



KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Rapport

# Tilstandsrapport om livslang læring i Norge

Status, utfordringer og innsatsområder





KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Rapport

# Tilstandsrapport om livslang læring i Norge

Status, utfordringer og innsatsområder



## **Forord**

Denne rapporten redegjør for status i det norske arbeidet for livslang læring. Den peker også på de viktigste utfordringene vi står overfor, og presenterer politisk prioriterte innsatsområder fremover. Rapporten er utarbeidet av Kunnskapsdepartementet (KD).

Behovet for en statusrapport på dette feltet nå skyldes hovedsakelig to forhold. For det første er det en målsetting i EUs Lisboa-prosess at alle tilknyttede land, inklusive Norge, skal ha sammenhengende og utfyllende planer for livslang læring. For det andre har det vært et ønske i KD å få en samlet fremstilling av den informasjon og de mange tiltak på området livslang læring som på grunn av saksfeltets bredde håndteres i mange ulike prosesser.

Arbeidet med rapporten ble påbegynt våren 2006. Den 14.6.2006 avholdt KD et idéseminar for de mange aktørene på feltet. Tilbakemeldingene på seminaret var verdifulle, og bidro til justeringer, for eksempel ved at læring i arbeidslivet kom sterkere inn i rapporten, og at tittelen ble endret fra ”strategi” til ”tilstandsrapport”.

Mange fagmiljøer har bidratt til rapporten. Vi vil særlig takke Vox, Norgesuniversitetet og Utdanningsdirektoratet for verdifulle innspill i avslutningen av arbeidet.



## Innhold

Forord .....	3
1. Introduksjon .....	7
Hva er livslang læring? .....	7
Kort historikk .....	7
Kunnskapsgrunnlaget .....	10
Livslang læring i praksis .....	10
Status og utfordringer .....	11
2. Grunnleggende ferdigheter og basiskompetanse for livslang læring .....	13
3. Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse .....	18
4. Fleksible læringsformer og -arenaer .....	24
5. Karriereveiledning .....	32
6. Arbeidslivet som læringsarena .....	36
Avslutning .....	42



# 1. Introduksjon

## Hva er livslang læring?

”Livslang læring” er betegnelsen på en ambisiøs politisk målsetting. Forenklet kan denne målsettingen uttrykkes slik: Den enkeltes læring skal få så gode vilkår at den vil fortsette fra barne- og ungdomsårene over i voksen alder og videre inn i alderdommen, på alle de arenaer der den enkelte er. Livslang læring er viktig for den enkeltes personlige utvikling, for utviklingen av demokrati og samfunnsliv og for å sikre verdiskapingen i arbeidslivet.

Å legge til rette for livslang læring har lenge vært en politisk målsetting, men bruken av begrepet har endret seg over tid. Tidligere var begrepet nær knyttet til voksnes muligheter for å delta i utdanning og opplæring. Etter hvert er perspektivet utvidet til å omfatte hele livsløpet ”fra vugge til grav”. Forskning viser at læring i ulike aldre henger nøye sammen, og at noe av det viktigste man kan gjøre for å forbedre mulighetene for læring i voksen alder, er å sørge for at den enkelte får et godt grunnlag for læring i barne- og ungdomsårene. Dette grunnlaget omfatter ikke bare kunnskaper og ferdigheter, men også læringsstrategier og en positiv innstilling til læring. Med ”livslang læring”, slik begrepet brukes i denne rapporten, menes alle former for læring, gjennom hele livet, innenfor og utenfor utdanningssystemet<sup>1</sup>.

## Kort historikk

Det var med Buer-utvalget<sup>2</sup> i midten av 1990-årene at begrepet livslang læring for alvor ble satt på den politiske dagsordenen i Norge. Ideen om at ”man lærer så lenge man lever”, er imidlertid langt eldre. Norge har lange tradisjoner for voksenopplæring gjennom brevskoler og kveldskurs i regi av fjernundervisningsinstitusjoner og studieforbund, tradisjoner som kan spores tilbake til blant annet arbeiderbevegelsen og lekmannsbevegelsen. Arbeidslivet har også lang tradisjon som en viktig læringsarena; og partene i arbeidslivet har avtalefestet samarbeid om kompetanseheving for de ansatte. I tillegg har det siden annen verdenskrig gradvis blitt mer vanlig at voksne – særlig kvinner – ”setter seg på skolebenken igjen” for eksempel for å gjennomføre videregående opplæring, eller ta høyere utdanning – som ledd i ”selvrealisering” eller også med henblikk på yrkesdeltakelse. Voksnes muligheter for å delta i slik opplæring og utdanning har vært utredet en rekke ganger. Etableringen av en egen voksenopplæringslov i 1976, og Hernes-utvalgets utredning ”Livslang læring” fra 1986, er viktige milepæler, som også synliggjør hvordan diskusjonen om livslang læring fra slutten av 50-årene gradvis dreide fra folkeopplysning og kulturarbeid over mot voksenopplæring som virkemiddel for økonomisk verdiskaping og omstilling i arbeidslivet.

*Ideen* om livslang læring var altså ikke ny i 1990-årene; det som var nytt, var begrunnelsene for ideen, og at den politiske oppslutningen om å gå mer systematisk til verks for å realisere ideen var større<sup>3</sup>. Blant de viktigste begrunnelsene for å prioritere livslang læring som politisk

---

<sup>1</sup>Denne definisjonen er i samsvar med EUs definisjon: ”all learning activity undertaken throughout life, with the aim of improving knowledge, skills and competence, within a personal, civic, social and/or employment-related perspective” (fra EU-kommisjonens kommunikasjon ”Making a European Area of Lifelong Learning a Reality”, 2001).

<sup>2</sup>Buer-utvalget ble nedsatt etter et Dok. 8-forslag i Stortinget (Dok. nr. 8:71, 1994-95) fremmet av Øystein Djupedal (SV). Utvalget leverte innstillingen NOU 1997: 25 Ny kompetanse.

<sup>3</sup>I St. meld. nr. 42 (1997-98) Kompetansereformen heter det: ”Utviklingen mot stadig mer vekt på den livslange læringen har foregått over lengre tid. Men det som gjør situasjonen annerledes nå, er takten i utviklingen og dynamikken i endringene. Den livslange kompetansebyggingen kan ikke lenger overlates til tilfeldighetene. Utviklingen har nådd et stadium der den livslange læringen må gjennomtenkes, systematiseres og integreres i måten å planlegge og organisere hele landets opplæringsvirksomhet på.”



målsetting var trekk ved det nye arbeidslivet. Teknologiske fremskritt, globalisering av markedene og høyere omstillingstakt medførte økt kompetansebehov i norske virksomheter. En annen viktig begrunnelse var ønsket om sosial inkludering, både i den forstand at læringsmuligheter er et gode i seg selv og dermed bør fordeles mest mulig likt, og fordi læring er en inngangsbillett til det moderne arbeidslivet, og dermed en kilde til inntektssikkerhet. Med andre ord, de med lav kompetanse risikerer å falle utenfor arbeidsmarkedet. I tillegg til disse begrunnelsene kom forsterket bevissthet om at læring bidrar til personlig utvikling og til utvikling av det sivile samfunn.

### Kompetansereformen

Viljen til å gå systematisk til verks for å realisere målet om livslang læring var tydelig hos arbeidslivets parter i kjølvannet av den økonomiske lavkonjunkturen i begynnelsen av 90-årene. I 1993 vedtok kongressen i LO en resolusjon om at livslang læring skulle gjøres mulig for alle, og at det skulle utarbeides en nasjonal handlingsplan for etter- og videreutdanning. Dette initiativet medvirket senere til at hovedavtalen mellom LO og NHO i 1994 fikk et nytt kapittel om kompetanseutvikling, som regulerer ansvaret for kompetanseutvikling som er knyttet til bedriftens behov. I tillegg ble det fremmet krav i forbindelse med flere lønnsoppgjør utover i 90-årene, om å styrke mulighetene for de ansatte til å tilegne seg utdanning og kompetanse også utover behovene i bedriften. Denne prosessen ble forsterket og løftet over i Regjeringens arbeid gjennom Buer-utvalget<sup>4</sup>, og gjennom den påfølgende stortingsmeldingen<sup>5</sup>. Det var den som ga navn til reformen som fulgte: Kompetansereformen.

Målet for Kompetansereformen var å dekke arbeidslivets, samfunnets og den enkeltes kompetansebehov. I Stortingets behandling av meldingen i 1999 fikk Regjeringen gjennomslag for en rekke tiltak, blant annet individuell rett til utdanningspermisjon, et system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse og rett til videregående opplæring<sup>6</sup> for voksne som ikke har fått et slikt tilbud tidligere. Imidlertid ble det ikke oppnådd enighet med partene i arbeidslivet om et annet element i Buer-utvalget, nemlig finansiering av livsopphold for ansatte som tar utdanningspermisjon.

Med Kompetansereformen hadde Norge vært i fronten av den internasjonale utviklingen. Fra årtusenskiftet kom EU for alvor på banen med Lisboa-prosessen, og i 2002 kom de tilhørende ambisiøse planene for "Education and Training 2010", som Norge sluttet seg til. Livslang læring spiller en viktig rolle i EUs strategi for å gjøre Europa til "the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world"<sup>7</sup>. Et av de sentrale delmålene er at alle medlemsland og assosierte land innen utgangen av 2006 skal ha implementert "coherent and comprehensive strategies for lifelong learning"<sup>8</sup>. For å følge og støtte denne prosessen ble det opprettet en rekke grupper og aktiviteter knyttet til EU-kommisjonen, og i samarbeid med medlemslandene utarbeides det jevnlig rapporter om fremgangen i prosessene. De økonomiske virkemidlene for disse aktivitetene og de generelle EU-tiltakene for å nå disse målene er nå samlet i EUs utdanningsprogram, Livslang læringsprogrammet 2007–2013<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup>Utvalget hadde som mandat å "greie ut grunnlaget for ein nasjonal handlingsplan for eit tilpassa, målretta og heilskapeleg system for vaksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnslivet".

<sup>5</sup>St. meld. nr. 42 (1997-98) Kompetansereformen.

<sup>6</sup>I 2002 fikk voksne som har behov for det, også rett til grunnskoleopplæring, på visse vilkår.

<sup>7</sup>EU-kommisjonen, Lisboa-deklarasjonen, 2000.

<sup>8</sup>EU-kommisjonen, "Making a European Area of Lifelong Learning a Reality", 2001.

<sup>9</sup>Europaparlamentets og Rådets vedtak nr. 1720/2006/EF av 15. november 2006 om etableringen av et handlingsprogram for livslang læring. EØS-vedtak om deltakelse i programmet forventes våren 2007.

OECD har også spilt en viktig rolle som faglig støttespiller i det norske arbeidet med livslang læring. OECDs undersøkelser av for eksempel de norske systemene for karriereveiledning og av livslang læring har gitt viktige tilbakemeldinger til både departementenes og andre nasjonale aktørers arbeid på disse feltene.

Fra tusenårsskiftet ble det i Norge arbeidet videre for å implementere Kompetansereformen gjennom en nasjonal handlingsplan som omfattet en rekke innsatsområder og tiltak. Vox ble opprettet i 2001 som et viktig redskap i gjennomføringen av reformen, og ledet blant annet utviklingen av et nasjonalt system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse. Vox har også administrert Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP), et statlig finansiert program styrt av partene i arbeidslivet som i årene 1999 til 2006 har fordelt 329 millioner kroner til 740 ulike kompetansehevingsprosjekter der arbeidslivet og utdanningssystemet har samarbeidet om å utvikle etter- og videreutdanningstilbud tilpasset arbeidslivets behov. I tillegg har Vox også hatt en viktig rolle i å bygge opp kompetanse om voksnes læring og arbeidsplassen som læringsarena.

For å stimulere til utvikling av fleksibel og livslang læring i høyere utdanning ble Norgesuniversitetet etablert som underliggende enhet til Utdannings- og forskningsdepartementet i 2004<sup>10</sup>. Norgesuniversitetets styre består av representanter for lærestedene, studentorganisasjonene og partene i arbeidslivet. En hovedmålsetting for Norgesuniversitetet er styrking av kontakten mellom arbeidslivet og høyere utdanning, samt å støtte norske universiteter og høyskoler i deres arbeid med å utvikle fleksibel IKT-støttet utdanning og fjernundervisning. At arbeidstakere får gode og relevante utdanningstilbud innenfor høyere utdanning, er avgjørende både for at den enkelte skal kunne forfølge sine egne karriereplaner, og for at norske virksomheter og norsk økonomi som helhet skal være konkurransedyktige i en stadig mer kompetansedrevet global økonomi.

#### Senere utdanningsreformer

Et resultat av arbeidet med Kompetansereformen var at begrepet livslang læring rundt årtusenskiftet ofte ble nær assosiert med etter- og videreutdanning og kompetanseutvikling i arbeidslivet. I årene etterpå er imidlertid livslang læring videreutviklet som et "krybbe til grav-perspektiv" som ble lagt til grunn også i de påfølgende utdanningsreformene på 2000-tallet.

I Kvalitetsreformen av høyere utdanning, som ble implementert i 2003, var mange av målene satt ut fra et perspektiv om livslang læring. Det nye gradssystemet (bachelor, master og ph.d.) og karaktersystemet (A-F) er felles med det til resten av landene i Bologna-prosessen, og gjør dermed dokumentasjon og verdsetting av kompetanse lettere, både nasjonalt og internasjonalt. Reformen har også ført til større fokus på arbeidslivsrelevans og mer helhetlige studieprogrammer.

Den nylig gjennomførte reformen av grunnopplæringen, Kunnskapsløftet, legger meget sterk vekt på et sentralt poeng fra arbeidet med livslang læring: betydningen av solide grunnleggende ferdigheter. Disse ferdighetene er innarbeidet i læreplaner for de enkelte fag, og alle lærere har derfor ansvar for at elever og lærlinger får utvikle sine grunnleggende ferdigheter gjennom arbeidet med de ulike fagene. De nye planene har også tydelige mål for hva elevene skal mestre på ulike trinn. I tillegg har denne reformen forenklet tilbudsstrukturen

---

<sup>10</sup>Norgesuniversitetet i den form det har i dag, ble til ved en sammenslåing med Sentralorganet for fjernundervisning (SOFF).

i videregående opplæring, med færre og bredere utdanningsprogrammer og større fleksibilitet i tilrettelegging av opplæringen for den enkelte elev, skole, lærling og bedrift.

Barnehageløftet bør også nevnes i denne sammenhengen. Målet er å sikre full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Gjennom den nye rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver er det satt søkelys på å styrke kvaliteten i barnehagetilbudet. Barnehagene defineres som en frivillig start på det livslange læringsløpet. Derfor er også ansvaret for barnehagene flyttet fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet fra 2006.

I St.meld. nr. 16 (2006-2007) ”...og ingen sto igjen” er livslang læring – forstått som læring ”fra krybbe til grav” – det dominerende perspektivet. I denne meldingen, som ble lagt frem i desember 2006, legger departementet særlig vekt på betydningen av å inkludere alle barn i gode læringsfellesskap i barnehage og grunnskole, som grunnlag for utvikling av grunnleggende ferdigheter og læring gjennom hele livet. Undertittelen ”Tidlig innsats for livslang læring” understreker dette hovedperspektivet. Meldingen redegjør for Regjeringens forslag til videre arbeid med blant annet grunnleggende ferdigheter, karriereveiledning og voksnes læring. Mange av innsatsområdene som den foreliggende rapporten presenterer, er hentet fra tiltakene i denne stortingsmeldingen.

Utviklingen fra Kompetansereformen for voksne, via Kvalitetsreformen, Kunnskapsløftet, Barnehageløftet og frem til stortingsmeldingen om tidlig innsats, indikerer hvordan innsatsområdene i arbeidet for å fremme livslang læring har utviklet seg over tid, hvordan de ulike nivåene i utdanningssystemet i økende grad ses i sammenheng, og hvordan oppmerksomheten om tidlig innsats i det livslange læringsløpet gradvis har økt.

### **Kunnskapsgrunnlag**

Datainnsamling, analysearbeid og oppbygging av en kunnskapsbase for politikkkutforming på feltet har vært viktig i senere år. I 2003 utga Utdannings- og forskningsdepartementet Kompetanseberetningen for Norge, som besto av flere rapporter, blant annet en analytisk policy-rapport, ”Livslang læring – mer enn ord?”. En viktig del av grunnlagsmaterialet for Kompetanseberetningen var en forskningsbasert monitor med indikatorer for voksnes læring, Lærevilkårmonitoren. Undersøkelsen er siden gjentatt årlig. Tråden fra dette arbeidet ble tatt opp i Utdannings- og forskningsdepartementets prosjekt ”Mønsterbryterne” i 2004-2005. Sluttrapporten fra dette prosjektet, ”En ledende kunnskapsnasjon?”, pekte ut følgende tre anbefalte satsningsområder: 1) flere lærende virksomheter, 2) økt samhandling mellom utdanning og arbeidsliv, og 3) et mer inkluderende kunnskapssamfunn. I tillegg til dette har Vox’ publikasjoner ”Vox-barometeret” og ”Basis!” bidratt til det kunnskapsgrunnlaget vi i dag har om livslang læring i Norge.

Alle disse rapportene og analysene ligger til grunn for denne tilstandsrapporten.

#### **Livslang læring i praksis**

Hvis livslang læring skal være noe mer enn et slagord, må vi spørre hva det skal bety i praksis. Hvem er målgruppene for livslang læring, og hvilken nytte skal de ha av det? For å illustrere hva livslang læring vil si i praksis, kan det være nyttig å se nærmere på noen typiske situasjoner gjennom livsløpet.

#### *Tidlig krøkes*

Forskning har vist at et menneske starter å lære allerede på fosterstadiet. Men den første formen for *organisert* læring mange barn møter, er i barnehagen. I rammeplanen for barnehagene defineres ”mål for utvikling av *basiskompetanse*, det vil si sosial handlingsdyktighet og kommunikativ evne”. I tillegg til den verdi basiskompetansen har for barnas utfoldelse der og da, er hensikten at barna skal få best

mulig start på den livslange læringen. Det viser seg nemlig at et barns språklige utvikling i førskolealder er svært avgjørende for lese- og skriveferdighetene i skolealder og senere i livet.<sup>11</sup>

#### *Lære å lære*

Skolebarn har alltid fått høre at de lærer for at de skal kunne bruke kunnskapene senere, når de blir voksne. Slik sett har skolen alltid hatt et livslangt perspektiv. Målet om livslang læring fordrer imidlertid at vi går et skritt videre. Det er ikke lenger nok å sørge for at kunnskapene skal kunne brukes senere i livet; selve læringsprosessen skal også fortsette. Det betyr at barna, i tillegg til å lære, må "lære å lære". Som den generelle delen av Læreplanverket uttrykker det: "Utdanningen skal ikke bare overføre lærdom – den skal også gi elevene kompetanse til å skaffe seg og vinne ny kunnskap."

#### *Vanskelige valg*

En elev på vei ut av ungdomsskolen stilles overfor vanskelige valg: "Skal jeg ta studieforberedende, slik at jeg senere kan ta medisin eller sykepleieutdanning, eller skal jeg heller satse på helse- og sosialfag og bli helsefagarbeider, eller kanskje helsesekretær? Hva gjør egentlig en helsesekretær? Hva om jeg begynner på yrkesfag, og så senere vil ta høyere utdanning?" Valg av utdanning og yrke er blitt så komplisert at det er lett å trå feil, basert på en misforståelse, eller en feil innskyttelse. Havner man på "feil spor", kan svekket læringsmotivasjon eller frafall bli resultatet. Et viktig virkemiddel for å sikre livslang læring er derfor utdannings- og yrkesveiledning som kan bidra til at valgene treffes i pakt med den enkeltes forutsetninger og ambisjoner, og basert på riktig informasjon om handlingsalternativene og deres konsekvenser.

#### *Påfyll*

En psykolog eller en snekker med bevilling eller fagbrev regnes i utgangspunktet som kompetent og "utlært". Men den psykologiske forskningen frembringer løpende nye behandlingsmetoder, og byggfagene tar i bruk stadig nye materialer. Dermed går det ikke lenge før behovet for faglig påfyll melder seg. Hvordan behovet dekkes vil variere – det kan være gjennom kurs på universitetet eller i regi av psykologforeningen, gjennom kontakt med leverandører eller kollegaveiledning – men det er avgjørende at det finnes tilbud med høy kvalitet, og at opplæringen kan kombineres med arbeid, familieliv og andre forpliktelser voksne har. Like avgjørende er det at den enkelte snekker eller psykolog er motivert og har tilstrekkelig basiskompetanse til å delta.

#### *Ta igjen det tapte*

Det lykkes ikke for alle å tilegne seg det ønskede kompetansenivået mens man er i skolealder, og for en del er arbeidslivet etter fullført skolegang så læringsfattig at den kompetansen de en gang hadde, forvitrer. Ny forskning viser at så mange som 400 000 voksne i Norge har så dårlige leseferdigheter at de kan få problemer med å klare seg i arbeidslivet. For å kompensere for denne svikten er det viktig at den enkelte kan få tilrettelagt opplæring, enten i grunnleggende ferdigheter, hvis det er behovet, eller opp til det ønskede nivå i utdanningssystemet.

#### *Karriereskift*

Uansett hvor godt utdanningssystemet er, og uansett hvor nøye planlagt ens egen vei har vært, kan det komme en dag da det blir nødvendig å "skifte beite". En lærer med solid utdanning kan av ulike grunner (endret motivasjon, helse, arbeidsmarkedet) ønske å skaffe seg annen kompetanse for å komme over i annet arbeid, for eksempel barnevern, eller journalistikk. Spørsmålet blir da hvor fleksibelt utdanningssystemet vårt er i å tilby nødvendig kompetanse, og om vi har karriereveiledningstjenester som kan være en god støtte gjennom et slikt karriereskift.

## **Status og utfordringer**

Norge har i all hovedsak et velfungerende utdanningssystem med relativt åpne og fleksible veier mellom de ulike delene dersom man sammenlikner med andre land. Vi har relativt sene valg av spesialisering i grunntidningen. Det er etablert flere fleksible ordninger i yrkesopplæringen, og gjennom fagskolene tilbys muligheter for kortere yrkesrettet utdanning

---

<sup>11</sup>Se Vibeke Grøver Aukrust: "Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt", rapport utarbeidet for UFD, 2005.

som bygger på videregående opplæring. Når det gjelder opptak til høyere utdanning, har vi en felles nasjonal forskrift om krav og rangeringsregler. Det er også utarbeidet et system for opptak på grunnlag av realkompetanse, og gjennom den såkalte y-veien er det åpnet for opptak på grunnlag av yrkesopplæring. Det offentlige fullfinansierer det aller meste av tilbudene i utdanningssektoren, slik at de aller fleste får en førstegangsutdanning uten å betale skolepenger. I tillegg tilbyr det offentlige relativt gode lån- og stipendordninger for elever og studenter gjennom Statens lånekasse for utdanning. Slike forhold er med på å gi Norge gode forutsetninger for å realisere målet om livslang læring.

For å forsterke dette norske utdanningssystemet er det, som nevnt, i senere år gjennomført en rekke store reformer. Barnehageløftet, Kunnskapsløftet i grunnsopplæringen og Kvalitetsreformen i høyere utdanning utgjør samlet en fornyelse av det norske systemet for livslang læring. Imidlertid ser vi at mer må gjøres for å realisere målet om livslang læring i praksis. Vi vil i denne rapporten særlig peke på fem utfordringer som må vies spesiell oppmerksomhet:

1. For mange har for svake grunnleggende ferdigheter.
2. Det er mange som mangler dokumentasjon på den kompetansen de har, noe som hindrer deres deltakelse i videre læring.
3. Det er vanskelig å orientere seg i valg av utdanning og yrke – og mange velger feil.
4. Det er vanskelig for mange å kombinere læring med andre forpliktelser.
5. Deler av norsk arbeidsliv er for lite læringsorientert.

Departementet mener disse fem områdene er særlig viktige for å realisere målet om livslang læring. I tillegg ser departementet at på disse områdene har vi gjennom tidligere og pågående prosesser ikke kommet langt nok. Det er på den bakgrunn at de fem temaene i denne rapporten er valgt ut for nærmere analyse. I det avsluttende kapitlet vil departementet peke på noen gjennomgripende utfordringer i det gjenstående arbeidet for å realisere målet om livslang læring.

## 2. Grunnleggende ferdigheter og basiskompetanse for livslang læring

Internasjonalt er det enighet om at noen ferdigheter er så basale at de er nødvendige for alle for å kunne fungere i samfunns- og arbeidslivet. Dette er ferdigheter som ikke bare er viktige i seg selv, men som også er nødvendige forutsetninger for all annen læring. Uten disse er det med andre ord ikke mulig å realisere målet om livslang læring.

### Definisjon av begreper

Begrepene ”grunnleggende ferdigheter”, ”basiskompetanse”, ”nøkkelkompetanser” og ”helhetlig kompetanse” har noe ulik og til dels overlappende betydning. ”Grunnleggende ferdigheter” er snevrere enn ”(helhetlig) kompetanse” og EUs ”key competences”<sup>12</sup>. I denne rapporten defineres ”grunnleggende ferdigheter” slik disse er beskrevet i Kunnskapsløftet, der det heter at grunnleggende ferdigheter er ”sentrale, faguavhengige ferdigheter som er grunnleggende redskaper for læring og utvikling”: å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne regne, å kunne uttrykke seg skriftlig og å kunne bruke digitale verktøy. Disse grunnleggende ferdighetene forstås som det minimum av ferdigheter som kreves for å kunne delta i arbeids- og samfunns- og videre læring. ”Basiskompetanse” er en samlebetegnelse på grunnleggende ferdigheter *i arbeidslivet*<sup>13</sup>. Begrepet ”en bredere basiskompetanse”, som er brukt i Soria Moria-erklæringen, omfatter ”grunnleggende ferdigheter” og i tillegg læringsstrategier, motivasjon og sosial kompetanse.

### Status

#### Barnehagene

Barnehagen er av Regjeringen betraktet som en frivillig del av utdanningsløpet, og i barnehagens nye rammeplan, som trådte i kraft 1.8.2006, heter det at ”barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, vitebegjær og lærelyst og bidra til et godt grunnlag for livslang læring”. I henhold til rammeplanen består det pedagogiske tilbudet i barnehagene av sju fagområder, hvorav de som er mest relevante for grunnleggende ferdigheter slik disse er definert her, er ”kommunikasjon, språk og tekst” og ”antall, rom og form”. Barnehagens læringsaktiviteter på disse fagområdene er av både uformell og mer formalisert karakter. Barn med minoritetsbakgrunn skal få særlig oppfølging for å sikre læring av både morsmål og norsk. OECD har ved flere anledninger trukket frem positive trekk ved norske barnehagers syn på barn og læring. Imidlertid finnes det lite forskningsbasert kunnskap om læringsutbyttet i norske barnehager.

#### Grunnopplæringen

Den 10-årige grunnskolen er obligatorisk for alle, men det er til dels stor forskjell i elevens utbytte av skolegangen. I Prinsipper for opplæringen heter det at ”opplæringen skal fremme elevenes allsidige utvikling og deres kunnskaper og ferdigheter”. Det skal tas hensyn til

---

<sup>12</sup>EU har gjennom mange år arbeidet med å definere noen *nøkkelkompetanser* og har kommet frem til følgende 8: 1) evne til kommunikasjon på morsmålet, 2) kompetanse i fremmedspråk, 3) kompetanse i matematikk og naturfag, 4) digital kompetanse, 5) kompetanse til å lære å lære, 6) sosial kompetanse, 7) evne til initiativ og entreprenørskap og 8) kulturell bevissthet.

<sup>13</sup>I NOU 2003: 16 I første rekke definerer Kvalitetsutvalget basiskompetanse som en del av en helhetlig kompetanse som omfatter kunnskaper, ferdigheter og holdninger, inkl. lese- og skriveferdigheter, regneferdigheter og tallforståelse, ferdigheter i engelsk, digital kompetanse, læringsstrategier og motivasjon (innsats og utholdenhet) og sosial kompetanse.

elevens forutsetninger, men alle skal gis utfordringer og mål å strekke seg etter (Læreplanverket for kunnskapsløftet). Grunnopplæringen skal i tillegg til en definert kompetanse i fag også gi elevene gode grunnleggende ferdigheter. De grunnleggende ferdighetene er et fundament for elevenes videre læring og utvikling.

Internasjonale undersøkelser har vist at nivået i ferdigheter som lesing og matematikk ligger på og delvis under gjennomsnittet i OECD, på tross av at Norge er blant de OECD-landene som bruker mest ressurser per elev i grunnopplæringen. Videre viser undersøkelser av ferdigheter i lesing og regning at Norge er et av landene med høyest ulikhet i læringsutbytte mellom elevene, og at Norge har en stor andel elever med svake grunnleggende ferdigheter. Nasjonale prøver, kartleggingsprøver, karakterstatistikk og internasjonale undersøkelser viser at forskjellene i læringsutbyttet hos norske elever i stor grad kan knyttes til sosial bakgrunn. Andelen 15-åringer med svake leseferdigheter er høyere enn i de andre nordiske landene og ligger rundt 18 prosent. Andelen 15-åringer som har svake matematikkferdigheter, er i overkant av 20 prosent, et høyt tall i nordisk sammenheng.<sup>14</sup>

Svake læringsstrategier, for lave forventninger til elevene, lite relevante tilbakemeldinger til elevene, uro i klasserommet og lav motivasjon er forklaringsfaktorer. Disse faktorene har trolig også en innbyrdes sammenheng. En sterk sammenheng mellom motivasjon, interesse for å lære og prestasjoner er påvist for eksempel i matematikk (PISA). Svake grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen er en av hoverårsakene til at mange faller ut av videregående opplæring, og derfor heller ikke får oppnådd yrkeskompetanse eller mulighet til å fortsette i høyere utdanning.

Det er behov for å styrke innsatsen rettet mot elever med svake faglige prestasjoner på et tidligere tidspunkt enn det har vært gjort før. Dette vil gi disse elevene større muligheter for videre utvikling. Tidlig innsats må forstås som en innsats som iverksettes tidlig i livet, men også tidlig i forhold til når problemer avdekkes.

### Voksne

Når det gjelder voksenbefolkningen, viste resultatene fra OECD-undersøkelsene IALS (Adult Literacy Survey) 2000 og ALL (Adult Literacy and Lifeskill Survey) 2005 at ca. en tredjedel har en leseferdighet som av OECDs eksperter er definert som utilstrekkelig i forhold til kravene i dagens samfunns- og arbeidsliv. 40 prosent av voksenbefolkningen har for svak tallforståelse etter OECDs definisjon.

Minoritetsspråklige er overrepresentert i gruppen lavt utdannede med svake grunnleggende ferdigheter, spesielt når det gjelder leseferdigheter. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for tredje kvartal 2006 viser at hver femte arbeidsledig i Norge er innvandrer, og av disse er 87 prosent ikke-vestlige innvandrere. Det er omfattende forskningsmessig belegg for å si at innvandreres ferdigheter i å lese, skrive og snakke på sitt "nye språk" er av sentral betydning for deres livskvalitet, for å få innpass i arbeidslivet og for å finne seg til rette og delta i samfunnet.<sup>15</sup>

Mange med svake grunnleggende ferdigheter, både arbeidstakere og arbeidsledige, utvikler strategier for å unngå problematiske situasjoner.<sup>16</sup> Disse strategiene kan fungere greit, men det

---

<sup>14</sup>OECD (2004): *Learning in Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*.

<sup>15</sup>E. Gabrielsen og B.O. Lagerstrøm: "Mange innvandrere er dårlige til å lese norsk", i SSB: Samfunnsspeilet nr. 2, 2005.

<sup>16</sup>Se Vox (2006): *Grunnleggende ferdigheter i den norske voksenbefolkningen*.

oppstår gjerne problemer når man skal søke jobber, eller i omstillingssituasjoner der nye rutiner eller nytt produksjonsutstyr skal tas i bruk.

Gjennom Kompetansereformen har det i de siste årene vært satt i gang flere tiltak for å styrke kompetansen i den voksne befolkningen. Blant annet ble den statlige tilskuddsordningen Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) iverksatt for å delfinansiere utviklingsprosjekter i samarbeid mellom opplæringstilbydere og bedrifter. KUP skulle også bidra til å gjøre opplæring på grunnskolen og videregående opplærings nivå mer tilgjengelig for voksne<sup>17</sup>.

Likevel har ikke tiltakene resultert i økt deltakelse i grunnopplæring blant dem med minst utdanning fra før. Årsakene til dette er mange og sammensatte: lite etterspørsel i målgruppen, mangel på gode og tilpassede opplæringstilbud, manglende motivasjon hos den enkelte (i mange tilfeller grunnet negative skoleerfaringer<sup>18</sup>), og manglende kjennskap til rettigheter og opplæringstilbud.

Vi vet også at det er store variasjoner i fylkeskommuners og kommuners håndtering av voksnes rett til utdanning. Mange kommuner nedprioriterer opplæringstilbud for voksne. Dette kan henge sammen med begrensede ressurser og mangel på kompetanse, men det må ses i sammenheng med manglende etterspørsel.

For å motvirke frafall fra arbeidslivet på grunn av svake grunnleggende ferdigheter har Regjeringen satt i verk Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA). Midlene som bevilges, skal brukes til å gi de ansatte opplæring i lesing, skriving, regning og grunnleggende bruk av IKT. Opplæring skal så langt det lar seg gjøre, skje på arbeidsplassen og være relatert til arbeidet. Det blir også iverksatt opplæringstilbud gjennom NAV rettet mot arbeidssøkere. Programmet skal bidra til at både arbeidssøkere og arbeidstakere får muligheten til å skaffe seg den kompetansen de trenger for å kunne mestre kravene i arbeidslivet. Gjennom BKA gis virksomhetene insentiv til å bruke mer oppmerksomhet og mer av egne ressurser på de som har lavest kompetanse. Vox har ansvaret for programmet. Det er opprettet en strategigruppe knyttet til programmet der bl.a. partene i arbeidslivet er representert.

## **Utfordringer**

### *1. For lite kunnskap om kvalitet og kompetanse i barnehagene*

OECD har ved flere anledninger rost Norge for det synet som legges til grunn på barn og barndom i norske barnehager. Det finnes imidlertid lite forskningsbasert empirisk kunnskap om kvaliteten i norske barnehager. Det er grunn til å anta at variasjonene er store. Dette er en utfordring sett i lys av målet om likeverdig tilbud av god kvalitet.

### *2. For mange elever med svake grunnleggende ferdigheter*

En rekke undersøkelser har vist at en relativt høy andel norske elever (rundt 20 prosent) har for svake grunnleggende ferdigheter. Særlig gjelder dette elever med lavt utdannede foreldre. Vi har dermed en situasjon med reproduksjon av sosial ulikhet i grunnopplæringen.

### *3. Opplæringstilbudene for voksne med svake grunnleggende ferdigheter er ikke motiverende nok*

Opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne bør foregå innenfor rammer og læringsarenaer som motiverer og styrker selvtilliten. Mye tyder på at dagens ordninger og

---

<sup>17</sup>KUP er nærmere beskrevet i introduksjonen og i kapittel 6, Arbeidslivet som læringsarena.

<sup>18</sup>Opheim, Vibeke (2004): *Equity in Education. Country Analytical Report*. Norway. NIFU STEP-rapport 7/2004.



arenaer ikke har den ønskede effekt. Mange voksne har behov for å styrke sine grunnleggende ferdigheter uten nødvendigvis å ta full opplæring i de enkelte grunnskolefagene. Kommunene tilbyr imidlertid sjelden målrettede opplæringstilbud for grunnleggende ferdigheter, og det gis sjelden tilrettelagte tilbud på arbeidsplassene eller i tilknytning til fagopplæring eller annen jobbetrettet opplæring.

Imidlertid kan ikke alle i målgruppen nås gjennom grunnopplæringen eller på en arbeidsplass. Et aktuelt alternativ kan være opplæring i grunnleggende ferdigheter for foreldre som har barn i skolen. Undersøkelser viser at det å kunne følge opp barnas skolegang motiverer mange foreldre til å delta i opplæringen.<sup>19</sup>

#### *4. Manglende kunnskaper om voksnes behov*

En hovedutfordring fremover er bedre kartlegging av voksnes behov for enten bare grunnleggende ferdigheter eller fullføring av grunnskole / videregående opplæring. Kartlegging av behovene til voksne minoritetsspråklige (enten de har formelle rettigheter eller ikke) er en del av utfordringen. Det blir særlig viktig å skille mellom behov som knytter seg til lavt utdanningsnivå eller svake grunnleggende ferdigheter generelt, dysleksi eller liknende, dårlige norskkunnskaper eller ulike kombinasjoner av disse problemene. Både læringsmål og pedagogikk vil måtte ta hensyn til inngangsnivået og behovet til den enkelte.

#### *5. Manglende læringstrykk overfor voksne med lav utdanning*

En læringskultur og et læringstrykk i arbeidslivet som inkluderer alle, ikke bare de best kvalifiserte, er også viktig for å redusere andelen av befolkningen med et lavere kompetansenivå og svake grunnleggende ferdigheter. FAFO (2000) oppgir at ni av ti arbeidstakere er interessert i å lære mer for å gjøre en bedre jobb. Videre pekes det på at de som opplever høye kompetansekrav i det daglige arbeidet, også viser interesse for formell etter- og videreutdanning. Dette indikerer at det er mye å hente både for den enkeltes og bedriftens utvikling på å utøve et læringstrykk på og stille krav til alle arbeidstakere, også dem med lavere formell kompetanse og svakere kvalifikasjoner. Læring som er begrunnet i virksomhetens egne kompetansebehov, er virksomhetens eget ansvar. Men det offentlige har støttet og vil fortsette å støtte tiltak i arbeidslivet som retter seg mot lavt utdannede arbeidstakere med svake grunnleggende ferdigheter. Utfordringen er også her å kartlegge og treffe behovet mest mulig presist og å finne egnede måter å gjennomføre opplæringen på slik at den ikke virker stigmatiserende og ekskluderende.

### **Innsatsområder**

#### *1. Tidlig innsats*

De største mulighetene for livslang læring ligger i tidlig innsats og tidlig læring. Videre er systematisk bruk av kartleggingsverktøy og diagnostiske tester på helsestasjoner, i barnehagen og i tidlig grunnskole nødvendig for å kunne identifisere barns behov for ekstra stimulans. Det vil bli satt i gang en utredning av kommunal plikt til å gi språkstimulering til alle barn i førskolealder som har behov for det, uavhengig av om de går i barnehage eller ikke.

#### *2. Kunnskapsløftet i grunnopplæringen*

Det er nødvendig å øke læringstrykket og styrke arbeidet med grunnleggende ferdigheter i grunnopplæringen. Ingen skal falle fra eller få en feilutvikling som skyldes svikt i systemet. Kunnskapsløftet skal være den beste garantien for at elevene får en god utvikling basert på det

---

<sup>19</sup>Se St.meld. nr. 16 (2006-2007) "...og ingen sto igjen", s. 90.

grunnlaget som foreldre, helsevesen og barnehagen har gitt dem. Kunnskapsløftet legger betydelig vekt på grunnleggende ferdigheter, som nå er integrert i læreplanene for de enkelte fag, og at utdanningssystemet skal ha faglige ambisjoner på elevenes og lærlingenes vegne. Innsatsen fremover må være i tråd med dette. Dette skal igjen redusere risikoen for frafall fra videregående opplæring og tapte muligheter i forhold til høyere utdanning. Samtidig er budskapet at det aldri er for sent å komme over i et godt læringsløp.

### *3. "Kunnskapsløftet for voksne"*

I St.meld. nr. 16 (2006-2007) "...og ingen sto igjen" fremmes en rekke tiltak som tar sikte på å styrke voksnes basiskompetanse. Blant annet foreslås det å styrke Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA-programmet), og vurdere om programmet skal gjøres om til en permanent ordning. Det legges opp til styrket motivasjons- og informasjonsarbeid overfor målgruppen. Det skal også utredes hvilke statlige rammebetingelser som kan gi økt læringstrykk overfor lavt utdannede i arbeidslivet.

### *4. Norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere*

Gjennom ordningen (fra 1.9.2005) med rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere fra land utenfor EØS-området kan man på lengre sikt få en mer presis kartlegging av behov og dermed bedre tilpassede tilbud. Ordningen gir rett og plikt til opplæring i 300 timer, fordelt på 250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap på et språk som deltakeren forstår. Gjennomført opplæring gir grunnlag for bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. De som omfattes av rett og plikt til opplæring, og som har behov for det, kan få ytterligere opplæring i inntil 2700 timer.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>I innstilling fra Utredningsutvalget for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge (Brautasetutvalget) som ble lagt frem 24. januar 2006 og er sendt på høring med frist 30. april 2007, bes departementet avklare ansvarsfordeling mht. norskopplæring for innvandrere. Det vises til at tilbudet er spredt på mange aktører, og at det for innvandrere som har, eller ønsker å ta, høyere utdanning er uoversiktlig og mangelfullt.

### 3. Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse

EU er i ferd med å utvikle et rammeverk for kvalifikasjoner som skal være et verktøy for å vurdere kompetanse på tvers av landegrenser. Rammeverket skal ivareta både formell, uformell og ikke-formell kompetanse<sup>21</sup>. Forslag til rammeverk skal etter planen legges frem for medlemslandene i løpet av 2007. Norge har også foretatt et forberedende arbeid for å vurdere et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk som skal korrespondere med det europeiske. Et nasjonalt rammeverk skal ivareta spesielle nasjonale forhold innenfor utdanning og arbeidsliv. Norge deltar også i et Leonardo da Vinci-prosjekt sammen med de øvrige nordiske landene som har som mål å vurdere hva slike nasjonale hensyn skal være.

Et annet relevant prosjekt er det arbeidet som er gjort i Bologna-prosessen for å utarbeide et kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning. På samme måte som EUs rammeverk fokuserer rammeverket innenfor Bologna-prosessen på læringsutbyttet og sluttkompetansen innenfor de enkelte nivåer, og beveger seg således bort fra i stor grad å fokusere på innholdet i utdanningen. De formelle nivåene, tre nivåer i høyere utdanning, vil naturlig nok være et utgangspunkt for beskrivelsene, men beskrivelsene er utformet på en slik måte at de ikke spesifikt henviser til de formelle nivåene.

Siden disse prosessene og deres innbyrdes forhold i skrivende stund ikke er endelig avklart, finner departementet ikke tiden inne for å redegjøre for temaet godkjenning og dokumentasjon av kompetanse generelt i denne rapporten. Imidlertid vil det i det følgende bli redegjort for én av de viktige ordningene innenfor dette temaet, nemlig dokumentasjon og verdsetting av *realkompetanse*.

Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse er en av hovedpilarene i kompetansereformen og blir vurdert som et av de viktigste virkemidlene for å legge forholdene til rette for etter- og videreutdanning for voksne. Realkompetansevurdering er viktig for den enkelte for å få kompetansen anerkjent for inntak til videre utdanning og ved omstilling i arbeidslivet. Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse kan synliggjøre kompetanse som den enkelte selv ikke er bevisst, og derved øke muligheten for karriereutvikling i jobb og utdanning. Det kan også bidra til den enkeltes personlige vekst, utvikling og samfunnsdeltakelse.

#### Hva er realkompetanse?

Med realkompetanse menes de kunnskaper, ferdigheter og erfaringer som hver enkelt har skaffet seg gjennom opplæring, lønnet og ulønnet arbeid og aktiv deltakelse i organisasjoner og samfunnsliv<sup>22</sup>. Realkompetanse er all formell, ikke-formell og uformell kompetanse den voksne har.

---

<sup>21</sup>”Formell læring” er læring som tilbys av en offentlig opplæringsinstitusjon eller annen godkjent opplæringstilbyder, som er strukturert med hensyn til læringsmål, læringstid og læringsstøtte, og som fører til offentlig dokumentasjon. Ikke-formell læring er læring som tilbys av en opplæringstilbyder (privat, organisasjoner, studieforbund), og som er strukturert med hensyn til læringsmål, læringstid og læringsstøtte. ”Ikke-formell læring” er tilsiktet fra den lærendes side, men fører ikke til offentlig dokumentasjon. ”Uformell læring” er læring som er et resultat av hverdagsaktiviteter med relasjon til arbeid, familie og fritid. Læringen er ikke strukturert med hensyn til læringsmål, læringstid eller læringsstøtte, og fører som regel ikke til sertifisering. Uformell læring er i de fleste tilfeller ikke tilsiktet fra den lærendes side.

<sup>22</sup>Se Vox (2002): *Realkompetanseprosjektet 1999-2002 – i mål eller på startstreken*. Sluttrapport.

## Status

Realkompetanseprosjektet (1999-2002) var en oppfølging av Kompetansereformen og ble satt i gang for å etablere et nasjonalt system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse. Realkompetanseprosjektets målsetting var å etablere et nasjonalt system med legitimitet både i arbeidslivet og utdanningssystemet. Det var derfor viktig å utvikle et system som bygget på nasjonale prinsipper som ivaretok ordninger for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse inn mot videregående opplæring, fra arbeidslivet, fra kurs og deltakelse i frivillig virksomhet og for opptak og avkorting av studier i høyere utdanning.

En har i dag mange gode eksempler på at ordninger for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse ivaretas på en tilfredsstillende måte, men det foreligger ikke en enhetlig nasjonal praksis for arbeidet.

## Grunnskoleopplæring

I opplæringslovens § 4A-1 heter det at grunnskoleopplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. Dette innebærer at det må foretas en kartlegging av den enkelte søkers opplæringsbehov mht. tid, sted og omfang før opplæringen settes i gang. Det har imidlertid ikke vært ønske om å legge opp til et så omfattende system som det som gjelder realkompetansevurdering innenfor videregående opplæring.

## Videregående opplæring

Fylkeskommunene har ansvaret for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse inn mot videregående opplæring. Organiseringen av arbeidet praktiseres ulikt i de ulike fylkeskommunene, både med hensyn til struktur og ansvarsfordeling<sup>23</sup>.

I anbefalingene fra Realkompetanseprosjektet<sup>24</sup> står det at realkompetansevurderingen skal skje etter den metoden som er best egnet for den enkelte. De tre metodene som viser seg best egnet for realkompetansevurdering, er:

- 1) dialogbasert metode: krever individuell tilrettelegging, personlig møte, ivaretar voksne med lese-, skrive- og matematikkvansker, avdekker taus kunnskap
- 2) vurdering av innsendt dokumentasjon: ikke personlig møte, avdekker ikke taus kunnskap
- 3) yrkesprøving: en vurderingsmetode tilpasset voksne som mangler dokumentasjon på utdanning og/eller arbeidserfaring. Vurderingen skjer ved praktisk prøving i lys av standarder i det norske systemet for fag-/svennebrev eller andre yrkesfaglige opplæringsløp på videregående nivå. Godkjent kompetanse etter yrkesprøving verdsettes ikke innenfor praksiskandidatordningen.

Undersøkelser viser at vurdering av innsendt skriftlig materiale er den vurderingsformen som brukes oftest (82 prosent), mens intervju/samtale har vært gjennomført i 33 prosent av tilfellene.<sup>25</sup> Alle fylkeskommunene gjør bruk av en kombinasjon av vurderingsmetoder i realkompetansearbeidet. I 2006 var det 8270 som gjennomførte en videregående opplæring på bakgrunn av realkompetansevurdering, hvorav 70 prosent var kvinner.

## Høyere utdanning

Søknad om opptak til høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse skjer direkte til den enkelte institusjonen der søker ønsker å studere, og det er det enkelte universitet eller

---

<sup>23</sup>Haugerud, Røstad, Stubbe (2004): *Intensjoner og realiteter*. Oslo: Vox. Rapport nr. 6 Kunnskapsgrunnlaget.

<sup>24</sup>Vox-rapport (2002): *Realkompetanseprosjektet 1999-2002 – i mål eller på startstreken*. Oslo. Sluttrapport.

<sup>25</sup>Engesbak, Stubbe (2004): *I videregående som voksen*. Oslo: Vox. Rapport nr. 4. Kunnskapsgrunnlaget.

høyskole som vurderer realkompetansegrunnlaget for den enkelte søker opp mot det aktuelle studiet.

I praksis foregår vurdering av realkompetanse enten ved fremlegging av egenerklæringer og dokumenter eller ved tester. Inntak på bakgrunn av realkompetanse innebærer nødvendigvis en viss bruk av skjønn. Vurderingen gjøres også i forhold til profilen på det søkte studiet ved den aktuelle institusjonen. Søkere vil derfor vurderes noe ulikt, avhengig av hvilken institusjon en søker opptak på.

Tall fra Samordna Opptak viser at 2709 søkte om opptak til høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse i 2006. Av disse var det 1908 som ble vurdert til å være kvalifisert til opptak, og 1324 fikk tilbud om studieplass. Halvparten av søkerne søkte opptak innenfor helse- og sosialfagsstudier<sup>26</sup>.

Universitets- og høyskoleloven<sup>27</sup> åpner også for fritak for deler av studier på bakgrunn av realkompetansevurdering, jf. § 3–5 *Fritak for eksamen eller prøve*:

Fritak for eksamen eller prøve skal gis når det godtgjøres at tilsvarende eksamen eller prøve er avlagt ved samme eller annen institusjon. Det kan også gis slikt fritak på grunnlag av annen velegnet eksamen eller prøve. Dokumentasjon av realkompetanse kan også gi grunnlag for fritak. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne praksis. Styret bestemmer om vedkommende avdeling eller særskilt organ ved institusjonen skal avgjøre saker om fritak.

I årene 2001-2004 mottok norske universiteter og høyskoler 123 søknader fra studenter om fritak fra fag/eksamen/prøve på grunnlag av realkompetanse. Ved høyskolene ble 74 prosent av søknadene innvilget, ved universitetene 65 prosent<sup>28</sup>. Et så lite volum tyder på at ordningen ikke er gjort godt nok kjent overfor målgruppen.

### Arbeidslivet

Arbeidslivet er en viktig aktør både som mottaker av kompetanse og som læringsarena og produsent av kompetanse og vil derfor kunne fungere som et bindeledd mellom det ordinære utdanningssystemet og arbeidslivet.

I motsetning til dokumentasjonsordningene i fylkeskommunene og høyere utdanning, som forutsetter at det enkelte individ på eget initiativ søker om å få sin realkompetanse vurdert i forbindelse med videre skolegang og studier, er dokumentasjonsordningen i arbeidslivet tenkt som en løpende prosess i bedriften. I mange bedrifter er kartlegging og dokumentasjon av kompetanse en del av den interne kvalitetsutviklingen.

I Hovedavtalen mellom LO og NHO for 2006-2009 står det nå: ”§ 16-4 *Dokumentasjon av realkompetanse: Bedriften oppfordres til å ha et system for dokumentasjon av den enkeltes erfaring, kurs og praksis relatert til arbeidsforholdet.*” I Vox-barometeret høst 2006<sup>29</sup> svarte 44 prosent av arbeidsgiverne at de utfører kompetansekartlegging. Da er imidlertid begrepet tolket meget vidt, slik at det også inkluderer medarbeidersamtaler og uformelle samtaler. Av de som oppga å utføre kompetansekartlegging var det 63 prosent som oppga at grunnen til kartlegging av de ansattes kompetanse var at den skulle gi de ansatte en attest på hva de faktisk kan, men hensynet til bedriftens behov ble rangert enda høyere.

<sup>26</sup>[www.samordnaopptak.no/statistikk/](http://www.samordnaopptak.no/statistikk/)

<sup>27</sup>Lov 1. april 2005 nr 15 om universiteter og høyskoler.

<sup>28</sup>Brandt (2005): *Avkorting av studier på grunnlag av realkompetanse*. Oslo: NIFU STEP Skriftserie 5/2005.

<sup>29</sup>Vox-barometeret, høst 2006.

Vox har utviklet to dataprogrammer, ”Kompetanseattest” for dokumentasjon av realkompetanse fra arbeidspraksis, og ”Bedriftskompetanse”, som er en database til bruk for enkelt søk i dokumentasjonen fra de ansatte<sup>30</sup>.

### Frivillig sektor

De frivillige organisasjonene har liten eller ingen tradisjon for å utstede dokumentasjon på kompetanse fra kurs, tillitsverv eller annen aktivitet. Studieforbundene, fjernundervisningsinstitusjonene og folkehøgskolene er pålagt å utstede dokumentasjon på gjennomført opplæring. Slik dokumentasjon omfatter imidlertid i liten grad den uformelle delen av læringen, med unntak av folkehøgskolelovens § 2, som sier: ”Skolen skal utarbeide dokumentasjon over elevenes læringsprogram og deltakelse. Dokumentasjonen må være utformet slik at den gir grunnlag for vurdering av realkompetanse inn mot utdanningsystem og arbeidsliv.”

Som del av realkompetanseprosjektet var flere organisasjoner med på å utvikle metoder for dokumentasjon av realkompetanse som skulle ivareta organisasjonenes egenart, gjøre dokumentasjonene kommuniserbar overfor det øvrige utdanningssystemet og arbeidslivet og å øke bevisstheten om den kompetansen som opparbeides ved deltakelse i ulike organisasjoner.

Vofo, LNU og Barne- og ungdomsrådet har utviklet og utprøvd et elektronisk kartleggingsverktøy, Personlig Kompetanse Dokument<sup>31</sup>, og en tilhørende begrepsordliste som kan brukes under utfylling av dokumentene. Den enkelte skal selv betjene verktøyet, som består av et CV-sammendragsskjema og et underlagsskjema, begge med tilhørende veiledninger.

I EU/EØS-sammenheng er Europassordningen et særskilt initiativ på dette området. Den ble opprettet som eget program fra 2005 og inngår i Livslang læringsprogrammet fra 2007. Det er et rammeverk for dokumentasjon av kvalifikasjoner og kompetanse som kombinerer formell og uformell dokumentasjon idet det forener en CV i eget format (”Europass CV”) med Europass språkpass<sup>32</sup>, Europass vitnemålstillegg (Diploma Supplement (DS), høyere utdanning<sup>33</sup>), Europass fagbeskrivelse (Certificate Supplement, yrkes- og fagopplæring) og Europass mobilitet, som er en bekreftelse på mobilitetsopphold i utlandet i utdannings- og opplæringsøyemed. Etter hvert vil det også kunne utvides til andre former for dokumentasjon av kompetanse.

## **Utfordringer**

### *1. Informasjon*

En viktig utfordring i det videre arbeidet med dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse er økt kjennskap til ordningen. Ifølge Vox-barometeret våren 2004<sup>34</sup> er det bare 26 prosent av arbeidstakerne som kjenner til ordningen med vurdering av

---

<sup>30</sup>[www.vox.no/templates/CommonPage.aspx?id=1698](http://www.vox.no/templates/CommonPage.aspx?id=1698)

<sup>31</sup><http://193.212.214.18/pkd/>

<sup>32</sup>Den bygger på Den europeiske språkmappen, et system for egenrevisning og -dokumentasjon av kunnskaper i fremmedspråk som er utviklet i regi av Europarådet.

<sup>33</sup>Egentlig utarbeidet i regi av Europarådet og UNESCO som en oppfølging av Lisboakonvensjonen (”Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen”).

<sup>34</sup>[www.vox.no/templates/CommonPage.aspx?id=323](http://www.vox.no/templates/CommonPage.aspx?id=323)

realkompetanse. Arbeidstakere med videregående opplæring som høyeste utdanning kjenner til ordningen i mindre grad enn arbeidstakere med høyere utdanning. De som har yrkesutdanning fra videregående opplæring, kjenner ordningen bedre enn de som har studieforbereidende utdanning. 56 prosent er interessert i å få dokumentert sin realkompetanse når de får informasjon om ordningen. Behovet for sentral informasjon om voksnes rettigheter er også en av konklusjonene i Econ-rapporten ”Voksenopplæring: tilbudssidehindringer og incentiver”<sup>35</sup>.

## *2. For dårlig utviklet system for dokumentasjon*

Norge har i dag et fungerende system for *verdsetting* av realkompetanse, men det er ennå et stykke igjen til vi har et godt system for *dokumentasjon* av realkompetanse. Utfordringene gjelder særlig dokumentasjon av realkompetanse fra arbeidslivet, selv om det her er gjort flere viktige fremskritt i senere år.

## *3. Enhetlig praksis*

Undersøkelser gjort av Vox og Econ konkluderer med at kommunene og fylkeskommunene praktiserer sin plikt overfor voksne på ulike måter. Det er viktig at det utvikles mer enhetlig praksis for dokumentasjon i fylkeskommunene for å sikre den enkelte mest mulig likebehandling. I denne forbindelse er det viktig å sikre en felles forståelse av lov og forskrifter slik at det etableres en mer ensartet behandling av voksne.

## *4. Rapporteringsrutiner*

Arbeidet med det norske bidraget til OECD-rapporten ”Recognition of non-formal and informal learning”, det nasjonale prosjektet ”Kunnskapsgrunnlaget” og Econ-prosjektet ”Voksenopplæring: tilbudssidehindringer og incentiver” viser at dagens rapportering av voksenopplæring og realkompetansevurdering er mangelfull og av dårlig kvalitet. Ved at man finner objektive mål som gjenspeiler behovet, kan det videre arbeidet målrettes bedre.

## *5. Samarbeid*

Det er et behov for å styrke det tverrsektorielle samarbeidet og samarbeidet mellom forvaltningsnivåene slik at flere instanser etterspør realkompetansevurdering for sine brukergrupper.

### **Innsatsområder:**

#### *1. Informasjon og veiledning*

Regjeringen foreslår i St.meld. nr. 16 (2006-2007) ”...og ingen sto igjen” å iverksette motivasjons- og informasjonstiltak for å opplyse om retten til opplæring på grunnskole- og videregående nivå, og om verdien av å delta i slik opplæring. Herunder hører også retten til realkompetansevurdering.

I stortingsmeldingen foreslås det også å utrede nasjonal implementering av fylkesvise partnerskap for karriereveiledning, samt opprettelse av et nasjonalt organ for koordinering av disse (mer om dette i kapittel 5). En av de viktige målgruppene for de fylkesvise partnerskapene er voksne, og et viktig tema i veiledningen av disse vil være mulighetene for realkompetansevurdering.

---

<sup>35</sup>Econ (2006): *Voksenopplæring: tilbudssidehindringer og incentiver* Oslo: Econ Analyse, 2006-055.

## *2. Samarbeid*

Det planlegges å utvikle samarbeidsavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene der en av målsettingene er å bidra til mer enhetlig praksis for dokumentasjon av realkompetansevurdering, jf. tiltak i St.meld. nr. 16 (2006-2007) "...og ingen sto igjen" og St.meld. nr. 9 (2006-07) Arbeid, velferd og inkludering.

## *3. Enhetlig praksis*

Kunnskapsdepartementet har gitt Vox i oppdrag å vurdere, i samarbeid med Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene, fylkenes praksis når det gjelder verdsetting av realkompetanse og avkorting og tilpassing av utdanning på videregående nivå, og å foreslå tiltak overfor det enkelte fylke for å skape en mer enhetlig praksis.

## *3. Rapporteringsrutiner og datagrunnlag*

I St.meld. nr. 16 (2006-2007) "...og ingen sto igjen" foreslår Regjeringen å iversette tiltak for å forbedre datagrunnlaget om voksnes deltakelse i realkompetansevurdering, avkorting av opplæring, og deltakelse og frafall blant voksne.



## 4. Fleksible læringsformer og -arenaer

For å kunne realisere målet om livslang læring er det avgjørende at de læringsaktivitetene som tilbys, er best mulig tilpasset læringsbehovet til brukerne og de forutsetningene brukerne har for å delta. Dette gjelder for alle læringsarenaer, men er kanskje spesielt viktig for læringsarenaer beregnet på voksne, siden voksnes læring ofte må kombineres med mange andre aktiviteter. Erfaringer viser at det er først når utdanningstilbudene oppleves som relevante for øvrig arbeids- og samfunnsnivå, når de er praktisk mulig å forene med jobb og familieliv, samtidig som de ikke koster for mye, at den enkelte får mulighet og motivasjon til å delta.

### Hva er fleksibel læring?

”Fleksibel” er ikke en betegnelse på én bestemt type læringsaktivitet, men et aspekt ved all organisert læring. En læringsaktivitet kan betraktes som ”fleksibel” i den utstrekning brukerne selv bestemmer tid, sted, progresjon og pedagogisk/praktisk metode (herunder bruk av IKT) i læringen. Vi kan også snakke om fleksibilitet i en utvidet betydning når det gjelder tilpassing av selve læringsmålene til brukernes læringsbehov. For begge typene fleksibilitet gjelder det at målet ikke nødvendigvis er *størst mulig* fleksibilitet, noe som i mange tilfeller vil være unødig fordyrende og dessuten kan gå på bekostning av de faglige standardene. I fleksibel læring knyttet til mer formell utdanning vil for eksempel læringsmål være fastsatt, mens fleksibiliteten vanligvis er knyttet til tid, sted og progresjon, og delvis til pedagogisk/praktisk metode. Det overordnede målet er *tilstrekkelig* fleksibilitet til at flest mulig får motivasjon og rimelig mulighet til deltakelse.

### Beskrivelse av status

I det følgende beskrives ulike former for fleksibilitet for de mange utdanningsnivåene og læringsarenaene. Det er lagt særlig vekt på fleksibilitet som er utslagsgivende for deltakelse.

#### Barnehagene

Regjeringspartiene sa høsten 2005 i Soria Moria-erklæringen at de ser barnehagen som en frivillig start på utdanningsløpet, og 1. januar 2006 ble ansvaret for barnehagene flyttet fra Barne- og likestillingsdepartementet til Kunnskapsdepartementet. Gjennom barnehageløftet arbeider Regjeringen nå for full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Barnehagen skal være både en pedagogisk virksomhet og et velferdstilbud for småbarnsforeldre, og styrke barns muligheter for læring og aktiv deltakelse i et fellesskap med jevnaldrende.

For å imøtekomme forskjellige behov har mange barnehager tilbud om enten hel- eller halvdagsplass, og enkelte steder gjøres det forsøk med gratis kjernetid slik at alle barn kan delta i enkelte aktiviteter, uten å måtte ha fast plass.

#### Grunnskole og videregående opplæring

Den regulære grunnopplæringen som er rettet mot barn og unge, forbindes ofte med standardiserte prosedyrer og metoder. Imidlertid er det i formålsparagrafen i opplæringsloven fastsatt som målsetting at utdanningen skal ”tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten”. Selv om tid, sted og en rekke praktiske forhold ved utdanningen er standardiserte, stilles det altså store krav til *pedagogisk* fleksibilitet.

Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organiseringen av og intensiteten i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer

høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. Opplæringen må ikke bare tilpasses fag og lærestoff, men også elevens alder og utviklingsnivå.

Spesialundervisning kan være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring. Opplæringsloven gir regler for spesialundervisning både for grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Sammenliknet med andre land er det få elever i Norge som får opplæringen i spesialskoler eller andre former for tiltak utenfor hjemmeskolen. Det er imidlertid et betydelig antall elever (5-6 prosent) som får spesialundervisning etter enkeltvedtak<sup>36</sup>.

Minoritetsspråklige elever med svake norskferdigheter har et særlig behov for fleksibilitet og tilpasset opplæring. Denne gruppen har lovhjemlet rett til særskilt norskopplæring til de kan tilstrekkelig norsk for å følge ordinær norskundervisning. Etter forvaltningsloven kan slik undervisning gis etter enkeltvedtak på skolen, med utgangspunkt i en vurdering av den enkeltes språklige ferdigheter. I 2005 var det nærmere 30 000 elever som mottok undervisning etter læreplanen i Norsk som andrespråk. En nylig gjennomført evaluering tyder på at ordningen har en rekke utfordringer blant annet med ulik praksis mellom kommunene, for lav kompetanse blant lærerne og manglende kartleggingsverktøy. Dette har medført at omtrent halvparten av elevene som følger læreplanen i Norsk som andrespråk, aldri kommer over i ordinær norskundervisning<sup>37</sup>.

Elever med nedsatt funksjonsevne har også individuelle rettigheter etter opplæringsloven. Når det gjelder selve opplæringen, er det slått fast i lovens formålsbestemmelse at opplæringen skal være tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger. Bestemmelsen omfatter tilfeller der elever med nedsatt funksjonsevne har behov for opplæring som er individuelt tilpasset. Dersom behovet for tilrettelegging er mer omfattende, er retten til spesialundervisning aktuell, jf. kapittel 5 i opplæringsloven. Kravene til elevenes skolemiljø og det fysiske miljøet er også regulert i loven. Det alminnelige kravet er at det i planlegging, bygging, tilrettelegging og drift blir tatt hensyn til tryggheten, helsen og trivselen og læringen til eleven.

Skolen og dens fysiske lokaler (klasserom, bibliotek osv.) er grunnopplæringens viktigste læringsarena. Imidlertid har hjemmet til den enkelte elev også alltid vært involvert i læringsaktivitetene, særlig gjennom praksisen med hjemmelekser. I senere år har også organisert leksehjelp bidratt til å sette søkelyset på hjemmet som læringsarena<sup>38</sup>. I del II av Kunnskapsløftet *Prinsipper for opplæringen* understrekes derfor hjemmets betydning for elevens motivasjon og læringsutbytte<sup>39</sup>.

Digitale læringsplattformer (LMS) kan ses som en tredje læringsarena i tillegg til skole og hjem, eller som et verktøy som kan gjøre bruken av de fysiske læringsarenaene mer fleksibel. I 2005<sup>40</sup> hadde 17 prosent av grunnskolene og 96 prosent av de videregående skolene anskaffet digitale læringsplattformer. Det er for tiden rask utvikling på feltet, og det er grunn

<sup>36</sup>Se St.meld. nr. 16 (2006-2007) "...og ingen sto igjen", kap. 3.2.2.

<sup>37</sup>Rambøll (2006): "Evaluering av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen".

<sup>38</sup>I St.meld. nr. 16 (2006-2007) "...og ingen sto igjen" varsler Regjeringen at det fremover skal utvikles og iverksettes leksehjelpsordninger.

<sup>39</sup>Samarbeidet mellom skole og hjem er arbeidsfeltet til Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG). FUG ble opprettet i 1976 etter opplæringslovens § 11-9, og er et rådgivende organ for Kunnskapsdepartementet. FUG driver utadrettet virksomhet overfor foreldre med barn i grunnskolen og ivaretar foreldrenes interesser i skolesammenheng.

<sup>40</sup>Utdanningsdirektoratet (2005): "Kartlegging og rapport av utstys- og driftssituasjonen i grunnopplæringen".

til å tro at flere har anskaffet slike verktøy siden 2005, og at mange vil anskaffe det i tiden som kommer. En nylig gjennomført studie viser at anskaffelse av digitale læringsplattformer kan være et viktig skritt på veien mot økt fleksibilitet og læringsutbytte, men at dette krever strategisk satsning på den enkelte skole, og dessuten er svært avhengig av lærernes kompetanse<sup>41</sup>.

### Voksne i grunnopplæringen

En gruppe som har særlig stort behov for fleksibilitet i grunnopplæringen, er voksne. Fra august 2000 har voksne, født før 1978 og uten fullført videregående opplæring, rett til slik opplæring dersom de har norsk grunnskole eller tilsvarende. Fra august 2002 fikk også voksne som trenger det, rett til grunnskoleopplæring. Det er hhv. kommunene og fylkeskommunene som er ansvarlige for å tilby grunnskole og videregående opplæring til voksne. Undervisningen skal tilpasses den enkeltes behov når det gjelder tid, sted og innhold, og kan gis gjennom det offentlige skoleverket, gjennom fjernundervisningsinstitusjoner eller på arbeidsplassen.

Per 1. oktober 2006 mottok rundt 11 000 voksne ulike typer grunnskoleopplæring. 4363 voksne fikk grunnskoleopplæring etter opplæringslovens §4A-1. Av disse tilhørte 3135 personer språklige minoriteter. Videre var det 6575 voksne som fikk undervisning etter opplæringslovens §4A-2, om rett til spesialundervisning på grunnskolens område. Av disse hadde 362 personer minoritetsspråklig bakgrunn.<sup>42</sup> Den høye andelen språklige minoriteter kan indikere at ordningene brukes til å løse andre utfordringer i kommunene enn det som var tiltenkt i Kompetansereformen.

Når det gjelder voksne i videregående opplæring, er det usikkerhet knyttet til statistikkgrunnlaget, men det anslås at deltakelsen har vært rundt 20 000 de siste årene<sup>43</sup>. Cirka tre fjerdedeler av disse får opplæring spesielt organisert for voksne. Av denne gruppen oppgir to tredjedeler at faglig nivå, tid og sted for undervisningen har vært tilpasset deres nivå. Halvparten mente at tempoet var tilpasset behovet<sup>44</sup>. Omtrent 16 prosent deltar i ordinær undervisning, og 8 prosent benytter private ordninger. Hele 70 prosent av deltakerne er kvinner<sup>45</sup>. Tilbud på videregående nivå som gis av ulike studieforbund, er ikke inkludert i tallene.

Voksne som har rett til videregående opplæring, har også rett til å få sin realkompetanse vurdert, for dermed å få avkorting av utdanningen i forhold til denne. Dette representerer en viktig form for fleksibilitet i forhold til brukerens reelle læringsbehov. En undersøkelse viser imidlertid at bare 36 prosent av voksne deltakere i videregående opplæring har gjennomført en slik realkompetansevurdering.<sup>46</sup> Mer om dette i kapittel 3.

Hvorvidt den faktiske deltakelsen av voksne i grunnopplæring står i forhold til det reelle behovet i voksenalderen, er vanskelig å vurdere ut fra foreliggende informasjon. I forbindelse med Kompetansereformen gjennomførte Norsk Gallup i 1997 en undersøkelse som viste at ca. 265 000 ønsket seg videregående opplæring. Man må dermed kunne si at en årlig deltakelse på rundt 20 000 er lavere enn forventet. Videre undersøkelser må vise om det

---

<sup>41</sup>Utdanningsdirektoratet (2006): "Digitale læringsplattformer i grunnopplæringen".

<sup>42</sup>Grunnskolens informasjonssystem (GSI): <http://www.wis.no/gsi/>

<sup>43</sup>Utdanningsdirektoratet (2005): "Utdanningsspeilet".

<sup>44</sup>Vox (2004): "I videregående som voksen".

<sup>45</sup>Utdanningsdirektoratet (2005): "Utdanningsspeilet".

<sup>46</sup>Ibid.

var forventningene som var for høye, eller deltakelsen som har vært for lav – eller begge deler.

Hvorvidt fleksibiliteten er god nok, har vi også begrenset informasjon om. Som nevnt er tilfredsheten med tilpassingen relativt god blant dem som deltar i videregående opplæring. Vi har ikke informasjon om hvorvidt de mange som er i målgruppen, men som *ikke* deltar, synes tilretteleggingen passer med deres behov, eller om manglende tilrettelegging kan være én forklaring på det som kan synes som en relativt lav deltakelse.

### Høyere utdanning

Universiteter og høyskoler har de siste årtiene opplevd økt etterspørsel totalt sett, og også etter fleksible løsninger av ulike slag. Med spredt bosetningsmønster er *fjernundervisning* en av de viktigste formene for fleksibilitet norsk høyere utdanning kan tilby. I tillegg er den spredte institusjonsstrukturen av betydning – med flere studiesteder og også studiesentre utenom universitetenes og høyskolenes ordinære studiesteder. Flexibilitet kan som nevnt over også bety tilrettelegging for ulike brukergrupper. I den sammenhengen er det verd å merke seg at universitetene og høyskolene etter lov om universiteter og høyskoler er tillagt ansvaret for studentenes læringsmiljø. Dette ansvaret gjelder også overfor studenter med funksjonsnedsettelse. Av loven går det frem at institusjonene "så langt det er mulig og rimelig" skal legge til rette for et tilrettelagt og fleksibelt arbeidsmiljø, utformet etter prinsippet om universell utforming.

Norsk høyere utdanning er karakterisert blant annet ved en spredt institusjonsstruktur – med mange høyskoler, ofte spredt på flere studiesteder, og med en flora av studiesentre i tillegg<sup>47</sup>. OECD har kritisert oss for å spre ressursene for tynt utover til å bygge opp og bevare bærekraftige fagmiljøer, senest i en landgjennomgang i forbindelse med en pågående undersøkelse om høyere utdanning<sup>48</sup>. Imidlertid kan man argumentere for at denne strukturen har bidratt til å eliminere forskjellene i geografisk bakgrunn mht. rekruttering til høyere utdanning – fra 1992 til 2002 gikk forskjellen i tilbøyelighet til å ta høyere utdanning for unge fra by- og landområder ned fra 10 til 2 prosent. I mai 2006 oppnevnte Regjeringen et eget utvalg for å se nærmere på strukturen i høyere utdanning.<sup>49</sup> Med hensyn til fjernundervisning er det en del som benytter slike tilbud for å kunne gjennomføre en førstegangsutdanning, men de har likevel størst betydning for etter- og videreutdanning (EVU).

I 1990 ble det etablert et statlig organ for å stimulere de høyere utdanningsinstitusjonenes arbeid med fleksibel utdanning. Norgesuniversitetet (før 2004: SOFF<sup>50</sup>) gir prosjektmidler, gjennomfører evaluering og skaper møteplasser og bidrar til erfaringsdeling innenfor feltet.

Fjernundervisningstilbudet har økt sterkt i takt med utviklingen av IKT-støttet læring. Den vanligste modellen kombinerer fysiske studiesamlinger med bruk av teknologi. I tillegg inngår nå IKT i regulær campusundervisning, og ved utgangen av 2004 hadde alle statlige og

---

<sup>47</sup>Som eksempel kan nevnes Studiesenteret.no, som er et nettverk av studiesentre, med 40 deltakende kommuner fra Finnmark i nord til Vest-Agder i sør. Det tilbyr virtuell formidling av undervisning som gis av de høyskolene som er partnere i foretaket. Undervisningen ved studiesentrene er en blanding av direktesendte forelesninger, lokalt gruppearbeid og egenstudier.

<sup>48</sup>OECD Thematic Review of Tertiary Education, Norway Country Note, september 2006.

<sup>49</sup>Utvalget for høyere utdanning (Stjernø-utvalget) skal gi anbefalinger om den videre utviklingen av universitets- og høyskolesektoren i Norge i et tidsperspektiv på 10-20 år. Utgangspunktet er universitetenes og høyskolenes rolle som sentrale samfunnsinstitusjoner som skal bidra til landets økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Utvalget skal avgi sin innstilling i desember 2007.

<sup>50</sup>Sentralorganet for fjernundervisning.

større private læresteder anskaffet digitale plattformer for kursadministrasjon og læring (LMS).<sup>51</sup> Når det gjelder mer avansert bruk av IKT i undervisningen, er dette i ferd med å utvikle seg parallelt med at lærestedene og fagmiljøene utvikler sin egen kompetanse innenfor pedagogisk bruk av IKT.

Etter- og videreutdanningsstudenter har gjerne et særlig stort behov for fleksibilitet, for å kunne kombinere studiene med arbeid eller andre forpliktelser. I perioden mellom 1998 og 2005 har antallet registrerte EVU-studenter<sup>52</sup> i Norge fluktuert mellom 120 000 og 143 936 studenter<sup>53</sup>. Det er imidlertid vanskelig å måle det nøyaktige omfanget av EVU-aktiviteten ettersom alt fra dagskonferanser til mastergrader tilrettelagt for personer i arbeid inngår i disse tallene.

EVU-kursene omfatter et bredt spekter av fag og emneområder og kan være rettet mot individer eller virksomheter. Tilbudene varierer fra kurs som ligger tett opp til regulær undervisning ved instituttene, til skreddersydde kurs til spesifikke målgrupper. EVU-studentene som gruppe er eldre enn studenter som følger regulære studieprogrammer; de har enda høyere kvinneandel; og de har høyere utdanningsnivå enn gjennomsnittet for befolkningen<sup>54</sup>. Undersøkelser<sup>55</sup> tyder på at den sosiale rekrutteringen til studier som er tilrettelagt for voksne studenter, er bredere enn rekrutteringen til regulær campusutdanning for ungdom i 20-årene. Bildet av gjennomsnittsstudenten i fleksible utdanningstilbud tyder på at slike opplegg møter intensjonen om at fleksible studietilbud skal bidra til livslang læring.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at det ikke alltid er enkelt å skille mellom etter- og videreutdanningsstudenter og ordinære studenter statistisk sett. Selv om enkelte høyskoler rapporterer om så mange som 50 – 80 prosent EVU-studenter, kan vi anta at det foregår en de facto underrapportering av disse studentene. Særlig ved universitetene tar mange studenter enkeltemner som tilhører de ordinære studieprogrammene, enten for å supplere eller fullføre tidligere utdanning eller for å få tilleggskompetanse. Mange av dem som er registrert som ordinære studenter på hel- eller deltid, vil derfor oppleve seg selv som videreutdanningsstudenter. Den svært sammensatte studentpopulasjonen i høyere utdanning er en indikasjon på det vanskelige i å skille strengt på ordinær førstegangsutdanning og især videreutdanning. Den kan også tolkes som en indikasjon på at systemet har en ganske høy grad av fleksibilitet, men kanskje også at kravene til fleksibilitet vil øke ytterligere i de kommende årene.

### Studieforbundene

Det finnes 19 offentlig godkjente studieforbund i Norge, og disse har over 400 medlemsorganisasjoner. Studieforbundene hadde til sammen 600 000 registrerte deltakere<sup>56</sup> i 2005, fordelt på rundt 43 000 kurs. Studieforbundene tilbyr både kompetansegivende

---

<sup>51</sup>Når det gjelder deltakelse i fjernundervisning og desentralisert undervisning generelt i høyere utdanning, har antallet økt fra ca. 15 000 studenter i 2001 til ca. 21 000 studenter i 2005. Av de 21 000 i 2005 deltok 12 000 i fjernundervisning som nettstudenter, mens resten deltok i desentralisert undervisning. De frittstående fjernundervisningsinstitusjonene hadde til sammenlikning 5700 nettstudenter på høyere nivå i 2005.

<sup>52</sup>Dvs. studenter registrert ved universiteter og høyskoler, samt antall studenter eller kursfullføringer på høyere nivå gjennom studieforbund og de frittstående fjernundervisningsinstitusjonene.

<sup>53</sup>Norgesuniversitetet: <http://norgesuniversitetet.no/artikler/2005/deltakelse-UH>

<sup>54</sup>For nærmere informasjon, se <http://norgesuniversitetet.no/seksjoner/prosjektanalyser>

<sup>55</sup>Evalueringen av Sveriges Nätuniversitet "Uppföljning av Sveriges nätuniversitet 1 og 2 – Tilgjengelighet, rekruttering og extra ersättning". Höskoleverkets rapportserie 2004: 30 og 2005: 49 og NIFU-STEP-notatet *Hvem er de nye studentene* (Næss, T. og Støren, L.A., 2006).

<sup>56</sup>En person som deltar på flere kurs, registreres flere ganger.

utdanning og kurs som er ubundet av pensum. Estetiske fag og håndverksfag utgjør om lag halvparten av de kursene som tilbys. Kvinner utgjør 57 prosent av deltakerne, og det er en økning i andel deltakere over 50 år. Kursene er av ulik varighet, med et gjennomsnitt på 2,5 timer. Det har vært en betydelig nedgang i antall kurs de siste årene, men antall deltakere har ikke sunket i samme omfang.

#### Frittstående fjernundervisningsinstitusjoner

Frittstående fjernundervisningsinstitusjoner har lenge spilt en viktig rolle i å tilby fleksibel utdanning til voksne. Blant de største frittstående fjernundervisningsinstitusjonene i Norge er NKI og NKS. NKI-stiftelsen hadde 11 739 kursfullføringer i 2005, fordelt på ca. 450 kortere eller lengre studier og kurs. Undervisningen gis gjennom brev, Internett og også delvis gjennom klasseundervisning. NKS tilbyr etter- og videreutdanning via Internett og brev. NKS er en av skolene i Campus Kristiania, og hadde 3257 kursfullføringer i 2005. Det samlede antall kursfullføringer i regi av frittstående fjernundervisningsinstitusjoner er nesten halvert i perioden 2000-2005<sup>57</sup>. Statstilskuddet er redusert i samme periode, men ikke på en slik måte at det kan forklare nedgangen i aktiviteten. Det behøves videre utredning for å vurdere dette.

#### Opplæring innenfor kriminalomsorgen

Opplæringsmyndighetene har siden 1969 hatt opplæringsansvaret for innsatte i fengsel som omfattes av de samme rettigheter etter opplæringsloven som andre innbyggere. 7,2 prosent av de innsatte har ikke fullført grunnskole, og 38 prosent har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Det er med andre ord stort utdanningsbehov blant innsatte i norske fengsel. 54,3 prosent av de innsatte har ønsker om utdanning. Skoletilbudet følger ordinær årsplan for skoleverket. I forhold til soningstid samsvarer dette ikke alltid med de innsattes behov. Særlig for innsatte med korttidsdommer er dette en utfordring.

### **Utfordringer**

#### *1. Tilpassing av grunnopplæringen for voksne*

En kunnskapsnasjon preget av mangfold krever også mangfold av organisasjons- og arbeidsformer. Den relativt lave deltakelsen i grunnopplæring for voksne kan indikere at det er behov for å arbeide videre med å tilpasse undervisningsoppleggene.

#### *2. Norskopplæring for minoritetsspråklige elever*

Særskilt norskopplæring for minoritetsspråklige elever har ikke fungert godt nok. De fleste minoritetsspråklige elever har mottatt særskilt undervisning i norsk etter læreplanen Norsk som andrespråk. Undersøkelser viser at mange har fulgt læreplanen gjennom hele skolegangen. Det er også mange eksempler på at elever på feil grunnlag har fått opplæring etter denne læreplanen, og at deres norskferdigheter har vært undervurdert. Mange har opplevd dette som diskriminerende, og det har ført til at mange har fått en for dårlig opplæring. Utfordringen er å gi elevene tilpasset opplæring både i norsk som et redskapsfag og i kunnskapsfaget norsk. Slik det er i dag, mister mange minoritetsspråklige barn mye av undervisningen fordi de ikke kan nok norsk til å følge med i fagene.

#### *3. EVU-tilbud rettet mot privat sektor*

En relativt liten andel av universitetenes og høyskolenes EVU-tilbud er i dag rettet mot bedrifter og ansatte i privat sektor. Selv om det har vært en utvikling på dette området i senere år, er det fremdeles et uutnyttet potensial for institusjonene i å henvende seg til det private

---

<sup>57</sup>SSB: [www.ssb.no/emner/04/02/50/fjernund/tab-2006-05-15-06.html](http://www.ssb.no/emner/04/02/50/fjernund/tab-2006-05-15-06.html)

markedet. Private bedrifter og deres ansatte vil på sin side ha mye å tjene på å nyttiggjøre seg bedre den kompetansen som universitetene og høyskolene representerer.

#### *4. Relativt svake insentiver for satsning på EVU i UH-sektoren*

Finansieringssystemet i UH-sektoren gir i dag ikke uttelling for etterutdanningstilbud, siden disse ikke gir studiepoeng. For videreutdanning gis det uttelling, men potensialet for produksjonen av studiepoeng er relativt lite sammenliknet med de regulære studietilbudene. Samtidig er ikke arbeid med EVU meritterende for det vitenskapelige personalet på samme måte som forskning og regulær undervisning. I sum kan disse forholdene føre til at EVU ikke blir tilstrekkelig prioritert ved institusjonene.

#### *5. Behov for økt IKT-kompetanse blant ansatte i grunnopplæringen*

For å komme videre med å gjøre IKT til et fleksibelt verktøy i grunnopplæringen er det nødvendig med styrket IKT-kompetanse blant lærerne.

#### *6. Finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning*

En utfordring Buer-utvalget pekte på, men der det bare i begrenset grad ble utviklet nye tiltak gjennom trepartssamarbeid og -forhandlinger under Kompetansereformen, var finansiering av livsopphold for ansatte som tar utdanningspermisjon. Det er lagt til rette for lån- og stipendordninger gjennom Statens lånekasse for utdanning, men det ble ikke etablert den typen ordninger med lønnstilskudd, læringskonto eller liknende som kunne føre til vesentlig redusert økonomisk risiko ved EVU for den enkelte<sup>58</sup>.

### **Innsatsområder**

#### *1. Fastsettelse av kompetansemål i grunnopplæringen*

Med Kunnskapsløftet utvikles det nye læreplaner med tydelige kompetansemål som angir hva den enkelte skal kunne etter endt opplæring. Skoleeiere, skoler og lærere må selv definere hvordan kompetansemålene best kan nås, og utarbeide tilpasset undervisningsopplegg til ulike målgrupper. Tydelige mål og stor frihet i organiseringen legger til rette for bedre fleksibilitet i opplæringen.

#### *2. Utredning av studieforbundenes rolle*

Høsten 2006 ble det oppnevnt et utvalg (Tron-utvalget) som skal vurdere studieforbundenes rolle for arbeidsliv og samfunn. Regjeringen ønsker å styrke studieforbundene som utdannings- og opplæringsaktør. Utvalget skal rapportere til departementet innen 1.9.2007.

#### *3. Styrking av norskopplæringen for minoritetsspråklige*

Til skolestart høsten 2007 vil en ny nivåbasert læreplan, Grunnleggende norsk, erstatte læreplanen i Norsk som andrespråk. Det vil også bli innført en ny nivåbasert læreplan i morsmål. Videre utarbeides det standardisert kartleggingsmaterieell som skal gjøre det lettere å avgjøre om eleven er klar for å delta i ordinær norskundervisning. Det lages også veiledningsmaterieell for lærere som skal undervise i Grunnleggende norsk, og et etterutdanningstilbud for disse lærerne. I St.meld. 16 (2006-2007) "...og ingen sto igjen" foreslår Regjeringen å fastsette minoritetsspråklige elevers rettigheter i en egen lovbestemmelse.

---

<sup>58</sup>Som en del av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) ble det i 2005 gjort enkelte forsøk med slike finansieringsordninger.

#### *4. Mer kunnskap om opplæring for minoritetsspråklige*

Det er nødvendig med mer kunnskap om innholdet i, kvaliteten på og ikke minst omfanget av morsmålsopplæring og opplæring i norsk som andrespråk for å kunne vurdere nærmere hva som kan gi den optimale språkopplæringen for minoritetsspråklige. Innen 1. april 2007 vil det derfor bli lagt frem en kunnskapsoversikt som skal sammenfatte eksisterende forskning på området.

#### *5. Styrking av grunnopplæringen for voksne*

I St.meld. 16 (2006-2007) ”...og ingen sto igjen” foreslår Regjeringen å invitere KS og andre aktører til et samarbeid for å styrke grunnopplæringen for voksne. Det foreslås også å utrede ansvarsforholdene for voksenopplæringen i kommuner og fylkeskommuner – og å se dette i lys av Regjeringens arbeid med forvaltningsreformen. Opplæringslovens bestemmelse om at bare voksne født før 1978 har rett til videregående opplæring, foreslås fjernet og erstattet av en aldersgrense på 25 år.

#### *6. Utredning av UH-sektorens arbeid med EVU*

I mandatet til utvalget som nå utreder UH-sektoren (Stjernø-utvalget), heter det at utvalget skal ”vurdere tiltak for å sikre at strukturen av universiteter og høyskoler (...) imøtekommer voksnes behov for etter- og videreutdanning på høyere nivå blant annet ved bruk av IKT-baserte studieopplegg og desentraliserte tilbud”.

#### *7. Diskriminerings- og tilgjengelighetslovgiving*

Det pågår for tiden arbeid med en diskriminerings- og tilgjengelighetslov som skal gjelde alle med nedsatt funksjonsevne. Denne loven skal sikre likeverd og fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Lovforslaget har bestemmelser om plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) og plikt til individuell tilrettelegging.

#### *8. Skole- og folkebibliotekene som læringsarena*

Utvikling av skolebibliotekene vil bli et viktig tema i departementets publikasjon ”Gi rom for lesing! – veien videre”, som skal lanseres våren 2007. Av St.meld. nr. 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle fremgår det at Regjeringen også ønsker å styrke folkebibliotekene som læringsarena, særlig når det gjelder IKT.



## 5. Karriereveiledning

I vårt moderne samfunn er utdanningstilbudene og deres forhold til karrieremulighetene i arbeidslivet så mange og komplekse at det kan være vanskelig for den enkelte å velge. Karriereveiledning er en tjeneste som tar sikte på å styrke den enkeltes informasjon om, refleksjon over og motivasjon i forhold til valgmulighetene, slik at vedkommende dermed kan treffe informerte og reflekterte valg. Ved å bidra til at hver enkelt treffer gode valg, legger man samtidig til rette for at systemene og markedene innenfor utdanning og arbeid kommer i balanse.

En synteserapport fra 2003 (OECD, Verdensbanken og EU) om karriereveiledning i 36 land<sup>59</sup> konkluderer med at det finnes tre politiske målsettinger for karriereveiledning som er felles på tvers av land og systemer. Veiledningen skal 1) fremme læringsmål og livslang læring, 2) fremme mål for sysselsetting, og 3) fremme sosiale mål (inkludering og likeverd) og hindre frafall. EU<sup>60</sup> og OECD<sup>61</sup> har gjort utdannings- og yrkesveiledning til satsningsområde, og har anbefalt Norge å gjøre det samme.

### Hva er karriereveiledning?

”Karriereveiledning” brukes her som en fellesbetegnelse på tjenester som skal hjelpe individer i alle aldre til å foreta utdannings- og yrkesvalg og til å styre sin egen karriereutvikling. Disse tjenestene kan omfatte skolerådgiving, veiledning på universiteter og høyskoler, i andre opplæringsinstitusjoner, i NAV, i bedrifter og i frivillig sektor. Siden valg av utdanning og karriere er et individuelt anliggende, vil grunnstammen i karriereveiledningen oftest være den individuelle veiledningssamtalen. Andre metoder kan være gruppeveiledning, besøk på studie- eller arbeidssted, trykket og elektronisk informasjon, interesse- og personlighetstester og ulike former for praksis eller utprøving.

I tråd med forskningen på feltet brukes begrepet ”veiledning” i stedet for ”rådgiving”, siden begrepet ”rådgiving” kan tolkes som at rådgiveren har ansvaret for å peke ut kursen, mens ”veiledning” plasserer brukeren i førersetet og legger vekt på individets egne mestringsstrategier og selvstendighet. Begrepet ”karriere” er anvendt for å dekke både utdannings- og arbeidslivsaspektet ved veiledningen. Denne terminologien er i samsvar med begrepsbruken i fagmiljøene nasjonalt og internasjonalt.

### Beskrivelse av status

I Norge har elever i grunnsopplæringen lovfestet rett til ”nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbud og yrkesval, og om sosiale spørsmål” (opplæringsloven § 9-2). Skoleeier har valgfrihet i hvordan retten skal ivaretas, og i måten ordningen organiseres på. Det vanligste er at en eller flere av skolens lærere får rollen som rådgiver. Hvordan rådgivingen/veiledningen utøves i praksis, har man lite systematisk kunnskap om. Ved mange skoler er yrkes- og utdanningsrådgiving organisert sammen med sosialpedagogisk rådgiving.

Utdanningssøkere og studenter har ikke lovfestede rettigheter til veiledning, men de aller fleste universiteter og høyskoler tilbyr utdanningssøkere og egne studenter veiledning om sine egne studietilbud. Alle universitetene og enkelte høyskoler tilbyr også karriereveiledning om

<sup>59</sup>EUF (2003): Review of Career Guidance Policies in 11 Acceding and Candidate Countries. Synthesis Report ([www.trainingvillage.gr/etv/Projects\\_Networks/Guidance/Career\\_Guidance\\_survey/synthesis\\_report.asp](http://www.trainingvillage.gr/etv/Projects_Networks/Guidance/Career_Guidance_survey/synthesis_report.asp)).

<sup>60</sup>Se EUs resolusjon om livslang veiledning: [ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/resolution2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/resolution2004_en.pdf)

<sup>61</sup>Se for eksempel OECD: ”Career Guidance: A Guidebook for Policy Makers”, 2004 ([www.oecd.org/dataoecd/53/53/34060761.pdf#search=%22oecd%20career%20policy%22](http://www.oecd.org/dataoecd/53/53/34060761.pdf#search=%22oecd%20career%20policy%22)).

overgangen til arbeidslivet til studenter som er i avslutningsfasen av studiene. Hvordan veiledningen foregår og hvilken kompetanse veilederne har, finnes det lite dokumentasjon på<sup>62</sup>.

Selv om det ikke er lovpålagt, har NAV i praksis et ansvar for utdannings- og karriereveiledning til arbeidssøkere. Det er foreløpig ikke avklart hvordan den nye organisasjonen skal ivareta ansvaret, men i St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering vises det til fremtidig samarbeid med Kunnskapsdepartementet om dette.

Arbeidstakere er i det vesentligste henvist til det private markedet for karriereveiledning og coaching. Det har lenge vært et privat marked som har tilbudt veiledningstjenester til bedrifter i omstilling (veiledningen har da i særlig grad vært tilbudt de ”overtallige”), men i økende grad ser man nå at det også vokser frem virksomheter som betjener enkeltpersoner.

Når det gjelder veiledning omkring voksnes rett til og muligheter for grunnopplæring, er det kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret. Ansvaret ivaretas mange steder gjennom at det tilbys veiledning i opplærings- og utviklingssentrene (OPUS), ressursentre eller liknende, men for øvrig er det store variasjoner i hvordan veiledningen utøves.

Regionale ”partnerskap for karriereveiledning” er under utprøving i Nordland, Akershus og Telemark som en oppfølging av St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring. Forsøksprosjektene innebærer samarbeid om karriereveiledning mellom fylkeskommune, kommuner, NAV, universitet/høyskoler og partene i arbeidslivet lokalt. Det har vært kanalisert forsøksmidler til de tre prosjektene gjennom Utdanningsdirektoratet, og de øvrige fylkeskommunene har parallelt vært oppfordret til å iverksette egne partnerskap. Vox har nylig gjennomført en undersøkelse som viser at tolv av atten fylker har etablert eller snart vil etablere partnerskap for karriereveiledning. Det er stor variasjon i hvordan fylkene oppfatter partnerskapsmodellen, og i hvordan de tilrettelegger tjenestene. På den bakgrunn anbefaler rapporten fra Vox styrket nasjonal koordinering<sup>63</sup>.

I tillegg til disse tjenestene finnes det flere nettbaserte løsninger som gir informasjon om utdannings- og yrkesveier. Utdanning.no er en portal etablert av Kunnskapsdepartementet som samler nettressurser om utdanning i Norge. Vilbli.no er en informasjonstjeneste for søkere til videregående opplæring, etablert av fylkeskommunene, KS og Utdanningsdirektoratet. NAVs Veivalg og Akademia er nettbaserte veiledningstjenester for henholdsvis søkere til videregående eller høyere utdanning, og studenter på vei fra høyere utdanning til arbeidslivet.

## Utfordringer

Det norske systemet for karriereveiledning har vært gjenstand for flere utredningsrapporter de senere år, blant annet en landrapport fra OECD (2002)<sup>64</sup>, rapporten ”Styrking av yrkes- og utdanningsveiledningen” utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003)<sup>65</sup>, samt ”Gjennomføring i videregående opplæring” (2006)<sup>66</sup> utarbeidet av en bredt sammensatt

<sup>62</sup>Ang. karriereveiledning i UH-sektoren, se Ken Hugo Jørgensen (red.): *Karriereveiledning. En kort innføring i teori og praksis*, Unipub forlag, 2004.

<sup>63</sup>Vox (2006): ”Karriereveiledning og voksne” ([www.vox.no/upload/5804/Karriereveiledning\\_sec.pdf](http://www.vox.no/upload/5804/Karriereveiledning_sec.pdf)).

<sup>64</sup>[www.dep.no/filarkiv/155763/CN\\_Norway.pdf](http://www.dep.no/filarkiv/155763/CN_Norway.pdf)

<sup>65</sup>[www.dep.no/filarkiv/209008/Utdanningsveiledning.pdf](http://www.dep.no/filarkiv/209008/Utdanningsveiledning.pdf)

<sup>66</sup>[www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Rapporter/tiltak\\_bedre\\_gjennomforing\\_vgo.pdf](http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Rapporter/tiltak_bedre_gjennomforing_vgo.pdf)

arbeidsgruppe ledet av Utdanningsdirektoratet. Alle disse rapportene peker på de samme utfordringene:

### *1. Tjenestene i de ulike sektorene er for dårlig koordinert*

Både veilederne og tjenestene de representerer, er for ofte fokusert på den sektoren brukerne befinner seg i, og har for dårlig kjennskap til den/de sektoren(e) elevene/studentene/brukerne skal veiledes over til. Dette gjelder både i forholdet mellom utdanningsnivåene, og i forholdet mellom utdanningssektoren og arbeidslivet. En medvirkende årsak til dette er at hver sektor har en egen yrkesvei for "sine" veiledere, og at det i liten grad er mobilitet av veiledere mellom sektorene. Dette kunne i noen grad vært oppveid gjennom hyppig kontakt, erfaringsutveksling og samordning av tjenestekjedene, men samarbeidet mellom sektorene har så langt manglet stabilitet og langsiktighet.

### *2. Veilederne har for dårlig kompetanse*

I tillegg til ofte å mangle kunnskap om den/de sektorene brukerne er på vei til, er det for mange veiledere som mangler kompetanse i veiledningsmetodikk (samtalepedagogikk, bruk av veiledningsverktøy, psykologiske og sosiologiske perspektiver på valg, osv.). Det finnes enkelte EVU-tilbud i karriereveiledning ved noen høyskoler, men opplæringsaktiviteten står ikke i forhold til behovet. Et annet aspekt er at selv der hvor veilederne har formell kompetanse (for eksempel ved å ha gjennomgått relevant EVU), er miljøet av veiledere for lite til å legge til rette for kontinuerlig kompetanseutvikling.

### *3. Det mangler tilbud til voksne*

Brukere som ikke er tilknyttet grunnopplæringen, høyere utdanning eller NAV, har i dag svært begrensede muligheter for å få karriereveiledning. En 22-årig søker til høyere utdanning må henvende seg til hver enkelt institusjon for å få veiledning, og den veiledningen som da tilbys, er vanligvis knyttet til regler for opptak og generell informasjon om studieprogrammene ved den ene institusjonen. I praksis er det altså ingen nøytral veiledning å få når det gjelder valg av studiested og -program. Voksne arbeidstakere som vurderer et karriereskifte, eller vil etter- eller videreutdanne seg, har også et for dårlig veiledningstilbud i dag. Dette er betenkelig sett i lys av en politikk som har som mål å sikre at eldre arbeidstakere står lengst mulig i arbeidslivet. Hvordan karriereveiledning kan møte utfordringer på arbeidsmarkedet bl.a. knyttet til demografi, er noe av det som for tiden diskuteres hyppig internasjonalt<sup>67</sup>.

### *4. Manglende kunnskapsgrunnlag*

Vi har relativt lite oppdatert informasjon om veiledningstilbudet, behovet, faktisk bruk av og kvaliteten på veiledningstjenestene i Norge. Veiledningstjenestene fanges i dag verken opp i nasjonalt system for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling for grunnopplæringen (Skoleporten), eller i kvalitetssikringssystemene i UH-sektoren. For å komme videre i utviklingsarbeidet på dette feltet er det avgjørende at data om veiledningen innhentes og analyseres. For å forsvare investering i videreutvikling av et offentlig kvalitetstilbud når det gjelder veiledningstjenester, tilpasset ideen om livslang læring for alle, er det viktig å kunne måle resultater og få kunnskap om hva som virker. Det er derfor behov for å definere noen presise nasjonale indikatorer som over tid tillater sammenlikninger mellom tjenester/resultater.

---

<sup>67</sup>Jf. OECDs og EUs ulike aktiviteter. Jf. også f.eks. Australian Journal of Career Development vol 15., no. 3, 2006

## **Innsats fremover**

I St.meld. nr. 16 (2006-2007) ”...og ingen sto igjen”, som behandles av Stortinget i vårsesjonen 2007, varsles det en helhetlig styrking av karriereveiledningstjenestene gjennom følgende tiltak:

### *1. Evaluering av de fylkesvise partnerskapene for karriereveiledning med tanke på landsdekkende implementering*

En tverrdepartemental arbeidsgruppe skal vurdere erfaringene fra de tre forsøksfylkene, og komme med anbefalinger om egnede organisasjonsmodeller og nasjonale føringer. Hensikten med partnerskapene er delvis å koordinere og profesjonalisere de allerede eksisterende tjenestene, delvis å utvikle tilbud til grupper som i dag ikke har et naturlig sted å henvende seg, og dessuten å åpne mulighetene for et mer integrert tjenestetilbud gjennom felles organisering og finansiering.

### *2. Opprettelse av et nasjonalt organ for utdannings- og yrkesveiledning skal utredes*

Siden utvikling av fylkesvise partnerskap innebærer en viss grad av lokal tilpassing, kan det bli behov for et felles koordinerende organ som sikrer sammenheng og likeverdighet i tilbudene. Et slikt organ vil være et ledende kompetansemiljø på feltet og bistå de ulike partnerskapene og sektorene i tilrettelegging av veiledningsarbeidet. I tillegg vil organet utarbeide nasjonale kompetanse- og kvalitetsstandarder for veiledningen, initiere kompetansehevningstiltak, og være faglig inspirator og pådriver for hele praksisfeltet. På grunn av sitt tverrsektorielle virkefelt vil utredningen og en ev. opprettelse av et slikt organ være tverrdepartemental.

### *3. Styrking av rådgivertjenesten i skolen*

Det legges opp til en deling av rådgivertjenesten i to funksjoner: én for sosialpedagogisk rådgiving og én for utdannings- og yrkesrådgiving. Hver av disse funksjonene vil søkes styrket og profesjonalisert gjennom egne kompetansekriterier, presisering av oppgavene og en gjennomgang av ressursituasjonen. Videre skal det vurderes om det skal innføres en individuell utviklingsplan i veiledningen. Det skal også utredes hvordan veiledning kan knyttes til programfag til valg og prosjekt til fordypning.

### *4. Videreutvikling av de nettbaserte tjenestene for karriereveiledning*

Både utdannings- og arbeidssøkere og veiledere er helt avhengige av et godt, objektivt og oppdatert faktagrunnlag om utdanning og arbeidsliv. Utdanning.no og Vilbli.no skal videreutvikles for å kunne imøtekomme dette behovet.

### *5. Systematisk oppfølging av de høyere utdanningsinstitusjonenes arbeid med karriereveiledning*

Institusjonene i høyere utdanning har et eget ansvar for å gi veiledning til søkere og studenter om utdanningene som tilbys og deres karrieremuligheter. Departementet vil følge opp institusjonenes arbeid på dette området.

## 6. Arbeidslivet som læringsarena

Arbeidslivet representerer den viktigste læringsarenaen for voksne arbeidstakere. Det er på arbeidsplassen voksne deltakere *mest* i læringsaktiviteter, målt i tidsbruk, og kompetanseutvikling i arbeidslivet anses også som særlig viktig for den enkelte arbeidstakers mulighet til å beholde en god og stabil tilknytning til arbeidslivet.

Arbeidslivet er også en viktig læringsarena for elever og studenter, gjennom ulike former for samarbeid utdanningssektoren har med bedrifter og offentlige virksomheter. Hensikten med disse samarbeidsformene er blant annet å forberede elevene og studentene på yrkesutøvelse gjennom praksis i realistiske omgivelser. Å bruke arbeidslivet som læringsarena kan også være et virkemiddel for å øke læringsmotivasjonen for elever eller studenter som finner denne læringsarenaen bedre eller mer inspirerende enn klasserommet eller forelesningssalen. Læring i arbeidslivet kan gi elever og studenter tilgang til problemstillinger og læringsressurser som ikke finnes i utdanningsinstitusjonene. For arbeidslivet vil tettere samarbeid med utdanningsinstitusjonene allerede fra grunnopplæringen kunne bidra til økt rekruttering og bedre tilgang på arbeidskraft med relevant kompetanse.

### Status

#### Samarbeid utdanning – arbeidsliv

I forbindelse med Kunnskapsløftet er det innført to nye fag som innebærer bruk av arbeidslivet som læringsarena: programfag til valg på ungdomstrinnet og prosjekt til fordypning i videregående opplæring. Programfag til valg skal bidra til at elevene på ungdomstrinnet får gjøre seg kjent med temaer fra fag fra studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående opplæring. Prosjekt til fordypning skal gi elevene mulighet til å fordype seg i et ønsket fagområde allerede fra første dag i videregående opplæring eller å gjøre seg kjent med ulike fagområder. Begge fagene vil fordre nært samarbeid med lokalt arbeidsliv.

Lærlingordningen i videregående opplæring er den mest etablerte ordningen for læring i arbeidslivet. Fagopplæringen består normalt av to års opplæring i skole og to års opplæring i bedrift, hvorav ett år er verdiskapningstid. Det utdannes lærlinger i et bredt spekter fag, som dekker de fleste sektorene i arbeidslivet. Det er til enhver tid et sted mellom 25 000 og 30 000 lærlinger som får sin opplæring i bedrift.

I forbindelse med Kunnskapsløftet er det avsatt midler til kompetanseheving av alle som har et opplæringsansvar for elever og lærlinger i grunnopplæringen, herunder instruktører i bedrift. Det er en målsetting at kompetansehevingstiltakene for lærere og instruktører skal være felles så langt det er hensiktsmessig.

Innenfor høyere utdanning er det i mange studieretninger fortsatt et sterkt skille mellom utdanning og arbeidsliv. Noen studier har lange tradisjoner med utplasseringer i arbeidslivet, som for eksempel innenfor helsesektoren og lærerutdanningene. Men det er fortsatt behov for å skape større relevans og bedre sammenheng mellom teori og praksis i mange andre sektorer. Med støtte fra det statlig finansierte Kompetanseutviklingsprogrammet har NHO, HSH og NAVO derfor satt i gang et samarbeidsprosjekt for å prøve ut en "lærlingordning" i høyere utdanning, for å se på utfordringer og muligheter i forbindelse med praksisbaserte utdanninger

i tre sektorer. Erfaringene så langt viser at det er behov for tett oppfølging og tilrettelegging for praksisperiodene dersom disse skal bli vellykkede<sup>68</sup>.

### Arbeidstakeres læring på arbeidsplassen

I forhold til de andre temaene som behandles i denne rapporten, skiller læring for arbeidstakere i arbeidslivet seg ut på noen vesentlige punkter. For det første er det arbeidsgiver som ifølge hovedavtalene har ansvar for størstedelen av denne læringen, nemlig den som er begrunnet i bedriftens kompetansebehov. Med dette ansvaret følger også ansvaret for finansiering av læringsaktivitetene. I tillegg er læring for arbeidstakerne et viktig anliggende for de ansattes organisasjoner, og temaet er fra partenes side gjenstand for løpende arbeid og forhandlinger i tillegg til det som ligger i hovedavtalen. Læringen for arbeidstakere i arbeidslivet skiller seg også fra det formelle utdanningssystemet ved at den involverer langt flere og mer varierte aktører på tilbudssiden, med et mye større innslag av for eksempel private kurs-, seminar- og konferanseleverandører.

Omfanget av arbeidstakeres læring på arbeidsplassen kan illustreres av følgende tall: Om lag halvparten av de sysselsatte deltar i kurs, seminarer eller lignende (ikke-formell læring) i løpet av et år, mens ca. 7 prosent deltar i formell videreutdanning. Ca. 60 prosent oppgir å ha læringsintensivt arbeid. Disse tallene har vært forholdsvis stabile i perioden 2003-2006<sup>69</sup>.

Tilbyderne av læringsaktiviteter er som nevnt mange. Den største tilbyderen er bedriften selv, se figur 1.



Det er også store variasjoner i læringsaktivitet mellom ulike bransjer. Ansatte i offentlig sektor deltar mer i formell videreutdanning enn ansatte i privat sektor. Deltakelsen er særlig høy innenfor undervisning, men også i helse- og sosialsektoren og i offentlig forvaltning er det mer vanlig å ta videreutdanning enn i arbeidslivet for øvrig. Ansatte i offentlig sektor har også høy deltakelse i kurs og opplæring, dvs. ikke-formell utdanning. I privat sektor skiller olje, kraft og bergverk seg ut med høy kursdeltakelse, mens primærnæringene og hotell- og restaurantnæringen har lavest deltakelse. Olje, kraft og bergverk og finans, forsikring og annen tjenesteyting er næringer med høy læringsintensitet i det daglige arbeidet, mens hotell- og restaurantnæringen og primærnæringene er minst preget av læring i arbeidet.

<sup>68</sup>Rambøll undersøker for tiden på oppdrag fra Kunnskapsdepartement hvilke former for samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidslivet som er etablert, og omfanget og effekten av disse. Resultatene av denne undersøkelsen vil foreligge våren 2007.

<sup>69</sup>Alle tall fra Fafos Lærevilkårsmonitor, 2006.

Andre viktige ulikheter i deltakelse knytter seg til utdanningsnivå og alder. Generelt er det slik at ansatte med høy utdanning både er mer motivert for og deltar på flere kurs og seminarer, og tar mer formell videreutdanning, enn de med lav utdanning. De høyt utdannede har i tillegg mer læringsintensivt arbeid. Også når det gjelder alder er tendensen klar. Både motivasjonen og deltakelsen synker etter fylte 50 år, markant etter fylte 60.

I et internasjonalt perspektiv kommer Norge forholdsvis godt ut når det gjelder arbeidstakeres læring i arbeidslivet. Når det gjelder deltakelse i ikke-formell læring, er Norge på nivå med de beste i OECD, det vil si de nordiske landene og USA. Også i de andre OECD-landene er det en utfordring at de med lav utdannelse deltar mindre, og det er også i andre land store variasjoner i læringstrykk mellom ulike bransjer<sup>70</sup>.

Beregninger viser at det norske arbeidsliv brukte 44 millioner arbeidstimer på opplæring i 2005, noe som tilsvarer 8,2 milliarder kroner i lønnsutgifter til ansatte under opplæring. Om lag tre fjerdedeler av dette finansieres av virksomhetene<sup>71</sup>. I tillegg kommer utgifter til selve opplæringen, lokaler, reiseutgifter med videre, som det bare finnes usikre anslag for<sup>72</sup>. Dette er store summer, men man kan allikevel stille spørsmål ved om disse investeringene er store nok i et samfunnsperspektiv, eller om vi har en underinvestering i kompetanse i norsk arbeidsliv<sup>73</sup>. Andre interessante spørsmål er om investeringene gjøres slik at arbeidslivet samlet sett får den optimale kompetanseutvikling. Og i siste instans blir spørsmålet om det gjøres nok for å sikre at kompetanseinvesteringene gir utbytte, eller med andre ord om kompetansen tas i bruk.

#### Arbeidstakeres læring – offentlige tiltak

Ettersom arbeidstakeres læring er regulert gjennom avtaler mellom arbeidslivets parter, er det naturlig at staten ikke har samme rolle eller samme styringsambisjoner for læring i arbeidslivet som den har for læringen som foregår i utdanningssystemet.

Allikevel, når læring i arbeidslivet er så avgjørende for den enkelte, og for den samlede konkurransekraften i den norske økonomien, er det viktig for staten å følge dette feltet nøye, og vurdere om den kan spille en indirekte rolle som tilrettelegger for læring i arbeidslivet gjennom ulike incentiv- og støtteordninger, eller gjennom tilrettelegging av rammevilkår. Spørsmålet om det er riktig for staten å gå inn med mer aktiv politikk på dette området, vil avhenge av om det kan godtgjøres at markedsmekanismene av seg selv ikke produserer de samfunnsmessig ønskelige resultater. Hvis staten ut fra en slik betraktning ønsker å spille en mer aktiv rolle, vil det være nødvendig med et tett samarbeid med arbeidslivets parter.

Staten har siden Kompetansereformen bidratt til å styrke arbeidsplassen som læringsarena, kanskje først og fremst gjennom finansiering av Kompetanseutviklingsprogrammet og Program for basiskompetanse i arbeidslivet, og gjennom finansiering av forskningsprosjekter om arbeidslivet som læringsarena.

---

<sup>70</sup>OECD, Education at a Glance, 2005.

<sup>71</sup>Fafo/SSB: Lærevilkårsmonitoren 2006.

<sup>72</sup>Fafo anslo i 2001 at de samlede utgiftene til opplæring i arbeidslivet utgjorde i størrelsesorden 23-31 milliarder kroner (NOU 2001: 11 Fra innsikt til industri).

<sup>73</sup>I Kompetanseberetningens rapport "Livslang læring – mer enn ord?" (2003) pekes det på at faren for underinvestering er stor i et system der arbeidsgiverne sitter med hovedansvaret for finansieringen, samtidig som den enkelte arbeidsgiver ikke kan påregne å få hele utbyttet av investeringen.

Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) har i årene 2000-2006 vært en statlig finansieringsordning med tre hovedmål: å gjøre virksomhetene i stand til å uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov, å legge til rette for samarbeid mellom utdanningstilbyderne og arbeidslivet, og å utvikle etter- og videreutdanning i samsvar med arbeidslivets behov. Målgruppen for programmet har vært hele arbeidslivet, dvs. små og store private og offentlige virksomheter. Både private og offentlige opplærings- og utdanningsleverandører har vært involvert. Programmet har vært en tilskuddsordning som har delfinansiert utviklingsprosjekter i samarbeid mellom opplæringstilbydere og bedrifter. Utviklingsprosjekter som har sørget for at etter- og videreutdanning i større grad kunne skje på arbeidsplassen, har vært prioritert. Programmet har også hatt som mål å gjøre opplæring på grunnskolens og videregående opplærings nivå mer tilgjengelig for voksne. Det er bevilget 329 millioner kroner fra 2000 til 2005 over KDs budsjett. I alt er det gitt støtte til 740 lokale utviklingsprosjekter, herunder 60 spredningsprosjekter som skulle sikre erfaringsoverføring fra vellykkede prosjekter til øvrige deler av arbeidslivet og utdanningssystemet. En forutsetning for å få tildelt midler var at utviklingsprosjektene skulle forankres både hos arbeidsgiver og arbeidstaker i bedriftene.

Evalueringen av KUP er i hovedsak positiv<sup>74</sup>. Hovedkonklusjonen er at KUP har bidratt til å utvikle mange og gode prosjekter og utløst utviklingsarbeid som ellers ikke ville ha blitt satt i gang. Minst 80 000 arbeidstakere har deltatt i opplæring i tilknytning til KUP-støttede prosjekter. Over halvparten av deltakerne har fått formell kompetanse som del av opplæringen. Seks av ti opplæringstiltak vil være tilgjengelige også i fremtiden. 90 prosent av de som har fått opplæring karakteriserer utbyttet som svært eller ganske godt. Mest positive er de som har fått opplæring som er nær knyttet til oppgaver og problemstillinger på arbeidsplassen. Deltakere med kortest utdanning viser seg å ha størst utbytte av opplæring i nye oppgaver. For disse har opplæringen ført til økt selvsikkerhet, større jobbtrygghet og økt motivasjon for videre læring. Deltakere som har fått formell kompetanse som del av opplæringen, oppgir større utbytte enn de som ikke fikk formell kompetanse. Halvparten av de som fikk opplæring, mener ledelsen i bedriften generelt er blitt mer oppmerksom på opplæringsbehovene, mens bare én av fem mener de tillitsvalgte er blitt mer engasjert i opplæring.

Flere av de viktige erfaringene fra KUP ligger til grunn for Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA), som er en statlig finansieringsordning som skal gjøre det enklere og mer økonomisk attraktivt for arbeidsgiver å tilrettelegge for opplæring i grunnleggende ferdigheter på arbeidsplassen. KUP har nemlig vist at mange voksne med manglende grunnleggende ferdigheter foretrekker å heve sin egen kompetanse i forbindelse med jobb snarere enn gjennom skolebasert opplæring.<sup>75</sup>

En viktig offentlig oppgave knyttet til arbeidstakeres læring er å bidra til forskning og erfaringsspredning på feltet. Blant statlig finansierte forskningsaktiviteter om læring i arbeidslivet kan nevnes KUNNE, som gjennomføres av Sintef, og programmet "Kompetanse, utdanning og verdiskapning", som ble administrert av Norges forskningsråd (NFR). KUNNE er en portefølje av forskningsprosjekter om kunnskap og læring i organisasjoner, med særlig vekt på de kollektive aspektene ved kunnskap. KUNNE ble startet i 1997. En tredjedel av midlene er offentlige. NFRs forskningsprosjekt "Kompetanse, utdanning og verdiskapning" har bevilget ca. 11 millioner kroner årlig til ulike forskningsprosjekter i perioden 1996-2002.

---

<sup>74</sup>Fafo (2006): *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000-2006. Sluttevaluering.*

<sup>75</sup>BKA-programmet er nærmere beskrevet i kapittel 2.



I tillegg har staten, blant annet gjennom utvikling av kompetansemiljøer i Vox og Norgesuniversitetet, bidratt til å utvikle kunnskapsgrunnet for videre arbeid med livslang læring og kompetansepoltikk.

## Utfordringer

Departementet ser følgende utfordringer som de viktigste i dagens situasjon:

### *1. Behov for bedret samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv*

Evalueringen av KUP viste at opplæring levert av videregående skoler eller universiteter og høyskoler ble vurdert som for lite relevante for behovene. Dette gjaldt særlig tilbud for de med lavere utdanning. Sammenfallende funn ble gjort både i Kompetanseberetningen og i Lærevilkårsmonitoren. Det vil derfor være et fortsatt behov for å styrke samarbeidet mellom offentlig utdanning og arbeidslivet for å øke relevansen av opplæringstilbudene.

### *2. Lavt utdannede deltar lite i læring*

Dette er et problem av mange grunner. I den grad læring er et gode i seg selv, er det et problem at dette godet blir så ujevnt fordelt. Lavt utdannede har dessuten et *større* behov for læring enn de med høy utdanning når det gjelder å beholde en god og stabil tilknytning til arbeidslivet. I tillegg kan manglende kompetanse blant de lavt utdannede føre til svekket effektivitet for virksomhetene.

### *3. Seniorer deltar lite i læring*

Dersom målet om at flere skal stå lenger i jobb skal realiseres, noe som blir nødvendig blant annet av demografiske grunner, må læringen i arbeidslivet fremover også omfatte ansatte i 50- og 60-årene. Uten tilstrekkelig og relevant kompetanse vil seniorenne enten bli mindre produktive enn sine yngre kolleger, eller de risikerer å falle ut av arbeidsstyrken.

### *4. Svakt "læringstrykk" i deler av arbeidslivet*

Forskning viser at den avgjørende faktor for læringsaktiviteten i arbeidslivet er de samlede krav og forventninger (også kalt "læringstrykket") som arbeidsplassen stiller til den enkelte. Dette læringstrykket varierer sterkt mellom ulike deler av arbeidslivet. I enkelte bransjer og profesjoner bidrar konkurranseforhold, sertifiseringskrav, bedriftskultur eller andre forhold til at den enkelt ansatte opplever krav eller utvikler egenmotivasjon for læring. I andre bransjer eller typer virksomheter er det ikke så stor oppmerksomhet om den enkeltes læring. For eksempel har hotell- og restaurantnæringen bare om lag halvparten så stor andel av de ansatte som opplever sterkt læringstrykk som olje- og kraftindustrien<sup>76</sup>. Det er også verdt å merke seg at ansatte i små og mellomstore (særlig mellomstore) virksomheter deltar mindre i kurs og opplæring enn i de største virksomhetene<sup>77</sup>.

### *5. For lite fokus på anvendelsen av læring*

Det har i senere år vært økt oppmerksomhet om læring i arbeidslivet, men flere forhold bidrar til at oppmerksomheten har vært rettet mer mot *deltakelsen* i læringsaktiviteter enn *effekten* av læringen. Ikke alle læringsaktiviteter bidrar like mye til utvikling av kvalitet og produktivitet i virksomhetene. For eksempel vil en del ikke-formell læring som foregår så skarpt adskilt fra det regulære arbeidet, og i tillegg har en rekke andre målsettinger (sosialt samvær, "belønning" etc.), innebære stor fare for at læringen ikke aktiveres i etterkant, med mindre det

<sup>76</sup>Fafo: Lærevilkårsmonitoren 2006.

<sup>77</sup>Fafo: Lærevilkårsmonitoren 2003.

finnes egne prosedyrer for dette. I den grad læring foregår i et ”vakuum”, med liten praktisk relevans, vil det i noen tilfeller kunne være negativt for virksomhetenes konkurransekraft og den enkeltes motivasjon for videre læring. På dette området mangler vi imidlertid kunnskap. Mer forskning på feltet kan avdekke om det her ligger et utnyttet potensial, og eventuelt indikere hvordan dette kan realiseres.

## **Innsats fremover**

### *1. Basiskompetanse i arbeidslivet*

Programmet Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) styrkes, og vurderes gjort permanent. Se mer om dette i kapittel 2.

### *2. Samarbeid med partene om å styrke opplæringsarbeidet i virksomhetene*

Departementet vil som varslet i St.meld. nr. 16 (2006-2007) ”...og ingen sto igjen” ta initiativ til å utrede insentivordninger for læringsaktiviteten i virksomhetene 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.

### *3. Forskning og statistikk*

Kunnskapsdepartementet arbeider kontinuerlig med videreutvikling av kompetansepolicyen, herunder læring i arbeidslivet. Blant annet planlegges følgende FoU-prosjekter iverksatt:

- norsk deltakelse i Eurostats Third Continuing Vocational Training Study 2006
- norsk deltakelse i Eurostats Adult Education Survey (AES) i 2007
- undersøkelse om hvordan ulike rammevilkår påvirker virksomhetenes investeringer i opplæring

## Avslutning

I tillegg til de fem spesifikke temaene som det er redegjort for i denne rapporten, vil departementet avslutningsvis peke på noen mer generelle og overordnede erfaringer fra arbeidet med livslang læring. Siden nittiårene har Norge kommet et godt stykke på veien mot å gjøre livslang læring til en realitet. Men vi har også støtt på vanskeligheter, og vi er blitt oppmerksomme på strukturelle mekanismer som det vil kreve betydelig innsats å motvirke. Den følgende listen er ikke nødvendigvis uttømmende, men den oppsummerer allikevel noen av de viktigste utfordringene som arbeidet i tiden fremover må ta utgangspunkt i:

### *Frafall*

Det er relativt store utfordringer knyttet til frafall/utenforskap i grunnopplæringen, høyere utdanning og i arbeidslivet.

### *Rettigheter*

Individuelle rettigheter til læring er først effektive når de er godt kjent i brukergruppen og motsvares av et godt utbygd system hos den myndigheten som har lovpålagt ansvar for å tilby læringsaktiviteten.

### *Lavt utdannede*

Det er gjennomgående relativt lav motivasjon for læring blant lavt utdannede, og det er ikke opplagt hvordan den kan økes.

### *Seniorene*

Mange opplever for lite stimulans og støtte til læring, omstilling eller karriereskift på senere stadier i yrkeskarrieren.

### *Uformell læring*

Uformell læring er viktig, men vanskelig å måle og vanskelig å utvikle målrettet politikk for.

### *Samarbeid mellom sektorer*

Det er ikke gode nok virkemidler eller insentiver i utdanningsløpet til å skape gode samarbeidsrelasjoner mellom utdanningsnivåer og mellom utdanning og arbeid.

### *Kunnskapsgrunnlaget*

Vi trenger bedre kunnskapsgrunnlag om behovet for, deltakelsen i og utbyttet av læringsaktiviteter i hele utdanningssystemet.

### *Effekten av læring*

Ved å legge større vekt på den *effekt* læring har når den tas i bruk, kan individene og samfunnet få mer igjen for investeringene i læringsaktiviteter.

Utgitt av:  
Kunnskapsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer av denne publikasjonen fra:  
Departementenes servicesenter  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: F-4235

Print: Departementenes servicesenter 05/2007 - opplag 500