

Dokumenttype NOU 1986:23 **Dokumentdato** 1986-09-24

Tittel Livslang læring

Utvalgsleder Skard Øyvind

Utgiver Kirke- og undervisningsdepartementet

Oppnevnt 1981-09-10 **Sider** 144

Kapittel 1.3.2 Sammendrag

Grunnlaget for utvalgets arbeid er et utdanningspolitisk mål om livslang læring og at det skal legges tilrette for "voksnes" læringsmuligheter.

"Voksne" i utdanningssammenheng er de som har grunnutdanningen, i betydningen den første samlede utdanning, bak seg. Grunnutdanning bruker utvalget som betegnelse på utdanningen som tas sammenhengende uten avbrudd fra barne- og ungdomsårene og utover. Grunnutdanningen vil derfor variere fra person til person. Dersom en avslutter skolegangen med obligatorisk skole, er det ens grunnutdanning. Dersom en tar høgre utdanning sammenhengende, uten avbrudd, er det ens grunnutdanning.

Det er aktuelt for voksne å vende tilbake til utdanning på alle kompetanseområder. Det gjelder grunnskoleopplæring, videregående opplæring og høgre utdanning, og andre kompetanseområder som fins. I denne sammenheng skiller en gjerne mellom å ta utdanning ved de vanlige utdanningsinstitusjoner og opplæring organisert spesielt for voksne.

Livslang læring er et vidtrekkende perspektiv. Enkelt sagt gjelder det læring hele livet, og læring er knyttet til en livssituasjon.

Kapittel 2 gir et tilbakeblikk på hvordan "livslang læring" er tatt opp i norsk utdanningspolitikk fra midten av 1960-årene og framover. Det har vært bred politisk støtte til dette perspektivet.

Utgangspunktet for at utdanningspolitikken skal bygge på livslang læring er at voksne har læringsbehov. I den første drøftingen av voksnes læringsbehov (Kapittel 3) har utvalget lagt vekt på noen hovedområder: Grunnleggende "livskompetanse" i dagliglivet, kompetanse for arbeidslivet knyttet til omstillingene og endringene av kvalifikasjonsbehovene, en bred folkeopplysning til allmennheten, behovet for å styrke menneskers kommunikasjonsferdigheter i et samfunn med så mange og sterke og profesjonelle informasjonsrøster og utnytte de positive muligheter informasjonsflommen i vårt samfunn gir. Til slutt understrekes behovet for opplæring med sikte på kompetanse for å leve i og videreutvikle vårt demokrati.

"Livslang læring" er en allmenn uttryksmåte. I Kapittel 4 drøfter utvalget hva det innebærer som utdanningspolitisk mål, og hvilke prinsipper og prioriteringer som bør legges til grunn.

Læring er det overordnede begrep, og utvalget legger en vid forståelse av læring og kompetanse til grunn:

Læring og kompetanse: Tilegne seg og utvikle kunnskaper, ferdigheter, innsikt, erfaringer, holdninger, meninger som setter en i stand til å mestre en livssituasjon, løse en oppgave m.v.

Læring skjer i alle miljøer, i hjem, skole, arbeid, politisk liv osv.

En skiller gjerne mellom formell læring og uformell læring.

- Formell læring: Utvidelse av kompetanse m.v gjennom deltakelse i organisert læring. Opplæring er en form for organisert læring.
- Uformell læring: Utvidelse av kompetanse m.v uten deltakelse i organisert læring.

På samme måte skiller en gjerne mellom formell og reell (uformell) kompetanse.

- Formell kompetanse: Dokumenterte kvalifikasjoner ut fra bestemte kriterier.
- Reell (uformell) kompetanse: De faktiske kunnskaper og ferdigheter en har.

"Læring" og "kompetanse" brukes positivt, dvs om en øking, styrking og bedring av evnen til å mestre situasjoner og oppgaver. Læring kan også være

negativ og snevre inn eller minske evnen til å mestre, men utvalget bruker altså begrepene i den positive betydning.

Livslang læring som mål for utdanningspolitikken kan konkretiseres slik:

- Den første grunnutdanningen av barn og unge må legge et godt grunnlag og gi grobunn for læring senere i livet.
- Det må legges til rette for at en kan vende tilbake til systematisk læring (opplæring, utdanning) på alle tidspunkter i livet, og det må gis tilbud om opplæring som er tilpasset voksnes behov, interesser og forutsetninger.

En starter naturligvis en livslang læring som barn. Vi bør drøfte grunnutdanningen for barn og unge ut fra den synsvinkel at det vil være vanlig å vende tilbake til utdanning. Utvalget har villet framheve denne spørsmålsstilling. Svarene må de som arbeider med og i skolen finne.

Likestilling er et overordnet mål i utdanningspolitikken. Med et livsaspekt på utdanning, blir det viktig å fremme likestilling mellom yngre og voksne i utdanningsmuligheter, bl.a slik at voksne gis mulighet til å ta utdanning tilsvarende det hoveddelen av ungdomsgenerasjonen tar som grunnutdanning. I dagens situasjon betyr det full dekning av voksnes behov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Utvalget går også inn for at det bør være en like stor andel voksne som har høgre utdanning som andelen av ungdomsgenerasjonen som tar slik utdanning. Vanskeligstilte grupper må gis tilbud om opplæring som kan bedre deres livssituasjon. Hele utdanningssystemet har hensynet til likestilling som ansvar, og det gjelder sosial rettferdighet på et bredt grunnlag. Ressursinnsatsen må ha et omfang som ivaretar dette, og et mål om likestilling i utdanning er vidtrekkende og krevende. Rekrutteringen til utdanning (Kapittel 7) er sosialt skjev både for unge og voksne.

Organiseringen av opplæring må ta hensyn til voksnes situasjon, det vil bl.a si å gi muligheter for å kombinere utdanning og arbeid og muligheter for å ta utdanning over lengre tid enn heltidsutdanning. De pedagogiske og faglige tilrettelegginger må bygge på den innsikt og de erfaringer voksne allerede har, og medvirkning i å styre sin egen læringsprosess gir engasjement og motivasjon for læring.

For alle - barn, unge, voksne - er både den uformelle og den formelle siden av læring og kompetanse aktuell. Ut fra et livsperspektiv på læring blir uformell læring og kompetanse omfattende og viktig, både fordi den tiden en deltar i organisert læring er kort om en legger "hele livet" til grunn, og fordi dess eldre en er, dess mer har en lært i "livets skole" og "lært ved å gjøre". Å legge tilrette for læring i ulike miljøer (Kapittel 5) blir derfor viktig. Læring fremmes når vi er trygge, har frihet til å eksperimentere og stimuleres til å delta i forandringsprosesser. I organiserte miljøer, som en arbeidsplass, en frivillig organisasjon o.l., fremmes læring der det er demokratiske beslutningsprosesser, der ansvars- og arbeidsdeling ikke er for skarpt regulert eller spesialiseringen for avgrenset. Den uformelle kompetanse man har skaffet seg, må tilgodeses der den er relevant. Det er bl.a behov for bedre muligheter for å kunne dokumentere reell kompetanse. I denne sammenheng blir oppfølging av NOU 1985:26 om voksnes rett til dokumentasjon av kunnskaper og ferdigheter, vesentlig. I kap 13 Utviklingen av arbeidslivsoplæring, er også uformell læring hovedtema. I organisert læring (for utdanningssystemet) blir ansvaret å søke å bidra til at de to læringsformer - uformell og formell læring - virker gjensidig stimulerende på hverandre, og å integrere og bygge på den uformelle læringen og kompetansen. Utdanningspolitikken må også legge vekt på å stimulere til gode læringsmiljøer på de ulike samfunnsområder utenfor utdanningssystemet. Det er grunn til å understreke at utdanningspolitikken" og "utdanningssystemet" brukes i vid betydning av utvalget.

Utredningens DEL I Prinsipper og hovedspørsmål i tilknytning til perspektivet "livslang læring", inneholder utdanningspolitiske mål og prioriteringer, og danner grunnlaget for vurderingene av dagens situasjon og forslagene for framtidig utvikling.

Utredningens DEL II gir en oversikt over voksnes opplæringsdeltakelse og inneholder tall og analyser av ressursene til utdanningsformål.

Kapittel 6 gir opplysninger om voksnes opplæringsdeltakelse på de ulike

hovedområder av opplæringstilbud. Først legges fram opplysninger om andelen av elever og studenter ved de offentlige utdanningsinstitusjoner som er eldre enn sammenhengende utdanningsdeltakelse tilsier. På videregående nivå er aldersavgrensningen satt til 20 år og eldre, på høgre nivå til 30 år og eldre. Problemene med disse aldersavgrensningene og mangelen på datagrunnlag er drøftet innledningsvis. Hensikten er å belyse mulighetene til å vende tilbake til de vanlige offentlige utdanningsinstitusjoner etter en tids opphold fra utdanning.

Ved de ordinære offentlige utdanningsinstitusjoner er ca 1/5 over 20 år i videregående opplæring og ca 1/5 er over 30 år i høgre utdanning (1982). Gjennomsnittsalderen i høgre utdanning har økt sterkt siden midten av 1970-tallet, og personer over 30 år utgjorde f.eks 50 prosent av veksten i høgre utdanning fra 1974-1982.

Statistisk Sentralbyrås voksenopplæringsstatistikk viser at det samlet er ca 1 million kursdeltakere i voksenopplæring (1983-84), og vi kan anslå at ca 20 prosent av den voksne befolkningen deltar i voksenopplæring. Opplysningsorganisasjonene har ca 80 prosent av deltakerne i den samlede offentlig registrerte voksenopplæring med ca 830.000 deltakere (1983-84). Fra 1981-1985 har det vært en reduksjon på 237.000 deltakere i opplysningsorganisasjonenes opplæring. De statlige bevilgninger til denne opplæringen var i 1980: 200,8 millioner kroner og i 1985: 125,7 millioner kroner, dvs en reduksjon på 37 prosent. En indeksjustering ville medført en bevilgning på 313,8 millioner kroner i 1985.

Grunnskoleopplæring for voksne har ca 15.000 kurselever og videregående opplæring for voksne ca 44.000 kurselever (1985). De statlige bevilgninger er henholdsvis 134 millioner kroner og 50 millioner kroner (1985). Det har de senere år vært sterk vekst i grunnskoleopplæring for voksne som etter sakkyndig vurdering trenger slik opplæring. Videregående opplæring for voksne har hatt nedgang i første halvdel av 1980-årene, og en svak oppgang igjen de siste par år, fra 1984.

Etterutdanning ved universiteter og høyskoler har vi ikke samlede tallopplysninger om. Studieringer på høgre nivå arrangert av opplysningsorganisasjoner har 7.700 deltakere og en statlig bevilgning på 6,3 millioner kroner (1985). Det var 40.000 deltakere i studieringer på høgre nivå i 1979.

Omfanget av brevundervisning har siden 1977 vært rundt 160-190.000 innmeldinger årlig. De statlige bevilgninger er ca 50 millioner årlig. Annen fjernundervisning er et område under sterk utvikling.

I opplæring for voksne innvandrere og flyktninger er det ca 12.000 kurselever og med 30 millioner kroner i offentlig utgift (1985).

I opplæring i tilknytning til sysselsettingspolitikken hadde arbeidsmarkedsopplæringen ca 17.000 deltakere med 280 millioner kroner i bevilgninger til drift og investeringer og 171,4 millioner kroner i kursstønad til deltakerne (1985). Yrkesorienterte og yrkesforberedende programmer, praksisplasser omfatter samlet ca 25.000 personer, og det var en bevilgning på ca 179 millioner kroner (1985). Nyrekruttering og oppkvalifisering av arbeidskraft i bedrifter, som del av sysselsettingspolitikken, omfattet ca 17.000 personer og samlet støtte til denne bedriftsinterne opplæringen var ca 111 millioner kroner (1985).

Når det gjelder opplæring i arbeidslivet har vi ikke tallopplysninger for den personalopplæring som drives av offentlige og private bedrifter. Det er grunn til å regne med at den er omfattende og økende. Kapittel 13 tar opp utviklingstrekk ved denne arbeidslivsoplæringen som det er grunn til å støtte opp under. For fagopplæring i arbeidslivet er det særlig relevant å nevne at ca halvparten av de avlagte fagprøver gjelder personer som har fått praksis godkjent som realkompetanse, § 20 i Lov om fagopplæring i arbeidslivet. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner har avtaler om opplysnings- og utviklingsfond. De største av disse fondene beløp seg samlet til ca 160 millioner kroner (1985), som i det alt vesentlige brukes til opplæring. Det er f.eks ca 67.000 deltakere på faglig studievirksomhet i LO/NAF's regi.

Kapittel 7 omhandler hvilke grupper voksne (alder, tidligere utdanning, kjønn m.v.) som tar utdanning, hvilke hindringer voksne opplever overfor det å ta opplæring og hvilket utbytte de har av opplæringsdeltakelse. Det er dobbelt så vanlig å delta i voksenopplæring for personer med utdanning på

høgre nivå som for personer med grunnskole som tidligere utdanning. De vanligste hindringer voksne opplever overfor det å ta utdanning er økonomi, mangel på tid, for slitsomt i tillegg til arbeid, mangel på relevante opplæringstilbud i rimelig nærhet av bosted og manglende tillit til egen læreevne. De som tar opplæring som voksne gir ofte uttrykk for stort utbytte, faglig, sosialt og personlig. I en undersøkelse blant voksne som tar opplæring i fritida oppgir f.eks 71 prosent at de har fått lyst til å ta flere kurs.

Kartlegging av dagens situasjon har som formål å gi et oversiktsbilde og få frem hovedtendenser. Terrenget er svært mangfoldig.

Kapittel 8 omhandler ressurser til utdanningsformål. Samlet beløp de offentlige ressurser til utdanningsformål seg til 25,5 milliarder kroner i 1984. De statlige utgifter til utdanning utgjør ca 8-9 prosent av det samlede statsbudsjett, og andelen til voksenopplæring utgjør vel 3 prosent av de samlede utgifter til utdanningsformål. I de nordiske land har Norge den klart laveste andel til voksenopplæring. Analysen av ressurser til utdanningsformål ut fra perspektiver på befolkningsutviklingen, viser varierte alternativer. En oppfølging av målene for livslang læring bør bli en sentral del av debatten om disponeringen av utdanningsressurser i årene framover.

I Kapittel 9 gis noen helhetlige vurderinger av dagens situasjon, og utvalget legger fram synspunkter på framtidig utvikling av opplæringstilbud for voksne. Det er et hovedinntrykk at utviklingen og forbedringen av voksnes utdanningsmuligheter ikke har hatt preg av helhetlig planlegging og at den direkte satsingen har vært beskjeden. Gjennomsnittsalderen i høgre utdanning har økt siden midten av 1970-tallet, og voksnes muligheter til slik utdanning er forbedret. Opplæring organisert spesielt for voksne er et marginalt innsatsområde i utdanningssystemet, voksenopplæringens andel av de samlede bevilgninger til utdanning er redusert i 1980-årene, og omfanget av opplæring er gått ned på flere områder.

En oversikt over de forslag som utvalget legger fram som har økonomiske konsekvenser, er gitt i avsnitt 9.5.2. Utvalget mener det er rimelig at en sats like mye på utdanning i årene framover som en har gjort til nå. Utvalget mener at ressurser til utdanningsformål bør ha sitt grunnlag i andel av bruttonasjonalprodukt, og at denne andelen i det minste må være stabil. Utvalget mener at grunnutdanningen som tas sammenhengende fra barne- og ungdomsårene ikke bør bli lengre. Tiden er inne for å satse skikkelig på voksnes utdanningsmuligheter. Det gjelder både muligheter til etterkvalifisering (etterutdanning, videreutdanning, spesialisering), og på økte muligheter for voksne til å vende tilbake til utdanning for å ta en fullstendig utdanning på et fagområde.

Utvalget går inn for en prisjustering for programkategorien Voksenopplæring på statsbudsjettet, som innebærer en økning på ca 300 millioner kroner i forhold til 1985-bevilgningen. De områder som har vært utsatt for en særlig uheldig nedgang i virksomheten bør økes over en 2 - 3 års periode. Det gjelder i første rekke videregående opplæring for voksne og opplæring i opplysningsorganisasjonenes regi til det allmenne tilbudet og til studieringer på høgre nivå. Det er fortsatt store udekte behov for særskilt grunnskoleopplæring for voksne selv om den har vært prioritert de senere år, og denne grunnskoleopplæringen bør følges opp med tilbud om særskilt videregående opplæring, som praktisk talt ikke er et område i det hele tatt. Utvalget går inn for at det i en overgangsperiode reserveres egne midler til etterutdanning på videregående skoles område og på høgre nivå. Faglig nyutvikling og omstillingene på arbeidsmarkedet tilsier en sterk satsing på ajourføring og komplettering av kompetanse.

DEL III tar opp praktiske og økonomiske tilrettelegginger for voksnes opplæringsdeltakelse. En vesentlig forutsetning for at voksne skal kunne ta opplæring er mulighetene for å få permisjon fra lønnet arbeid (Kapittel 10). Utvalget mener tiden er moden for en samfunnsmessig regulering av dette og foreslår en lov om rett til permisjon for opplæring. Formålet er å fremme voksnes deltagelse i opplæring og å gi samme minste rettighet for alle arbeidstakere. Etter permisjonen skal arbeidstakeren få tilbake samme type stilling. Permisjonen skal tilstås for så lang tid som det er nødvendig for å gjennomføre den aktuelle opplæringen. For å få permisjon skal en ha vært ansatt minst 6 måneder siste år eller 12 måneder de siste to år. Det

skilles ikke mellom heltids- og deltidsansatte, dvs samme rettighet uavhengig av slike forhold. Arbeidsgiver kan utsette permisjonen i inntil 6 måneder.

Når det gjelder studiefinansiering (Kapittel 11) er Statens lånekasse for utdanning den eneste allmenne studiestøtteordning vi har her i landet. Utvalget foreslår en del endringer i Statens lånekasse for utdanning som er spesielt knyttet til prinsippene for livslang læring og voksnes utdanningsmuligheter. Det gjelder bl.a forslag om at minimumslengden på stønadsberettiget utdanning senkes fra 3 måneder til 1 måned, at stønadsmulighetene utvides fra 10 måneder til hele året, at stønadsmottakere over 30 år med minst 10 års yrkeserfaring får et tillegg til grunnbeløpet på 20 prosent, at stønaden totalt blir lik om en er over eller under 45 år, at grensen for deltidsutdanning som gir rett til stønad senkes fra 1/2 år til 1/3 år av programmet for heltidsutdanning og at regelen om fortsatt tilbakebetaling av tidligere lån ved ny deltidsutdanning oppheves. Det foreslås også at det gis muligheter for stipend til grunnskoleopplæring for voksne og at brevundervisningen som tilsvarende offentlig godkjent utdanning inngår som stønadsberettiget utdanning. Formålsparagrafen for Statens lånekasse for utdanning bør inneholde at det er et formål å fremme like muligheter til utdanningsdeltakelse for personer som tar sin utdanning i sammenheng og for dem som vender tilbake til utdanning etter perioder i arbeid.

Det er ulike spredte enkeltordninger som gir økonomisk støtte til voksne som tar opplæring, bl.a kursstønad ved arbeidsmarkedsopplæringen, stønad til opplæring fra folketrygden og voksenopplæringslovens særlige tilskudd etter § 24. Når en tar opplæring i tilknytning til sitt arbeid, er det vanlig at en oppbærer lønn og ikke har utgifter i tilknytning til opplæringsdeltakelsen. Utvalget foreslår ikke endringer i de nevnte eksisterende finansieringsordninger. De viktigste svakhetene ved disse ordningene er at midlene ikke rekker til de grupper de gjelder, at mange grupper faller helt utenfor og/eller at støtteordningene er knyttet til bestemte typer opplæring.

Utvalget foreslår en ny allmenn studiestøtteordning for voksne. Den skal gjelde opplæring av kort varighet, avgrenset til inntil 1 måned/140 timer pr år (og en minimumsgrense på 2 dager/14 timer). Støtten foreslås gitt som stipend. Støtten skal gjelde opplæring som den enkelte selv ønsker å ta. De utgiftstyper det foreslås gitt støtte til er tapt arbeidsfortjeneste, vikar for omsorgs-/pleiearbeid, reise og opphold ved kurssted. Utvalget mener en slik studiestøtteordning hører hjemme på statsbudsjettet.

Kapittel 12 drøfter grunnskole, videregående opplæring og høgre utdanning og tilrettelegginger ut fra et perspektiv om livslang læring. Omtalen av grunnskolen og videregående opplæring har hovedvekten på utdanning for barn og unge og at den skal legge tilrette for senere læring. For høgre utdanning tas spørsmål som studiekompetanse og opptaksregler, studieorganisering og pedagogiske forhold opp. Lovgivning med sikte på at hele utdanningssystemet skal være forpliktet i forhold til livslang læring drøftes også.

En utdanningspolitikk bygd på et perspektiv om livslang læring krever et omfattende oppfølgings- og utviklingsarbeid. Det tas opp i Kapittel 14. Utvalget mener det er behov for "pådrivere" som kan stimulere den oppfølging som i hovedsak må foregå ute i marken.

Utvalget mener at videreutviklingen av dette området, som griper inn på så mange felter, krever en egen faglig-administrativ enhet som har "livslang læring" som arbeidsgrunnlag, som har ansvar for "å samle tråder" og "trekke i tråder", som tar initiativ, samler evalueringer fra ulike delområder, gir helhetlige vurderinger m.v.

Samlet sett spenner denne utredningen over et vidt felt: Hele utdanningssystemet og de opplæringstilbud som organiseres, studiefinansiering, permisjonsrettigheter i arbeidslivet. Utvalget vil understreke oppnevningens resolusjonens påpeking: "Ellers berører det utredningen gjelder, et meget stort utvalg av institusjoner og organisasjoner, og det vil være uråd å få med i utvalget en rimelig representasjon fra alle disse gruppene." Utvalget har kjent disse begrensningene i sin innsikt og kompetanse. Det har vært et inspirerende

arbeid for utvalget, og vi håper utredningen inspirerer alle dem den berører til videre arbeid. Vi vil også få takke for all hjelp vi har fått fra mange hold.
