kompetansereformen og livslang læring

Temaet for denne rapporten er livslang læring for voksne i Norge. Hvordan er vilkårene for livslang læring i dag, og hvordan har situasjonen endret seg siden kompetansereformen for voksne ble innført sist på 1990-tallet? Hva er viktige utfordringer framover, og hva kan fagbevegelsen gjøre for å møte disse utfordringene? Dette er noen av spørsmålene som blir belyst. Bakgrunnen for rapporten er at LO ønsker fornyet oppmerksomhet omkring spørsmål om kompetanseutvikling og livslang læring. Et viktig formål med rapporten er å gi et grunnlag for LOs og forbundenes videre arbeid på dette området.

Rapporten er utarbeidet på grunnlag av tidligere forskning, utredninger, statistikk og dokumentasjon. Det er ikke foretatt noen innsamling av nye data i forbindelse med prosjektet.



Fafo

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

Fafo-rapport 2008:07
ISBN 978-82-7422-616-6
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20049