



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 44

(2008–2009)

Utdanningslinja





DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 44

(2008–2009)

Utdanningslinja

Innhold

1	Utdanningslinja – et solidarisk kunnskapssamfunn	5	2.3.11	Mer forskning på fag- og yrkesopplæringen	36
1.1	Kompetansebehovet i et framtidrettet arbeidsliv	6	2.3.12	Ungdom som slutter i videregående opplæring	37
1.2	Utdanning for sosial utjevning	6	3	Kompetanseutvikling og livslang læring	40
1.3	Investering i kunnskap i krisetider.....	7	3.1	Kunnskapsgrunnet.....	41
1.4	Lære mer, trives og mestre	7	3.1.1	Voksne i grunnetopplæring	41
1.5	Muligheter for flere i høyere utdanning	8	3.1.2	Voksne i høyere utdanning	42
1.6	Livslang læring – en ny sjanse til flere	8	3.1.3	Læring i arbeidslivet	43
1.7	Regjeringens samlede kunnskapspolitikk	9	3.2	Innsatsområder	44
1.8	Sammendrag	9	3.2.1	Kompetansepoltiske aktører – roller og samarbeid	44
2	En variert og mer praktisk grunnetopplæring	11	3.2.2	En ny sjanse til voksne med lav utdanning	49
2.1	Kunnskapsgrunnet.....	11	3.2.3	En mer fleksibel grunnetopplæring for voksne.....	50
2.1.1	Større kunnskapskrav i jobbene	11	3.2.4	Stimulere til læring i arbeidslivet	52
2.1.2	Mindre behov for ufaglærte	12	3.2.5	Finansiering av livsopphold for voksne i grunnetopplæringen	54
2.1.3	Sammenheng mellom fullført videregående opplæring og tilknytning til arbeidslivet.....	13	3.2.6	En mer helhetlig realkompetansevurdering på alle nivåer	56
2.1.4	Flere må fullføre videregående opplæring	14	3.2.7	Karriereveiledning – økt profesjonalisering og bedre koordinering	58
2.1.5	Stabil gjennomføring over tid.....	15	4	Fagskolene – sentrale i kunnskapssamfunnet	60
2.1.6	Forskjeller i gjennomføring mellom studieretningene	16	4.1	En fleksibel, yrkesrettet utdanning	60
2.1.7	Forskjeller i gjennomføring mellom fylker	17	4.2	Fagskoler for framtida	61
2.1.8	Frafall og sosial bakgrunn	18	5	Behov for flere høyt utdannede	64
2.1.9	Årsaker til frafall	19	5.1	Kunnskapsgrunnet.....	64
2.2	Iverksatte tiltak for bedre gjennomføring.....	22	5.1.1	Stadig flere med høyere utdanning	64
2.3	Innsatsområder for grunnetopplæringen	24	5.1.2	Vekst i ungdomskullene - konsekvenser for høyere utdanning ...	66
2.3.1	Tettere oppfølging av den enkelte elev og lærling	24	5.1.3	Frafall og gjennomføring i høyere utdanning	69
2.3.2	Et mer variert og praktisk ungdomstrinn.....	25	5.2	Innsatsområder	70
2.3.3	En mer relevant opplæring	26	5.2.1	Alle skal ha like muligheter til høyere utdanning	70
2.3.4	En fleksibel opplæring	28	5.2.2	Kapasitet i høyere utdanning	71
2.3.5	Praksisveier i fag- og yrkesopplæringen.....	29	5.2.3	Gjennomføring og frafall	73
2.3.6	Fellesfagenes rolle i yrkesfaglig opplæring	30	5.2.4	Undervisning i universitets- og høyskolesektoren.....	73
2.3.7	Samarbeid skole–arbeidsliv.....	32	5.2.5	Samarbeid, arbeidsdeling og faglig konsentrasjon	75
2.3.8	Læreplasser	33	5.2.6	Relevant utdanning: samarbeid med arbeidslivet	75
2.3.9	Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen	35			
2.3.10	Internasjonalt samarbeid	36			

5.2.7	Klarere skille mellom yrkesbachelor og akademisk bachelor.....	78	6.3	utdanningsvalg?.....	88
5.2.8	Bedre kunnskap om utdanningskvalitet, relevans og læringsutbytte	79	6.3.1	Innsatsområder	90
5.2.9	Fleksibel utdanning	80	6.3.2	Ny satsing på realfag	90
5.2.10	Fleksible innganger til høyere utdanning	83	6.3.3	Helseutdanningene.....	92
6	Samsvar mellom utdanning og arbeidslivets behov	85	6.3.4	Lærerutdanningene	93
6.1	Innledning	85	6.3.4	Informasjon til den enkelte elev, lærling og student.....	93
6.2	Kunnskapsgrunnlaget.....	85	6.3.5	System for framskrivinger av arbeidslivets kompetansebehov	94
6.2.1	Realfaglig kompetanse.....	85	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	96
6.2.2	Kompetansebehovene innenfor helse- og omsorgssektoren	86	7.1	Generelle tiltak.....	96
6.2.3	Lærerkompetanse og rekruttering til læreryrket	87	7.2	Grunnopplæringen.....	96
6.2.4	Ungdommens utdanningsvalg	87	7.3	Høyere utdanning og fagskoler	96
6.2.5	Hva påvirker ungdommens		7.4	Voksnes læring.....	96
			Vedlegg		
			1	Litteraturliste	98



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 44

(2008–2009)

Utdanningslinja

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 12. juni 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Utdanningslinja – et solidarisk kunnskapssamfunn

Å gi alle gode muligheter til å ta utdanning er en hovedstrategi for å utvikle det norske velferds-samfunnet. Utdanning er også svaret på utfordringer som velferdssamfunnet står overfor i dag. Flere må fullføre utdanning for å komme i arbeid og ha et trygt ståsted i arbeidslivet.

Å satse på forskning og utdanning vil være viktig i økonomisk sammenheng, men kunnskap og utdanning er også et velferdsgode i seg selv.

Grunnleggende ferdigheter er viktig for at mennesker skal ha kontroll over sitt eget liv og mestre hverdagen sin. Utdanning stimulerer til demokratisk deltakelse, kulturell utvikling og til den enkeltes selvfølelse og identitet. Vi trenger mer kunnskap og kompetanse både for å møte utfordringer i samfunnet og å utvikle oss som mennesker.

Norge står overfor mange krevende oppgaver. Økende samhandling og konkurranse globalt, store miljø- og fattigdomsproblemer i verden og nasjonale velferdsoppgaver vil kreve oppdatert og ny kunnskap dersom vi skal kunne skape et godt samfunn og bidra til en mer rettferdig og bærekraftig verden. Norge lever i stor grad av næringer som krever høykompetent arbeidskraft. Slik vil det være også i framtida.

Arbeidslinja er en bærebjelke i den rødgrønne regjeringa. Men arbeidslinja betyr ikke det sam-

me som den gjorde tidligere. I kunnskapsnasjonen Norge er det stadig færre jobber som ikke krever videregående eller høyere utdanning. For å lykkes med arbeidslinja må vi først lykkes med utdanningslinja. Det er ekstra viktig å investere i utdanning i krisetider.

For å lykkes i å tilby alle en utdanning og derigjennom en trygg plattform for livet videre, må faktorer som i dag fører til sosiale skjevheter, mangel på motivasjon og frafall rettes opp. Frafall og sosiale skjevheter er i dag et problem på alle nivåer i utdanningssystemet. Regjeringen vil styrke utdanningssystemets evne til å motvirke sosiale forskjeller og legge grunnlag for livslang læring gjennom nye tiltak i grunnskolen, videregående opplæring, fagskolen, høyere utdanning og i den formelle og uformelle delen av voksenopplæringen.

Regjeringen legger vekt på tidlig innsats som en hovedstrategi for å sikre alle en god utdanning og forhindre frafall. Dette innebærer både å satse i tidlig alder, og å sette inn tiltak tidlig når problemer viser seg gjennom utdanningsløpet. Grunnlaget for denne strategien ble lagt i St. meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring, og ble videreutviklet i st. meld. 31 (2007–2008) Kvalitet i skolen. Hvordan barnehagene systematisk kan bidra til tidlig innsats er

tatt opp i den nylig fremlagte barnehagemeldingen, jf. St. meld. nr. 41 (2008–2009).

For første gang fremmes en stortingsmelding som omhandler helheten i samfunnets kompetansebehov, og drøfter hvordan strategiske utfordringer i møte med disse skal håndteres.

Til grunn for meldingen ligger blant annet NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida*, NOU 2007:11 *Studieforbund – læring for livet* og NOU 2008:3 *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*.

1.1 Kompetansebehovet i et framtidsrettet arbeidsliv

De menneskelige ressursenes andel av nasjonalformuen har økt betydelig de siste 25 årene, og utgjør nå rundt 80 prosent. Det er befolkningens kompetanse som utgjør den viktigste faktoren for vekst. For at norske bedrifter skal kunne hevde seg, må utdanningssystemet ha evne til å svare på arbeidslivets behov. Utdanningssektoren skal bidra til å styrke Norge som velferdssamfunn, og hindre framvekst av nye sosiale skiller. Store globale miljøutfordringer krever kunnskap om hvordan vi kan bringe både vårt eget samfunn og verdenssamfunnet i en bærekraftig retning.

Den nordiske modellen med gode velferdsordninger, relativt små lønnsforskjeller mellom høyt og lavt utdannede og et godt samarbeidsklima mellom arbeidsgivere og arbeidstakere er et fortrinn i en verden preget av usikkerhet og økende konkurranse.

Det er ikke mulig å forutse nøyaktig hvilken kompetanse som skal til for å møte utfordringer 20 eller 50 år fram i tid. Det er likevel noen framtidige utviklingstrekk som er relativt sikre. Vi har et kunnskapsbasert og kunnskapsintensivt arbeidsliv. Noen områder peker seg ut ved å stå overfor særlige rekrutteringsutfordringer – som realfagene og velferdsstatens yrker.

Flere jobber vil kreve mer formell utdanning enn i dag, og færre arbeidsgivere vil etterspørre folk med kun den obligatoriske tiårige skolegangen. Befolkningen og arbeidsstyrken blir eldre, og knapphet på arbeidskraft vil være en utfordring også i framtida. Arbeidslivet vil fortsatt være preget av kontinuerlige endringer. En god grunnutdanning og gode tilbud om etter- og videreutdanning vil være nødvendig for å gi trygghet mot utstøting av arbeidslivet.

Tett kontakt mellom utdanningssektoren og arbeidslivet er en forutsetning for at arbeidslivets

behov blir fanget opp og ivaretatt. Regjeringen vil bygge videre på og videreutvikle dagens samarbeidsformer. Det er også en målsetting å gi flere muligheter for tett kontakt mellom skole og arbeidsliv på måter som gir elever og studenter tilgang til innsikt, læring og motivasjon.

Arbeidslivet kan tilby oppdatert kunnskap og utstyr, virkelighetsnære og motiverende oppgaver og prosjekter og realistiske forventninger til elevenes innsats og kunnskapsnivå. Arbeidslivet har også store fordeler av å integrere akademisk kunnskap og forskning i sin virksomhet, utdanningssystemet vinner på å trekke inn arbeidsmåter og erfaringer fra arbeidslivet.

Tettere kontakt med arbeidslivet vil også bidra til at unge velger utdanninger som er i tråd med deres egne ønsker og behov, og med muligheter på arbeidsmarkedet. For at en større andel av ungdomskullene skal fullføre en videregående opplæring, er det også viktig å vurdere praksisnært tilbud for ungdom som trenger noe annet enn tradisjonell skolelæring for å motiveres til fortsatt opplæring.

1.2 Utdanning for sosial utjevning

For å møte både samfunnets og den enkeltes kompetansebehov må ferdighets- og utdanningsnivået i befolkningen styrkes, og vi må videreutvikle et fleksibelt utdanningssystem som kan tilpasse seg en omskiftelig verden. Utdanningssystemet må lykkes bedre enn i dag med å jevne ut sosial ulikhet, slik at alle gis like muligheter og befolkningens samlede talent blir tatt vare på.

NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget* har sett på utviklingen i økonomiske forskjeller over tid, hva som har påvirket den og hvilke tiltak som kan bidra til en jevnere fordeling. Noe av det som har kommet klarest fram, er at barnehager og resten av utdanningssystemet har stor innvirkning på sosiale forskjeller senere i livet. Utvalget foreslår derfor tiltak rettet mot barnehager, frafall og hvordan arbeidsledige gjennom utdanning kan komme tilbake til arbeidslivet.

Norge var tidlig ute med å tilby gratis utdanning til alle. Derfor har vi en høyt utdannet befolkning sammenlignet med mange andre vestlige land, men vi har gjennomgående sosiale skjevheter som vises i ulikheter knyttet til læringsutbytte i grunnskolen, frafall fra videregående opplæring og sosialt skjev rekruttering til høyere utdanning.

Denne stortingsmeldingen fører videre analyser og tiltak fra St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og

ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring og St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. I disse meldingene har regjeringen uttrykt at tidlig innsats og kvalitetsheving gjennom hele utdanningsløpet er nøkkelen til et utdanningssystem som bidrar til sosial utjevning. Det er behov for å stimulere til mer praktiske arbeidsmåter og en tettere kontakt mellom skole og arbeidsliv. Videre vil regjeringen legge til rette for flere veier til fullført videregående opplæring. Både på ungdomstrinnet og i videregående opplæring må utdanningssystemet ta høyde for at elever lærer på ulike måter, trenger å oppleve mestring og å få ulike utfordringer.

Å få folk i arbeid og å opprettholde en høy yrkesdeltakelse er viktige målsettinger for regjeringen. Dersom mange voksne mennesker står utenfor arbeidslivet, legger det et stort press på velferdsordningene og på forsørgelsesbyrden for dem som er i arbeid, samtidig som det fører til knapphet på arbeidskraft. Utdanning og kompetanseutvikling er nøkkelen til å lykkes med arbeidslinja.

1.3 Investering i kunnskap i krisetider

I likhet med resten av verden, er Norge rammet av den internasjonale finanskrisa. Etter en tid med sterk etterspørsel der Norge har opplevd mangel på arbeidskraft, ser vi nå økende arbeidsledighet. Regjeringen fører en aktiv politikk for å begrense veksten i ledigheten. Uavhengig av dagens konjunktursituasjon vil arbeidslivet trenge kvalifisert arbeidskraft i årene som kommer, i mange tilfeller bedre kvalifiserte ansatte enn i dag. Investeringer i kunnskap og oppdatering av kompetanse har en dobbelt funksjon. Ved å satse på utdanning kan vi motvirke de negative effektene av økt arbeidsledighet, samtidig som vi kommer styrket ut når konjunktorene snur.

I tider med økonomisk nedgang kan arbeidsgiverne velge blant flere arbeidssøkere. Arbeidstakere uten formelle kvalifikasjoner står i fare for å miste jobben først og vil ofte være de som sliter mest med å få ny jobb dersom de blir arbeidsledige. Derfor er det nå viktig å se på mulighetene for at de som blir permittert eller som mister jobben, kan få oppkvalifisere seg innenfor yrket sitt, eller forberede seg til et nytt yrke. Det er også viktig å gi tilbud om opplæring til voksne som er i arbeid, men som er sårbare for omstillinger og nedskjæringer.

Erfaringene fra nedgangskonjunktoren i slutten av 80-årene og begynnelsen av 90-årene viser

at høyere utdanning blir mer ettertraktet, og at flere unge søker seg direkte fra videregående opplæring til høyere utdanning når arbeidsmarkedet blir vanskeligere. Samtidig får høyere utdanning flere søkere fra arbeidstakere i alle aldersgrupper som enten har mistet arbeidet, eller ser for seg en vanskelig arbeidssituasjon framover uten mer utdanning. Økt fleksibilitet i høyere utdanning er derfor ett av flere tiltak for å motvirke økt arbeidsledighet i en nedgangskonjunktur, både hos de unge og hos eldre arbeidstakere som trenger faglig fordypning eller omskolering for å kunne forbli yrkesaktive. De som fikk sin utdanning i begynnelsen av 90-årene, under den forrige økonomiske nedgangsperioden, ble etterspurt arbeidskraft da arbeidsmarkedet tok seg opp igjen. Å skaffe seg mer kunnskap kan derfor være en meningsfylt og framtidsrettet måte å skaffe seg et bedre utgangspunkt for yrkesaktivitet i framtida.

1.4 Lære mer, trives og mestre

Regjeringen arbeider for en grunnopplæring som holder høy kvalitet, der alle elever og lærlinger som er i stand til det, fullfører og består videregående opplæring. Norge vil trenge både flere personer med relevant fagopplæring og flere med høyere utdanning. En solid grunnopplæring er derfor en nødvendighet for både samfunnet og den enkelte.

Skolen må legge til rette for at flere kan lære mer, at alle skal trives, og at alle skal oppnå motivasjon gjennom å mestre. Mange tiltak er satt i gang for å styrke kvaliteten i grunnopplæringen og å sørge for en bedre gjennomføring av Kunnskapsløftet. Regjeringen ser behovet for å gjennomføre flere forbedringer i Kunnskapsløftet.

I denne meldingen fremmes forslag som kan bidra til økte valgmuligheter på ungdomstrinnet og en mer yrkesrettet opplæring i fellesfagene innenfor fag- og yrkesopplæringen. Målet med endringene er å legge bedre til rette for en mer praktisk og virkelighetsnær opplæring.

Ungdomstrinnet er en kritisk fase i utdanningsløpet. Ungdomsskolelærere gir ofte uttrykk for at det er et *mentalt frafall* i ungdomsskolen som må bekjempes om vi skal lykkes i å få flere gjennom videregående opplæring. Mange er opptatt av at trinnet ikke må bli for teoritunget, og at opplæringen må bli mer praktisk. Samtidig tilsier framtidens arbeidsmarked at alle elever trenger høy kompetanse og gode teoretiske ferdigheter. Utfordringen består i å legge til rette for varierte

arbeidsmåter i skolen, slik at alle kan lære og alle kan få et godt grunnlag for videre utdanning.

1.5 Muligheter for flere i høyere utdanning

Regjeringen har de siste årene satset på høy kvalitet i alle ledd i utdanningssystemet. Et sentralt siktemål med dette er å styrke utdanningssystemets evne til å kompensere for sosial ulikhet og gi alle like muligheter for en god utdanning. Økt kvalitet er også en forutsetning for å sikre rekruttering til høyere utdanning og tilstrekkelig høy kompetanse i befolkningen. St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* presenterer tiltak for økt kvalitet i grunnopplæringen. St.meld. nr. 7 (2007–2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning* tar for seg kvaliteten i høyere utdanning. St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen* inneholder tiltak for å styrke lærernes kompetanse, noe som er den viktigste faktoren for elevenes læring.

Ungdomstrinnet er en kritisk fase i utdanningsløpet for ungdommen. En for stor andel elever deltar i realiteten ikke i opplæringen. Sviktende motivasjon og svake ferdigheter på ungdomstrinnet er for mange forløperen til et avbrutt løp i videregående opplæring. Så mange som tre av ti har ikke fullført videregående opplæring fem år etter at de startet. Dette er ikke en akseptabel situasjon i et samfunn der fullført videregående opplæring i stadig større grad blir inngangsbilletten til arbeidslivet. Uten bedre gjennomføring i videregående opplæring og bedre faglige resultater hos elevene vil vi få vanskeligheter med å møte arbeidslivets økende behov for høyt utdannet arbeidskraft i framtida.

Samfunnet trenger mer kompetanse, og etablering av flere studieplasser vil bli viktig framover. Dette vil gi samfunnsgevinst på både kort og lang sikt og kan bidra til å motvirke økende arbeidsledighet. Dersom flere tar utdanning nå vil dette være med og løse framtidens kompetansebehov innenfor yrker det vil bli stort behov for.

Høyere utdanning har endret seg enormt i de siste tiårene. Omfanget har eksplodert, nye utdanninger er inkludert, undervisningsformer og grader er endret. Samtidig har nye studentgrupper med nye krav og forventninger kommet til. Stadig større deler av arbeidslivet er avhengige av høyere utdanning. Det er ingen grunn til å tro at denne utviklingen vil stanse. Samspeillet mellom utdan-

ningsinstitusjonene og omverdenen vil bare bli viktigere og utvikle seg videre.

Høyere utdanning står overfor flere utfordringer i årene som kommer. I en periode vil ungdomskullene bli større, og studietilbøyeligheten vil antakeligvis øke, slik at en større del av ungdomskullene fortsetter utdanningen utover videregående opplæring. Overgang fra videregående opplæring til høyere utdanning kan være vanskelig både faglig og sosialt, også innenfor høyere utdanning er det derfor viktig med tidlig innsats for å hindre frafall.

Etter hvert som en større andel av ungdomskullene har gått over i høyere utdanning, har studentgruppen blitt mer mangfoldig. Sammenlignet med 1960-årene, da det kun var rundt 20 000 studenter i høyere utdanning, vil det i dag være en mye lavere andel studenter som har en forskerkarriere som mål for sine studier. Dette stiller andre krav til arbeidsformer og undervisningskvalitet. Det er også større behov for flere karriereveier og opplæringstilbud for unge som går i fag- og yrkesopplæringen. Voksne som trenger mer kompetanse vil ofte ha andre krav og forventninger til utdanningssystemet enn unge studenter. Kompetanseutvikling som er knyttet til arbeidslivets behov er i større grad en forutsetning for at voksne skal finne seg til rette i en opplærings situasjon.

1.6 Livslang læring – en ny sjanse til flere

Det er behov for å tenke nytt om etter- og videreutdanning. Også i den voksne befolkningen vil behovet for å oppgradere kompetansen bli større. Det er viktig at voksne deltar i læringsaktiviteter i det daglige arbeidet og gjennom etter- og videreutdanning. Dette er en forutsetning for å gi levedyktige arbeidsplasser og muligheter for den enkelte til å omstille seg i et omskiftelig arbeidsliv. Livslang læring er en forutsetning for å kunne arbeide fram til oppnådd pensjonsalder og et premiss for å lykkes med arbeidslinja i norsk velferdspolitik. En betydelig andel voksne arbeidstakere har for svake lese- og regneferdigheter til å klare seg godt i arbeidslivet. Særlig voksne som står i fare for å miste arbeidet eller som blir utsatt for nedbemanning, vil ofte trenge ny kompetanse for å unngå å bli støtt ut og måtte gå over på trygd. Regjeringen vil at flere skal få en ny sjanse gjennom gode voksenopplæringstilbud.

Den livslange læringen foregår på mange arenaer. Regjeringen ønsker å videreutvikle de ufor-

melle læringsarenaene, og legge til rette for utdannings- og opplæringstilbud som er tilpasset den enkeltes behov og livssituasjon.

Arbeidslivets organisasjoner er viktige aktører for å sikre kompetansebygging i arbeidslivet. Andre viktige samarbeidsaktører er studieforbundene og andre frivillige organisasjoner. Gjennom NOU 2007:11 *Studieforbund – læring for livet* fikk regjeringen viktige innspill for å styrke studieforbundenes rolle. En ny voksenopplæringslov er allerede fremmet etter forslag fra dette utvalget. Regjeringen ønsker å gi studieforbundene stabile rammebetingelser slik at de kan videreutvikle sin virksomhet.

1.7 Regjeringens samlede kunnskapspolitikk

For å møte framtidens kompetanseutfordringer er det nødvendig å jobbe på tvers av ulike politikkområder, styrke utdanningssystemet, stimulere til økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet og å se det lokale, det regionale og det nasjonale nivået i sammenheng. Regjeringen vil i forbindelse med forvaltningsreformen overføre oppgaver til fylkeskommunene og styrke grunnlaget for regionalt tilpassede løsninger knyttet til kompetanse blant annet ved overføring av ansvaret for fagskolene til fylkeskommunene. Fylkeskommunene har allerede ansvaret for videregående opplæring og regionale utviklingsmidler, og får flere virkemidler til å ta tak i regionale kompetanseutfordringer. Regjeringen vil legge til rette for å videreutvikle det kompetansepolitiske samarbeidet mellom staten og fylkeskommunene.

Denne stortingsmeldingen er en viktig del av regjeringens politikk for et innovativt kunnskaps-samfunn. I 2008 la regjeringen fram en stortingsmelding om innovasjon. Finansdepartementet skisserer de lange utviklingstrekkene i *Perspektivmeldingen 2009*. Denne våren har Kunnskapsdepartementet lagt fram en melding om forskning som fastsetter regjeringens mål for forskningen og Kommunal- og regionaldepartementet har fremmet en stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken. Landbruks- og matdepartementet legger fram en melding om landbruket og klimautfordringene. En stortingsmelding om kvalitet i barnehager ble nylig lagt fram. Disse meldingene trekker fram god tilgang på kompetent arbeidskraft og en omstillingsdyktig arbeidsstyrke som viktige forutsetninger for bærekraftig utvikling, innovasjon, verdiskaping og regional utvikling.

1.8 Sammendrag

Behovet for arbeidskraft med bare grunnskoleutdanning er lav og kommer etter alt å dømme til å bli enda lavere i årene framover. At flere fullfører videregående opplæring er derfor viktig, både for den enkelte og for samfunnet. Frafall kan skyldes flere forhold. Særlig utsatt er unge som ikke har fått med seg gode grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen, og problemet er særlig stort i fag- og yrkesopplæringen. Regjeringen vil sette inn flere tiltak for å nå målsettingen om at flest mulig skal gjennomføre en videregående opplæring. Det skal legges opp til en tettere oppfølging av den enkelte elev og lærling. Unge som allerede har falt ut av utdanningen, skal følges opp tettere enn i dag. I tillegg skal opplæringen gjøres mer faglig relevant og virkelighetsnær, og det vil legges opp til større fleksibilitet slik at man i større grad kan ta hensyn til elevens ulike behov. Det skal også satses på et enda tettere samarbeid mellom utdanning og arbeidslivet.

Innovasjon og verdiskaping avhenger av en kompetent og produktiv arbeidsstyrke. Norsk arbeidsliv er i stor grad kunnskapsbasert og stiller store krav til omstillingsevne og innovasjon. Det innebærer at den enkelte arbeidstaker stilles overfor høye krav til kompetanse og til å kunne tilegne seg og ta i bruk ny kunnskap gjennom hele karrieren. Regjeringen mener det er avgjørende med en offensiv politikk for å vedlikeholde og styrke voksnes kompetanse. I et kunnskapsbasert arbeidsliv er det de med lavest utdanning som står i størst fare for å falle utenfor arbeidsmarkedet.

Regjeringen vil spesielt satse på den gruppen voksne som i dag mangler grunnleggende ferdigheter og som ikke har gjennomført videregående opplæring, gjennom å styrke rettighetene til opplæring og utvikle et fleksibelt system som ivaretar de voksnes behov for å kunne kombinere opplæring med arbeid og familieliv. Regjeringen er opptatt av at den kompetansen som den enkelte opparbeider seg gjennom arbeidsliv og deltakelse i frivillig arbeid, skal verdsettes, og vil derfor styrke systemet for realkompetansevurdering på alle nivåer.

Høyere utdanning står overfor en todelt utfordring i tida som kommer. Norge er nå i starten av en periode med store ungdomskull. Samtidig er det sannsynlig at studietilbøyeligheten også vil øke. For å kunne gi et godt tilbud til flere studenter og til en mer mangfoldig studentgruppe vil regjeringen for det første satse på å styrke undervisningen ved universiteter og høyskoler. For det an-

dre vil regjeringen stimulere til et enda bedre samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidslivet. For det tredje skal fleksibiliteten i høyere utdanning videreutvikles slik at flere kan ta gradsutdanninger og etter- og videreutdanninger. Regjeringen er også opptatt av å videreutvikle fagskolen som et godt alternativ til høyere utdanning.

Det er i stor grad interesser og muligheten til å bruke sine evner som styrer ungdommenes karriereønsker og valg av utdanning. Det er verken

ønskelig eller mulig for staten å styre ungdommens valg og dimensjonere utdanningssystemet ut fra framskrivninger om framtidige behov på arbeidsmarkedet. Derimot vil regjeringen arbeide for at det blir bedre kunnskap om arbeidslivets behov, og for at ungdommen skal kunne ta mest mulig informerte valg. For noen viktige fagområder, slik som lærerutdanning, helsefag og realfag, er det i tillegg nødvendig med særskilte tiltak for å stimulere til større interesse og rekruttering.

2 En variert og mer praktisk grunnopplæring

Regjeringen jobber for en grunnopplæring som holder høy kvalitet og hvor mange fullfører og består. Norge vil trenge både flere personer med relevant fagopplæring og flere med høyere utdanning. Behovet for arbeidskraft med bare grunnskoleutdanning er lav og vil bli lav framover.

St. meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* fastsatte tre klare mål for kvalitet i grunnopplæringen:

- Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv.
- Alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet.
- Alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring.

Frafallet i videregående opplæring er i dag uakseptabelt høyt. For at alle skal fullføre, må det arbeides både langsiktig og helhetlig med forebygging i grunnskolen og det må settes inn konkrete tiltak i videregående opplæring. En rekke tiltak er satt i verk, og i denne meldingen foreslår regjeringen flere tiltak som skal styrke den systematiske innsatsen for å få frafallet ned.

Innsatsen mot frafall må starte før elevene er i videregående opplæring. Forskning viser at omlag 20 prosent av elevene i ungdomsskolen har problemer med grunnleggende leseferdigheter, og mange sliter også med andre grunnleggende ferdigheter. På lengre sikt vil andelen gå ned som følge av økt vekt på opplæring i grunnleggende ferdigheter og bedre kartlegging på lavere trinn. Det er et mål at alle elever skal mestre grunnleggende ferdigheter før de går over i videregående opplæring.

Forskningen viser at det som betyr mest for elevenes læring og motivasjon i fagene, er lærernes kompetanse. Regjeringen har lagt opp til et omfattende løft for å styrke kompetansen til lærerne. Skolene har stort handlingsrom når det gjelder valg av metoder og arbeidsmåter. Man-

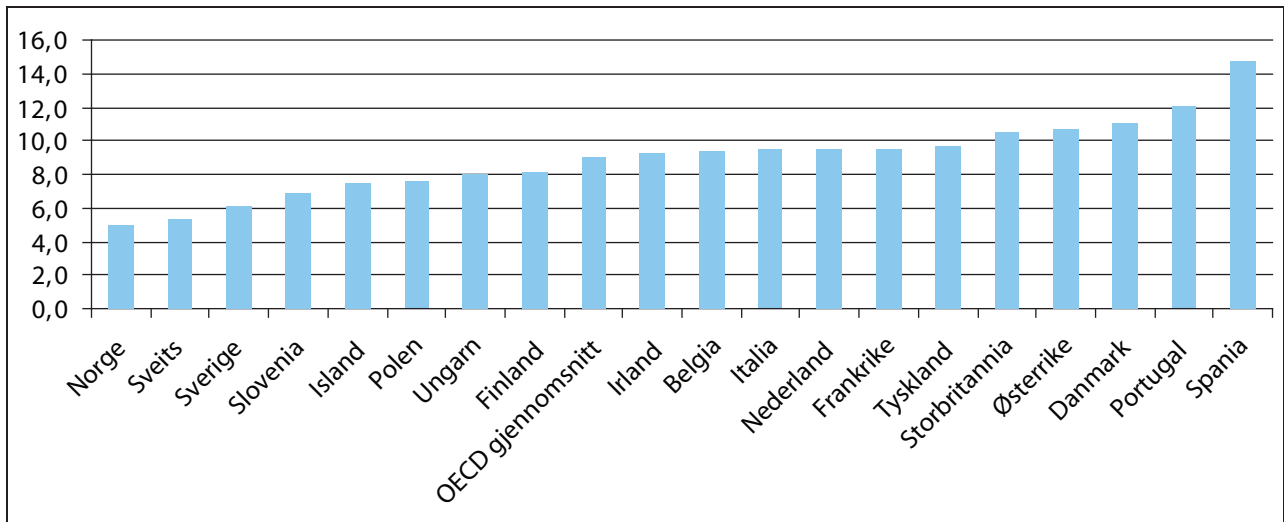
glende ressurser kan begrense dette, men også mangel på kompetanse og kreativitet. Samarbeid med lokalt arbeidsliv, etablering av ungdomsbedrifter og vekt på entreprenørskapsopplæring kan gi både impulser og muligheter for gode og virkelighetsnære arbeidsmåter i opplæringen.

I tillegg til å ruste elevene bedre når det gjelder forkunnskaper og grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen, mener regjeringen det er nødvendig å ta nye grep for å få frafallet i fag- og yrkesopplæringen ned. For å sikre at fag- og yrkesopplæringen holder bedre tritt med utviklingen i arbeidslivet, satte regjeringen ned et offentlig oppnevnt utvalg, ledet av Rolf Jørn Karlsen, som la fram sin rapport i oktober 2008, NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida*. Utredningen har vært ute til offentlig høring, og forslag fra utvalget og høringsinstansenes tilbakemeldinger er behandlet i denne meldingen der det er relevant. Utvalget har foreslått nærmere 80 tiltak som etter utvalgets vurdering skal bidra til at elever og lærlinger kan oppnå et fag- eller svennebrev som svarer til den kompetansen som er etterspurt i arbeidslivet. Tiltak som omhandler voksne i videregående opplæring, omtales i kapittel 3.

2.1 Kunnskapsgrunlaget

2.1.1 Større kunnskapskrav i jobbene

I etterkrigstida har det vært en formidabel vekst i utdanningsnivået i Norge. Andelen med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning har sunket drastisk. I 1950 hadde omtrent 84 prosent av befolkningen over 16 år grunnskoleutdanning som høyeste utdanning, mens rundt 13 prosent hadde gjennomført videregående opplæring. I 1985 hadde rundt 45 prosent grunnskoleutdanning som høyeste utdanning, mens tallet var 30 prosent i 2007. Andelen med videregående utdanning har vært stabil på mellom 40 og 44 prosent mellom 1985 og 2007. I dag starter hele 97 prosent av ungdommene direkte på videregående opplæring etter ungdomsskolen. Likevel viser tall fra OECD at Norge skårer midt på treet når det



Figur 2.1 Yrker som består av enkle og rutinepregede oppgaver og som ikke stiller krav til utdanning (ISCO 9) i utvalgte land. Prosent av arbeidsstyrken i 2006.

Kilde: OECD

gjelder andelen i yrkesaktiv alder som har fullført videregående opplæring.¹

Nedgangen i sysselsetting av ufaglærte henger sammen med sentrale utviklingstrekk i økonomien. Som følge av økt internasjonal konkurranse og arbeidsdeling har norsk næringsliv i de siste tiårene gjennomført omstillinger som har ført til færre ansatte med lavt utdanningsnivå og til økt produksjon av varer og tjenester som krever kvalifisert arbeidskraft. Fra 1974 er andelen sysselsatte i industrien redusert med over 100 000 personer. Effektiviseringer fører til økt automatisering, økt produksjon per ansatt og dermed behov for færre sysselsatte til å utføre rutinemessige oppgaver. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) vil andelen sysselsatte i industrien med kun obligatorisk utdanning (ufaglærte), reduseres ytterligere i årene framover. I 2025 vil om lag 10 prosent av de ufaglærte arbeidstakerne være sysselsatt i industrien. Det er 5 prosentpoeng færre enn i 2004.²

Norge er i dag det landet i OECD med lavest andel av arbeidsstyrken i yrker som består av enkle og rutinepregede oppgaver, og som ikke stiller krav til utdanning (figur 2.1). Samtidig viser undersøkelser av norsk arbeidsliv at bedrifter som utvider sin virksomhet og som øker antallet ansatte, oppretter flest jobber som krever middels eller lang utdanning, mens bedrifter som nedbemanner legger ned flest jobber for dem med lite utdanning.³

¹ OECD 2008a

² Bjørnstad mfl. 2008

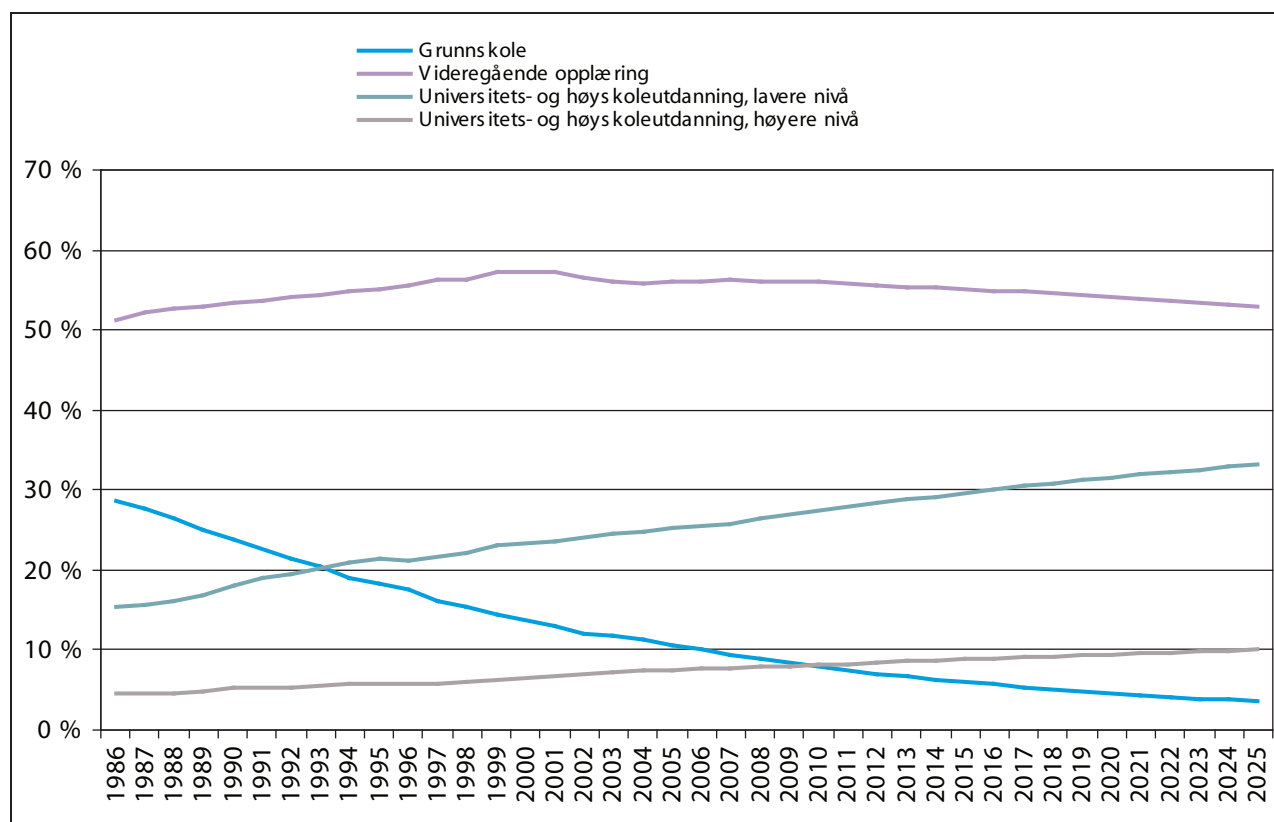
³ Tobiassen og Døving 2006

Generelt kan man si kompetansekravene til ulike yrkesgrupper har økt, og at ufaglærte ikke lenger kan utføre mange av de jobbene de gjorde før. Eksempelvis har stadig strengere sikkerhetskrav og HMS-krav ført til at oppgaver som før ikke krevde formell kompetanse, i dag krever fagbrev. Fag- og yrkesopplæringen var tidligere basert på tradisjonelle håndverksfag og bygg- og industrifag, men med Reform 94 ble flere yrkesgrupper definert som fagarbeidere. Dette gjelder yrker innenfor industri, landbruk og skogbruk, men også renhold, butikk- og omsorgsfag er yrker der mange ufaglærte jobbet tidligere.

Mange ufaglærte har vært sysselsatt i primærnæringene. Andelen sysselsatte i jordbruket har imidlertid gått ned fra nærmere 10 prosent i 1970 til under 2,3 prosent i 2007. I disse næringene har en tradisjonelt vektlagt erfaringsbasert kunnskapsoverføring, selv om myndighetene på landbruksområdet har lagt stor vekt på å bygge opp et landsomfattende landbruksskoletilbud. Sysselsettingen i landbruket går tilbake, og det samme gjør rekrutteringen til naturbruksutdanning og til de tradisjonelle landbruksfagene på universitetsnivå. Videre skjerper myndighetene kravene til varer og tjenester ut fra hensynet til mattrygghet, etisk standard og dyrevelferd i produksjon, miljø og klima.

2.1.2 Mindre behov for ufaglærte

Selv om framskrivninger må benyttes med varsomhet, spesielt de mer detaljerte framskrivingene, er



Figur 2.2 Sysselsetting etter utdanningslengde, 1986–2025, andel av total sysselsetting.

Kilde: SSB

de store utviklingstrekkene som framkommer i framskrivinger relativt sannsynlige. En av de viktigste tendensene i SSBs framskriving av etterspørsel etter kompetanse er at etterspørselen etter arbeidstakere med kun obligatorisk utdanning antakeligvis vil avta markant også i årene framover. Figur 2.2 viser sysselsettingen i ulike grupper etter utdanningslengde. Som det framgår av figuren, har sysselsettingen av personer med kun obligatorisk utdanning, dvs. grunnskole, falt fra om lag 30 prosent i 1986 til 11 prosent i 2004. Tilsvarende har sysselsettingen økt for personer med høyere utdanning og særlig for de med kortere universitets- og høyskoleutdanning. Ettersom andelen med kun grunnskoleutdanning er høyest i de eldste aldergruppene, vil andelen ufaglærte i arbeidsstyrken som helhet synke i årene framover. Dersom ikke flere fullfører videregående opplæring, vil det være et overskudd av ufaglærte i årene som kommer.

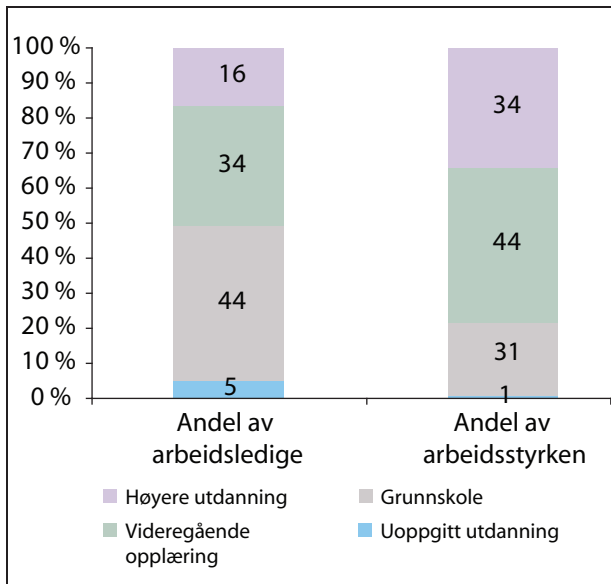
SSB anslår at andelen ufaglærte vil utgjøre 3,5 prosent av de sysselsatte i 2025, mot 11 prosent i 2004 (figur 2.2).⁴ Det vil ifølge SSB være behov for 100 000 færre arbeidstakere med kun obligatorisk utdanning i 2025 enn det var i 2004.

2.1.3 Sammenheng mellom fullført videregående opplæring og tilknytning til arbeidslivet

For den enkelte betyr økte kunnskapskrav at fullført videregående opplæring blir en nøkkel til stabil tilhørighet til arbeidsmarkedet og til videre studier. Personer som har fullført videregående opplæring klarer seg bedre på arbeidsmarkedet enn personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. De fleste som har gjennomført videregående opplæring med studiespesialisering, fortsetter i høyere utdanning.

Undersøkelser viser at personer med fag- og yrkesopplæring har en høyere sysselsetningsgrad enn befolkningen for øvrig, seks år etter at de har

⁴ SSBs framskrivinger viser utviklingstrekk som er i tråd med resultatene fra det europeiske framskrivingsprosjektet Future Skill Needs in Europe initiert av Cedefop. Framskrivingene som er gjort i denne studien, viser at i 2020 vil 31,5 prosent av alle jobber kreve høyere utdanning (graduates and postgraduates, including vocational equivalents), 50 prosent vil kreve utdanning på mellomnivå (upper- and post secondary level, especially vocational qualifications), mens det i 18,5 prosent av jobbene kreves lave kvalifikasjoner, dvs. ingen kvalifikasjoner utover obligatorisk utdanning. Dette siste er en nedgang fra over 30 prosent i 1996.

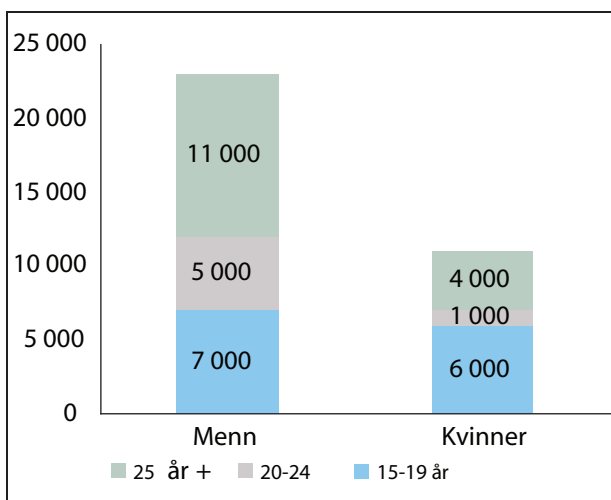


Figur 2.3 Fordeling av utdanning blant arbeidsledige og i hele arbeidsstyrken per 1. kvartal 2009. Prosent

Kilde: SSB

opnådd fagbrev. De fleste fagbrev gir også den enkelte gode muligheter på arbeidsmarkedet. Åtte av ti faglærte mener deres kompetanse gjør det enkelt å søke ny jobb. Rundt sju av ti opplevde å ha bruk for fagkunnskapen de hadde fra fagopplæringen, i sin første jobb.⁵

Tall fra SSB viser at sannsynligheten for å stå utenfor videre utdanning og arbeidsliv allerede



Figur 2.4 Antall arbeidsledige med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning etter kjønn og alder. 1. kvartal 2009.

Kilde: SSB

som ung voksen øker dersom man ikke fullfører videregående opplæring. Blant unge mellom 20 og 24 år som har påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring, står 19 prosent utenfor både arbeid og utdanning, mens kun 5 prosent av unge som har fullført videregående opplæring er i samme situasjon. Det er en klar sammenheng mellom utdanningsnivå og sannsynlighet for å bli arbeidsledig i hele befolkningen. Figur 2.3 viser at om lag halvparten av de arbeidsledige er uten fullført videregående opplæring eller har uoppgitt utdanning.

Det finnes også flere undersøkelser som påviser en sammenheng mellom lavt utdanningsnivå og sannsynlighet for uførepensjonering.⁶ Det er flere årsaker til at lavt utdannede er overrepresentert blant uføretrygdede. Lavt utdannede har ofte enn andre arbeidstakere svake grunnleggende ferdigheter, dårlig helse og fysisk krevende arbeid.

Figur 2.4 viser at det er en stor overvekt av menn i gruppen arbeidsledige med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning. I aldersgruppen 20–24 år er det fem ganger så mange menn som kvinner.

2.1.4 Flere må fullføre videregående opplæring

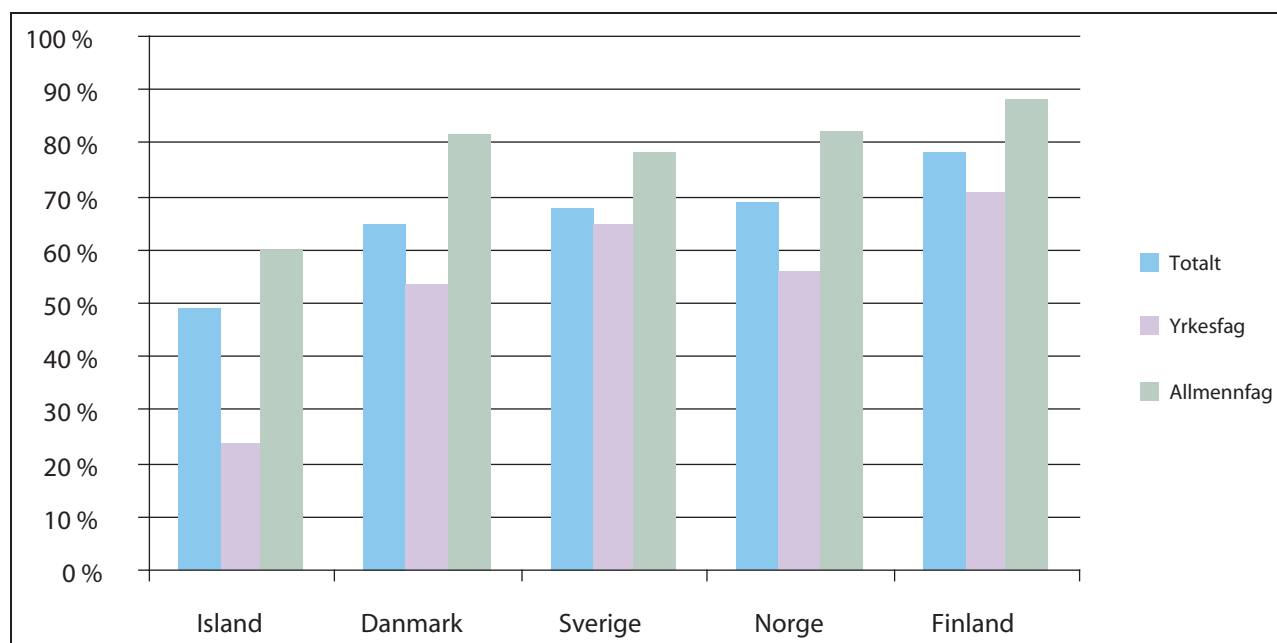
Det er en stor utfordring at et stort antall ungdommer ikke gjennomfører videregående opplæring. Særlig er problemet stort innenfor fag- og yrkesopplæringen. Det er store variasjoner mellom fylkene i hvor stor del av ungdomskullet som fullfører videregående opplæring. De tre nordnorske fylkene har et spesielt høyt frafall.

Nesten alle ungdommer starter i videregående opplæring etter endt ungdomsskole, men bare rundt 70 prosent fullfører med bestått i løpet av fem år. De andre nordiske landene har tilsvarende problemer med manglende gjennomføring.

Figur 2.5 viser at av de nordiske landene kommer Finland best ut på gjennomføringsstatistikken. Der gjennomfører og består 78 prosent i løpet av fem år i videregående opplæring. I Norge, Sverige og Danmark gjennomfører henholdsvis 69 og 68 og 65 prosent av elevene i løpet av fem år, mens under halvparten av de islandske elevene som begynner i videregående opplæring, kommer seg gjennom. Det er bedre gjennomføring på studieforbereidende retninger enn på yrkesfaglige retninger i alle land. Danmark og Norge har bety-

⁵ Anna Hagen mfl. 2008

⁶ Holte mfl. 2000, Krokstad mfl. 2002, Fevang og Røed 2006



Figur 2.5 Gjennomføring fem år etter påbegynt videregående opplæring i nordiske land. Prosent.

Danmark og Finland: Tallene gjelder alle som påbegynte videregående opplæring i 2001 i Norge og Sverige: Alle som påbegynte videregående opplæring i 2002. Island: Alle personer født i 1982, og som har påbegynt videregående opplæring. For alle landene gjelder at fullførtstatus for hver person er målt fem år etter at personen påbegynte videregående opplæring. I Sverige, Danmark og Finland er videregående opplæring hovedsakelig av tre års varighet. I Island hovedsakelig fire år. I Norge tre år med unntak av yrkesfag med lærlingordning (fire år). Kilder: Danmark: Undervisningsministeriet; Norge: Statistisk sentralbyrå; Sverige: Skolverket; Finland: Statistics Finland; Island: Foreløpige tall fra Statistics Iceland

Kilde: Kunnskapsdepartementet

delig lavere gjennomføring blant yrkesfagelevne enn Finland og Sverige.

En del av dem som avbryter videregående opplæring, tar opp igjen skolegangen eller oppnår tilsvarende realkompetanse som voksne. Det gjør at rundt 80 prosent av dem som har startet i et videregående opplæringsløp, etter hvert oppnår kompetanse over terskelverdien.

2.1.5 Stabil gjennomføring over tid

I det følgende presenteres oversikt over gjennomføring i videregående opplæring. I SSBs gjennomføringsstatistikk måles elevenes og lærlingenes kompetanseoppnåelse fem år etter at de begynte i videregående opplæring for første gang. Nesten alle avgangselevne fra grunnskolen søker om opptak til videregående opplæring. SSB deler elevene og lærlingene i fem hovedgrupper etter kompetanseoppnåelse. De som har fullført med studie- eller yrkeskompetanse, deles inn i *fullført på normert tid* og *fullført på mer enn normert tid*. Disse to gruppene omtales i det følgende som gjennomført. De som ikke har gjennomført videregående opplæring etter fem år, deles inn i tre grupper: *fremdeles i videregående opplæring*, *gjen-*

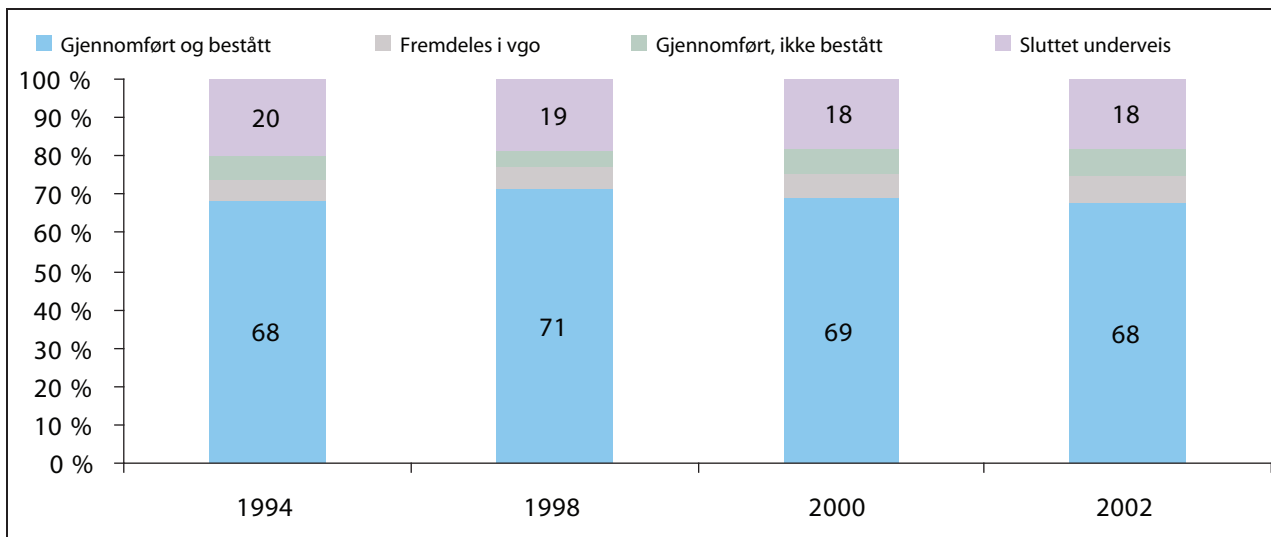
nomført VKII / gått opp til fagprøve uten å bestå og sluttet underveis.

Figur 2.6 viser gjennomføringen av videregående opplæring for fem årskull fem år etter at de begynte i videregående opplæring. Mønsteret er svært stabilt over tid. Rundt 70 prosent i hvert kull oppnådde studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år.⁷ Rundt 20 prosent sluttet underveis.⁸ Resten av elevene hadde enten gjennomført hele videregående opplæring uten å bestå, eller de er fremdeles i videregående skole fem år etter at de begynte.

Også for årskullene som begynte i videregående opplæring fra 2003 til 2006, ser gjennomføringen ut til å være stabil. For alle de fire årskullene er det rundt 80 prosent som har bestått grunnkurs/Vg1 etter ett år i videregående opplæring. Rundt 70 prosent har bestått VKI/Vg2 etter to år i videregående opplæring. Elever på studieforbereidende retninger har sammen med

⁷ Denne gruppen refereres i det følgende til som gjennomført.

⁸ Gruppen som registreres som sluttet underveis, er heterogen. Noen har sluttet uten å bestå noen ting mens mange har bestått både grunnkurs og VKII før de sluttet. Det er også flere av de elevene som registreres som sluttet underveis, som senere kommer tilbake og gjennomfører videregående opplæring



Figur 2.6 Kompetanseoppnåelse fem år etter påbegynt videregående opplæring. Årskull: 1994, 1998, 2000, 2002. Prosent.

Kilde: SSB

elever på medier og kommunikasjon bedre progresjon enn elever på resten av yrkesfagene. Finnmark har den laveste andelen elever med normal studieprogresjon etter ett og to år, men ser ut til å ha en positiv utvikling fra 2002 til 2006. Generelt ser det ut til at 2006-kullet⁹ har noe bedre progresjon etter ett år i videregående opplæring enn de foregående årskullene, men det er for tidlig å slå fast om dette er starten på en oppadgående trend.¹⁰

Mange elever og lærlinger som ikke har gjennomført og bestått videregående opplæring etter fem år, kommer tilbake og gjennomfører senere. Tall fra SSB viser at i underkant av 80 prosent av elevene har gjennomført og bestått etter 10 år. Det er en økning på ca 10 prosentpoeng sammenlignet med andelen som har gjennomført og bestått etter 5 år i videregående opplæring. Det er større økning i andelen som gjennomfører på yrkesfagene enn på de studieforberedende retningene.

2.1.6 Forskjeller i gjennomføring mellom studieretningene¹¹

Figur 2.7 viser at det er store forskjeller i gjennomføring mellom de ulike studieretningene. På yrkesfagene gjennomførte 55 prosent, mens 27 prosent sluttet underveis. Tilsvarende tall for de studieforberedende retningene var 87 og 7 pro-

sent.¹² Musikk, dans og drama hadde høyest andel elever som gjennomførte, og lavest andel som sluttet underveis, henholdsvis 89 prosent og 3 prosent. Trearbeidsfag, mekaniske fag, hotell- og næringsmiddelfag og tekniske byggfag hadde alle under 50 prosent som gjennomførte, og over 30 prosent som sluttet underveis.

På yrkesfagene er det en høyere andel elever som fremdeles er i videregående opplæring fem år etter at de begynte, enn på de studieforberedende retningene. På elektrofag og trearbeidsfag var 14 og 16 prosent av elevene fremdeles i videregående opplæring fem år etter at de begynte.

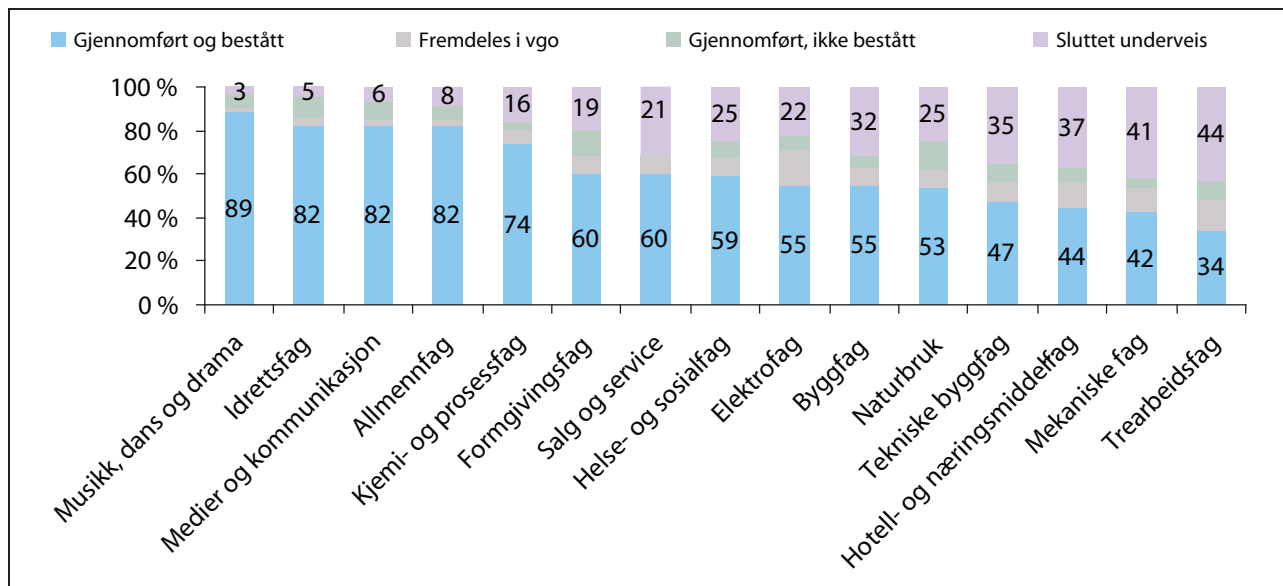
Mange av studieretningene hadde svært få elever. På trearbeidsfag sluttet 44 prosent av elevene som begynte der i 2002. Dette utgjør imidlertid ikke flere enn 87 elever, under 1 prosent av alle som sluttet. På allmenfag var det bare 8 prosent som sluttet. Det utgjør over 1700 elever, eller en

¹¹ Med innføringen av Kunnskapsløftet ble strukturen i videregående opplæring endret. Det som tidligere ble kalt studieretninger, heter nå utdanningsprogrammer. Elever som begynte i videregående opplæring i 2002, fulgte gammel struktur, der de kunne velge mellom tre studieforberedende og tolv yrkesforberedende studieretninger. Med Kunnskapsløftet er antallet yrkesforberedende utdanningsprogrammer redusert til ni

¹² Forskning viser at variasjon i frafall mellom studieretninger i stor grad skyldes ulik elevsammensetning etter karakternivå i grunnskolen. Gjennomsnittskarakterene blant dem som begynner på yrkesfag, er mye lavere enn blant dem som begynner på studieforberedende. Noen yrkesfag har imidlertid høyere sannsynlighet for frafall selv om det kontrolleres for karakternivå i grunnskolen. Det gjelder for trearbeidsfag, hotell- og næringsmiddelfag, elektrofag, mekaniske fag og salg og servicefag

⁹ Kunnskapsløftet ble innført fra høsten 2006

¹⁰ For 2006-kullet finnes bare informasjon om kompetanseoppnåelse etter ett år i videregående opplæring



Figur 2.7 Kompetanseoppnåelse fem år etter påbegynt videregående opplæring. Studieretningsforskjeller. Årskull: 2002. Prosent.

Kilde: SSB

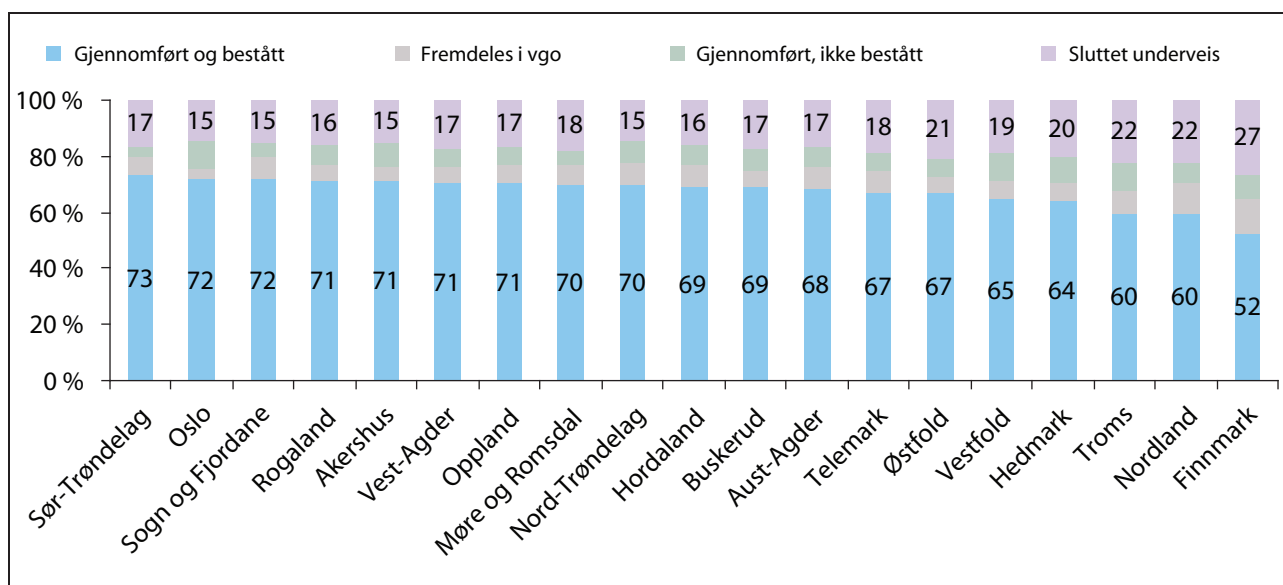
femtedel av alle som sluttet underveis. Bare mekaniske fag hadde flere som sluttet underveis.

2.1.7 Forskjeller i gjennomføring mellom fylker

Figur 2.8 viser at de tre fylkene i nord har den laveste andelen som gjennomførte og den høyeste andelen som sluttet underveis. I Finnmark gjen-

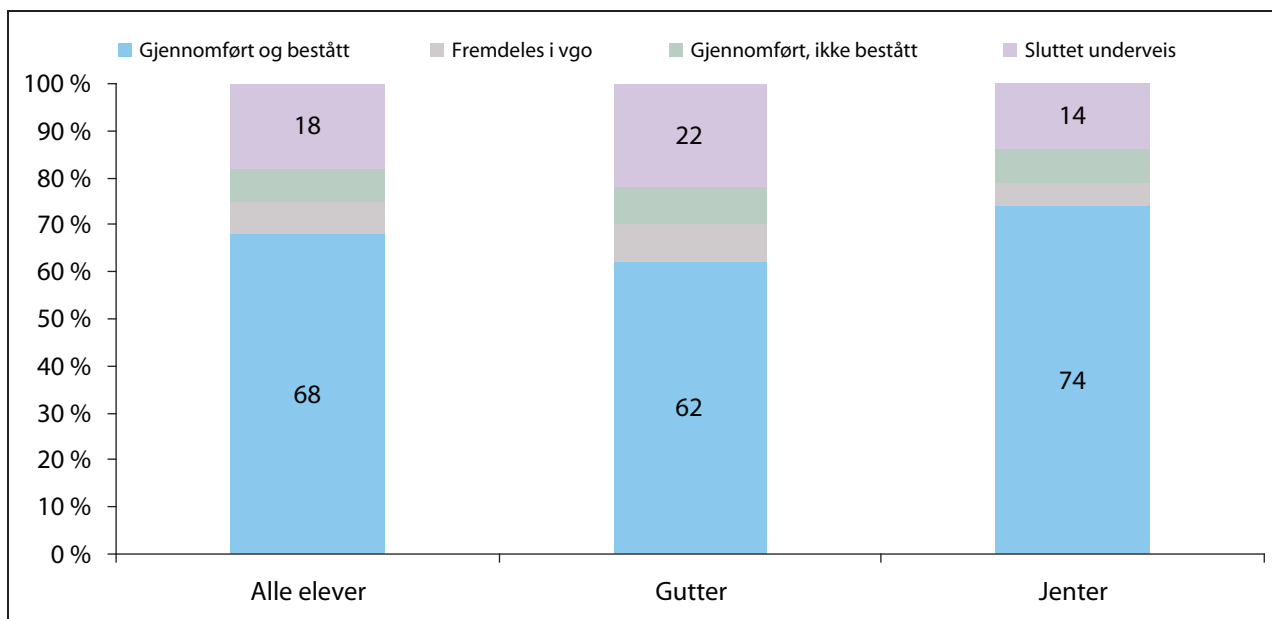
nomfører rundt halvparten av elevene, mens 27 prosent sluttet underveis. I Troms og Nordland gjennomførte 60 prosent mens 22 prosent sluttet.

Forskning viser at forskjellen mellom de tre nordligste fylkene og de andre fylkene ikke forsvinner selv om det kontrolleres for elevenes karakternivå fra grunnskolen og for elevenes familiebakgrunn.¹³ Det ser altså ikke ut til at resulta-



Figur 2.8 Kompetanseoppnåelse fem år etter påbegynt videregående opplæring etter fylker. Årskull: 2002. Prosent.

Kilde: SSB



Figur 2.9 Kompetanseoppnåelse fem år etter påbegynt videregående opplæring etter kjønn. Årskull: 2002. Prosent.

Kilde: SSB

tene i de nordligste fylkene skyldes elevgrunnlaget. Videre finner forskerne at forskjellen i all hovedsak skyldes at mange elever på yrkesfaglige studieretninger i nord har avvik fra normal studieprogresjon, også når det kontrolleres for elevenes karakternivå fra grunnskolen og for elevenes familiebakgrunn. På de studieforbere- dende retningene er det mindre forskjeller mellom de tre nordligste fylkene og resten av landet.

Selv om Finnmark hadde den høyeste andelen elever som sluttet, var det bare 229 frafallselever. Til sammenligning hadde Oslo over 2,5 ganger flere frafallselever enn Finnmark, selv om de hadde den laveste andelen i hele landet, 15 prosent.

2.1.8 Frafall og sosial bakgrunn

88 prosent av elevene med foreldre med lang høyere utdanning¹⁴ gjennomførte i løpet av fem år, mot 45 prosent av elever med foreldre med grunnskoleutdanning. Fem prosent av elevene med foreldre med lang høyere utdanning sluttet underveis, mot 36 prosent av elevene med foreldre med grunnskoleutdanning. Mesteparten av forskjellene mellom elevene forsvinner når man

kontrollerer for skoleprestasjoner fra 10.trinn.¹⁵ Det er imidlertid en sterk sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og skoleprestasjoner i grunnskolen.

52 prosent av innvandrere gjennomførte videregående opplæring i løpet av fem år, mens 31 prosent sluttet.^{16, 17} For etterkommere er tilsvarende andeler 67 prosent og 20 prosent.¹⁸ Det er bare små forskjeller i kompetanseoppnåelse mellom etterkommerne og alle elever sett under ett. Noe av grunnen til at innvandrere gjennomfører i mindre grad enn andre, er at de gjennomsnittlig har foreldre med lavere utdanning, og at de har lavere karakterer fra grunnskolen. Dersom man sammenligner innvandrere og andre elever med samme karakterer fra grunnskolen og like høyt utdannede foreldre, reduseres forskjellene i kompetanseoppnåelse kraftig.¹⁹

Figur 2.9 viser at 62 prosent av guttene gjennomførte videregående opplæring i løpet av fem år, mens 22 prosent sluttet. Tilsvarende tall for jenter er 74 prosent og 14 prosent. Forskjellen på gutter og jenter skyldes i all hovedsak at gutter har dårligere karakterer fra grunnskolen. Når

¹³ Byrhagen mfl 2006

¹⁴ Høyere utdanning over fire år

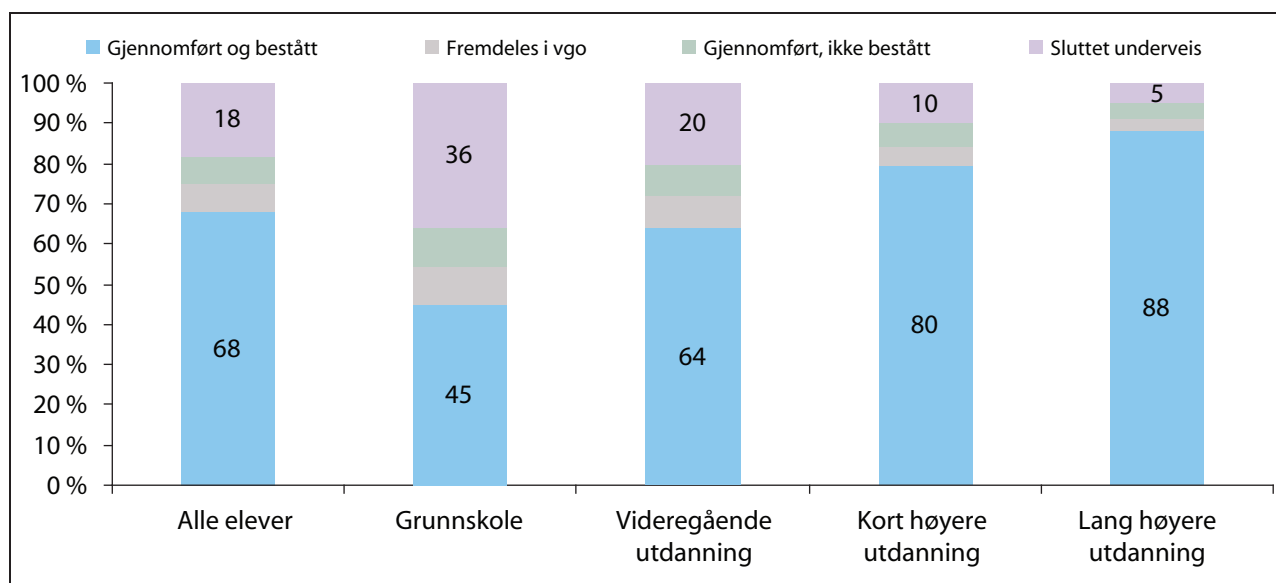
¹⁵ Byrhagen mfl. 2006 og Markussen mfl. 2008

¹⁶ Innvandrere er de som er født i utlandet og har to utenlandskfødte foreldre. Etterkommere er født i Norge og har to utenlandskfødte foreldre

¹⁷ Født i utlandet av to utenlandskfødte foreldre

¹⁸ Født i Norge av to utenlandskfødte foreldre

¹⁹ Byrhagen mfl. 2006 og Markussen mfl. 2008



Figur 2.10 Kompetanseoppnåelse fem år etter påbegynt videregående opplæring, etter foreldrenes utdanning. Årskull: 2002. Prosent.

Kilde: SSB

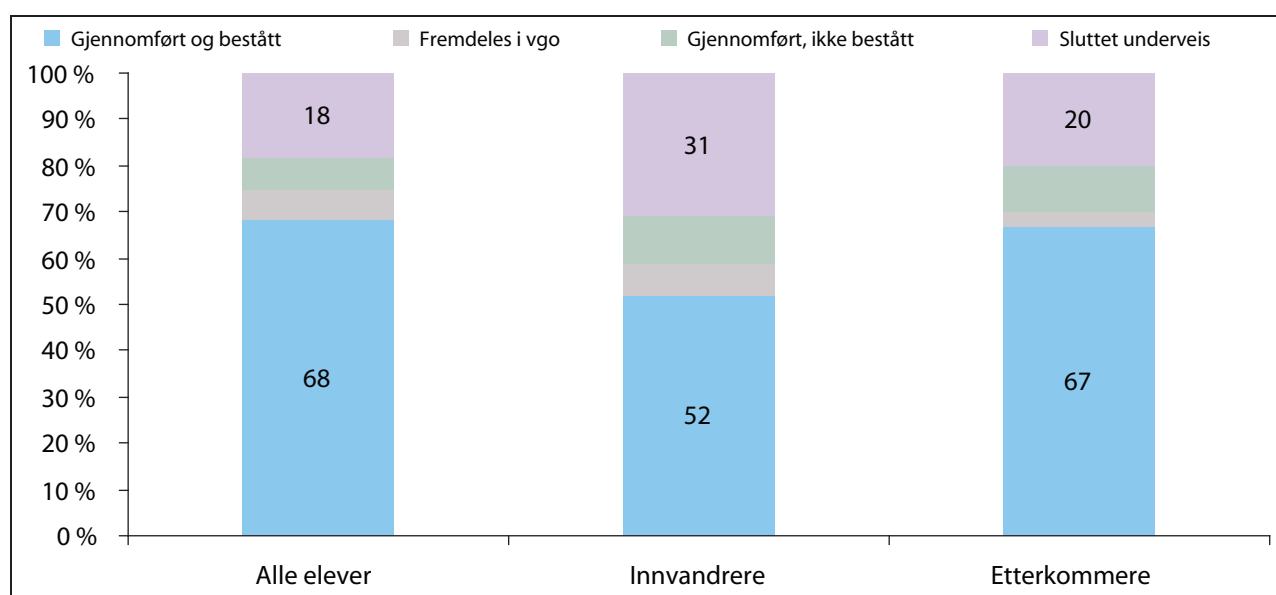
man sammenligner jenter og gutter med like karakterer fra grunnskolen som går på samme studieretning, er det bare små forskjeller i gjennomføringen.²⁰

²⁰ Byrhagen mfl. 2006 og Markussen mfl. 2008. Jenter som går på guttedominerte yrkesfag med høy andel slutttere har like høy eller høyere frafallsprosent enn guttene på disse fagene

2.1.9 Årsaker til frafall

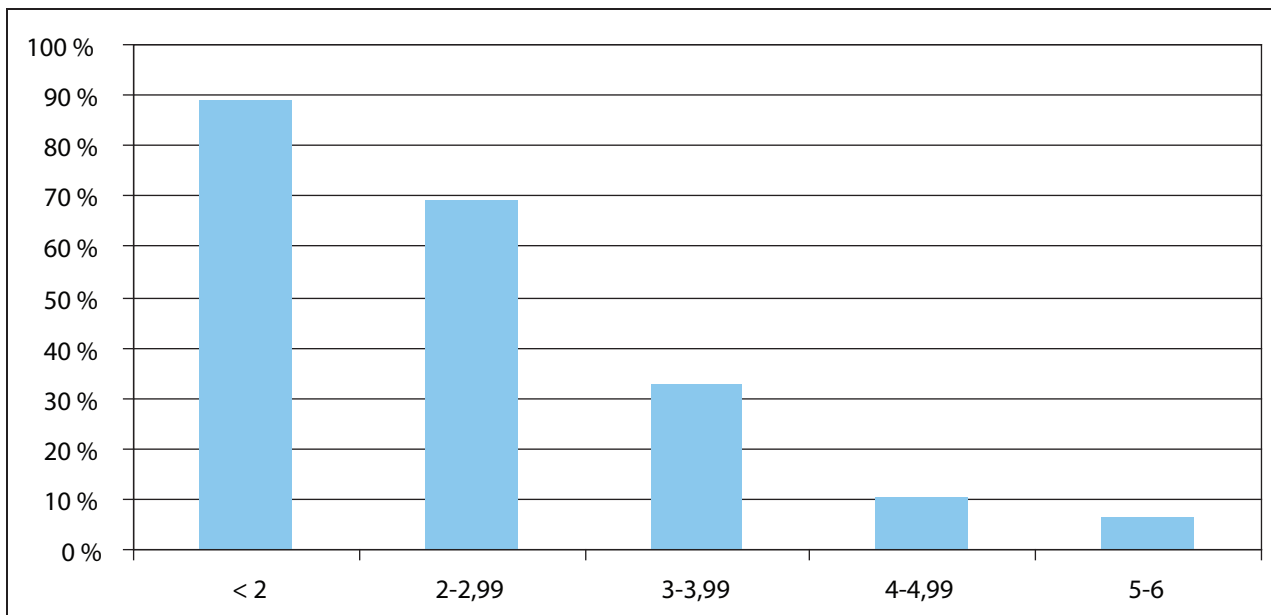
Svake faglige ferdigheter fra grunnskolen betyr mest
Karakterene fra grunnskolen er den faktoren som har absolutt størst betydning for om ungdommene gjennomfører videregående opplæring eller ikke.²¹

²¹ Se for eksempel Markussen mfl. 2008, Byrhagen mfl. 2006



Figur 2.11 Kompetanseoppnåelse fem år etter påbegynt videregående opplæring. Alle elever, innvandrere, etterkommere. Årskull: 2002. Prosent.

Kilde: SSB



Figur 2.12 Andel uten normal studieprogresjon i videregående opplæring høsten 2004, etter gjennomsnittskarakterer fra 10. trinn våren 2002. Prosent.

Figuren er basert på tall fra alle avgangselever i 10. trinn 2002 som begynte i videregående opplæring høsten 2003. Karakterene fra 10. trinn er gjennomsnittet av alle standpunktkarakterene og eksamenskarakterene

Kilde: Byrhagen mfl. 2006

Figur 2.12 viser at nesten ni av ti av dem som hadde under 2 i gjennomsnitt fra grunnskolen, hadde avvik fra normal studieprogresjon 2,5 år etter.²² For elever som hadde gjennomsnittskarakterer mellom 5 og 6, var det bare 6 prosent som hadde avvik fra normal studieprogresjon.

Både nasjonale og internasjonale undersøkelser viser at mange av dem som begynner i videregående opplæring, har svake grunnleggende ferdigheter. Rundt 8 prosent har karakteren 1 eller mangler vurdering i ett eller flere fag fra ungdomsskolen.²³ For de elevene som mangler vurdering eller har karakteren 1 i ett eller flere fag, er gjennomsnittskarakteren 2,85. Gjennomsnittet for alle elevene er 4,1.²⁴ PISA-undersøkelsen fra 2006 viser at i overkant av 20 prosent av norske 15-åringer skåret på det laveste nivået i henholdsvis naturfag, matematikk og lesing.²⁵ Over 40 prosent skåret 2 eller lavere på en skala fra 1 til 6. Andelen av norske ungdommer på lavt nivå har økt fra 2000 til 2006.

²² Avvik fra normal studieprogresjon betyr at de ikke er registrert på kurstrinn 3 høsten 2004. Denne gruppen består av både elever som har sluttet, og elever som har gjort omvalg i løpet av de to første årene i videregående opplæring

²³ Vibe mfl. 2008

²⁴ Vibe mfl. 2008

²⁵ Kjærnsli mfl. 2007.

Innfrielse av førsteønske og fravær

De elevene fra 2002-kullet som fikk innfridd førsteønsket, sluttet i mindre grad enn elever som måtte ta til takke med andre- eller tredjeønsket.²⁶ De med gode karakterer fra grunnskolen har størst sannsynlighet for å få innfridd førsteønsket sitt, men selv når man tar hensyn til det, har innfrielse av førsteønsket selvstendig effekt på sannsynligheten for å slutte. Det er sannsynlig at manglende motivasjon blant elever som ikke får oppfylt førsteønsket, er hovedårsaken til dette.

Det er sammenheng mellom fravær på ungdomsskolen og sannsynligheten for å slutte i videregående opplæring.²⁷ De som sluttet hadde over dobbelt så høyt fravær som elever som i løpet av fem år gjennomførte med studie- eller yrkeskompetanse. De som slutter tidlig i videregående opplæring, utmerker seg med særlig stort fravær på 10. trinn. Blant læringer er det også en sterk sammenheng mellom fravær og sannsynligheten for å slutte. Når man kontrollerer for andre forhold som karakterer på ungdomstrinnet og foreldres utdanning, reduseres effekten av fravær.

²⁶ Markussen mfl. 2008

²⁷ Markussen mfl. 2008

Undersøkelser viser at høyt fravær det andre året i videregående opplæring reduserte sannsynligheten for at læreplassøkere fikk lærekontrakt.²⁸ Andre undersøkelser viser at antall fraværsdager det andre året i videregående opplæring har en signifikant effekt på sannsynligheten for at lærlingene ikke får fagbrev på normert tid.²⁹

Trivsel i grunnskolen

Sammenlignet med elever i andre land trives norske elever på alle trinn generelt svært godt på skolen. PISA-undersøkelsen viser at norske elever ligger klart over gjennomsnittet for OECD-land i trivsel.³⁰ Norske 15-åringer rapporterte også at de følte sterk tilhørighet til skolen. Dette generelle bildet bekreftes også av Elevundersøkelsen, der rundt 85 prosent av elevene svarer at de trives godt eller svært godt på skolen.³¹

Både nasjonal og internasjonal forskning tyder på at elever trives noe dårligere på skolen fra slutten av barnetrinnet og utover på ungdomstrinnet. En stor internasjonal undersøkelse av 11-, 13- og 15-åringer viser at elevene i de fleste land liker skolen mindre jo eldre de blir.³² Mens 38 prosent av alle norske 11-åringer sier de liker skolen veldig godt, gjelder dette bare 20 prosent av 15-åringene. De norske elevene oppgir at de likevel liker seg langt bedre enn sine medelever i de fleste andre land.

Resultater fra Elevundersøkelsen tyder på at norske elever trives noe dårligere på skolen fra 5. trinn og framover mot 10. trinn.³³ Den negative utviklingen i forholdet til skolen utover på ungdomstrinnet kan for noen gi svake resultater og økt sannsynlighet for frafall i videregående opplæring. Det er imidlertid ikke forskning som direkte undersøker sammenhengen mellom lavere trivsel på ungdomstrinnet, svake prestasjoner og senere frafall. Det er heller ikke grunnlag for å si noe om hva som er årsaken til at noen elever får et mer negativt forhold til skolen på ungdomstrinnet. Det dreier seg mest sannsynlig om utvikling av negative spiraleffekter der svake ferdigheter gir lav motivasjon, redusert trivsel og lav selvtillit, som igjen påvirker skoleprestasjonene negativt.

Skoletrøtthet og forventningsbrist i videregående opplæring

I en spørreundersøkelse fra 2006 rettet mot elever som hadde sluttet i videregående opplæring, oppgir halvparten av dem som svarte på undersøkelsen at skoletrøtthet var en av de tre viktigste årsakene til at de sluttet.³⁴ 20 prosent av elevene mente at for mye teori eller at fagene var for vanskelige var viktige grunner til at de sluttet.

Det er gjort få kvalitative studier som undersøker årsaker til at elever slutter i videregående opplæring. I 2005 gjennomførte NIFU STEP rundt 40 intervjuer med elever som nylig hadde sluttet.³⁵ Elevene som ble intervjuet, hadde gått på helse- og sosialfag, byggfag og hotell- og næringsmiddefag, alle studieretninger med høyt frafall. Alle elevene hadde sluttet i løpet av de to første årene i videregående opplæring.

Flere av ungdommene oppga skoletrøtthet som den viktigste grunnen til at de hadde sluttet. For mye teori eller for lite praktisk arbeid ble oppgitt av flere som et av problemene. I intervjuene med ungdommene kom det fram at det ikke bare er fellesfagene som er problemet, men også den store andelen av komplisert yrkesteori i yrkesfagene.

Mangelfull oppfølging

Den andre forklaringen som går igjen fra intervjuene med de 40 ungdommene som hadde sluttet i opplæringen, er manglende oppfølging og støtte til små og store problemer de sliter med. Dette gjelder særlig problemer i relasjoner til andre elever og til lærerne. Det kommer fram at ungdommene har blitt møtt med generell unnfalighet, enten de har hatt faglige problemer, psykiske problemer eller har blitt mobbet og diskriminert.³⁶ Forskerne konkluderer med at nøkkelen til suksess ligger i tett oppfølging og differensiert opplæring tilpasset den enkelte.

Det er ikke gjennomført studier som direkte undersøker sammenhengen mellom psykososiale problemer og gjennomføring av videregående opplæring. Det er imidlertid gjennomført flere studier som sier noe om omfanget av psykiske problemer blant ungdom. Internasjonale studier viser at mellom 10 og 16 prosent av barn og unge har så sterke symptomer på angst, depresjon eller

²⁸ Markussen og Sandberg 2005

²⁹ Helland 2006

³⁰ Kjærnsli mfl. 2004

³¹ Danielsen mfl. 2007

³² World Health Organization 2008

³³ Danielsen mfl. 2007

³⁴ Markussen mfl. 2006. Svarprosenten på undersøkelsen var lav. Dette drøftes i rapporten. Forskerne konkluderer med at det gis et godt bilde av situasjonen for

³⁵ Markussen mfl. 2006

³⁶ Markussen mfl. 2006

spiseproblemer at dette går ut over deres forhold til foreldre, venner og skole.³⁷ Mellom fem og åtte prosent av alle barn og unge antas å ha psykiske sykdommer som krever behandling.³⁸ Utbredelsen av psykiske plager og sykdommer i Norge ser ut til å være ganske lik utbredelsen i andre nord-europeiske land.³⁹

2.2 Iverksatte tiltak for bedre gjennomføring

Regjeringen har satt ned to offentlige utvalg med relevans for denne meldingen. Det ene, Østbergutvalget, skal se på likeverdig opplæring for minoritetsspråklige i barnehagene, grunnopplæringen og høyere utdanning. Utvalget skal vurdere hvordan forholdene kan legges bedre til rette for at minoritetsspråklige barn, unge og voksne i grunnopplæringen sikres et best mulig læringsutbytte. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. juni 2010. Det andre utvalget, Midtlyngutvalget, skal blant annet vurdere i hvilken grad dagens skole sikrer tidlig innsats for barn med særlige behov. Utvalget skal gjennomgå spesialundervisningens plass i norsk skole, herunder organisering, ressursbruk og resultater. Utvalget skal legge fram sin innstilling innen 1. juli 2009. Denne meldingen vil i liten grad gå inn på temaene som de to utvalgene skal utrede, og vil i hovedsak foreslå mer generelle tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Hovedårsaken til frafall i videregående opplæring er at for mange elever har et for dårlig utgangspunkt fra grunnskolen. Nasjonale utdanningsmyndigheter, skoleeiere og de enkelte skoler har i de siste årene intensivert innsatsen for å øke gjennomføringen. Kunnskapsløftet, som ble innført i 2006, har som mål å øke gjennomføringen ved å heve kvaliteten og læringsutbyttet i grunnopplæringen. Hovedgrepene i denne reformen ligger fast.

Tidlig innsats og kvalitetsutvikling

Arbeidet med å få ned frafallet har vært høyt prioritert av regjeringen i hele stortingsperioden.

St.meld. nr. 16 (2006–2007) dokumenterer at en stor andel av de som faller fra i videregående opplæring, går ut av grunnskolen uten å ha tilegnet seg tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter.

Frafallet er derfor ikke bare et anliggende for videregående opplæring. I St.meld. nr. 31 (2007–2008) lanserte regjeringen klare mål for grunnopplæringen med tilhørende indikatorer. Blant annet pekes det på behovet for god kartlegging av elevenes nivå og ferdigheter i fag slik at skoleeiere, skoler og lærere lettere kan sette inn målrettede tiltak. Det ble foreslått en betydelig styrking av den tidlige innsatsen på barnetrinnet, blant annet gjennom å forsterke opplæringen i lesing og regning på 1.–4.trinn, og å innføre kartleggingsopplægg i lesing på 1.–3.trinn. Timetallet på barnetrinnet er også økt i fagene norsk, matematikk og engelsk. Det innføres fra høsten 2009 obligatoriske kartleggingsprøver i videregående opplæring, slik at skolene får et best mulig grunnlag for å tilpasse opplæringen. Departementet vil også forsterke innsatsen med å veilede skoler og kommuner i hvordan resultater fra kartleggingsprøver kan følges opp.

Lærernes kompetanse

Den viktigste faktoren for elevenes læring er lærernes kompetanse. Stortinget har sluttet seg til regjeringens framlegg om endringer i lærerutdanningen. I St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen* legger regjeringen opp til en sterkere spesialisering, både når det gjelder fag og trinn. Regjeringen foreslår også å innføre et nytt fag: pedagogikk og elevkunnskap, med i alt ett års omfang. Faget skal være praksisrettet og forskningsbasert, og det skal bygge på erkjennelsen av at det er behov for lærere som har både god fagkompetanse og evne til å formidle og inspirere.

På ungdomstrinnet er kompetanseforskriften endret slik at nye lærere som tilsettes, må ha minimum 60 studiepoeng når de skal undervise i norsk, engelsk og matematikk. På lengre sikt skal det stilles krav om minimum 30 studiepoeng i øvrige fag. Det er også gitt støtte til en egen ungdomsskolelærerutdanning ved Høgskolen i Vestfold.

Læringsmiljø

At elevene trives med skolens miljø og med læreprosessen, er viktig for deres motivasjon for å lære og for å fullføre videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet arbeider kontinuerlig for at alle elever skal ha et godt og inkluderende læringsmiljø, bl.a. gjennom samarbeid med sentrale nasjonale parter i Manifest mot mobbing og ved å utvikle et program for et inkluderende læ-

³⁷ Costello mfl. 2003

³⁸ Mathiesen mfl. 2007

³⁹ Mathiesen mfl. 2007

rings- og oppvekstmiljø. Dette programmet skal være et overordnet plandokument for arbeidet med læringsmiljøet i grunnopplæringen.

Støtte til lokal kvalitetsutvikling

Kunnskapsløftet – fra ord til handling er et statlig utviklingsprogram som startet i august 2005. Målet med dette utviklingsprogrammet var å bistå skoler i arbeidet med å forbedre elevenes læring og læringsmiljø. Alle prosjektene skulle gjennomføre ståstedsanalyser ved oppstart og avslutning av prosjektet. Ståstedsanalyse baserer seg på tilgjengelige data fra ulike kilder på nasjonalt nivå, blant annet nasjonale prøver, Elevundersøkelsen og frafallsstatistikk. Prosjektene i *Kunnskapsløftet – fra ord til handling* dekker mange aspekter ved frafallsproblematikken, og følges av flere evalueringer som ennå ikke er avsluttet.

Kunnskapsdepartementet har støttet Kommunenes Sentralforbunds (KS) effektiviseringsnettverk der fylkeskommunene blant annet samarbeider om å bedre gjennomføringen i videregående opplæring. KS har innhentet rapporter fra fylkeskommunene for å få en samlet oversikt over arbeidet mot frafall. De fleste fylker har levert rapporter som gir både en situasjonsbeskrivelse, en oppsummering av iverksatte tiltak mot frafall samt en oversikt over planlagte tiltak mot frafall.

Fylkene nærmer seg frafallsproblematikken på ulike måter, og tiltakene er mange. Noen tiltak retter seg mot elevene på ungdomstrinnet, og mot overgangen til videregående skole. Andre er rettet mot den enkelte elev på videregående skole. Fylkene har også tiltak som er satt i verk i samarbeid med eksterne aktører for å hindre frafall. Eksempler på tiltak er karriereveiledning knyttet til faget utdanningsvalg, styrket rådgivning, bedre overganger mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring, tett oppfølging av enkeltelever, alternative løp som for eksempel praksisbrev, styrking av kontaktlærerrollen, foreldresamarbeid, samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten, formidling av læringer gjennom samarbeid med næringslivet eller sommerskole.

Det er flere eksempler fra både skoler og fylker på tiltak som ser ut til å ha positive resultater. Men det gir foreløpig ikke grunnlag for å si noe sikkert om hva som virker og hva som ikke virker. KS trekker fram tett oppfølging av den enkelte som en av fellesnevnerne for tiltak med god effekt.

Nye fag i Kunnskapsløftet

I Kunnskapsløftet ble to nye fag innført. Faget utdanningsvalg skal bidra til helhet og sammenheng i grunnopplæringen og knytte grunnskole og videregående opplæring bedre sammen. Hoveddelen i faget er at elevene skal få *smakebiter* fra videregående opplæring. Formålet med faget er å gi elevene bedre forutsetninger for å foreta riktige valg av opplæring, bidra til økt forståelse av arbeidslivets krav om kunnskap og kompetanse og bidra til å skape grunnlag for entreprenørskap.

Det andre nye faget, prosjekt til fordypning, er obligatorisk for alle elever i Vg1 og Vg2 på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. En av intensjonene er at alle skal få erfaring med innhold, oppgaver og arbeidsmåter som karakteriserer de ulike yrkene innenfor utdanningsprogrammene, slik at det kan bli lettere for elevene å velge utdanningsløp. Derved skal faget bidra til å forhindre feilvalg og senere frafall. I tillegg kan elevene bruke timeene i faget til å ta relevante fellesfag for å oppnå generell studiekompetanse.

Informerte utdanningsvalg

Informerte utdanningsvalg og oppfølging av elevene i overgangen til videregående opplæring kan bidra til å redusere feilvalg og frafall som kommer i forlengelsen av feilvalg. I St.meld. nr. 16 (2006–2007) framgår det at man skal vurdere om en individuell utviklingsplan skal følge elevene gjennom de ulike utdanningsnivåene for å bidra til at eleven foretar reflekterte valg. Det er satt i gang et forsøk med bruk av individuell utviklingsplan, som skal bidra til en systematisk, sammenhengende og målrettet database til bruk for utdannings- og yrkesrådgivning. Utdanningsdirektoratet leder forsøket, som evalueres underveis. Planen er lagt på nettstedet *vilbli.no*, der det er opprettet en database til bruk for den enkelte elev. Den individuelle utviklingsplanen utprøves i tre fylker, Vest-Agder, Buskerud og Troms, i skoleårene 2008/2009 og 2009/2010. Eventuell utvidelse av prosjektet vil bli avgjort i løpet av 2009.

Karriereveiledningen må være mest mulig profesjonell og møte alles behov. For å utvikle strategier og tilbud som oppfyller disse kravene, inngår fylker, kommuner, NHO, LO, Arbeids- og velferdsetaten, KS, Vox og utdanningssektoren avtaler om forpliktende samarbeid gjennom regionale partnerskap for karriereveiledning. Partnerskap for karriereveiledning er nå innført i alle fylker. Partnerskapene er opprettet for å styrke regional koor-

dinering, sørge for samordning og støtte lokale behov i karriereveiledningsarbeidet. Videre skal de være en støtte for rådgivningen i skolen og styrke veiledningen i overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring. Karrieresentre er ett av flere virkemidler som Partnerskap for karriereveiledning tar i bruk. De fleste fylker har nå etablert slike sentre.

Vox har på oppdrag av Kunnskapsdepartementet utredet behovet for et nasjonalt koordinerende organ for karriereveiledning. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.

2.3 Innsatsområder for grunnopplæringen

2.3.1 Tettere oppfølging av den enkelte elev og lærling

Det å bli sett, hørt og forstått er viktig for alle. For barn og unge i skolen er det å bli sett som enkeltpersoner og samtidig føle tilhørighet til et fellesskap svært viktig.

Regjeringen har i revidert nasjonalbudsjett for 2009 foreslått en tilleggsbevilgning på 35 millioner kroner. En stor andel av beløpet vil bli gitt som tilskudd til fylkeskommunene for å følge opp elever med særlige behov. I fylkeskommunenes satsing for å få flere til å gjennomføre videregående opplæring trekkes det spesielt fram at tett oppfølging av den enkelte elev ser ut til å ha god effekt for å få flere til å fullføre.

Det er opp til den enkelte fylkeskommune å vurdere hvilke tiltak som er mest hensiktsmessige ut fra lokale forhold og ut fra hvor fylkene har best kompetanse. Departementet vil derfor stimulere til at fylkeskommunene selv identifiserer utfordringer og tiltak rettet mot å følge opp de elevene som har størst utfordringer.

Nedenfor omtales sentrale områder i arbeidet med å sikre tettere oppfølging av den enkelte elev og lærling.

Overføring av informasjon gjennom det 13-årige opplæringsløpet

Departementet er opptatt av at det 13-årige opplæringsløpet ses som en helhet. Samtidig er spesielt overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring viktig for å forebygge frafall. For mange er møtet med en ny skole og et nytt miljø utfordrende. Undersøkelser viser at mange slutter det første skoleåret.⁴⁰ Bortimot en fjerdedel av de som slutter, gjør det første skoleåret.

Også høyt fravær og svake karakterer har stor effekt på sannsynligheten for å slutte. Utdanningsdirektoratet har sendt ut til høring forslag om forskrift om føring av fravær på vitnemålet på ungdomstrinnet.

Departementet mener det er viktig at den videregående skolen som eleven starter på, får god informasjon om elevens fravær og kompetansenivå målt ved karakterer ved utgangen av grunnskolen. Slik informasjon er nyttig og sentral for tidlig å kunne tilrettelegge for elever som har behov for det. Overføring av slike opplysninger er i dag ikke regulert i opplæringsloven. Det er de alminnelige reglene om forvaltningens taushetsplikt og behandling av personopplysninger som kommer til anvendelse. Opplysninger kan uansett overføres fra grunnskolen til videregående opplæring dersom det foreligger samtykke fra elev/foresatte. Departementet vil vurdere om det er behov for egne lovbestemmelser som regulerer dette.

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) ble det foreslått å innføre obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning på 1. trinn i videregående opplæring. Prøvene i regning innføres fra skoleåret 2009/2010, og gjennomføres tidlig på høsten det året elevene begynner i videregående opplæring. Resultatene fra kartleggingsprøvene må følges opp av skolene, slik at elevene kan få et bedre grunnlag for å fullføre opplæringen. Når prøvene avdekker elever som har særskilte utfordringer, er det spesielt viktig at det iverksettes tiltak og støtteordninger tidlig.

Kontaktlærer

Hver elev skal være tilknyttet en lærer (kontaktlærer) som har særlig ansvar for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjøremålene som gjelder eleven, blant annet kontakten med hjemmet.

Når det oppstår bekymringer rundt eleven av faglig eller sosial art, har kontaktlæreren en nøkkelrolle. Kunnskapen om at faktorer som høyt fravær, svake ferdigheter og lav skoleinteresse er risikokjennetegn hos elever som ikke fullfører videregående opplæring, må brukes aktivt i forebyggingsarbeidet. Mange elever har også psykososiale vansker.⁴¹ En kontaktlærer vil gjennom elevsamtaler og foreldresamtaler ofte være den første som får kjennskap til slike risikofaktorer. Det er derfor

⁴⁰ Markussen mfl. 2008

⁴¹ Se Mathiesen mfl. 2007 og Helland og Mathiesen 2009

viktig at kontaktlæreren er kjent med de ulike faresignalene, og tar ansvar for at det reageres.

Departementet mener at for å få flere elever til å fullføre grunnopplæringen har kontaktlæreren en særlig viktig funksjon. Kontaktlæreren er *førstelinje*, og må ha tilstrekkelig tid og kompetanse. Elever med faglige eller sosiale problemer må bli fanget opp, og tiltak må iverksettes raskt. I arbeidet med å koordinere mulige tiltak må kontaktlæreren ha et særlig ansvar. En kontaktlærer må trekke inn andre fagmiljøer og fagpersoner som rådgivere, helsesøster o.a. dersom de problemene eleven har, tilsier dette. Det er viktig at rutinene er oversiktlige og strukturerte, slik at kontaktlæreren vet når og hvor han/hun skal henvende seg. Her har skolens ledelse et spesielt ansvar.

Rådgivere

Alle elever har rett til nødvendig rådgivning, både sosialpedagogisk rådgivning og yrkes- og utdanningsrådgivning.

I NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida* foreslås klare kompetansekrav for rådgivere og at oppgavene for rådgiverfunksjonen i skolen spesifiseres. Utvalget mener at rådgivningen må være en del av skolens oppgave, og rådgiveren må ha en rolle som bidrar til at hele personalet settes i stand til å gi råd og bidra i karriereveiledningen. Utvalget mener at dagens rådgiverressurs bør doubles, og at etter- og videreutdanningstilbudet må styrkes. I tillegg foreslås det at lærlingene gis rett til å benytte skolens yrkesrådgivere og sosialpedagogiske rådgivere. De høringsinstansene som har uttalt seg om dette, er positive til å øke rådgiverressursen. Flere framhever imidlertid at det må fokuseres mer på innhold og kvalitet i rådgivningen, og at ressurser alene ikke er nok. Fylkeskommunene uttrykker klart at selve organiseringen av rådgivningen må være et lokalt ansvar. Enkelte peker på det viktige samarbeidet mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring. Mange støtter forslaget om at lærlinger bør få tilgang til rådgivning i skolen.

Karlsenutvalget mener det bør fastsettes nasjonale kompetansekrav for å arbeide som utdannings- og yrkesrådgivere i grunnskolen og videregående opplæring. I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ble det foreslått å utarbeide anbefalinger og kompetansekriterier for rådgivere i skolen. Det er utarbeidet forslag til veiledende kompetansekrav, og disse har vært til høring.

Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre kartlegging og evaluering av den sosialpedagogiske rådgivningen og yrkes- og utdanningsrådgivningen i skolen. Evalueringen vil gi kunnskap om praksis og kvalitet i rådgivningen. Sluttrapporten skal foreligge høsten 2010.

Mentorer

Karlsenutvalget foreslår at det opprettes mentorordninger for elever og lærlinger som er i faresonen for å avbryte opplæringen. Å innføre mentorordninger kan innebære at personer med forskjellig bakgrunn (miljøarbeidere, barne- og ungdomsarbeidere, personer fra yrkeslivet eller andre) støtter elevene med skolearbeid og andre utfordringer.

Sommerskole, ettermiddagsundervisning og andre lokale tilpasninger

Noen fylker har forsøkt ulike modeller for sommerskole. Andre har forsøkt utvidet opplærings- tid med ettermiddagsundervisning eller annet som gir elevene ekstra støtte i en intensiv periode for å forbedre grunnleggende ferdigheter.

Regjeringen vil

- videreføre arbeidet for å heve kvaliteten på rådgivningstjenesten
- etablere gode systemer for overføring av relevant informasjon om elevene mellom grunnskolen og videregående skole
- gi tilskudd til fylkeskommunene for å ha tettere oppfølging av elever som sliter med grunnleggende ferdigheter og skårer lavt på kartleggingsprøver

2.3.2 Et mer variert og praktisk ungdomstrinn

I arbeidet for å redusere frafallet i videregående opplæring må det settes inn tiltak i hele grunnopplæringen. Mange elever opplever med økende alder at grunnskolen blir mindre relevant og lite motiverende. Dette fører til at flere mentalt faller ut av læringsprosessen, noe som igjen kan føre til svake faglige resultater og til frafall i videregående opplæring.

Det må iverksettes tiltak på ungdomstrinnet som øker elevenes engasjement og interesse for å lære. Regjeringen vil fortsette å ruste opp ungdomstrinnet og styrke samarbeidet mellom ungdomsskolen og den videregående opplæringen,

blant annet for å forebygge at mange ungdommer slutter uten studie- eller yrkeskompetanse.

Det er et mål at opplæringen skal oppleves relevant og virkelighetsnær for elevene. Alle fag har en teoretisk og praktisk side, men enkelte fag kan være enklere å praksisrette enn andre. En mer relevant opplæring stiller derfor krav til lærernes faglige og didaktiske kompetanse. For å vekke faglig interesse og skape motivasjon må lærerne ha fagkunnskap og evne til å formidle faget. I tillegg må de ha evne til å velge arbeidsformer og pedagogisk metode tilpasset elevenes alder og forutsetninger. Den avgjørende forskjellen på opplæring som fører til resultater og opplæring som ikke gjør det, er opplæringens *kvalitet*, uavhengig av arbeidsformer.

Forsøk med nytt fag på ungdomstrinnet - arbeidslivsfag

For å bidra til å skape et ungdomstrinn som tar bedre hensyn til variasjonen mellom elevene, og som kan gi bedre motivasjon for flere, vil departementet gjennomføre et forsøk i et utvalg kommuner med et nytt fag på ungdomstrinnet – arbeidslivsfag. Faget skal gi elever som ønsker det, større mulighet til å arbeide praktisk og prøve ut sine interesser for yrkesfaglig opplæring. Arbeidslivsfaget skal knyttes til de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i videregående opplæring, men tilpasses ungdomstrinnets nivå. Formålet skal være å styrke elevenes faglige motivasjon, samtidig som det ivaretar utvikling av grunnleggende ferdigheter på en god måte.

Det nye faget vil i forsøksperioden være et alternativ som sidestilles med de nåværende valgalternativene til 2. fremmedspråk. Elevene skal vurderes med karakter i faget. Karakteren skal telle ved opptak til videregående opplæring.

Bakgrunnen for at det foreslås forsøk som åpner for at elever skal kunne velge et praktisk fag i stedet for 2. fremmedspråk/språklig fordypning, er tilbakemeldinger fra skoleledere, lærere og elever som tyder på at mange elever opplever alternativene til 2. fremmedspråk på ungdomstrinnet, norsk/samisk og engelsk fordypning, som særlig problematiske.

18,5 prosent av elevene velger bort annet fremmedspråk på 8. trinn, og andelen øker til 32,4 prosent på 10. trinn. Det ser også ut til at mange av elevene som velger norsk eller engelsk fordypning mangler motivasjon for fagene. Dette kan tyde på at elevene som velger språklig fordyp-

ning, er elever som heller ville valgt et mer praktisk alternativ dersom det var mulig.

Krav til kompetanse i 2. fremmedspråk vil fremdeles gjelde for å få vitnemål fra studieforberedende utdanningsprogram i videregående opplæring. Departementet vil understreke at det er et mål at flest mulig skal velge 2. fremmedspråk.

Forsøket skal følgeevalueres. I forkant av forsøket skal det utarbeides veiledningsmaterieell til hjelp i en oppstartsfase. Parallelt med forsøket vil departementet evaluere de eksisterende fordypningsalternativene i norsk/samisk og engelsk, for å få mer og sikrere kunnskap om hvordan disse i praksis fungerer for elevene.

Dersom forsøket gir gode resultater, tar regjeringen sikte på at faget skal innføres som en permanent ordning i skolen. I den forbindelse vil regjeringen vurdere om faget også kan gis som tilbud til elever som ønsker 2. fremmedspråk.

Regjeringen vil

- invitere et utvalg kommuner til utprøving av et nytt og mer praktisk fag – arbeidslivsfag – på ungdomstrinnet fra skoleåret 2009–2010
- etablere faget som alternativ til 2. fremmedspråk og fordypning i norsk/samisk og engelsk
- utarbeide læreplan for forsøksvirksomheten og veiledninger for arbeidet med arbeidslivsfaget
- evaluere hvordan ordningen med fordypningsalternativene i norsk/samisk og engelsk fungerer for elevene

2.3.3 En mer relevant opplæring

Etter- og videreutdanning

Til sammen er det bevilget om lag 400 millioner kroner til etter- og videreutdanning for lærere og instruktører i 2009. Det er under etablering et varig system for videreutdanning slik at lærere som underviser i fag de ikke har tilstrekkelig kompetanse i, skal få videreutdanning. I tillegg får kommunene støtte til etterutdanning i lese- og regneopplæring, rådgivning og vurdering. I 2009 er det innenfor fag- og yrkesopplæringen avsatt 72 millioner kroner til etterutdanning for yrkesfaglærere i videregående opplæring, instruktører og faglige ledere i lærebedrifter og prøvenemnds- og klagenemndsmedlemmer. Midlene skal benyttes til etterutdanning i tre tema; læreplanforståelse, vurdering og veiledning. Disse temaene er valgt ut i samarbeid med partene i arbeidslivet og skole-

eier, og er vurdert som sentrale for å videreutvikle kvaliteten på opplæringen. Etterutdanningen skal primært være rettet mot den bedriftsbaserte delen av opplæringen, men skal samtidig ivareta et helhetlig perspektiv på fag- og yrkesopplæringen. Midlene skal fordeles mellom utvikling av tilbud og materiell og midler til gjennomføring som fordeles til fylkeskommunene.

Metodeutvikling og faglig veiledning

Gode arbeidsmåter og pedagogiske metoder er et faglig ansvar for lærer og skoleledelse. Utvikling av god metodisk kompetanse er både et ansvar for lærerutdanningene og for tilbydere av etterutdanning. Gjennom støtten til de nasjonale sentrene bidrar staten til at skolene kan få veiledning og støtte til den pedagogiske praksisen på en rekke fagområder. Departementet ønsker at sentrene skal bidra til å sette søkelyset på god metodebruk og gi inspirasjon til å variere og tilpasse opplæringen til ulike elever og elevgrupper. Blant annet har Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen fått i oppgave å bygge opp en idébank om hvordan arbeidsmåter innenfor kunst og kultur kan brukes i opplæringen i ulike fag.

De nasjonale sentrene har en nøkkelrolle i utviklingen av kvaliteten på opplæringen ikke bare gjennom å iverksette større handlingsplaner på sine fagområder, men også gjennom ulike andre initiativ, for eksempel etterutdanning og faglig veiledningsmateriell. I tillegg skal sentrene være faglige ressursmiljøer for skolene og skoleeierne. Sentrenes oppgaver er også omtalt i St.meld. nr. 31 (2008–2009) *Kvalitet i skolen*.

Kunnskapsdepartementet mener at sentrene må komme bedre i dialog med brukerne slik at deres tjenester i større grad blir etterspurt, og slik at de blir bedre i stand til å gi svar på de faktiske behovene i skolen. Dette krever at sentrene utvikler en formidlingsstrategi som bygger på kunnskap om målgruppens behov, blant annet gjennom brukerundersøkelser. Sentrene har behov for bedre kunnskap om hvilke tilbud som gir best svar på de utfordringene skolene står overfor.

Mange sliter med matematikkfaget, når det gjelder både ferdigheter og motivasjon. Overgangene mellom ungdomsskolen og videregående og høyere utdanning synes å være vanskelig for mange. Grunnleggende ferdigheter og kunnskaper i faget er viktige i hverdagen og arbeidslivet. Samfunnet er avhengig av tilstrekkelig rekruttering til realfagene for å møte behovet i arbeidslivet i framtida. Det er derfor bekymringsfullt at så mange

sliter med faget, og at motivasjonen synes å være lav hos mange. Departementet vil derfor opprette en gruppe, ledet av matematikksenteret, som skal vurdere framtidens matematikkfag og hvordan matematikkfaget kan bli mer relevant og engasjerende for elevene. Det er også behov for å se på hvordan voksne med svake matematikkferdigheter kan gis et best mulig tilpasset tilbud.

God IKT-bruk

IKT har blitt en viktig del av skolens virksomhet ved at grunnleggende ferdigheter i bruk av digitale verktøy er integrert i alle fag. Skolen må møte to sentrale utfordringer for at IKT skal bidra til en styrking av skolens relevans. For det første må skolen møte elevene og deres fortrolighet med digitale medier på en slik måte at den bygger bro til barnas liv, der de første digitale ferdigheter tilegnes i stadig lavere alder. For det andre må skolen forholde seg til barn og unges nettbruk og utviklingen av identitet og sosial kompetanse gjennom nettsamfunn og lignende.

De siste par årene har begrep som *web 2.0* og *sosial web* vært gjenstand for mye debatt i media, i faglige kretser, i politikken og på nettet. For skolen er disse mediene interessante gjennom deres rolle i barn og unges sosiale og intellektuelle utvikling. Bruk av sosial web i skolen kan understøtte lærings- og dannelsesprosesser på flere måter:

- Ved å bruke sosial web der det egner seg i læringsprosessene, vil elevene møte noe de kjenner igjen fra sin egen virkelighet. Over 90 prosent av 16–19-åringer bruker nettsamfunn, og bruk av sosial web kan være en måte å forsterke opplæringens relevans på.
- Sosial web kan bidra til utvikling av barn og unges kritiske refleksjon. Barn og unge bruker flere og komplementære medier samtidig, og denne mediebruken kan utvikle elevenes evne til å reflektere over hvorfor og hvordan de bruker digitale medier.
- Sosial web kan bidra til utvikling av grunnleggende ferdigheter og sosial kompetanse. Det finnes flere eksempler på hvordan blogg brukes i arbeidet med sammensatte tekster i norsk. Sosiale medier brukes også i samarbeidslæring og kan dermed være med på å utvikle elevenes samarbeidsevner og sosiale kompetanse.

Bruk av IKT kan understøtte læringsarbeidet i fagene på flere måter. I naturfag kan simuleringer

bidra til en innsikt i faglige spørsmål som det hadde vært vanskelig å oppnå uten bruk av IKT. Data-spill kan brukes som utgangspunkt for diskusjoner i klasserommet, basert på at læreren demonstrerer et spill, etterfulgt av klassesdiskusjoner eller oppgaver. Spill kan virke motiverende på elever som sliter i enkelte fag. For å lykkes med dataspill i skolen er det nødvendig at lærerne setter seg godt inn i de spillene som tas i bruk, og at spillene blir tilpasset elevene. Spillene må benyttes i samsvar med uttalte læringsformål, og ikke som påskjønnning.

Departementet har i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* og i revidert nasjonalbudsjett for 2009 varslet opprettelse av et Senter for IKT i utdanningen. Senteret er en sammenslåing av ITU, utdanning.no og Uninett ABC. Senteret skal være en viktig aktør for å understøtte skoleeieres og skolars arbeid med IKT i læringsarbeidet.

Regjeringen vil

- styrke kompetansen til aktører i fag- og yrkesopplæringen om temaene læreplanforståelse, vurdering og veiledning.
- opprette en gruppe som skal utrede framtidas matematikkfag og hvordan matematikkfaget kan bli mer relevant og engasjerende for elevene
- bidra til god IKT-bruk i skolen

2.3.4 En fleksibel opplæring

Barn og unge lærer i ulikt tempo og med ulik intensitet. Derfor er det blant annet innført ulike ordninger for fleksibilitet for den enkelte eleven. Det er for eksempel adgang til å omdisponere inntil 25 prosent av timene i enkeltfag dersom dette kan bidra til å øke den enkelte elevens samlede læringsutbytte. Slik omdisponering forutsetter at målene i læreplanene for fag ikke blir fraveket, og krever samtykke fra den enkelte eleven/læreren/foresatte.

Mye tyder på at denne muligheten for fleksibel opplæring i liten grad utnyttes. En kartlegging Utdanningsdirektoratet har gjort, viser for eksempel at muligheten til å omdisponere inntil 25 prosent av timetallet i det enkelte fag brukes lite. Det vesentligste ankepunktet mot ordningen er at forskriften oppleves som rigid og byråkratisk, men mye tyder også på at de mulighetene ordningen gir, er lite kjent. Nordlandsforskning har pekt på fire begrunnelser for at ordningen ikke er tatt i bruk: regelens utforming, manglende modeller,

organisering og ressurser samt manglende oppmerksomhet.⁴²

Departementet mener det er viktig at den fleksibiliteten den enkelte skolen har til å tilpasse opplæringen til elevenes behov, utnyttes bedre og mer målrettet. Det er særlig viktig at de elevene som i tidlig skolealder henger etter i innlæringen av de grunnleggende ferdighetene, får mulighet til å bruke mer tid på å arbeide med disse i fagene. Ordningen med 25 prosent fleksibilitet er velegnet til dette. Det er skolens ansvar å tilrettelegge for disse elevene, men departementet ser at det er behov for at mer informasjon og gode eksempler kommer ut til skoleeiere, skoler og foreldre.

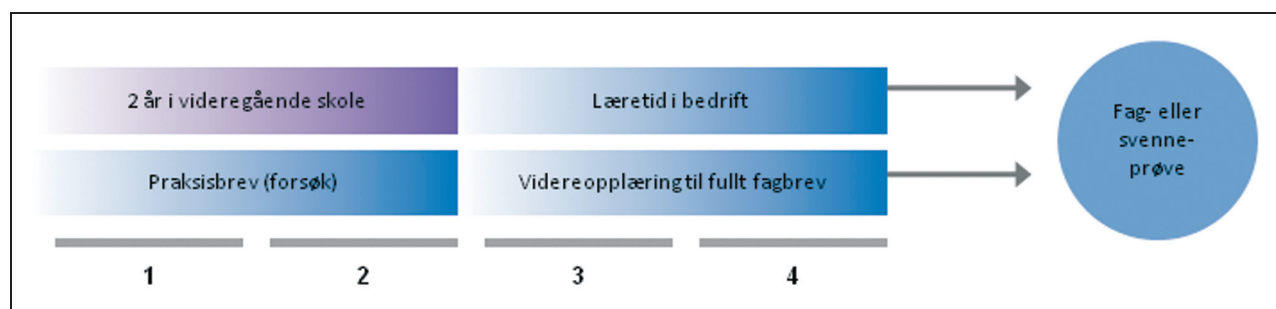
Det er også muligheter for elevene å ta fag fra nivået over, jf. § 1–14 i forskrift til opplæringsloven. På ungdomstrinnet omfattes fellesfagene matematikk, engelsk, fremmedspråk, naturfag og samfunnsfag av ordningen. Tilbud om å ta fag fra videregående opplæring kan gis til elever som har *tilstrekkelig kompetanse* til å delta. Denne vurderingen gjøres i et samarbeid mellom elev, foresatte, faglærer og skolens rektor.

Muligheten til å ta fag fra videregående opplæring mens man er elev på ungdomstrinnet, brukes lite. Det kan være flere grunner til dette. Ikke alle skoleeiere har tilstrekkelig kunnskap om den fleksibiliteten som ligger i regelverket for Kunnskapsløftet. Det kan dessuten være vanskelig å etablere samarbeid med videregående opplæring, eller det kan være få elever som er interessert. Det er også her behov for at det informeres bedre om ordningen, og at det gis eksempler på hvordan den kan brukes.

Dersom skolene/skoleeier finner praktiske løsninger for elever som trenger noe å strekke seg etter ut over krav i aktuelle læreplaner for ungdomstrinnet, mener departementet det bør åpnes for en generell adgang for elever på ungdomstrinnet til å ta fag fra videregående opplæring. Departementet legger imidlertid til grunn at ordningen er et tilbud som kan gis, og ikke en retting for den enkelte elev.

Det er i tillegg mulig for elever i videregående opplæring å ta enkelte *emner* i høyere utdanning. I henhold til universitets- og høyskoleloven er det bare studenter som oppfyller kravene for opptak til høyere utdanning, som har rett til å gå opp til eksamen ved universiteter og høyskoler. Elever i videregående opplæring har derfor ikke *rett* til å ta eksamen i høyere utdanning, ettersom dette krever generell studiekompetanse. De kan imid-

⁴² Rønning 2008



Figur 2.13 Skjematisk framstilling av det vanlige 2 + 2 løpet i yrkesopplæringen og praksisbrev

lertid gis mulighet til å følge undervisningen og ta eksamen i enkeltemner i høyere utdanning. Elevene vil kunne få studiepoeng for de avlagte eksamener når de har oppfylt opptakskravene. Disse studiepoengene vil gi uttelling for universitetene og høgskolene i finansieringssystemet på lik linje med det som gis for ordinære studenter. Dette betyr at elevene kan samle opp enkeltemner, som senere eventuelt kan inngå i en grad. For elever som ønsker å ta emner fra universiteter og høgskoler mens de er elever i videregående opplæring, er hovedutfordringen at ordningen er for lite kjent, ikke at regelverket legger begrensninger. Departementet vil derfor bidra til at informasjonen om ordningen blir bedre.

Regjeringen vil

- utarbeide veiledningsmaterieell med eksempler på hvordan omdisponering av inntil 25 prosent av timene kan skje
- åpne for en generell mulighet for elever på ungdomstrinnet til å ta fag fra videregående opplæring dersom den er basert på avtaler mellom skoleeiere
- utarbeide eksempler på og informasjon om ordningen med å ta fag fra videregående opplæring
- informere fylkeskommunene og elever i videregående skoler bedre om mulighetene for elever i videregående opplæring til å ta fag fra universiteter og høgskoler

2.3.5 Praksisveier i fag- og yrkesopplæringen

Dagens hovedmodell i fag- og yrkesopplæringen er to års opplæring i skole og to år i lærebedrift. Modellen ble innført i Reform 94 og er videreført i Kunnskapsløftet. Struktur og læreplaner legger til rette for stor fleksibilitet når det gjelder både valg av innhold knyttet til kompetansemål og valg av

læringsarenaer. Dagens struktur gir flere muligheter for praksisrettede løp i fag- og yrkesopplæringen. Ved siden av hovedmodellen kan det i enkelttilfeller godkjennes lærekontrakter der hele eller større deler av opplæringen foregår i bedrift. Det er imidlertid en utfordring at fleksibiliteten i for liten grad brukes.

Lærekandidatordningen

Lærekandidatordningen er en fleksibel ordning som gir elever mulighet til en opplæring der det i størst mulig grad utformes læreplaner som tar hensyn til den enkeltes forutsetninger. En lærekandidat inngår opplæringskontrakt med sikte på en kompetanseprøve. Denne prøven er mindre omfattende enn en ordinær fag-/svenneprøve, og lærekandidaten blir prøvd bare i de målene som er fastsatt for kandidaten. En lærekandidat som ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet som gis ut fra den reduserte læreplanen, har rett til spesialundervisning. Analysene til NIFU STEP viser at bare i underkant av en halv prosent av et kull får tilbud om å bli lærekandidater.⁴³

Praksisveien

Forsøk med praksisbrev ble satt i gang som en oppfølging av Soria Moria-erklæringen og St.meld. nr. 16 (2006–2007) i samarbeid med partene i arbeidslivet. Praksisbrevet innebærer at eleven etter to år kan oppnå en godkjent kompetanse som også kan brukes som grunnlag for opplæring til fagbrev. Forsøket omfattet i første omgang de tre lærefagene anleggsgartner, tømrer og industriell matproduksjon. Rogaland, Vestfold og Oslo deltok i forsøket fra 2007. I 2008 ble alle fylkeskommunene invitert til å bli med på ordningen, og det er ut-

⁴³ Markussen m.fl 2008

arbeidet planer for 16 forskjellige lærefag. Departementet vil arbeide for at de fleste fylkene skal tilby praksisveien i mange ulike lærefag.

Forsøk med praksisbrev praktiseres i dag som en del av lærekandidatordningen. Opplæring etter praksisbrevmetoden innebærer at opplæringen i faget foregår i lærebedrift allerede i det første opplæringsåret. For mange ungdommer som mangler motivasjon for videre skolegang, vil muligheten til å gjennomføre et kortere løp med avsluttet kompetanse bidra til at de ikke avbryter opplæringen tidlig i løpet. Et av målene med forsøket er at det skal gi en gjenkjennelig og dokumentert kompetanse etter to år for dem som ikke sikter mot fullt fagbrev. Helt sentralt er det likevel at opplæringen gir mulighet til å fortsette mot fullt fagbrev uten forsinkelser. Praksisbrevet er altså ikke en blindvei som låser individer til en kompetanse på et lavere nivå enn fagbrev, men vil også kunne fungere som en annen vei til fagbrev enn hovedmodellen.

Karlsenutvalgets utredning *Fagopplæring for fremtida* støtter en videreutvikling av praksisbrevordningen. Utvalget foreslår at forsøksordningen med praksisbrev videreføres, og at den, etter anbefaling fra de faglige rådene utvides til flere lærefag og fylkeskommuner. Når ordningen er evaluert, mener utvalget det må tas stilling til om ordningen med praksisbrev skal formaliseres. Høringsinstansene er delt i vurderingen av praksisbrevordningen. Flertallet av fylkeskommunene og flere av de store organisasjonene støtter ordningen og en videreutvikling av denne, og svært mange mener også at ordningen må være søkbar. I disse høringsuttalelsene vektlegges behovet for fleksibilitet i videregående opplæring ved at strukturen tar høyde for ulike livssituasjoner og ulike forutsetninger i elevgruppen. Enkelte fylkeskommuner og noen større organisasjoner er skeptiske til etableringen av praksisbrevordningen. Det argumenteres med at frafallet trolig ikke vil reduseres vesentlig, og med en generell bekymring for at denne gruppen vil stå svakt på arbeidsmarkedet. Disse høringsinstansene mener at praksisbrevet, hvis det videreføres, må forstås som et alternativ til å ikke delta i videregående opplæring, og ikke som et alternativ til et fullt løp.

Departementet vil etablere praksisveien til yrkesutdanning som en videreutvikling av forsøket med praksisbrev. Muligheten til å ta fagopplæring gjennom opplæring i bedrift skal legges til rette for flere, også som et standardisert løp fram til fagbrev. Departementet vil arbeide systematisk for at flest mulig gjennomfører ordinær fagopplæring. For de som ikke har motivasjon eller mulig-

het til å fullføre en fagutdanning, vil praksisbrev være en gjenkjennelig og anerkjent kompetanse som kan være en plattform for videre deltakelse i opplæring eller arbeidsliv. Departementet vil derfor fortsette arbeidet med å utvikle praksisbrevet og etablere det som en praksisvei til fagbrev. Gjennom dette blir praksisveien en annen vei til en fagutdanning med en mulighet til å stoppe opp med et praksisbrev.

I tilknytning til uttalelser om praksisbrevordningen trekkes også behovet for en begrepsendring fra det nåværende *kompetanse på lavere nivå* fram. De fleste instansene som uttaler seg, foreslår å innføre begrepet *opplæring til grunnkompetanse* eller bare *grunnkompetanse*.

I opplæringsloven brukes begrepet *kompetanse på lågare nivå* om sluttkompetanse som ikke fører fram til studiekompetanse eller yrkeskompetanse. På bakgrunn av forslag i GIVO-rapporten, og med henvisning til behovet for å gjøre slik kompetanse mer attraktiv som mål for opplæringen, varslet departementet i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring et forslag om å endre betegnelsen på kompetansen til *grunnkompetanse*. Forslaget vil bli fulgt opp.

Regjeringen vil

- etablere praksisveien som et ordinært, men ikke søkbart, løp mot full fagutdanning
- videreutvikle praksisbrevet som en kjent grunnkompetanse, og en del av praksisveien
- arbeide for at fylkene tar i bruk praksisveien og praksisbrevordningen

2.3.6 Fellesfagenes rolle i yrkesfaglig opplæring

Elever som følger et ordinært yrkesfaglig utdanningsprogram, skal ha fellesfagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving. Kompetansemålene i fellesfagene på yrkesfag er de samme som for studieforberedende utdanningsprogrammer, men elever på studieforberedende har langt flere kompetansemål og flere timer. Elever på yrkesfag som ønsker å oppnå generell studiekompetanse, kan ta et ekstra påbyggingsår etter Vg2 eller etter fullført fagopplæring.

Fellesfagene skal gi elevene en god grunnlagskompetanse på tvers av programmene. Fellesfagene skal gi kunnskaper og ferdigheter som vil være viktige både i arbeidslivet og for samfunns-

deltakelse. En del elever gir uttrykk for at de opplever deler av fellesfagene som lite relevante og svært krevende, noe som går ut over motivasjonen. På den ene siden kan det stilles spørsmål ved om omfanget av teori blir for stort med den vekten som legges på fellesfagene, på den annen side om dagens læreplaner gir den riktige kompetansen – for eksempel i språk – i de ulike yrkesfagene.

Karlsenutvalget foreslår at det stilles krav i forskrift om at opplæringen i fellesfagene på yrkesfaglige utdanningsprogrammer skal yrkesrettes. Karlsenutvalget refererer til den offentlige utdanningsdebatten, der det ofte hevdes at fagopplæringen er for teoretisk, og at mange elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer sliter med fellesfagene. Utvalget støtter Kunnskapsløftets felles læreplaner i fellesfagene uavhengig av utdanningsprogram, og ser ikke store problemer med måten kompetansemålene i fellesfagene er formulert på. Men utvalget mener at enkelte av målene i læreplanene kan oppfattes som fjernt fra yrkesutøvelsen og fra en ungdoms hverdag. Utvalget anbefaler derfor en gjennomgang med sikte på at læreplanmålene i størst mulig grad skal egne seg for yrkesretting.

I alt 64 av høringsinstansene uttaler seg spesifikt om dette forslaget. Flertallet av instansene støtter en gjennomgang av læreplanene i fellesfag med tanke på yrkesretting. Mange hevder imidlertid at dette kan få konsekvenser for vurderings- og eksamensordninger. Flere er opptatt av at det teoretiske nivået ikke må svekkes slik at senere overganger kan bli vanskelig. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om dette punktet, støtter yrkesretting av opplæringen generelt, men framhever prinsippet om metodefrihet. Dette siste gjelder særlig uttalelser fra KS og fylkeskommunene. Mange trekker fram behovet for kompetanseheving i fagdidaktikk for lærere. Når det gjelder utvalgets forslag om en lovfesting av yrkesretting av opplæringen, er også noen av høringsinstansene positive til dette.

Departementet mener det bør være felles læreplaner i fellesfagene på yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer. For det første fordi det er viktig å beholde dagens ordning som sikrer elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer gode muligheter til å oppnå studiekompetanse. For det andre ønsker departementet å videreføre prinsippet om at fag- og yrkesopplæringen også skal ha et allmenndannende innhold, noe som også støttes av Karlsenutvalget. Samtidig mener departementet at læreplanene i fellesfag

må kunne tilpasses opplæringen i samtlige utdanningsprogrammer og gjøres relevant for elevene.

Dette stiller krav til at opplæringen også i fellesfagene i størst mulig grad er relevant for elevene. Bruk av begrepet yrkesretting ble innført med Reform 94, og enkelte av læreplanene inneholdt mål som ga klare anvisninger om at opplæringen skulle tilpasses den studieretningen elevene gikk på. En evaluering av Reform 94 viser at det ble yrkesrettet mindre enn det som var forventet.⁴⁴ I evalueringen ble det også påpekt at yrkesretting av fellesfagene er en stor utfordring. Det ble imidlertid ikke iverksatt konkrete tiltak på bakgrunn av disse erfaringene.

En av årsakene til at det kan være utfordrende å gjøre opplæringen virkelighetsnær og relevant i fellesfagene, er mangel på læringsressurser som kan brukes i de ulike utdanningsprogrammene. Departementet har allerede gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle veiledninger til læreplaner for fellesfagene. Veiledningene for læreplaner i matematikk, norsk og kroppsøving skal ferdigstilles til skolestart høsten 2009. Veiledningene skal publiseres på egne nettsider på skolenettet. Dette gjør at veiledningene kan oppdateres på en enklere måte og vil bli mer dynamiske. Planen er at veiledningene både skal lette arbeidet for lærerne og bli gode verktøy i arbeidet med planlegging av undervisning og læring.

For å sikre at opplæringen i fellesfagene blir mest mulig relevant for elevene, vil departementet følge opp Karlsenutvalgets forslag om at dette forskriftsfestes, noe som også støttes av flere høringsinstanser. Dette kravet tas inn som en generell bestemmelse i Læreplanverket som et tillegg i Læringsplakatens punkt 6. I tillegg ønsker departementet å initiere mindre forskningsprosjekter for å øke kunnskapen om yrkesretting i opplæringen.

Særlig om engelsk fellesfag

Behovet for en opplæring som er faglig relevant og tilpasset elever på ulike utdanningsprogrammer, gjelder også engelskfaget. Det som gjør at faget står i en særstilling er, som Karlsenutvalget også kommenterer, at det er innført felles sentralt gitt eksamen på Vg2 for elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer og for elever på Vg1 på studieforberedende utdanningsprogrammer. Dette kan etter utvalgets vurdering være til hinder for yrkesretting av faget.

⁴⁴ jf St.meld. 32 (1998–99) *Videregående opplæring*

Engelsk er det eneste fellesfaget som i Læreplanverket for Kunnskapsløftet har et timetall som gir studiekompetanse for yrkesfagelever. Dette er også forklaringen på at eksamen er sentralt gitt på samme måte som i alle andre avsluttende fellesfag. I en evaluering av engelskfagets særstilling våren 2008 konkluderes det med at et stort flertall lærere, elever og sensorer mener det er lite hensiktsmessig med felles læreplan i engelsk for elever på studieforberevende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer.⁴⁵ Hovedbegrunnelsen er at særlig elevene på yrkesfag taper på at undervisningen er fordelt over to år (mange bytter skole mellom Vg1 og Vg2), og at mange mener det er en akademisk tilnærming til faget som er mest relevant for elevene på studieforberevende utdanningsprogrammer.

Departementet har fått mange tilbakemeldinger på at ordningen med sentralt gitt eksamen i faget er til hinder for yrkesretting, og at den bidrar til en akademisering av faget. Departementet vil innhente ytterligere synspunkter og se eventuelle endringer i eksamensformen i sammenheng med gjennomgang av læreplanene i fellesfagene.

Regjeringen vil

- gjennomgå læreplanene i fellesfag med sikte på at kompetansemålene i størst mulig grad skal egne seg for yrkesretting
- forskriftsfeste et generelt krav om at opplæringen i fellesfagene skal være faglig relevant og tilpasset de ulike utdanningsprogrammene
- utarbeide veiledninger til læreplaner for fag som gir konkrete eksempler på hvordan opplæringen i fellesfagene gjøres faglig relevant for elever på ulike utdanningsprogrammer
- fremme forskning om yrkesretting
- vurdere eventuelle endringer i eksamen i engelsk i sammenheng med gjennomgangen av læreplanene i fellesfagene

2.3.7 Samarbeid skole–arbeidsliv

Karlsenutvalget framhever samarbeid mellom skole og arbeidsliv som ett av satsingsområdene i det videre arbeidet med å heve kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen. Det er i dag et omfattende og forpliktende samarbeid mellom skole og arbeidsliv på en rekke områder, der det formelle samarbeidet innenfor fag- og yrkesopplæringen står i en særstilling. En del tilbakemeldinger kan

imidlertid tyde på at andre sider ved samarbeidet ikke er godt nok forankret og formalisert. Med innføring av prosjekt til fordypning og utdanningsvalg har behovet for samarbeid mellom skole og arbeidsliv blitt større. En sentral faktor er at det utvikles rammer og rutiner for godt samarbeid. Fafo har foretatt en første evaluering av prosjekt til fordypning.⁴⁶ Hovedfunnene tyder på at utplassering i arbeidslivet ikke i seg selv gir god læring. Det bør klargjøres hvilke forutsetninger som må være til stede for at god læring skal skje i dette faget. Skoleeierne har ansvaret for at det blir utarbeidet lokale læreplaner i prosjekt til fordypning, at opplæringen blir gjennomført i samsvar med disse læreplanene, og at elevene blir vurdert i henhold til kompetansemålene i de lokale læreplanene. Det ser imidlertid ut til at arbeidslivet i liten grad er involvert i dette arbeidet. Departementet vil vurdere hvordan dette skal følges opp i samarbeid med partene.

Karlsenutvalget foreslår videre at det bør utvikles gode systemer for hospitering og utveksling av personale mellom skole og arbeidsliv. Departementet mener dette er en interessant tilnærming til samarbeidet skole/arbeidsliv, og vil ta initiativ til en drøfting med de aktuelle partene.

Videre foreslår utvalget at fylkeskommunene og yrkesopplæringsnemndene etablerer forpliktende møtearenaer mellom skolene og bedriftene, for felles kompetanseheving av lærere og instruktører og for å utforme et helhetlig opplæringsløp for den enkelte elev/lærling.

Innføring av lektor II-ordning

Oppretting av en lektor II-ordning er et initiativ fra Nasjonalt forum for realfag og er nedfelt i realfagstrategien *Et felles løft for realfagene 2006–2009*. Ordningen er et ledd i økt rekruttering til realfag og et tiltak som skaper gode og nyttige relasjoner til næringslivet som et grunnlag for økt læringsutbytte i realfagene. Tiltaket innebærer at yrkesaktive utenom skolen skal undervise på deltid på grunnskolen ungdomstrinn og i videregående opplæring innenfor fag der skolen har særskilte behov.

Målet med lektor II-ordningen er å styrke de faglige og de praktiske aspektene ved opplæringen, samt øke elevenes motivasjon for fagene. Fagpersonene underviser elevene i sitt fagområde og kan knyttes til både klasser på grunnskolen ungdomstrinn og til videregående opplæring. De ut-

⁴⁵ Rambøll Management 2008

⁴⁶ Dæhlen mfl. 2008

danningsprogrammene, fag- og kompetansemålene som det skal undervises i, avklares med skoleleder og lærer ved den aktuelle skolen i form av avtaler.

Entreprenørskap i opplæringen

Nasjonal og internasjonal forskning tyder på at entreprenørskapsopplæring har en positiv effekt på elevenes selvtillit og følelse av mestring, og at det er en læringsstrategi som kan bidra til å gjøre opplæringen mer praksisrettet og virkelighetsnær. Entreprenørskap muliggjør større grad av tilpasset opplæring ved at varierte læringsarenaer og ulike læringsstrategier i større grad enn det som er vanlig, kan tas i bruk. Entreprenørskap kan bidra til en mer praksisnær opplæring i nær kontakt med arbeids- og næringsliv. Entreprenørskapsopplæring fremmer tverrfaglig arbeid og kan integreres i alle fag.

Regjeringen har i perioden 2004–2008 hatt en strategi for entreprenørskap i utdanningen. Strategiens tiltak var i hovedsak rettet mot grunnopplæringen og resulterte blant annet i solid forankring av entreprenørskap i Kunnskapsløftet. Evalueringen av strategien viser at det er en betydelig økning i antall elever og studenter som har fått entreprenørskapsopplæring, men at det er stor variasjon i tilbudene. Manglende kompetanse hos lærere og skoleledere nevnes som en årsak. Det skal utarbeides en ny handlingsplan for entreprenørskap i utdanningen, som skal legges fram i 2009. Planen vil ha hovedfokus på høyere utdanning. Tiltak rettet mot grunnopplæringen videreføres, og en utvidelse av tiltakene vil bli vurdert.

Det finnes en rekke etter- og videreutdanningstilbud til lærere der formålet er å sette dem bedre i stand til å drive opplæring i entreprenørskap. For eksempel tilbyr Ungt Entreprenørskap en rekke korte kurs og andre opplæringstilbud for lærere som er involvert i deres opplegg med elev- og ungdomsbedrift. Tilbudene benyttes i varierende grad.

Det finnes for lite forskning og analyser av effekten av entreprenørskapsopplæring på læringsutbytte og frafall til å kunne trekke entydige konklusjoner. Departementet kommer tilbake til dette i en ny handlingsplan for entreprenørskap i utdanningen.

Karlsenutvalget anbefaler at alle elever skal få tilbud om ungdomsbedrift i videregående opplæring. Dette vil forutsette en betydelig innsats fra myndigheter og næringsliv, og departementet mener derfor at kunnskapsgrunnlaget på feltet bør

bli bedre før omfattende tiltak iverksettes, og vil derfor prioritere dette. Departementet vil i samarbeid med Ungt Entreprenørskap se på mulighetene for å utvide tilbudet om elev- og ungdomsbedrift slik at flere skoler vil kunne gi slikt tilbudet.

Regjeringen vil

- vurdere mulighetene for hospitering og utveksling av personale mellom skole og arbeidsliv
- styrke samarbeidet mellom arbeidsliv og utdanningssektor om prosjekt til fordypning
- videreutvikle lektor II-ordningen basert på det pilotprosjektet som gjennomføres i 2009
- utarbeide en ny handlingsplan for entreprenørskap i utdanningen med særlig vekt på høyere utdanning
- utarbeide veiledningsmaterieell for hvordan det kan arbeides med entreprenørskap i opplæringen
- etablere et forskningsprosjekt for å se nærmere på effekten av entreprenørskapsopplæring

2.3.8 Læreplasser

Det er viktig at flest mulig får læreplass, og at økonomiske nedgangstider ikke rammer de unges muligheter til å få læreplass. Rundt halvparten av dem som ikke får læreplass, slutter i videregående opplæring.⁴⁷ Utviklingen i antall lærekontrakter og andelen formidlede til læreplass har vært svært positiv i de senere årene. Antallet formidlede til læreplasser økte fra 8858 i 2003 til 12 969 i 2007.

Den vanskelige økonomiske situasjonen vil kunne påvirke virksomhetenes mulighet til å tilby læreplasser. Særlig vil lærlinger med svake resultater fra Vg2 og/eller høyt fravær være utsatt. Etter forslag i St. prp. nr 37 (2008–2009) er tilskuddet til virksomheter som tar inn lærlinger, økt med om lag 4800 kroner per kontrakt. Dette gjelder for alle lærlinger uavhengig av bransje. En del lærlinger opplever usikkerhet knyttet til om de blir oppsagt eller permittert i løpet av læretiden på grunn av store konjunktursvingninger i deler av arbeidsmarkedet. Erfaringer fra tidligere perioder med lavkonjunktur viser at det kan være behov for å sette i verk tiltak for å unngå at enkelte bransjer reduserer sitt inntak av lærlinger. Departe-

⁴⁷ Markussen m.fl. 2008

mentet vil følge utviklingen når det gjelder læreplasser nøye.

Karlsenutvalget fremmer forslag om at staten tar initiativ overfor alle aktuelle parter for å vurdere å inngå en ny samfunnskontrakt om forpliktelser til å opprette læreplasser. Før innføringen av Reform 94 ble det inngått en såkalt samfunnskontrakt mellom staten og partene i arbeidslivet, representert ved Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen i Norge (LO), *Felleserklæringen om Fag- og yrkesopplæringen* fra 1990, der partene forpliktet seg til å opprette tilstrekkelig med læreplasser. Utvalget viser til at endringer i arbeidslivet tilsier at det kan være behov for å inngå en ny samfunnskontrakt mellom alle landsomfattende tariffparter. Forslaget om en ny samfunnskontrakt støttes av flere høringsinstanser.

Karlsenutvalget foreslår at de sentrale myndighetene utarbeider en strategi for læreplasser i statlige og kommunale virksomheter. Dette foreslås særlig på bakgrunn av det store og økende behovet for arbeidskraft, spesielt i helse- og sosialsektoren. Av høringsinstansene som uttaler seg, er de fleste positive. Det finnes ikke sikre tall for andelen lærekontrakter i offentlig sektor, men det er en generell oppfatning at det i offentlig sektor er et potensial for flere lærekontrakter. Mangelen på læreplass er ikke generell innenfor offentlig sektor, men spesifikk i forhold til hvert enkelt lærefag (uavhengig av sektor). Det er forholdsvis få læreplasser innenfor det statlige tariffområdet.

Et annet forslag fra utvalget er en forpliktelse om å tilby læreplasser i statlige helseforetak. Det er et fåtall av høringsinstansene som uttaler seg om dette. De som uttaler seg, er mest opptatt av spørsmål knyttet til rekruttering til helse- og sosialfag og mener man bør støtte opp under tiltak som Aksjon helsefagarbeider. Videre foreslår utvalget å pålegge fylkeskommunene å tilby plasser til alle elever som søker seg til helse- og sosialfag. Dette forslaget møter mye motbør fra høringsinstansene. Imidlertid gir flere høringsinstanser støtte til andre typer rekrutteringstiltak til helse- og sosialfag.

Utvalget foreslår ekstra tilskudd og tilbud om annen støtte som oppfølging fra fylkeskommunen til lærebedrifter som tegner lærekontrakt med elever med spesielle oppfølgingsbehov. Det eksisterer imidlertid allerede en slik tilskuddsordning, og i regjeringens krisepakke vinteren 2009 ble det bevilget 10 millioner kroner ekstra til denne ordningen, en midlertidig økning fra 8,7 millioner til 18,7 millioner kroner. Departementet vil gå igjen

nom innretningen på denne ordningen og vurdere om den fungerer etter hensikten.

Det eksisterer per i dag ingen individuell rett til læreplass eller en plikt til å tilby dette. En rekke organisasjoner og partier har tatt til orde for å innføre rett til læreplass. Forslaget reiser prinsipielle og praktiske problemstillinger knyttet til at læreplasser trolig i framtida også vil måtte basere seg på et frivillig engasjement fra private bedrifters side, i tillegg til læreplassene innenfor det offentlige.

Fylkeskommunen har ansvar for at alle får oppfylt sin rett til videregående opplæring, noe som i tilfeller der det ikke kan skaffes læreplass, innebærer at opplæringen må skje i skole. Fylkeskommunen har videre ansvar for dimensjonering av videregående opplæring og for å formidle søkere til læreplass til aktuelle lærebedrifter.

Departementet har som mål at flest mulig skal få deler av opplæringen gjennom læretid i bedrift. Samtidig må kvaliteten på opplæring i skole være god nok for dem som ikke får læreplass. Mulige virkemidler for å sikre bedre oppnåelse av disse målene kan være å innføre rett til læreplass og/eller fireårig yrkesfaglig opplæring i skole. En eventuell rett til læreplass reiser en rekke problemstillinger rundt muligheten for å pålegge bedrifter en plikt til å tilby læreplasser og til spørsmålet om hvordan og av hvem en slik rett skal finansieres. Karlsen-utvalget vurderte muligheten for å lovfeste rett til læreplass. Utvalget mente at det ikke vil la seg gjøre å pålegge bedriftene en slik plikt, og foreslo derfor ikke en innføring av en slik rett til læreplass. Det kan være risiko for at innføring av en rett til læreplass fører til en todeling av lærlingordningen mellom læreplasser som fører fram til reell fagkompetanse og læreplasser som i mindre grad oppfattes å gi reell fagkompetanse. Et alternativ eller supplement til å innføre en rett til læreplass kan være å gi rett til fireårig yrkesfaglig opplæring i skole. En utfordring med en eventuell innføring av en slik rett vil være å sikre at opplæringen får tilstrekkelig praktisk innretning og nærhet til arbeidslivet. I tillegg må grensesnittet mot Arbeid- og velferdsetatens tiltaksapparat rettet mot denne målgruppen vurderes nøye, slik at ressursene rettet mot denne gruppen kanaliseres til tiltak som gir størst effekt.

Regjeringen har ikke tatt stilling til disse forslagene, men vil vurdere om og eventuelt hvordan en rett til læreplass og/eller fireårig opplæring i skole kan gjennomføres. Juridiske, økonomiske og praktiske forhold skal utredes. På denne bakgrunn vil regjeringen vurdere eventuelle endringer.

Regjeringen vil

- ta initiativ overfor alle aktuelle parter for å fornye samfunnskontrakten om forpliktelser til å opprette læreplasser
- utarbeide en strategi for læreplasser i offentlige virksomheter
- vurdere om og eventuelt hvordan en rett til læreplass og/eller fireårig opplæring i skole kan gjennomføres

2.3.9 Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen

Samfunnet er avhengig av en fag- og yrkesopplæring av høy kvalitet. Tilgangen på systematisk informasjon om kvaliteten på opplæringen er en sentral forutsetning for nasjonal og regional styring og kvalitetsutvikling. Forskning viser at det er tydelige sammenhenger mellom elevens faglige prestasjoner og i hvilken grad elevresultater følges opp på alle nivåer av opplæringssystemet.⁴⁸ Samtidig stilles skoleeiere og skoleledere overfor krav til kapasitet og kompetanse til å analysere, tolke og ta beslutninger basert på informasjon om opplæringen og elevenes resultater.

Karlsenuvalget peker på at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i for stor grad er preget av *skoletenkning*, og at det i mindre grad berører de særlige utfordringene fag- og yrkesopplæringen står overfor.

OECD mener kunnskapsgrunnlaget for fag- og yrkesopplæringen er for svakt. Det er et stort behov for forbedring av statistikken blant annet for å identifisere frafallsproblemets omfang.⁴⁹ OECD oppfordrer Norge til å bedre innsamlingen av data om gjennomføring av opplæringen og arbeidsmarkedsutfall hos de som ikke fullfører. Videre peker organisasjonen på at bedre informasjon om utdanningsmuligheter og arbeidsmarkedsutfall er nødvendig for å styrke yrkes- og utdanningsveiledningen og for å sikre at elevene gjør informerte valg.

Innføringen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i 2003 har bidratt til at mer kunnskap om tilstanden ved hver enkelt skole og kommune er tilgjengelig for skoleeierne og statlige myndigheter. Mange skoleeiere og skoleledere har bygget på denne kunnskapen i sitt lokale utviklingsarbeid. Likevel er det fortsatt mange skoleeiere og skoler som ikke har en god nok systematisk ut-

nyttelse av den økte kunnskapen om læringsmiljøet og elevenes faglige resultater. St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* legger derfor fram en rekke tiltak for å utvide nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og styrke evnen på lokalt nivå til å anvende denne informasjonen i styring og kvalitetsutvikling.

Departementet vil innføre et kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen som i utgangspunktet skal bestå av følgende fire elementer:

- et godt statistisk grunnlag for å analysere elevenes og lærlingenes gjennomføring av fag- og yrkesopplæringen
- kunnskap om læringsmiljøet gjennom elev-, lærling- og instruktørundersøkelsene
- vurderinger av kvaliteten på opplæringen i lærebedriftene
- vurderinger av sysselsettingssituasjonen for nyutdannede fagarbeidere og bedriftenes vurdering av deres kvalifikasjoner

Målet er å kunne vurdere hvor godt fylkeskommunene og landet som helhet oppfyller målsettingene for fag- og yrkesopplæringen og å identifisere områder hvor kvaliteten kan forbedres. Systemet skal utarbeides i samråd med partene i arbeidslivet og fylkeskommunene.

Det er behov for bedre kvalitet på lærlingstatistikken. Departementet samarbeider med Utdanningsdirektoratet, SSB og fylkeskommunene om å bedre kvaliteten på styringsinformasjonen om videregående opplæring. Målet er å etablere felles indikatorer på nasjonalt og regionalt nivå, samt, der det er relevant, på skolenivå. Disse skal brukes i arbeidet med å heve kvaliteten på opplæringen. I dette arbeidet er det også en målsetting å forbedre kvaliteten på lærlingstatistikken.

Elev- og lærlingundersøkelsen og instruktørundersøkelsen er spørreundersøkelser der lærlinger og instruktører kan uttrykke sine oppfatninger om opplæringen og andre forhold som er viktige for læringsutbyttet og læringsmiljøet. Det er fylkeskommunene som har ansvar for å legge til rette bruken av Lærlingundersøkelsen og Instruktørundersøkelsen i sine fylker. Begge undersøkelser er frivillige. Oppslutningen om undersøkelsene er svært dårlig. I skoleåret 2007/2008 valgte bare sju fylkeskommuner å gjennomføre undersøkelsene. I tillegg ligger svarprosenten for fylkene som gjennomførte Lærlingundersøkelsen, på mellom 20 og 48 prosent. Svarprosenten på Instruktørundersøkelsen varierte mellom 0 og 30 prosent.

⁴⁸ Woessmann mfl. 2007

⁴⁹ OECD 2008b

Det er uheldig at oppslutningen om undersøkelser er lav. Begge disse undersøkelser kan gi verdifull informasjon om kvaliteten på og utfordringene for fag- og yrkesopplæringen. Enkelte fylker oppnår en langt høyere svarprosent enn gjennomsnittet. Departementet vil vurdere hvordan andre fylker kan stimuleres til å gjennomføre undersøkelsen slik at resultater kan brukes i kvalitetsarbeidet. I tillegg er det aktuelt å gjennomføre mindre utvalgsundersøkelser.

Lærlingers overgang til arbeidslivet viser hvordan kvaliteten og relevansen av ulike fagbrev verdsettes av arbeidslivet. Arbeidslivets vurderinger av lærlingene gir verdifull informasjon til styring og kvalitetsutvikling av fag- og yrkesopplæringen. Dessuten vil informasjon om lærlingers overgang til arbeidslivet styrke kunnskapsgrunnlaget for yrkes- og utdanningsveiledningen og dermed forbedre elevenes muligheter til å gjøre informerte utdanningsvalg.

St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* påpeker at det er mangel på informasjon om arbeidsmarkedsutfall for lærlinger etter avsluttet opplæringen, og at indikatorer om dette skal inngå som nytt element i nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Departementet foreslår derfor å etablere en undersøkelse av lærlingers overgang til arbeidslivet og eventuell videre utdanning som skal gjennomføres jevnlig. Undersøkelsen skal gi informasjon om arbeidsmarkedsutfall et halvt år etter avsluttet fagopplæring og ha kandidatundersøkelsen i høyere utdanning som modell. Det skal vurderes nærmere hvordan registerbasert arbeidsmarkedsstatistikk kan inkorporeres i undersøkelsen. Resultatene fra undersøkelsen skal legges inn på Skoleporten og brukes til styring og kvalitetsutvikling av opplæringen.

Regjeringen vil

- innføre et helhetlig kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen

2.3.10 Internasjonalt samarbeid

Både norske myndigheter og partene i arbeidslivet deltar i internasjonalt samarbeid om fag- og yrkesopplæringen. Det er særlig arbeidet innenfor EU som har betydning for Norge. Etter at Lisboastrategien ble lansert i 2000 har EU framhevet betydningen av den kunnskapsbaserte økonomien, og EU har satt i gang prosesser for å øke kvaliteten og attraktiviteten innenfor fag- og yrkesopplæringen. Fag- og yrkesopplæringen skal inngå i Eu-

ropean Qualifications Framework (EQF) som allerede er etablert for høyere utdanning. EQF skal bidra til lik nivåplassering av ulike kompetanser mellom land. Et forslag til beskrivelse av kompetanser for fag- og yrkesopplæringen og nivåplassering av denne vil bli sendt på nasjonal høring i løpet av 2009.

I mai 2009 fattet EU vedtak om to rekommendasjoner som gjelder fag- og yrkesopplæringen; ECVET (European Credit System for Vocational Education and Training) og EQARF-VET (European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training). ECVET skal gjøre det lettere å identifisere, overføre og godkjenne yrkesutdanning og kompetanse mellom land. EQARF-VET skal være et redskap og referanseramme for EU-EØS-landene i systematisk kvalitetsutvikling av yrkesutdanningene.

Norge vil fortsatt delta i det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen og vil følge rekommendasjoner fra EU så langt de passer innenfor det norske systemet. For eksempel gir EQARF-VET eksempler på indikatorer som kan brukes for å vurdere kvaliteten i opplæringen.

Regjeringen vil

- prioritere det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæring og følge rekommendasjoner fra EU så langt de passer innenfor det norske systemet

2.3.11 Mer forskning på fag- og yrkesopplæringen

Både Karlsenutvalget og OECD peker på behovet for forskning og dokumentasjon for å styrke en kunnskapsbasert utvikling av fag- og yrkesopplæringen. Utvalget mener en forsterket satsing på forskning og dokumentasjon er nødvendig for å kunne iverksette treffsikre tiltak.

For å sikre god og stabil forskning om fag- og yrkesopplæringen foreslår utvalget at Kunnskapsdepartementet øremerker midler til en særskilt forsknings-satsing på feltet. Det foreslår også at det årlig arrangeres en nasjonal forskningskonferanse i statlig regi, og at det etableres egne forskernettverk for fag- og yrkesopplæringen finansiert av staten. I tillegg foreslår utvalget at Utdanningsdirektoratet lager en årlig statusrapport om fag- og yrkesopplæringen. OECD råder Norge til å styrke arbeidet med innsamling av statistikk og analyser om fag- og yrkesopplæring til bruk i forbindelse med utviklingen av policy og rådgivning.

Videre foreslår OECD at det opprettes et nasjonalt senter viet til dette formålet som vil kunne tiltrekke seg flinke forskere.

Departementet er enig i OECDs og Karlsenutvalgets vurdering av at det er behov for mer forskning og dokumentasjon innenfor fag- og yrkesopplæring. Mange av vurderingene og forslagene til tiltak er også relevante for hele den videregående opplæringen, for eksempel behovet for mer kunnskap om hva som skjer i klasserommene og i lærebedriftene, og behovet for å utvikle det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet gjennom et enhetlig nasjonalt system for bruk av indikatorer.

Departementet ønsker å øke omfanget på og heve kvaliteten innenfor denne delen av utdanningsforskningen. Dette framgår av departementets strategi for utdanningsforskning 2008–13. I 2008 ble det etablert et nytt utdanningsforskningsprogram i Norges forskningsråd, Utdanning 2020. Programmet skal vare i ti år, fra 2008 til 2018. Programmet løper parallelt med programmet Praksisrettet forsknings- og utviklingsarbeid i barnehage, grunnsopplæring og lærerutdanning (PraksisFoU (2006–2010)). Gjennom det nye programmet Utdanning 2020 ønsker en å styrke forskningen om fag- og yrkesopplæring. Utdanning 2020 vil innebære at forskningen på videregående opplæring og fag- og yrkesopplæringen blir ivare tatt på en bedre måte enn tidligere.

I tillegg til en satsing på fag- og yrkesopplæring gjennom Forskningsrådets utdanningsforskningsprogrammer vil departementet sette i gang enkelte undersøkelser der kunnskapsbehovet er stort.

Departementet er enig i Karlsenutvalgets forslag om å arrangere en årlig forskerkonferanse om fag- og yrkesopplæringen og vil derfor gi Utdanningsdirektoratet i oppdrag å sørge for dette fra og med 2010. Departementet er også enig i Karlsenutvalgets forslag om en årlig statusrapport for fag- og yrkesopplæringen basert på statistikk og forskning på området. Arbeidet med den årlige statusrapporten skal bygge på arbeidet med samordning av styringsinformasjon, utvidelsen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og den generelle satsingen på forskning om fag- og yrkesopplæringen.

Regjeringen vil

- styrke forskningen på fag- og yrkesopplæringen

2.3.12 Ungdom som slutter i videregående opplæring

Utdanningsmyndighetene, i samarbeid med andre aktører som Arbeids- og velferdsetaten, har også ansvar for ungdom som står utenfor videregående opplæring. Dette er en krevende gruppe å komme i kontakt med og å nå fram til med tiltak. Ungdom som ikke er i opplæring eller i jobb, mangler ofte grunnleggende ferdigheter og har lav motivasjon, mange sliter også med rusavhengighet eller har psykiske problemer.

Oppfølgingstjenesten (OT)

Fylkeskommunene er pålagt å ha en oppfølgings-tjeneste som skal ivareta og følge opp ungdom fram til og med det året de fyller 21 år, forutsatt at de fortsatt er omfattet av ungdomsretten til videregående opplæring. Formålet er at alle i målgruppen skal få tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting.⁵⁰ I tillegg skal OT formidle og samordne tilbud fra kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser. Tjenesten har siden Reform 94 først og fremst vært et oppfølgingstilbud for ungdom som ikke benytter sin lovfestede rett til videregående opplæring. Dette kan være ungdom som ikke søker, ikke påbegynner, takker nei til eller som slutter i videregående opplæring. I en forskriftsgjennomgang fra 2005 ble det åpnet for at OT også kan arbeide for å redusere frafallet i videregående opplæring gjennom samarbeid med rådgivningstjenesten i grunnskolen og i videregående opplæring.

Oppfølgingstjenesten er organisert ulikt fra fylke til fylke. OT kan være lokalisert til videregående skoler, samlokalisert med pedagogisk-psykologisk tjeneste eller som egne enheter. Det er stor variasjon i bruk av antall årsverk knyttet til tjenesten.

Tall fra Utdanningsdirektoratet definerer per 1. januar 2009 over 30 000 ungdommer med ungdomsrett som OTs målgruppe. Antallet har vært relativt stabilt i de senere årene.

Opplæringsloven fastslår at OT skal ha oversikt over hele målgruppen og ta kontakt med hver enkelt ungdom. Likevel melder fylkeskommunene, i sine halvårslige rapporteringer, at de ikke kjenner status til vel 30 prosent av målgruppen. Dette er et alvorlig problem, og tyder på at det er nødvendig å gå igjennom tilbudet til gruppen.

⁵⁰ Opplæringslovens forskrift §13-1 Oppfølgingstjenesta i videregående opplæring.

Relevante innsatsområder i arbeids- og velferdstilbudet

Ungdom som står utenfor utdanning og jobb, har i dag flere tilbud og rettigheter. Regjeringens ungdomsgaranti er rettet mot å forebygge langvarig ledighet og passivitet blant unge mennesker som er i starten av sin yrkeskarriere. Ifølge tall fra Arbeids- og velferdsetaten var om lag 42 600 registrert som helt ledige i 2008. Av disse var 1800 registrerte under 20 år, mens 5900 var i aldersgruppen 20–24 år. Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsgaranti for unge arbeidssøkere i alderen 20–24 år skal motivere til aktiv jobbsøking og egenaktivitet for de som har vært ledige i tre måneder eller mer. Fra 2009 er det innført en tiltaksgaranti som skal sikre tilbud om arbeidsmarkeds-tiltak for 20–24-åringene som har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer.

Mange ungdommer kan ha nytte av arbeidstrening og erfaring fra arbeidslivet. Tiltak som kan benyttes for unge *under 19 år*, er i hovedsak arbeidspraksis. Arbeidspraksis foregår i hovedsak i ordinære virksomheter. Ordningen er i stor grad basert på at de unge selv finner fram til en arbeidsgiver som de kan tegne kontrakt med. Ifølge tall fra Arbeids- og velferdsetaten er det mellom 1500 og 2500 ungdommer under 19 år i arbeidskontrakter som finansieres med praksisplassmidler.⁵¹

Kvalifiseringsprogrammet ble iverksatt fra november 2007 og er hjemlet i sosialtjenesteloven. Ordningen forvaltes av de lokale arbeids- og velferdskontorene og er under innfasing. Programmet er rettet mot personer i alderen 20–67 år med begrensede eller ingen rettigheter i folketrygden og med redusert arbeidsevne. Programmet skal bestå av arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet som støtter opp om deltakerens overgang til arbeid eller utdanning. Kvalifiseringsprogrammet har en varighet på inntil ett år.

Med bakgrunn i den sentrale avtalen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS som ble inngått våren 2007, arbeider fylkesledene i Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene med fylkesvise samarbeidsavtaler. Avtalene omfatter blant annet samarbeid om ungdom under Oppfølgingstjenesten, opplæring for ungdom og voksne, karriereveiledningstjenester og felles drift av karrieresenter og økt bruk av realkompetansevurdering.

Forsterket samarbeid mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet

Summen av universelle tiltak, rettigheter og tjenester som myndighetene tilbyr målgruppen, skal i prinsippet dekke alle med behov. Likevel viser tallene fra fylkeskommunene og OT at for store deler av målgruppen ikke nås. Departementet mener det er svært uheldig at det på landsbasis årlig er rundt 10 000 ungdommer med ungdomsrett som fylkene ikke oppnår kontakt med gjennom OT. Ungdom som ikke ønsker å benytte ungdomsretten til videregående opplæring, har i dag tilgang på ordninger i Arbeids- og velferdsetaten. For flere arbeidsmarkeds-tiltak er den nedre aldersgrensen 19 år.

Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsker å forsterke samarbeidet om den yngste målgruppen (16–19 år). Det er viktig å komme tidlig inn med tiltak når ungdom slutter eller ikke påbegynner videregående opplæring. Tiltakene må være bedre koordinert og tilstrekkelig treffsikre for at denne gruppen skal nås. Den mest utsatte ungdomsgruppen har ofte opplevd manglende mestring og slitt med motivasjonen gjennom grunnskoleløpet. Det er derfor viktig med praksisnære tiltak som kan gi mestringsopplevelser. Dette kan redusere risikoen for ytterligere skjevutvikling gjennom inaktivitet i ungdomsårene. Ambisjonen er mer forpliktende strukturerer for samarbeid og oppfølging mellom aktører med felles ansvar for målgruppen.

Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har våren 2009 igangsatt et samarbeid om det felles ansvaret som departementene har for denne målgruppen. Det skal oppnevnes en arbeidsgruppe som skal se spesielt på innretting av virkemiddelapparat og virkemidler tilpasset den yngste målgruppen (16–19 år). Målet er å fremme tiltaksutvikling for og bedre samarbeidet om den mest utsatte ungdomsgruppen.

Samarbeidet tar utgangspunkt i det beste i allerede eksisterende samarbeidsmodeller. Erfaringer fra tilgrensede satsinger og berørte departementer skal innhentes. Et samlet og oppdatert kunnskapsgrunnlag skal danne basisen for å utvikle bedre modeller for oppfølging av målgruppen. Dette skjer med særlig hensyn til oppfølgings- og aktivitetstilbud knyttet til arbeid, praksis og opplæring.

⁵¹ Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Regjeringen vil

- kartlegge og evaluere skolenes rådgivning og fylkenes Oppfølgingstjeneste
- endre forskriftene for Oppfølgingstjenesten
- vurdere utfordringer og muligheter for en mer systematisk bruk av praksisnær opplæringsrelatert aktivitet for ungdom som ikke benytter sine rettigheter til ordinær opplæring

3 Kompetanseutvikling og livslang læring

I kunnskapssamfunnet går det tydelige sosiale skillelinjer mellom de som har gode grunnleggende ferdigheter og en fullført utdanning, og de som mangler dette. Både for å hindre sosial ulikhet, for at den enkelte skal ha en trygghet for arbeid og samfunnsdeltakelse og for at samfunnet skal få dekket sine kompetansebehov, er det viktig at alle har like muligheter til å lære.

Mange voksne har en vanskelig hverdag fordi de ikke kan lese, skrive eller utføre enkle regneoperasjoner. Dette skaper praktiske problemer og oppleves som sosialt vanskelig. Tidlig innsats og mer systematisk oppfølging av elevene i grunnskolen vil sikre at færre forlater grunnskolen uten disse grunnleggende ferdighetene. I dag er det imidlertid behov for å gi flere voksne som av ulike årsaker ikke lyktes i grunnskolen, mulighet til å ta opplæring. Det må legges bedre til rette for at voksne som har behov for det, skal kunne tilegne seg nødvendige grunnleggende ferdigheter.

Behovet for å oppdatere kompetanse og tilegne seg ny kunnskap er imidlertid viktig for alle voksne, uavhengig av utdanningsnivå. Det må derfor legges til rette for at det blir utviklet gode og fleksible etter- og videreutdanningstilbud og for læring i arbeidslivet.

Voksenopplæringen handler også om å fremme demokratisk deltakelse, utvikle og ivareta kulturelle ferdigheter og bidra til opplevelse og mening for den enkelte. Regjeringen er opptatt av å ivareta en bred forståelse av kunnskap og læring, noe som ikke minst de frivillige organisasjonene og studieforbundene bidrar til.

Utviklingen i kompetansepolitikken

Kompetansepolitikken har i de siste 20 årene utviklet seg gjennom to- og trepartssamarbeidet mellom organisasjonene i arbeidslivet og utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene. Teknologiutviklingen, mer bruk av IKT og en sterkere bruker- og kundeorientering i 1980- og 90-årene bidro til at kontinuerlig kompetanseutvikling ble nødvendig både for virksomhetene og for den enkelte arbeidstaker. Det var ikke lenger tilstrekkelig å tilpasse utdanning og fagopplæring til nye utfordrin-

ger slik man hadde gjort før. Det ble nødvendig å utvikle en kompetansepolitikk som på en annen måte enn den tradisjonelle utdanningspolitikken så den enkeltes og arbeidslivets behov i sammenheng og som kunne følge den raske utviklingen i arbeidslivet.¹

To- og trepartssamarbeidet resulterte i 1999 i Kompetansereformen, som brakte Norge i front i den internasjonale utviklingen innenfor livslang læring. Gjennom Kompetansereformen ville myndighetene utvikle et velfungerende marked for etter- og videreutdanning gjennom tiltak rettet mot både tilbudssiden og etterspørselssiden. Det ble gitt en lovregulert rett til grunnopplæring for voksne og til studiepermisjon, bedre studiefinansiering for voksne som kombinerer arbeid og utdanning og skattefritak for arbeidsgiverfinansierte opplæringsutgifter. Gjennom Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) bidro også myndighetene til å delfinansiere opplærings- og utdanningstilbud på arbeidsplassen.

Erfaringene fra reformen viser imidlertid at innføring av rettigheter ikke har vært nok til å øke voksnes deltakelse i grunnopplæringen i særlig grad. På universitets- og høyskolenivå har antallet voksne studenter økt. Universitetene ble mer aktive innenfor etter- og videreutdanningsvirksomheten i 1990-årene. Det ble opprettet etter- og videreutdanningssentre, og fjernundervisning ble en sentral del av institusjonenes strategier. En studie gjort av Fafo og NIFU STEP i 2009 viser imidlertid at etter- og videreutdanning i dag ikke er høyt prioritert innenfor høyere utdanning.² Flere av institusjonene legger likevel et livslangt læringsperspektiv til grunn for utvikling og organisering av studietilbud gjennom modulisering og utvikling av fleksible studietilbud.

De siste tiårene har næringslivet gjennomført framtidsrettede omstillinger, samtidig som virksomheter med lav lønnsomhet har forsvunnet. Fusjoner og oppkjøp, nedleggelse, nyetableringer og outsourcing fører til at arbeidskraft flytter seg mellom og innad i næringer. Slike omstillingspro-

¹ Vox 2007a

² Brandt mfl. 2009

sesser betyr også at det utvikles nye oppgaver i den enkelte bedrift, og at kravene til de ansatte endres. Det er imidlertid ikke bare store omorganiseringer som forandrer arbeidsdagen for den enkelte. I dag skjer endringene i økende grad som løpende prosesser og utviklingsarbeid.³ Omstillingsdyktige arbeidstakere med evne til å lære og til å ta i bruk ny kunnskap, og til å anvende kompetansen sin på nye områder, er en forutsetning for lønnsomme omstillinger.

3.1 Kunnskapsgrunlaget

3.1.1 Voksne i grunnopplæring

Antallet voksne som hvert år får opplæring på grunnskolenivå, har ligget på rundt 4000 mellom 2003 og 2008. Andelen minoritetsspråklige har økt fra 56 til 73 prosent i perioden. Det innebærer at antallet norskspråklige som deltar i ordinær grunnskoleopplæring har gått ned.⁴

Kunnskapsdepartementet har ikke sikre tall som viser hvor mange som har behov for opplæring på grunnskolenivå. I 2007 var det ifølge SSB rundt 150 000 i aldersgruppen 20–66 år som ikke hadde fullført grunnskolen, eller som det mangler utdanningsopplysninger for. Mange i denne gruppen vil oppfylle kriteriene for å ha rett til grunnopplæring, men statistikken sier ikke noe om hva slags opplæringsbehov de har, eller om de ønsker opplæring.

Mange voksne, både blant dem som har fullført grunnskole og videregående opplæring og blant dem som ikke har fullført, har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter. Ifølge en OECD-undersøkelse fra 2005 var det 430 000 nordmenn som har så dårlige lese- og regneferdigheter at de er i risikozonen med hensyn til kompetansekravene i dagens informasjonssamfunn. Undersøkelsen viser at de som befinner seg i risikogruppen i mindre grad leser bøker. De deltar sjeldnere i politiske og kulturrelaterte grupper og organisasjoner eller i organisasjoner innenfor sport og friluftsliv. Mens 98 prosent av den øvrige voksenbefolkningen bruker datamaskin, er andelen kun 80 prosent blant voksne i risikogruppen. Det samme bildet tegner seg for internettbruk.⁵ Blant 50–60-åringene med svært svake grunnleggende ferdigheter er 45 prosent av kvinnene og 40 prosent av mennene, uføre.⁶ Det er bare dårlig

egenvurdert helse og alder mellom 61 og 65 år som representerer en større risikofaktor for å stå utenfor arbeidslivet enn svake leseferdigheter.⁷

Målgruppen inkluderer både dem som mangler vitnemål fra grunnskolen, og voksne som har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter, men som har oppnådd vitnemål. For den siste gruppen vil behovsvurderingen i stor grad være subjektiv. Det opplevde behovet vil kunne endre seg som følge av annen opplæring eller endring i arbeidsoppgaver. Kunnskapsdepartementet vil vurdere hvordan ulike former for kartlegging kan bidra til å styrke kunnskapsgrunlaget. Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil vurdere norsk deltakelse i en omfattende OECD-undersøkelse, Programme for International Assessment of Adult Competencies (PIAAC), som har som formål å undersøke kompetansen i voksenbefolkningen (15–65 år) innenfor lesing, tallforståelse og problemløsning. Undersøkelsen vil også kartlegge bruk av forskjellige type kompetanse i arbeidslivet.

Om lag 20 000 voksne deltar årlig i videregående opplæring. Andelen av befolkningen som ikke har fullført videregående opplæring, har sunket jevnt de siste 20 årene. Likevel er det fremdeles rundt 660 000 personer i alderen 20–66 år som har grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå ifølge SSB. En undersøkelse fra Vox viser at rundt 30 prosent av dem som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, ønsker seg mer utdanning med mer enn ett års varighet.⁸ Samme undersøkelse viser at de viktigste faktorene for å starte på og gjennomføre utdanning er at inntekten ikke reduseres vesentlig, at arbeidsgiver legger til rette for at man skal kunne ta utdanning, at man selv kan velge når man vil lese eller studere og at opplæringen skjer i nærheten av der man er til daglig.

Voksne med rett til videregående opplæring har også rett til å få sin realkompetanse vurdert. En slik vurdering kan ligge til grunn for en avkorting av utdanningen. Dette er en viktig form for fleksibilitet i lys av brukernes reelle læringsbehov. 32 prosent av voksne søkere til videregående opplæring fikk sin realkompetanse vurdert i 2007. Dette var en nedgang fra 45 prosent i 2006.⁹ Halvparten av de voksne som besto videregående opplæring i 2007 var realkompetansevurdert.

³ Hilsen mfl.2004

⁴ Vox 2008a

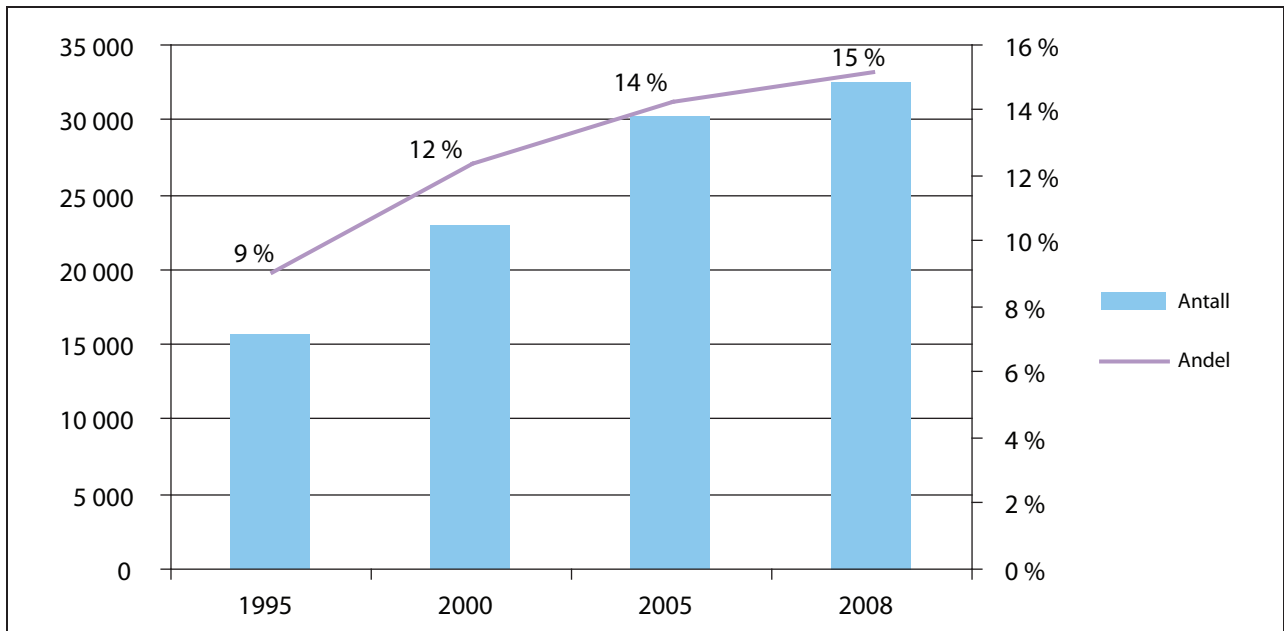
⁵ Gabrielsen mfl.2005

⁶ Gabrielsen 2007

⁷ Mykletun og Gabrielsen 2007

⁸ Vox 2008b

⁹ Vox 2008a



Figur 3.1 Antall registrerte studenter over 40 år og gruppens andeler av alle studenter. 1995, 2000, 2005 og 2008.

Kilde: SSB

3.1.2 Voksne i høyere utdanning

Stadig flere voksne tar høyere utdanning, enten gjennom ordinære studietilbud eller som etter- og videreutdanning. Tall fra SSB viser at antallet studenter over 40 år er mer enn doblet fra 1995 til 2008 (jf. figur 3.1).

I perioden 1999–2003 sto voksne over 25 år for 77 prosent av den totale økningen i tallet på nye studenter. Økningen var særlig stor for kvinner.¹⁰ Med økte kompetansekrav i arbeidslivet og større tilgang til fleksible studier er det grunn til å tro at denne trenden vil fortsette. Vox-barometeret for 2008 viser at 61 prosent av de med universitets- eller høyskolebakgrunn er interessert i å ta mer utdanning.

Flertallet av de voksne studerer ved de statlige høyskolene. 63 prosent av etterutdanningsstudentene og 78 prosent av videreutdanningsstudentene studerer ved en statlig høyskole.¹¹ De fleste tilbudene er rettet mot offentlig sektor, særlig mot utdanningssektoren og mot helse- og sosialsektoren.

66 prosent av etterutdanningsstudentene og 24 prosent av videreutdanningsstudentene tar fag innenfor lærerutdanningene og pedagogikk.¹² Dette er en følge av regjeringens satsing på kompetan-

seheving av lærere som en del av Kunnskapsløftet. I perioden 2005 til 2008 er det bevilget 1,4 milliarder kroner til etter- og videreutdanning av lærere. Skoleeierne har brukt om lag samme beløp. Regjeringen fortsetter denne satsingen på kompetanseutvikling for lærere og skoleledere. I 2009 er det avsatt 400 millioner kroner til dette formålet.

Voksne over 25 år som ønsker å gå inn i høyere utdanning, kan søke om opptak og avkorting av studiene på bakgrunn av realkompetanse. I perioden 2003–2007 ble rundt 15 000 søkere registrert som realkompetansesøkere til høyere utdanning. Av disse fikk rundt to av tre realkompetansen godkjent. Antallet realkompetansesøkere har imidlertid gått ned siden ordningen ble innført, fra 3284 i 2003 til 2589 i 2007.¹³

Flertallet av realkompetansesøkerne søkte til høyskolene. Forskning viser at realkompetansesøkerne ved høyskolene er svært motiverte for studier, har en høy gjennomføringsgrad og oppnår gode resultater. Voksne studenter som har vært i arbeidslivet i en periode har bedre forutsetning for å kunne koble sammen teori og praksis. De blir derfor gjerne opplevd som en ressurs i undervisningen, for både medstudenter og faglærere.¹⁴

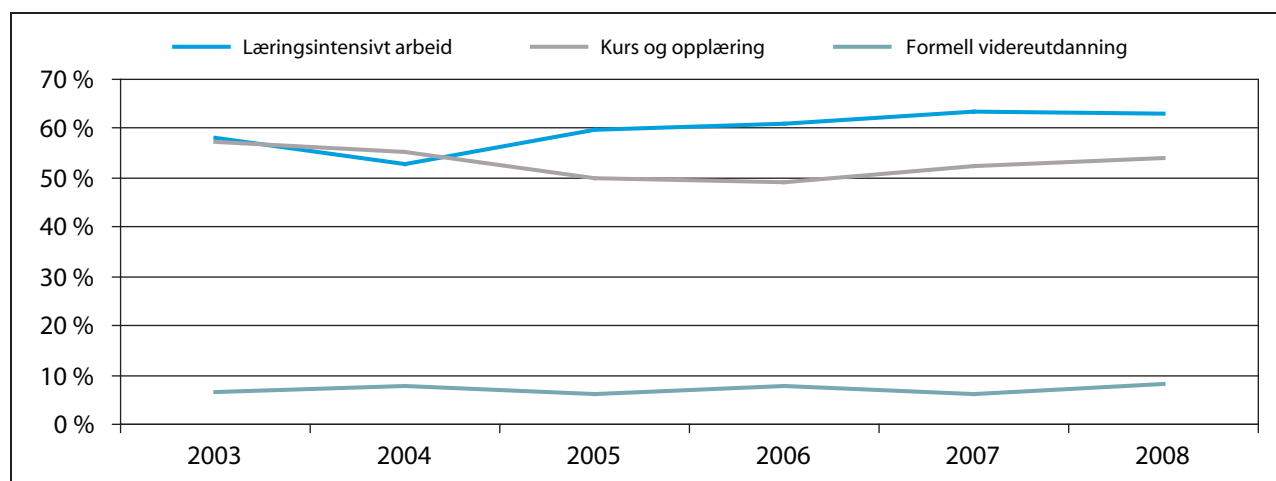
¹⁰ Næss og Støren 2006

¹¹ Brandt mfl. 2009

¹² Ibid.

¹³ Vox 2008a

¹⁴ Brandt 2002



Figur 3.2 Andelen sysselsatte som har deltatt i kurs og opplæring og som har læringsintensivt arbeid, og andel av befolkningen som har deltatt i formell videreutdanning (personer mellom 22 og 66 år). 2003–2008.

Kilde: SSB/Lærevilkårsmonitoren

13 prosent av realkompetansesøknadene i 2007 var rettet mot universitetene. Det er få kvalifiserte realkompetansestudenter som får tilbud om plass på studier med høye opptakskrav som eksempelvis jus.¹⁵ Ved universitetene oppnår realkompetansestudentene i gjennomsnitt noe dårligere resultater enn ordinære studenter. De har også en høyere frafallsprosent.¹⁶

Blant studentene under 25 år hadde over halvparten foreldre med høyere utdanning, mens bare 16 prosent av studentene som var 25 år eller eldre, hadde foreldre med høyere utdanning. En økning i antallet voksne studenter representerer derfor en utjevning av den sosiale skjevheten som ligger i rekrutteringen til høyere utdanning (jf omtale i kapittel 5).¹⁷

3.1.3 Læring i arbeidslivet

Norske arbeidstakere deltar relativt mye i opplæring. Figur 3.2 viser at 8 prosent har deltatt i videreutdanning, 54 prosent har deltatt i kurs eller annen opplæring og i overkant av 60 prosent mener at de har et læringsintensivt arbeid. Læringsintensivt arbeid er definert som en jobb der det stadig er krav om å lære seg noe nytt, og at man har gode muligheter til å skaffe seg den kunnskapen og ferdigheten man trenger gjennom det daglige arbeidet.¹⁸ Tall fra Lærevilkårsmonitoren viser at rundt 80 prosent av de sysselsatte oppgir å ha deltatt i

en eller flere av disse formene for læring i løpet av de siste tolv månedene.¹⁹ NIFU STEP har gjort en undersøkelse av kompetanseinvesteringer i norsk arbeidsliv og anslår at rundt 4–5 prosent av arbeidstiden går med til opplæring per ansatt i løpet av ett år, det vil si rundt 80–90 arbeidstimer.²⁰

Fra 2003 til 2008 har det vært en økning i andelen som mener de har et læringsintensivt arbeid, mens andelen som har deltatt i kurs eller opplæring, har sunket noe i samme periode.

Bildet varierer imidlertid innenfor næringene, jf. fig. 3.3. Ansatte innenfor olje, kraft og bergverkt deltar mye i kurs og opplæring. Andelen har imidlertid sunket med over 10 prosentpoeng fra 2003 til 2008. I 2008 var det ansatte i undervisning og i offentlig forvaltning som deltok mest i kurs og opplæring. Lavest deltakelse er det innenfor industri og varehandel. Her deltar mindre enn halvparten av de ansatte i kurs og opplæring. Dette henger blant annet sammen med at disse bransjene sysselsetter en relativt lav andel høyt utdannede.

Det er en sammenheng mellom læring i arbeidslivet og utdanningsnivå når det gjelder deltakelse både i videreutdanning og i kurs og opplæring. Lærevilkårsmonitoren for 2008 konkluderer likevel med at lærevilkårene for de med lavest utdanning er blitt bedre i løpet av de siste årene.

¹⁵ Vox 2008a

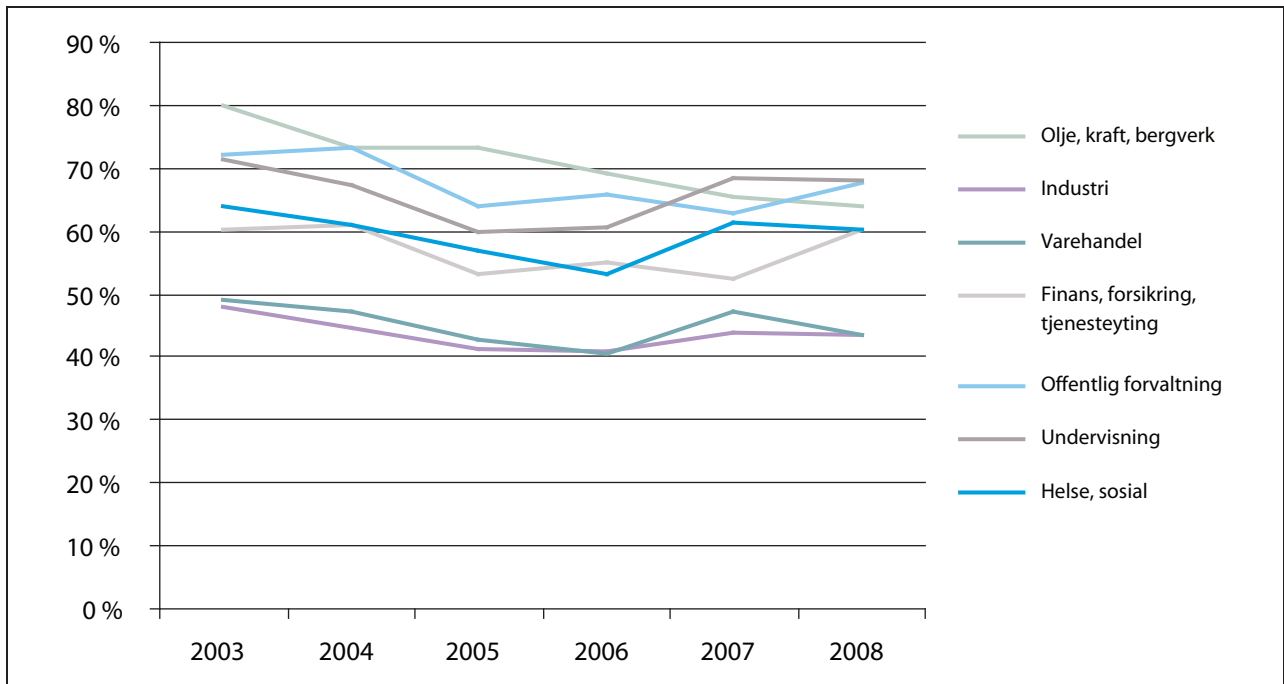
¹⁶ Helland 2005

¹⁷ Næss og Støren 2006

¹⁸ Mæhlen og Nyen 2009

¹⁹ Lærevilkårsmonitoren er en årlig kartlegging av vilkårene for læring og kompetanseutvikling blant voksne, med særlig vekt på arbeidslivet. Det er forskningsstiftelsen Fafo som utformer monitoren med støtte fra Kunnskapsdepartementet. SSB samler inn data som en del av Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

²⁰ Kaloudis mfl. 2008



Figur 3.3 Andel som har deltatt i kurs og opplæring de siste tolv måneder etter næring (sysselsatte 22–66 år). 2003–2008.

Kilde: SSB/Lærevilkårsmonitoren

Det er en svakt økende tendens til å ta formell videreutdanning blant de med grunnskole og videregående opplæring. Nesten 7 prosent av de med utdanning på grunnskolenivå deltok i formell videreutdanning i 2008 mot 2 prosent i 2003. Blant de sysselsatte med høyere utdanning var det like mange som tok videreutdanning i 2008 som i 2003.²¹

Kjønnsfordelingen i ulike typer opplæring og utdanning har vært stabil i perioden 2003 til 2008 ifølge Lærevilkårsmonitoren. Kvinner deltar generelt mer i videreutdanning og kursvirksomhet, mens menn i større grad oppgir å ha et læringsintensivt arbeid. Kvinner og menn med samme utdanning og stillingsandel deltar om lag like mye i videreutdanning og i kurs og opplæring. Utdanningsnivå er altså mer avgjørende enn kjønn.²² Utdanningsnivå har imidlertid mer å si for deltakelse for kvinner enn for menn. For kvinner øker sannsynligheten for å delta i opplæring i større grad med utdanningsnivå enn det gjør for menn.²³

Generelt deltar eldre arbeidstakere mindre i opplæring enn yngre. Utviklingen de siste årene viser imidlertid at stadig flere eldre videreutvikler sin kompetanse gjennom læring i arbeidslivet.

Flere av de sysselsatte over 60 år har også opplevd at arbeidet er blitt mer læringsintensivt det siste året. Det er særlig for arbeidstakere med utdanning fra grunnskole eller videregående opplæring at alder har betydning for deltakelse i læring i arbeidslivet. Alder har mindre å si for arbeidstakere med høy utdanning.²⁴

3.2 Innsatsområder

3.2.1 Kompetansepolitiske aktører – roller og samarbeid

Kompetansepolitikken har berøringspunkter med flere politikkområder slik som arbeids- og velferdspolitikken, næringspolitikken, forsknings- og innovasjonspolitikken og distrikts- og regionalpolitikken. Alle disse politikkområdene påvirker rammebetingelsene for kompetanseutvikling, og samspillet mellom disse er avgjørende for å få til en kompetansepolitikk som er til den enkeltes og samfunnets beste. På samme måte er det nødvendig med et godt samarbeid mellom de ulike aktørene og forvaltningsnivåene innenfor kompetansepolitikken.

²¹ Mæhlen og Nyen 2009

²² Ibid.

²³ Kaloudis mfl. 2008

²⁴ Ibid.

Arbeidslivets parter

Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet er avgjørende for å få til kompetanseutvikling til beste for den enkelte og for den enkelte virksomhet og bransje. Partene har iverksatt en rekke tiltak for å støtte opp under og styrke arbeidet med kompetanseutvikling i virksomhetene. Blant de viktigste tiltakene er opplysnings- og utviklingsfond, hovedavtalebestemmelser om kompetanseutvikling og tariffavtalebestemmelser om avsetninger til kompetansetiltak.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Norsk Arbeidsgiverforening (N.A.F.) ble i 1970 enige om å etablere et fond som skulle ha til formål å gjennomføre eller støtte tiltak til fremme av opplysning og utdanning i norsk arbeidsliv. LOs andel av midlene brukes i hovedsak til opplæring av tillitsvalgte, mens Næringslivets hovedorganisasjons (NHO) andel i hovedsak fordeles til bransje- og landsforeningene. Bransjeforeningene bruker midlene til ulike kompetansetiltak som bransjeskoler, kompetanseutviklingsprosjekter i bedriftene o.l. Lignende fond er opprettet i andre tariffområder.²⁵

Etter at LO-kongressen i 1993 vedtok en større satsing på etter- og videreutdanning, ble det i 1994 forhandlet fram et nytt kapittel i Hovedavtalen mellom LO og NHO som omhandlet kompetanseutvikling. Kapitlet gir bedriften ansvaret for å kartlegge kompetansegap i virksomheten, og for å organisere og finansiere etterutdanning i tråd med bedriftens behov. De øvrige hovedavtalene fikk tilsvarende bestemmelser, som befester arbeidsgivers ansvar for finansiering av kompetanseutvikling i tråd med virksomhetens behov.²⁶

I tillegg til hovedavtalebestemmelsene har en del tariffavtaler også bestemmelser om kompetanse, inkludert avtalebaserte kompetanseutviklingsmidler. Sett fra arbeidstakers side løser disse bestemmelsene ikke problemer som oppstår i tilfeller der arbeidstaker vurderer behovet for kompetanseutvikling som større enn det arbeidsgiver gjør. Dette er bakgrunnen for at flere arbeidstakerorganisasjoner i forbindelse med kompetansereformen ønsket etter- og videreutdanningsfond med innbetalinger fra alle virksomheter, og partsammensatte styrever med ansvar for fordeling av midlene.

I et arbeidsliv der de ansattes kompetanse og evne til å tilegne seg og ta i bruk ny kunnskap og

teknologi er avgjørende for innovasjonsevne og konkurransekraft, er det nødvendig at arbeidstakerne og arbeidsgiverne jobber sammen for å sikre kompetanse for framtida. Det er fremdeles et godt samarbeid mellom partene på mange områder innenfor utdannings- og kompetansopolitikken, blant annet innenfor fag- og yrkesopplæringen. Partene var representert i Karlsenutvalget om fag- og yrkesopplæringen, Tronutvalget om studieforbundene og i Stjernøutvalget om høyere utdanning. Etter at møteplassene som ble opprettet etter Kompetansereformen, ble lagt ned, møtes imidlertid ikke partene og utdanningsmyndighetene lenger på jevnlig basis for å drøfte kompetansopolitiske problemstillinger. Kunnskapsdepartementet ønsker å skape en slik kompetansopolitisk møteplass gjennom å opprette et nasjonalt kompetanseforum.

Regjeringen vil

- etablere et nasjonalt kompetanseforum med deltakere fra nærings- og utdanningsmyndighetene, partene i arbeidslivet, Kommunenes sentralforbund (KS), Universitets- og høyskolerådet (UHR) og Fagskolerådet

Fylkeskommunene

I de siste årene har fylkeskommunens rolle blitt utviklet fra myndighetsutøver til en aktiv partner i regional utvikling. Fylkeskommunen har fått et klarere definert ansvar for å etablere møteplasser, lede regionale partnerskap, sette dagsordenen og identifisere problemstillinger som er knyttet til regional utvikling.²⁷ Gjennom forvaltningsreformen tillegges regjeringen fylkeskommunene et enda større ansvar for regional utvikling. Fylkeskommunene får flere virkemidler som gjør dem i stand til å utvikle regionalt tilpassede løsninger, og da særlig oppgaver knyttet til kompetanse, næringsutvikling og forskning.²⁸ Dette innebærer at fylkeskommunen har en viktig rolle og ansvar i arbeidet for å dekke både den enkeltes og arbeidslivets framtidige kompetansebehov.

I dag har fylkeskommunen ansvar for videregående opplæring, også for voksne. Fylkeskommunene har videre ansvar for formidling av lærlinger. Gjennom Oppfølgingstjenesten skal de veilede og gi råd til ungdom som ikke er under utdanning eller i arbeid, og kunne tilby dem opplæ-

²⁵ <http://www.lo-nho-ordningene.no>

²⁶ Hagen og Skule 2004

²⁷ St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*

²⁸ St.meld. nr. 25 (2008–2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru*

ring og/eller praksisplass. Når det gjelder voksne, har fylkeskommunene også ansvar for å gjennomføre realkompetansevurdering og å utferdige kompetansebevis på grunnlag av denne vurderingen.

I årene framover vil det bli stadig vanskeligere å få en stabil tilknytning til arbeidslivet uten å ha fullført videregående opplæring. Det betyr at det må legges til rette for at flere voksne kan ta slik opplæring, og at den høye frafallsprosenten i videregående opplæring må reduseres. Å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring er en primær oppgave for fylkeskommunene. I tillegg kreves en samordnet innsats fra sentrale myndigheter og Arbeids- og velferdsetaten. Våren 2007 ble det inngått en avtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS om fylkesvise samarbeidsavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene. Avtalene omfatter blant annet samarbeid om ungdom under Oppfølgingstjenesten, opplæring for ungdom og voksne, karriereveiledningstjenester og økt bruk av realkompetansevurdering.

Et godt samsvar mellom den kompetansen arbeidstyrken samlet sett har, og den kompetansen det regionale arbeidslivet har behov for, er en forutsetning for at fylkeskommunene skal kunne styre regional utvikling i ønsket retning. Med overføringen av ansvaret for fagskolene får fylkeskommunen en enda bedre mulighet til å prioritere, til å tilpasse yrkesrettet utdanning til regionalt arbeidsliv og til å se dette i sammenheng med videregående opplæring og med tilbud som gis av høyskolene. Samtidig gir overføringen av fagskolene fylkeskommunen et delansvar for å ivareta nasjonale kompetansebehov, særlig innenfor prioriterte områder. Kunnskapsdepartementet har i Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) om forvaltningsreformen understreket at det er nødvendig at fylkeskommunene i sin dimensjonering og prioritering av fagskoletilbud tar hensyn til lokale, regionale, men også nasjonale kompetansebehov.

I dimensjoneringsprosessen er det flere hensyn som må ivaretas. En studie gjort av Econ viser at analyser av behovet for ulike typer fagarbeidere og næringsutviklingen i fylket spiller en mindre rolle i beslutningene om dimensjonering i fag- og yrkesopplæringen. Fylkeskommunene har et godt informasjonsgrunnlag om søkning og tilgang til lære plasser.²⁹ For å hindre mangel på fagarbeidere og i størst mulig grad unngå å utdanne til ledighet bør fylkeskommunen utvikle gode analyser av

arbeidslivets kompetansebehov som kan ligge til grunn for dimensjonering i fag- og yrkesopplæringen og ved fagskolene. Opprettelsen av et nasjonalt system for framskrivninger og analyser av framtidige kompetansebehov vil være bidrag til slike analyser, også på regionalt nivå (jf. kapittel 6).

Opprettelsen av regionale forskningsfond vil, sammen med nasjonale FoU-virkemidler som Virkemidler for regional utvikling (VRI) og National Centres of Expertise (NCE), bidra til mer målrettet kompetansebygging og til å styrke forskningsinnsatsen i regionene. Dette forutsetter et tett samarbeid mellom arbeidslivet, universiteter og høyskoler og offentlige aktører. En endring i universitets- og høyskoleloven gir fylkeskommunene ansvaret for å oppnevne to av de eksterne styrerepresentantene ved de statlige høyskolene nettopp for å styrke dette samarbeidet.

Samlet sett gir dette fylkeskommunene et større ansvar for å bidra til at den enkeltes, regionens og nasjonens kompetanseutfordringer blir møtt. Kunnskapsdepartementet og fylkeskommunene vil derfor sammen utvikle hensiktsmessige former for styrking av det kompetansepoltiske samarbeidet. I dette arbeidet vil man bygge videre på det eksisterende samarbeidet med fylkeskommunene og KS. Kunnskapsdepartementet vil se på hvordan kompetansepoltiske spørsmål behandles på eksisterende møteplasser mellom nasjonalt og regionalt nivå og i fylkeskommunenes samarbeidsorganer.

Regjeringen vil

- vurdere hvordan det kompetansepoltiske samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og fylkeskommunene enda bedre kan bidra til å nå regionale og nasjonale kompetansepoltiske målsettinger

Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet skal bidra til å sikre at den nasjonale utdanningspolitikken iverksettes og gjennomføres, slik at barn, unge og voksne i hele landet kan få en likeverdig og tilpasset opplæring i et inkluderende fellesskap. Utdanningsdirektoratet er tillagt myndighetsutøvelse i forvaltningssaker når det gjelder bl.a. opplæringsloven kapittel 4A om opplæring spesielt organisert for voksne, herunder tilsyn. Direktoratet er også tillagt oppgaven med å tolke regelverket for grunnopplæringen for barn, unge og voksne.

²⁹ Econ 2007

Direktoratet skal framover gjennomføre en særskilt satsing på grunnopplæring for voksne, gjennom arbeid med forvaltning av regelverk, tilsyn, dokumentasjon og analyse og realkompetansevurdering. Dette omfatter:

- å få fram mer kunnskap om hvordan regelverket om grunnopplæring for voksne fungerer i praksis
- å styrke informasjonsarbeidet omkring voksnes rett til grunnopplæring, og sørge for god veiledning om regelverket om grunnopplæring for voksne
- å sørge for god veiledning om hvordan grunnopplæring for voksne kan tilpasses innenfor rammen av læreplanene
- å arbeide for at fylkeskommunene utvikler en likere praksis når det gjelder realkompetansevurdering av voksne som har rett til videregående opplæring
- å arbeide for å bedre kvaliteten på statistikken over videregående opplæring for voksne

Utdanningsdirektoratets rolle innenfor rådgivningsfeltet er å forvalte regelverk og økonomiske midler, gi føringer, initiere forsknings- og utviklingsarbeid, informere og legge til rette for erfaringsspredning.

Vox – Nasjonalt kompetansepolitisk fagorgan

Vox er et kompetansepolitisk fagorgan underlagt Kunnskapsdepartementet, og har ansvar for forvaltning av tilskudd til studieforbund og fjernundervisning, freds- og menneskerettssentre og Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA).

Vox ble opprettet i 2001 som et viktig redskap for gjennomføringen av Kompetansereformen. Vox arbeider for økt deltakelse i samfunns- og arbeidsliv ved å heve kompetansenivået hos voksne, og har i årene etter at Kompetansereformen ble innført, særlig lagt vekt på grunnleggende ferdigheter, realkompetanse og voksnes rett til opplæring.

Kunnskapsdepartementet har tydeliggjort at ansvaret for voksnes rett til grunnopplæring og realkompetansevurdering etter opplæringsloven ligger i Utdanningsdirektoratet. Vox har ikke ansvar for opplæring som er knyttet til opplæringsloven, men skal bidra til Utdanningsdirektoratets arbeid for at voksnes rett til grunnopplæring blir oppfylt.

Departementet vil at Vox skal utvikles videre som et nasjonalt kompetansepolitisk fagorgan med koordineringsoppgaver innenfor politikkrådet.

Vox skal ha spisskompetanse på voksnes læring, om ulike målgrupper og om deres kompetansebehov. På grunnlag av dette skal Vox bidra til utvikling av differensierte utdanningstilbud og opplæringsmodeller, særlig for voksne med lav utdanning. Mange voksne har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter som grunnlag for, eller i kombinasjon med, annen læring i arbeidslivet. Vox skal derfor særlig arbeide for å styrke tilbudet av slik opplæring.

Når det gjelder realkompetansevurdering, skal Vox ha en rolle som fagorgan for slik vurdering. Dette innebærer ivaretagelse av tverrgående problemstillinger som gjelder realkompetanse, samordning med ulike aktører når det er nødvendig, og videreutvikling av realkompetansevurdering som virkemiddel i kompetansepolitikken. Dette innebærer ingen endring av det ansvaret Utdanningsdirektoratet har for realkompetansevurdering etter opplæringsloven og det ansvaret som ligger i universitets- og høyskolesektoren om realkompetansevurdering.

Kompetansepolitikken skal bygge på grundig dokumentasjon og analyse av samfunnets og arbeidslivets kompetansebehov, og hvordan den enkelte kan utvikle sin kompetanse for å møte kravene i arbeids- og samfunnslivet. Som nasjonalt kompetansepolitisk fagorgan bør Vox gradvis styrke det tverrsektorielle perspektivet i sitt arbeid med vekt på å følge opp departementets arbeid med å utvikle et system for kunnskap om arbeidslivets framtidige kompetansebehov jf. avsnitt 6.3.5. Vox skal arbeide for en koordinert innsats fra utdanningsmyndigheter og arbeidsmarkedsmyndigheter for å imøtekomme den enkeltes og samfunnets kompetansebehov. Vox skal utvikle og styrke nettverk og samarbeid innad i utdanningssektoren og mellom utdanning, arbeids- og samfunnsliv.

Som omtalt i St.prp. nr. 1 (2008–2009) er det et mål å forbedre systemet for karriereveiledning. Departementet legger til grunn at det er nødvendig med nasjonal koordinering av denne virksomheten. Vox la 29. mai 2009 fram en rapport utarbeidet etter konsultasjon med en referansegruppe sammensatt av berørte aktører. I rapporten anbefales det å etablere en nasjonal enhet for karriereveiledning som skal være *et kunnskapscenter for karriereveiledning i Norge og bidra til utvikling av kvalitet i alle ledd av tjenesten, fra tilbudet til brukere i førsteleddet i alle sektorer til utdanningstilbud for veiledere i høyskoler og universitet. Fagorganet skal arbeide for en karriereveiledningstjeneste i et*

livslangt perspektiv og bidra til å utvikle en gjenkjennbar tjeneste i fylkene.

Det er i rapporten anbefalt at en nasjonal enhet for karriereveiledning legges til en eksisterende organisasjon (Vox) og at funksjonen skal være underlagt både Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet for å bidra til en koordinert politikktutvikling på området. Forslaget vil bli sendt ut til høring, og departementet tar sikte på å følge opp forslagene i statsbudsjettet for 2010.

Regjeringen vil

- styrke og tydeliggjøre rollen til Vox som nasjonalt kompetansepolitisk fagorgan

Studieforbundene

Studieforbundene i Norge kan føre sin historie tilbake til de folkelige bevegelsene på slutten av 1800-tallet. Lov om voksenopplæring fra 1976 regulerer studieforbundenes virksomhet i dag. Studieforbundene har i hovedoppgave å tilby opplæring ubundet av pensum og eksamener. Studieforbundene kan også gi formell kompetansegivende utdanning som supplement og alternativ til det offentlige utdanningssystemet. Deres viktigste fortrinn er å være en åpen og tilgjengelig læringsarena for alle.

Det er i dag 20 godkjente studieforbund med mer enn 400 medlemsorganisasjoner. Folkeuniversitetet er det største studieforbundet målt i både antall deltakere og kurs. Studieforbundene er svært ulike, både i profil, størrelse, organisering og arbeidsform. De omfatter et mangfold som blant annet livssyns- og interesseorganisasjoner, de politiske partiene og de fleste arbeidstakerorganisasjonene.

I 2007 gjennomførte studieforbundene vel 37 000 kurs. Over 40 prosent av kursene er innenfor estetiske fag og håndverksfag. Musikk- og sangkurs har flest deltakere. Rundt 15 prosent av kursene er innenfor organisasjon og ledelse og 10 prosent innenfor helse-, sosial- og idrettsfag. Om lag 10 prosent av deltakerne på kurs i regi av studieforbundene får tilbud om eksamen eller avsluttende prøve.

Studieforbundene rapporterte om gjennomførte kurs i alle fylker, på Svalbard og i så å si alle kommuner.³⁰

³⁰ Vox 2008a

Departementet oppnevnte høsten 2006 et offentlig utvalg som skulle vurdere studieforbundenes oppgaver og rolle i forhold til offentlige og andre utdanningstilbud. Utvalget, ledet av fylkesordfører i Oppland, Audun Tron, la våren 2007 fram NOU 2007:11 *Studieforbund – læring for livet*. Alle anbefalinger fra det bredt sammensatte Tronutvalget var enstemmige. For å tydeliggjøre studieforbundenes rolle foreslo utvalget følgende overordnede mål:

- å bidra til å vedlikeholde og styrke demokratiet og legge grunnlaget for bærekraftig utvikling ved å engasjere og utvikle aktive medborgere
- å påvirke egen livssituasjon
- å bekjempe utstøting og bidra til inkludering
- å bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle og slik møte behov i et samfunns- og arbeidsliv i stadig endring
- å styrke kulturelt mangfold og øke deltakelsen i kulturlivet
- å være en selvstendig arena for læring og et supplement til offentlige utdanningstilbud for voksne

Som oppfølging av Tronutvalgets innstilling har departementet fremmet Ot. prp. nr. 87 (2008–2009) *Om lov om voksenopplæring*. Det tas sikte på at ny lov og forskrift kan tre i kraft fra 1. januar 2010. Etter forslaget skal ny lov omfatte studieforbund, nettskoler (frittstående fjernundervisningsinstitusjoner), enkelte av de skolene som i dag er regulert i kapittel 6A i privatskoleloven, samt nye skoler som blir godkjent etter ny lovs kapittel 4. Overordnede mål for studieforbundene blir foreslått slik Tronutvalget formulerte det, jf. teksten ovenfor.

Tronutvalget drøftet en omlegging av tilskuddsordningene til studieforbundene og en utvidelse av kunnskapen om studieforbundene for i større grad å kunne foreta resultatmålinger og vurderinger. Som en del av dette vurderte utvalget blant annet et eget tilskudd for kulturformål. Departementet vil arbeide videre med disse problemstillingene.

Regjeringen vil

- opprettholde tilskuddet til studieforbundene
- implementere ny lov om voksenopplæring
- utvide kunnskapsgrunnlaget med sikte bedre resultatmålinger og vurderinger i samarbeid med studieforbundene

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdsdirektoratets oppdrag er å sikre et velfungerende arbeidsmarked, bekjempe arbeidsledighet og hindre utstøting av arbeidslivet. Arbeids- og velferdsetaten har et særlig ansvar for å tilby arbeidsledige og personer med redusert arbeidsevne arbeidsmarkedstjenester, herunder kvalifiserings- og opplæringstiltak. Som en del av arbeidsmarkedspolitikken bidrar Arbeids- og velferdsetaten også til å skaffe arbeidsgivere arbeidskraft med etterspurt kompetanse. Arbeids- og velferdsetatens kvalifiseringstiltak er på denne måten en del av den samlede kompetansepolitikken.

For å understøtte målene i arbeidsmarkedspolitikken innrettes tiltakene ut fra den enkeltes behov og for å sikre et mest mulig velfungerende arbeidsmarked. Tiltakene omfatter blant annet korte kvalifiseringstilbud i samarbeid med ulike kurs- og utdanningsarrangører, lokalt næringsliv og de enkelte virksomhetene. For brukere med mer omfattende kvalifiseringsbehov iverksettes ofte lengre opplæringstilbud, gjerne kombinert med praksis (praksisnær opplæring), eller ordinær utdanning.

Som grunnlag for iverksetting av tiltak foretar Arbeids- og velferdsetaten fortløpende overvåking av utviklingen på arbeidsmarkedet og gjennomfører undersøkelser og analyser som kartlegger hvordan balansen mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft og kompetanse utvikler seg på nasjonalt nivå, regionalt og lokalt nivå.

Arbeids- og velferdsforvaltningen samarbeider med aktører i flere sektorer, bransjer og organisasjoner i gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken, blant andre utdanningsmyndighetene. Samarbeidsavtalen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS som ble inngått i 2007, skal bidra til å intensivere og systematisere samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommuner og fylkeskommuner. Hensikten er å få flere i arbeid eller utdanning ved for eksempel å bedre gjennomføringen av videregående opplæring.

3.2.2 En ny sjanse til voksne med lav utdanning

Erfaringene har vist at innføring av rettigheter til opplæring alene ikke har ført til at flere voksne deltar i grunnopplæring. Årsakene ligger både på etterspørsels- og på tilbudssiden. Blant annet er det en del som ikke kjenner til hvilke rettigheter

og muligheter de har. Mange med lav utdanning har dårlige erfaringer fra skolen og er lite motiverte for tradisjonell eller lite tilpasset undervisning. Problemer med å kombinere utdanning med arbeid og familieforpliktelser kan også være årsak til at enkelte lar være å delta i opplæring.

Voksnes læringsbehov er gjerne sammensatte. Noen har behov for å styrke grunnleggende lese-, skrive- og regneferdigheter for å kunne mestre krav i samfunns- og arbeidsliv uten at de ønsker, eller trenger, full opplæring i de enkelte grunnskolefagene. Andre vil ha behov for opplæring på grunnskolenivå for å kunne gjennomføre en videregående opplæring som fører frem til studiekompetanse eller fagbrev.

Oppfølging av voksnes rett til grunnopplæring

I NOU 2008:18 fra Karlsenutvalget er det foreslått at det utarbeides en nasjonal strategi for oppfølging av voksnes lovfestede rettigheter til grunnopplæring. Departementet mener at en klarere oppgavefordeling mellom Vox og Utdanningsdirektoratet vil være et ledd i å styrke voksnes rett til grunnopplæring. Utdanningsdirektoratets ansvar for voksnes rettigheter til grunnopplæring er tydeliggjort i tildelingsbrevet i 2009 og skal bidra til at opplæring for voksne blir klarere prioritert i den rettighetsbaserte opplæringen. Det vil også bli bedre oppfølging av hvordan voksnes lovfestede rettigheter blir tolket og praktisert i kommuner og fylkeskommuner. Utdanningsdirektoratet vil styrke tilsynet på dette området og arbeide for bedre kvalitet i grunnopplæringen for voksne. Dette vil sammen med allerede iverksatte tiltak og tiltak som foreslås i denne meldingen, gi flere voksne en ny sjanse til å delta i grunnopplæring og i opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Regjeringen har iverksatt flere tiltak i de siste årene for å legge til rette for at flere voksne med lav utdanning skal få den opplæringen de har behov for. Voksnes rett til videregående opplæring er utvidet til å gjelde fra det året man fyller 25 år. Med Reform 94 fikk alle som er født etter 1978, rett til videregående opplæring. Ungdomsretten må tas ut innen utgangen av det året man fyller 24 år. De som var født i og etter 1978, og som ikke hadde fullført videregående opplæring, falt med dette utenfor retten. Det gjaldt også innvandrere som kom til Norge for sent til å kunne benytte seg av ungdomsretten, men som var for unge til å benytte seg av voksenretten. Denne begrensningen er nå opphevet.

I 2006 opprettet regjeringen Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) for å styrke

voksnes mulighet til å få opplæring i grunnleggende ferdigheter. Bevilgningene til dette programmet er utvidet flere ganger, med 20 millioner kroner i forbindelse med tiltakspakken vinteren 2009, og deretter med nye 20 millioner kroner i forbindelse med forslaget til revidert nasjonalbudsjett 2009.

Vox og Utdanningsdirektoratet har i samarbeid utarbeidet kompetansemål for å utforme og tilpasse opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne. Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger og Høgskolen i Vestfold vil fra høsten 2009 tilby videreutdanning for lærere i voksenopplæringen. Studiet vil gå inn på de enkelte grunnleggende ferdighetene med utgangspunkt i kompetansemålene. Tilbydere som er tilnyttet BKA kan søke om støtte til studieavgiften.

Gode lærere er en forutsetning for å få til økt kvalitet i opplæringen for voksne. Lærere som underviser voksne, er inkludert i den nasjonale satsingen på kompetanseutvikling for lærere. Kunnskapsdepartementet vil se nærmere på hvordan kommunene inkluderer voksenlærere i sine lokale kompetanseutviklingsplaner.

Voksnes rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter på grunnskolenivå

Voksne har rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1: *Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1. Retten til opplæring omfattar til vanleg dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for vaksne. Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte.*³¹

Videre har voksne med rett til grunnskoleopplæring rett til rådgivning etter § 4A-8 for å kartlegge hva slags opplæring vedkommende har behov for. At opplæringen skal tilpasses til den enkeltes behov, innebærer at det ikke er noe krav om at den voksne må gjennomføre opplæring i hele fag.

I den offentlige debatten er det særlig satt søkelys på hvilke problemer voksne med manglende lese- og skriveferdigheter opplever. Dette har ført til en økt grad av åpenhet omkring disse problemene, og dermed bedret forutsetningene for at flere får og tar imot opplæringstiltak. Mange voksne mangler også grunnleggende tallforståelse. I følge undersøkelser skårer rundt 300 000 voksne

nordmenn på det laveste nivået i ALL-undersøkelsen. Dette er et problem som fortjener økt oppmerksomhet. Manglende tallforståelse og dårlige matematikkferdigheter gir problemer i hverdagen, for eksempel når foreldre skal hjelpe barna med skolearbeidet.

Voksne som mangler grunnleggende ferdigheter har rett til slik opplæring. I opplæringen må det tas utgangspunkt i kompetansemålene i de fagene retten til grunnskoleopplæring omfatter. Opplæringen skal tilpasses den voksnes kompetanse og deres behov for progresjon. Vox og Utdanningsdirektoratet har sammen utarbeidet et rammeverk som skal være et hjelpemiddel for å gi opplæring i grunnleggende ferdigheter til voksne. Rammeverket beskriver mål for oppnådd kompetanse som tar utgangspunkt i kompetansemålene i læreplanene for Kunnskapsløftet, tilpasset voksnes livs- og arbeidssituasjon.

Kunnskapsdepartementet mener det er behov for å informere om hva som ligger i voksnes rett til grunnopplæring på dette området. Videre ønsker departementet å vurdere hvordan voksne kan få et bedre tilbud om hjelp til grunnleggende matematikkferdigheter.

Regjeringen vil

- bedre forståelsen for voksnes rett til grunnleggende ferdigheter og styrke tilsynet på dette området
- styrke informasjonsarbeidet overfor voksne om deres rettigheter
- arbeide for at flere blir motivert til å ta opplæring i grunnleggende ferdigheter

3.2.3 En mer fleksibel grunnopplæring for voksne

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring. Dette gjelder fra og med det året de fyller 25 år, jf. opplæringsloven § 4A-3. Voksne som tar videregående opplæring, skal i utgangspunktet følge de ordinære læreplanene. Det innebærer at de får opplæring i grunnleggende ferdigheter slik de er ivaretatt i kompetansemålene for videregående opplæring innenfor rammen av vanlig tilpasset opplæring.

Voksne som får videregående opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A, har ikke rett til spesialundervisning. De som ikke får tilfredsstillende utbytte av vanlig tilpasset opplæring, har ikke rett til spesialundervisning for å få kompensert for

³¹ Fagene det refereres til er norsk, matematikk, engelsk, samt to av de tre fagene samfunnsfag, naturfag og RLE.

dette. Det innebærer at voksne som har svake grunnleggende ferdigheter vil kunne ha problemer med å fullføre og bestå videregående opplæring. Selv om voksne kan ha rett til fornyet grunnskoleopplæring vil det i mange tilfeller være både lite motiverende og lite praktisk for den voksne å måtte ta ut denne retten i kommunen, enten parallelt med eller før videregående opplæring i regi av fylkeskommunen.

Tronutvalget foreslår i NOU 2007:11 *Studieforbund – læring for livet* at fylkeskommunen får et utvidet ansvar for voksnes opplæring som inkluderer ansvar for all grunnopplæring for voksne, også det ansvaret som i dag ligger under kommunene. Formålet er å få en mer helhetlig kompetanseutvikling for voksne. Forslaget støttes av fylkeskommunene, med unntak av Hedmark, Rogaland og Finnmark. Flere av høringsuttalelsene peker på behovet for en nærmere utredning og grundigere konsekvensanalyse. En del høringsuttalelser uttrykker skepsis blant annet på bakgrunn av forvaltningsprinsipper, uheldig oppsplitting i forhold til spesialundervisning og norskopplæring for minoritetsspråklige, samiske voksne og inngripen i voksenopplæringssentrene oppgaver.

Kunnskapsdepartementet mener en mer fleksibel ordning der fylkeskommunen tilbyr opplæring i grunnleggende ferdigheter til voksne som en del av videregående opplæring, kan bidra til at flere voksne enn i dag vil fullføre videregående opplæring. Departementet vil imidlertid ikke foreslå å overføre ansvar for all grunnopplæring for voksne til fylkeskommunen. Hovedargumentet er at 73 prosent av dem som bruker grunnskoleretten, er minoritetsspråklige som får sitt botilbud gjennom kommunene. For denne gruppen vil det være lite hensiktsmessig å henvende seg til fylkeskommunen. Det samme gjelder psykisk utviklingshemmede og andre med spesielle behov.

Det vil være sentralt i den videre satsingen for voksne i videregående opplæring at fylkeskommunene og andre opplæringstilbydere videreutvikler og tilrettelegger sitt opplæringstilbud til voksne. Enkelte fylkeskommuner tilbyr en fleksibel opplæring for å imøtekomme voksnes behov. Men voksne har altså ikke rett til opplæring på grunnskolenivå i regi av fylkeskommunene. Kunnskapsdepartementet vil derfor sette i gang et arbeid med sikte på å innføre en slik rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne som tidligere har fullført grunnskolen, men som allikevel har behov for det. Dette innebærer en utvidelse av fylkeskommunens ansvar for opplæ-

ring. En utredning må også omfatte forholdet til Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak.

Det vil i denne sammenheng også være viktig å spre de gode erfaringene, modellene og metodene som er utviklet flere steder i landet. Karlsenutvalget foreslår at det utarbeides en oversikt over vellykkede fleksible modeller for voksenopplæring som gjøres tilgjengelig for alle tilbydere av grunnopplæring for voksne. I høringsuttalelsene gis det generelt støtte til tiltak som har til hensikt å motivere og tilrettelegge for grunnopplæring for voksne.

Motivasjonstiltak og økt kunnskap om rettigheter og muligheter er en forutsetning for å øke deltakelsen. Kunnskapsdepartementet vil derfor både informere kommunesektoren om dens ansvar og gjennom et informasjonsprosjekt legge til rette for at voksne med rett til grunnopplæring i større grad gjøres kjent med sine rettigheter og de fleksible ordningene som eksisterer for å ta formell opplæring som voksen. Arbeidet vil skje i et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Vox, kommunesektoren og Arbeids- og velferdsetaten.

Regjeringen vil

- sette i gang et arbeid med sikte på å innføre en rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne som har behov for det, i kombinasjon med videregående opplæring
- sette i gang et informasjonsprosjekt for at flere voksne med rett til grunnopplæring blir kjent med rettigheter og muligheter for formell opplæring
- synliggjøre gode modeller for fleksibel grunnopplæring for voksne

Utvide voksenretten

Voksne som har fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring som voksen fra og med det året vedkommende fyller 25 år. Hva som ligger i *fullført videregående opplæring*, er derfor viktig for voksne. Etter gjeldende tolkning av regelverket må dette bestemmes ut fra en helhetlig vurdering av om den voksne har tatt opplæring av et slikt omfang at vedkommende må anses å ha tatt ut opplæringsretten sin. Det må derfor skilles mellom *fullført* og *bestått* videregående opplæring. En voksen kan ha fullført videregående opplæring, og dermed ha *brukt opp* sin rett uten å ha bestått. Spørsmålet om hva det innebærer å ha *fullført* videregående opplæring, har blitt

forstått og praktisert noe ulikt. På denne bakgrunnen ga Utdanningsdirektoratet høsten 2008 ut et rundskriv om forståelsen av voksnes rett til videregående opplæring. Et siktemål med rundskrivet er å bidra til lik og riktig praksis i fylkeskommunene. Departementet vil vurdere om loven bør endres slik at voksne over 25 år som ikke tidligere har bestått videregående opplæring, får rett til slik opplæring. Vurderingen skal gjøres på bakgrunn av erfaringer med de lovendringene om voksnes rett til videregående opplæring som trådte i kraft høsten 2008, der blant annet 1978-regelen ble erstattet med en 25 års aldersgrense.

Regjeringen vil

- vurdere om voksne over 25 år som ikke tidligere har *bestått* videregående opplæring, bør ha rett til slik opplæring

3.2.4 Stimulere til læring i arbeidslivet

Norske arbeidsgivere ser på de ansattes kompetanse som en avgjørende faktor for bedriftens verdiskapningsevne. I 2006 ble det brukt 44 millioner arbeidstimer på opplæring i norsk arbeidsliv.³² NIFU STEP finner i en undersøkelse gjort for Kunnskapsdepartementet en klar positiv sammenheng mellom innovasjon og omfang av opplæring, også når de kontrollerte for næring og bedriftsstørrelse.³³

Ifølge Innovasjon Norges bedriftsundersøkelse fra 2008 er kompetanseheving det området der bedriftene i størst grad har ambisjoner om å gjennomføre betydelige tiltak eller investering de neste to årene.³⁴ NIFU STEP finner at 90 prosent av arbeidsgiverne hadde gitt opplæring til sine ansatte det siste året, og at denne opplæringen til sammen omfatter halvparten av de ansatte.³⁵ Tall fra SSB viser at virksomhetene selv, sammen med leverandører, står for over halvparten av opplæringen i norsk arbeidsliv.³⁶ Betydningen av arbeidsplassen som læringsarena vil øke fordi bedriftene selv i økende grad har spisskompetanse som ikke finnes i utdanningsinstitusjonene.

³² Bråthen mfl. 2007

³³ Kaloudis mfl. 2008

³⁴ Innovasjon Norge 2008

³⁵ Kaloudis mfl. 2008

³⁶ Målt i antall undervisningstimer

Etter- og videreutdanning på høyere nivå

Størsteparten av kompetanseutviklingen i norsk arbeidsliv skjer på – og i forbindelse med jobben, og er initiert og finansiert av arbeidsgiver. Mens kompetanseutvikling tidligere handlet om å gå på kurs og få ny kunnskap, er læring i dag i større grad knyttet til jobb og arbeidsoppgaver. Det handler like mye om å ta i bruk ny kunnskap i arbeidet som å tilegne seg den. Generelt sett innebærer dette at etter- og videreutdanningstilbud i større grad bør utformes i dialog med virksomhetene i arbeidslivet (bedrifter og offentlige institusjoner), slik at de i størst mulig grad bidrar til å dekke deres behov, og slik at det blir mulig for arbeidstakeren å kombinere jobb og utdanning.

Et tettere samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet generelt vil bidra til bedre informasjonsutveksling om behov, muligheter, tilbud og etterspørsel. Det bør imidlertid vurderes om det er behov for en aktør med overordnet nasjonalt ansvar for koordinering av tilbuds- og etterspørselssiden i etter- og videreutdanningsmarkedet. Norgesuniversitetet (NUV) har som del av sitt mandat å styrke kontakten mellom arbeidslivet og høyere utdanning på dette området. Kunnskapsdepartementet vil med bakgrunn i evalueringen av NUV vurdere hvordan det videre arbeidet bør innrettes på dette området.

Ettersom mange av de voksne som tar etter- og videreutdanning innenfor høyere utdanning, er i jobb, må også arbeidslivet og arbeidsgiverne ta ansvar for at det blir mulig å kombinere jobb og utdanning. Departementet vil gjennom Nasjonalt kompetanseforum ta initiativ til en diskusjon om rammevilkårene for etter- og videreutdanning.

Regjeringen vil

- styrke Norgesuniversitetet som knutepunkt mellom utdanning og arbeidsliv på etter- og videreutdanningsområdet
- ta initiativ til en diskusjon om rammevilkårene for etter- og videreutdanning gjennom Nasjonalt kompetanseforum

Motivere flere til å delta i opplæring

Departementet fastholder at læring som er begrunnet i virksomhetens kompetansebehov, er virksomhetens eget ansvar.³⁷ Dersom opplæring

³⁷ St.meld.nr.16 (2006–2007) ...og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring

gen overlates helt til arbeidslivet, vil dette imidlertid bidra til en systematisk underinvestering i kompetanse for enkelte grupper. Lavt utdannede deltar og etterspør også i mindre grad opplæring enn folk med høyere utdanning. De har også ofte et mindre læringsintensivt arbeid.³⁸ Departementet vil blant annet gjennom Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) arbeide for at flere med lav utdanning deltar i læring i arbeidslivet.

Eldre arbeidstakere etterspør og deltar mindre i opplæring enn yngre. Med økende gjennomsnittsalder i arbeidsstyrken som følge av den kommende eldrebølgen og forholdsvis små ungdomskull, er det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv nødvendig å beholde seniorenene i arbeidslivet. Da er det avgjørende at også denne gruppen får nødvendig oppdatering av sin kompetanse. Departementet vil i samarbeid med Vox og partene i arbeidslivet vurdere tiltak for at flere eldre skal delta i læring og kompetanseutvikling.

I NOU 2008:18 fra Karlsenutvalget omtales en ordning med kompetansetillitsvalgte som et mulig tiltak for å skape økt læring i arbeidslivet. Ordningen ble også nevnt i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring. Karlsenutvalget anbefaler at en slik ordning utredes nærmere. Utvalget foreslår videre at *arbeidet med en lovhjemmel som sikrer egne tillitsvalgte som jobber med motivering og tilrettelegging av opplæring for ansatte, prioriteres.*

I høringsuttalelsene er det sentrale organisasjoner og bransjeorganisasjoner som mener dette er ivaretatt og regulert gjennom dagens avtaleverk. LO og flere arbeidstakerorganisasjoner har i innspill til denne stortingsmeldingen trukket fram kompetansetillitsvalgte som et svært positivt tiltak for å motivere flere arbeidstakere til å delta i opplæring.

Innenfor BKA har man hatt gode erfaringer med bruk av tillitsvalgte for å motivere arbeidstakere til å delta i opplæring. NIFU STEP finner at arbeidstakers eller arbeidsgivers organisasjonstilhørighet ikke har noen direkte betydning for opplæring.³⁹ De finner imidlertid at det var flere ansatte som fikk opplæring i virksomheter som har et organisert samarbeid mellom ledelse og ansatte gjennom samarbeidsutvalg. Tillitsvalgte spiller gjerne en sentral rolle for å få til et slikt samarbeid.

Departementet vil gjennom et nasjonalt kompetanseforum utrede en mulig norsk ordning med

kompetansetillitsvalgte eller en tilsvarende ordning. Formålet med en slik ordning vil være å bidra til å identifisere kompetansebehov hos de enkelte arbeidstakerne i bedriften, motivere til deltakelse i opplæring, koble dem som ønsker utdanning til tilbydere og bidra til at det kan utvikles fleksible opplæringstilbud som gjør det mulig for arbeidstakeren å kombinere jobb og opplæring. Ulike modeller kan vurderes.

Ansatte i små og mellomstore bedrifter deltar noe mindre i opplæring enn ansatte i de største bedriftene. En undersøkelse gjort av Fafo og NIFU STEP viser at blant bedrifter med over 20 ansatte har over 90 prosent gjennomført opplæring eller utdanning det siste året. 73 prosent av bedriftene som har mellom fem og 19 ansatte, har gjennomført opplæringstiltak, mens rundt 57 prosent av de med under fem ansatte har gjennomført slike tiltak. Det er verdt å merke seg at hele 97 prosent av norske bedrifter har under 20 ansatte.⁴⁰

Små bedrifter har ofte ikke de samme ressursene som de større bedriftene til å dekke de kostnadene som er forbundet med å koordinere og organisere opplæring, og dekke opp for fravær. Store bedrifter har i større grad enn mindre bedrifter egne enheter med ansvar for kompetanseutvikling. Departementet vil i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet vurdere tiltak som kan bidra til økt kompetanseutvikling i små og mellomstore bedrifter.

Regjeringen vil

- utvikle tiltak som kan bidra til at eldre arbeidstakere med lav utdanning deltar mer i kompetanseutvikling og læring i arbeidslivet
- sette i gang en utredning av en norsk ordning med et nettverk av kompetansetillitsvalgte eller tilsvarende
- i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet, vurdere tiltak som kan bidra til å styrke små og mellomstore bedrifters arbeid med kompetanseutvikling

Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA)

Kommunene har ansvaret for å ivareta voksnes rett til opplæring på grunnskolenivå, men har i liten grad hatt et målrettet opplæringstilbud for voksne i grunnleggende ferdigheter. Det er sjelden det gis tilbud om tilrettelagt opplæring på arbeidsplassene eller i tilknytning til fagopplæring

³⁸ Mæhlen og Nyen 2009

³⁹ Kaloudis mfl. 2008

⁴⁰ Brandt mfl. 2009

eller annen jobbbrettet opplæring. Voksne ønsker seg gjerne opplæring som er relatert til arbeidsoppgavene, og som gis på arbeidsplassen, sammen med kolleger i et trygt miljø. Mange voksne foretrekker også at læringen er praktisk orientert og bygger på erfaring. På denne bakgrunnen opprettet regjeringen i 2006 Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA).

Gjennom BKA får voksne muligheten til å tilegne seg de grunnleggende ferdigheter innenfor lesing, skriving, regning og bruk av digitale verktøy som de har behov for, slik at de kan mestre krav og omstilling i dagens arbeidsliv. Opplæringen skal, så langt det lar seg gjøre, skje i tilknytning til den enkeltes arbeidsplass og arbeidsgiver.

Målet med programmet er å hindre at noen støtes ut av et stadig mer kunnskapsbasert arbeids- og samfunnsliv på grunn av manglende grunnleggende ferdigheter. BKA er et tillegg til voksnes individuelle rett til grunnskole og videregående opplæring, og er etablert i erkjennelsen av at verken utdanningssystemet eller arbeidslivet alene, har de nødvendige virkemidlene som skal til for å inkludere alle i kunnskapssamfunnet.

BKA skal bidra til at det blir økonomisk mer attraktivt, og administrativt enklere for arbeidsgivere, å iverksette tiltak for å øke arbeidstakernes grunnleggende ferdigheter. Bedriftsrettet finansiering er et nytt grep i forhold til Kompetansereformen, da all finansiering ble kanalisert til kommuner/fylkeskommuner og andre opplæringstilbydere. Virksomhetene som deltar i dette programmet og som stiller ressurser til rådighet, tar et viktig samfunnsansvar. Samtidig får virksomheter som ansetter mange voksne med svake ferdigheter, et tilbud som er lønnsomt både økonomisk og faglig. Fra 2006 til 2008 har 230 prosjekter fått støtte gjennom BKA. Evalueringen av programmet viser at det treffer målgruppen. Hovedtyngden av deltakerne i ulike BKA-prosjekter er arbeidstakere med lav formell utdanning, og mange har dårlige erfaringer fra tidligere skolegang.⁴¹

En del av programmet er knyttet til prosjekter i regi av Arbeids- og velferdsetaten. I dag er dette konsentrert omkring arbeidsledige. Men en stor andel av Arbeids- og velferdsetatens brukere mangler grunnleggende ferdigheter, og andre brukergrupper kan derfor også ha fordel av BKAs metode.

Karlsenutvalget foreslår i NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida*, å øke den årlige bevilgning

gen til BKA til 80 millioner kroner og utvide programmet til også å gjelde grupper av bedrifter eller bransjeorganisasjoner. Flere av høringsuttalelsene støtter dette forslaget, og ingen går imot.

Dagens rammer for ordningen gir også mulighet for å inkludere grupper av bedrifter eller bransjeorganisasjoner. Dette blir vurdert som positivt av brukerne. For 2008 er stortingsbevilgningen til BKA på 37 millioner kroner. Nivået ble videreført i 2009-budsjettet. Med bevilgningsøkningen på 20 millioner kroner i tiltakspakken ble det rom for en justering av programmet, slik at det også inkluderer opplæring på andre arenaer enn i arbeidslivet. Blant annet kan studieforbund søke om støtte til å gi opplæring til alle voksne, uavhengig av om de er i jobb eller ikke. Det er satt av til sammen 5 millioner kroner til dette formålet.

1 millioner kroner er satt av til prosjekter for å få unge voksne i arbeid. Dette skal være arbeidstrening med opplæring i lesing, skriving, regning og IKT. Deltakerne skal være unge voksne mellom 19 og 30 år som står utenfor utdanning og arbeidsliv. Målet er at deltakerne skal kunne tegne lærekontrakt eller annen arbeidsavtale etter endt opplæring.

BKA er foreslått styrket med ytterligere 20 millioner kroner gjennom revidert nasjonalbudsjett. Regjeringen markerer med dette et ønske om å styrke arbeidet for dem med lavest kvalifikasjoner.

Regjeringen vil

- videreutvikle BKA slik at programmets metoder når flere med svake grunnleggende ferdigheter

3.2.5 Finansiering av livsopphold for voksne i grunnopplæringen

Med Kompetansereformen fikk arbeidstakere som ønsker å ta etter- og videreutdanning rett til utdanningspermisjon i inntil tre år dersom de har jobbet i minst tre år og har vært hos samme arbeidsgiver de siste to årene. Arbeidsgiver har ikke plikt til å betale lønn under utdanningspermisjon. Den enkelte kan søke utdanningsstøtte hos Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen). Dette gjelder også voksne som har rett til grunnopplæring etter Opplæringsloven. Lærevilkårsmonitoren fra 2006 viser at lavt utdannede i mindre grad enn andre får arbeidsgiverfinansiert videreutdanning. Evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) viser at denne gruppen

⁴¹ Econ 2008

er lite motivert for å investere i egen utdanning.⁴² Tall fra Lånekassen viser at det for skoleåret 2007-2008 var 500 som fikk lån fra Lånekassen for å ta opplæring på grunnskolenivå. I underkant av 800 mottok annen støtte fra Lånekassen. Dette dreier seg i stor grad om flyktningstipend. Rundt 3000 voksne tar opp lån fra Lånekassen for å ta videregående opplæring. Karlsenutvalget har foreslått at det blir etablert egne ordninger for finansiering av livsopphold for voksne som tar grunnopplæring. Flere av høringsuttalelsene framhever finansiering av livsopphold for voksne som tar grunnopplæring og annen relevant etter- og videreutdanning som det viktigste hinderet for kompetanseutvikling i den eksisterende arbeidsstyrken.

Videregående opplæring for voksne arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring

Prinsippene for arbeidsdelingen mellom utdanningspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken er basert på ulike samfunnsoppdrag og ulike målgrupper. I noen tilfeller er imidlertid målgruppene de samme. Dette gjelder særlig arbeidsledige med lav utdanning. For mange arbeidsledige som ikke har fullført videregående opplæring kan det være av stor verdi å få sin kompetanse formalisert inn mot en fag- eller yrkesopplæring, og ta supplerende opplæring som fører frem til fag- eller svennebrev. Det kan ofte være snakk om kortvarige opplæringsløp. Mange voksne vil ha opparbeidet så mye realkompetanse fra arbeidslivet at opplæringstiden vil bli avkortet etter en realkompetansevurdering. Mange vil trolig kunne formalisere en fagopplæring innen ett år.

Mange av arbeidsmarkedstiltakene er av relativt kort varighet og arbeidssøkere skal normalt avbryte arbeidsmarkedstiltaket dersom de får tilbud om arbeid. Dette prinsippet gjelder også for arbeidssøkere som tar deler av videregående opplæring i form av arbeidsmarkedsoplæringskurs (AMO).

Analysen av arbeidsmarkedet i framtida viser at videregående opplæring i økende grad er nødvendig for å få en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. I tillegg er det allerede i dag rundt 45 prosent av de arbeidsledige som ikke har fullført videregående opplæring. Regjeringen mener derfor at det er viktig at arbeidsledige som ikke har fullført videregående opplæring gis best mulig tilbud

innenfor regelverket. Samtidig vil det være en fordel for samfunnet og for den enkelte om en som påbegynner slik opplæring i ledighetsperioden, kan fullføre opplæringen parallelt med jobb, dersom den ledige kommer tilbake til jobb før endt opplæring.

Arbidsmarkedstiltak gir mulighet for ny kompetanse hos de som blir arbeidsledige. Dagens regelverk for arbeidsrettede tiltak gir NAV-kontorene gode muligheter til å iverksette opplæring som kan bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber. Opplæring kan gis som AMO-kurs. Deltakelse på AMO-kurs kan kombineres med dagpenger. Varigheten skal tilpasses den enkelte, men kan være inntil ti måneder. Mange av de som er langtidsledige mangler utdanning på videregående opplæringsnivå. Det legges derfor vekt på korte, yrkesrettede kurs på videregående opplæringsnivå for de som rammes av konjunkturledighet. For personer som har betydelige vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet og som ikke har fullført videregående opplæring er det imidlertid anledning til å utvide varigheten av arbeidsmarkedsoplæringen med inntil et halvt år for bl.a. å legge til rette for en mer praksisrettet opplæring. Det innebærer at hele eller deler av opplæringen kan foregå ute på arbeidsplassen.

Arbeids- og velferdsetaten anskaffer utdanningstilbud som hele kurs eller enkeltplasser i henhold til reglene for offentlig anskaffelse etter utlysning. Det er fylkeskommunene som i hovedsak vil være den aktøren som kan oppfylle kriterier for slik opplæring, for eksempel at det må gis et offentlig godkjent eksamensbevis, eller at opplæringen skal dekke spesifikke moduler innen spesifikke yrkesfag.

Kunnskapsdepartementet vil i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurdere om en innenfor regelverket og gjeldende ressursrammer i større grad kan stimulere til at opplæringstilbud kan utvikles slik at de bedre møter de voksnes behov, og eventuelt iverksette utviklingsprosjekter i enkelte fylkeskommuner.

Regjeringen vil:

- stimulere til at det utvikles mer tilpassede tilbud på fag- og yrkesopplæring som i større grad kan benyttes av arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring
- invitere noen fylkeskommuner til å delta i utviklingsarbeid på dette området

⁴² Døving mfl. 2006

3.2.6 En mer helhetlig realkompetansevurdering på alle nivåer

Mange voksne har opparbeidet seg kompetanse i arbeidslivet som ikke er dokumentert gjennom vitnemål eller andre formelle sertifikater. For at den enkelte skal kunne få uttelling for denne kompetansen, og for at samfunnet skal kunne utnytte den best mulig, er det viktig å ha et effektivt system for realkompetansevurdering som er forutsigbart for alle parter, og enkelt å bruke og å administrere. Realkompetansevurdering er også et viktig virkemiddel for å oppnå sosial utjevning, særlig innenfor høyere utdanning.

OECD har gjort en analyse av den norske ordningen for realkompetansevurdering. Rapporten er positiv i sin omtale av ordningen, men påpeker at det gjenstår utfordringer med å sikre en enhetlig praksis.⁴³ Karlsenutvalget anbefaler at det utarbeides nasjonale prinsipper for realkompetansevurdering av voksne som ønsker å ta videregående opplæring. Høringsuttalelsene under dette punktet tydeliggjør at det eksisterer ulike oppfatninger i fylkene av den eksisterende ordningen. I høringsrunden gir flere fylkeskommuner støtte til forslaget, mens hovedinnvendingen fra dem som ikke støtter forslaget er at en slik ordning allerede finnes. Det blir pekt på at læreplanene for videregående opplæring skal fungere som utgangspunkt for realkompetansevurdering i dagens ordning.

Et velfungerende system for vurdering og verdsetting av realkompetanse er viktig for å oppnå nødvendig fleksibilitet og for å kunne tilpasse opplæringen til den enkeltes behov. Det er fylkeskommunene som har ansvaret for vurdering av realkompetanse på videregående nivå, men kommunene og Arbeids- og velferdsetaten er også viktige aktører for å få dette systemet til å fungere på en tilfredsstillende måte. Universitet og høyskoler har ansvar for høyere utdanning. Også arbeidslivet og frivillig sektor kan gjennom god dokumentasjon av kompetanse bidra til et bedre system for verdsetting og vurdering av realkompetanse.

Departementet vil vurdere tiltak som kan bidra til et mer enhetlig system for realkompetansevurderinger på alle nivåer. Innenfor universitets- og høyskolesektoren er det spesielt viktig å opparbeide seg kunnskap om hvordan systemet i dag fungerer, før det iverksettes tiltak.

Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF)

EQF er et felles europeisk kvalifikasjonsrammeverk som har som mål å bidra til økt fleksibilitet, effektivitet og mobilitet innenfor utdanning og arbeidsmarked. EQF er et verktøy for å lette kommunikasjonen om kvalifikasjoner. Implementeringen av EQF kan således bidra til et mer helhetlig og forutsigbart system for realkompetansevurdering.

Kunnskapsdepartementet har satt i gang forberedelser for å knytte norsk utdanning til EQF. Hensikten med å implementere EQF er først og fremst å bidra til at norske borgere lettere kan få anerkjennelse for sine kvalifikasjoner i andre europeiske land, og tilsvarende for europeere som kommer til Norge for å studere eller arbeide. Arbeidet med forberedelsene til implementering av EQF foregår i nært samarbeid med alle sentrale parter på utdanningsområdet. Det er etablert en bredt sammensatt referansegruppe som skal bidra til at alle vesentlige hensyn blir ivaretatt i prosessen, og til at en oppnår et resultat som har bred forankring. Partene er også representert i de arbeidsgruppene som står for det praktiske arbeidet med forberedelsene.

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å organisere utarbeidningen av forslag til generelle deskriptorer for fag- og yrkesopplæringene som er hjemlet i opplæringsloven. Sluttrapporten vil bli overlevert Kunnskapsdepartementet i juni 2009. Etter en høringsrunde og behandling i referansegruppen for EQF vil en starte arbeidet med å nivåplassere fagopplæringene i EQF.

En arbeidsgruppe har vurdert relatering av fagskoleutdanningene til EQF og gitt anbefalinger til hvordan dette kan gjøres. Kunnskapsdepartementet har vedtatt at arbeidet med å forberede tilknytning til EQF skal igangsettes, men det er ikke gjort vedtak om hvordan dette skal skje. Rapporten og anbefalingene fra arbeidsgruppen har vært til vurdering hos referansegruppen for EQF, med frist 20. mai 2009.

Det er ikke satt i gang arbeid spesifikt med sikte på å relatere høyere utdanninger til EQF. Her avventes resultatet av arbeidet med utvikling av et kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning som pågår under Bologna-prosessen. Dette vil trolig bli integrert med EQF.

Det er foreløpig ikke satt i gang arbeid med sikte på å relatere studieforberedende programmer innenfor videregående opplæring til EQF.

⁴³ OECD 2007

Dette vil bli vurdert etter at det pågående arbeidet er avsluttet for fag- og yrkesopplæringen.

Kunnskapsdepartementet tar sikte på at de ulike delene av det formelle utdanningssystemet (videregående opplæring, fagskoleutdanning og høyere utdanning) integreres i et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Et foreløpig tidsperspektiv er 2010 eller 2011, men dette vil kunne utsettes, avhengig av framdriften i prosessene for de enkelte utdanningsområdene.

Realkompetansevurdering på videregående opplæringsnivå

Voksne har rett til å få sin realkompetanse vurdert mot læreplanene i videregående opplæring. Relevant realkompetanse blir godskrevet slik at hver enkelt får den opplæringen som mangler for å fullføre videregående opplæring. Realkompetansevurdering blir i hovedsak brukt overfor fag- og yrkesopplæringen. I underkant av halvparten av voksne i videregående opplæring har blitt realkompetansevurdert.⁴⁴

Det er dokumentert at fylkeskommunene har ulike praksis når det gjelder forståelse og praktisering av voksnes rett til realkompetansevurdering og videregående opplæring.⁴⁵ Dette er også nevnt i Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående nivå.⁴⁶

Vurdering av realkompetanse er krevende. Voksne kommer med svært ulikt kompetansegrunnlag basert på forskjellig utdanning, yrkeserfaring, livserfaring og personlige forutsetninger for læring. Samtidig kan det være søkere til alle de om lag 200 forskjellige fag-/svennebrev eller utdanningsprogrammene for studiekompetanse i videregående opplæring. Vurdering av realkompetanse må derfor i stor grad basere seg på skjønn. Et regelverk som er så detaljert at det fjerner det skjønnsmessige elementet, vil være uhen-siktsmessig både med hensyn til innhold og omfang. En slik endring ville heller ikke være i tråd med de prinsippene for individuell vurdering som Stortinget la til grunn for ordningen.

Til nå har arbeidet med å sikre likebehandling og felles praksis i fylkeskommunene i hovedsak skjedd ved å bygge opp kompetanse blant de som administrerer ordningen i de enkelte fylkeskom-

munene. Berørte parter har hatt samlinger for å utveksle erfaringer og få avklart tvilsspørsmål og forskjeller i praksis.

Høsten 2008 gjennomførte Vox en spørreundersøkelse i fylkeskommunene for å kartlegge om fylkeskommunene selv gjennomfører opplæring for sine fagkonsulenter. Vox spurte også om fylkeskommunene var positive til at det utarbeides nasjonale retningslinjer for å kvalitetssikre opplæringen av fagkonsulenter. Undersøkelsen viste at fylkeskommunene selv har tatt ansvar for skolering av sine fagkonsulenter, men at de samtidig ønsker nasjonale kriterier og opplæringsmateriell.⁴⁷

Realkompetansevurdering innenfor høyere utdanning

Stortinget vedtok høsten 2000 en endring i lov om universiteter og høyskoler som trådte i kraft 1. januar 2001 (Ot. prp. nr. 58 (1999–2000)). Endringen besto i at realkompetanse skulle kunne kvalifisere for opptak til høyere utdanning. Det innebar at uformell kompetanse som den enkelte opparbeider seg gjennom relevant arbeidserfaring, organisasjonserfaring eller erfaring med omsorg, skal kunne kvalifisere for opptak til høyere utdanning. Lærestedene er forpliktet til å vurdere søkere uten generell studiekompetanse for opptak dersom de er over 25 år. I tillegg kan en student, uavhengig av opptaksgrunnlag, søke fritak for fag eller moduler der de mener at de har realkompetanse som tilsvarer innholdet i det faget det blir søkt fritak for. Dette er en vurdering som dermed gjøres atskilt fra opptaksvurderingen.

Hva slags erfaring og kvalifikasjoner som er relevante, vil variere fra ulike utdanningsretninger, og det er opp til hver enkelt institusjon å avgjøre hvilke kvalifikasjoner som er avgjørende. Det er et viktig prinsipp at det er utdanningsinstitusjonene som må gjøre den faglige vurderingen av hvorvidt en søker eller student har det faglige nivået som er nødvendig for å komme inn på eller få fritak fra deler av et studium. Realkompetansen skal vurderes opp mot henholdsvis nivået til studenter som blir tatt opp på bakgrunn av vanlig studiekompetanse, og mot kravene i fagplaner og studieplaner. Det bør likevel være et mål at institusjonene som gir utdanning innenfor samme studier, har en mest mulig lik praksis.

⁴⁴ Vox 2008a

⁴⁵ Vox 2007c

⁴⁶ Riksrevisjonen 2008

⁴⁷ Vox 2008d

Bedre samordning

Kunnskapsdepartementet mener at arbeidet med å dokumentere og vurdere realkompetanse kan gjøres bedre og mer forutsigbart, slik at søkerne i større grad vet hva de kan forvente og hva som kreves ved en slik søknad. Det kan blant annet være behov for å synliggjøre hva slags kompetanse som kan anerkjennes som realkompetanse. Det vil være spesielt viktig å legge vekt på opplæring av de som skal gjennomføre realkompetansevurderingene. Departementet vil derfor sette i gang en utredning som skal bidra til at det blir en bedre samordning mellom de ulike aktørene, både de som har det formelle ansvaret for realkompetansevurderingen, som universitets- og høgskolesektoren, Utdanningsdirektoratet og fylkeskommunene, og andre aktører som spiller en viktig rolle i dette arbeidet, som Arbeids- og velferdsetaten og partene i arbeidslivet. Dette skal være et felles utredningsprosjektprosjekt som involverer alle parter med sine respektive ansvarsområder. Kunnskapsdepartementet vil legge ledelsen for prosjektet til Vox som kompetansepolitisk fagorgan.

Regjeringen vil:

- styrke samordningen og skape en mer enhetlig praksis for realkompetansevurdering

3.2.7 Karriereveiledning – økt profesjonalisering og bedre koordinering

Karriereveiledning er et sentralt virkemiddel for å nå utdannings- og arbeidsmarkedspolitiske mål og for å oppnå sosial utjevning gjennom utdanning. Kunnskap om utdanning og arbeidsliv, sammen med bevissthet om egne interesser og muligheter, kan bidra til å hindre frafall i videregående opplæring, unngå feilvalg, gjøre tilbakevendning til arbeidsmarkedet lettere for arbeidsledige og sikre samsvar mellom den enkeltes utdanningsvalg og arbeidslivets behov for kompetanse.

Det har vært gjennomført flere utredninger om veiledningssystemet i de siste årene. Utfordringene det pekes på, er først og fremst behovet for bedre koordinering på tvers av sektorene, kompetanseutvikling for veiledere, et mangelfullt tilbud for voksne og et svakt kunnskapsgrunnlag.⁴⁸

Tilgang og rett til rådgivning/veiledning er godt befestet for noen målgrupper. Elever i grunnopplæringen har lovfestet rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg, og om sosiale spørsmål. Innføring av faget utdanningsvalg på ungdomstrinnet og prosjekt til fordypning i videregående opplæring har som formål å styrke elevenes forutsetninger for å gjøre riktige valg slik at frafall og omvalg reduseres.

Veiledning er ikke lovpålagt i universitets- og høgskolesystemet, men alle universitetene og de fleste høgskolene har tilbud om karriereveiledning til sine studenter.

Voksnes rett til veiledning knyttet til grunnopplæring er noe mer begrenset. Opplæringsloven gir voksne rett til rådgivning for å klargjøre hvilket tilbud trenger for å kunne nå ønsket sluttkompetanse. Dette innebærer ikke nødvendigvis karriereveiledning som ser den enkeltes livssituasjon, ønsker og utdanningsbehov i sammenheng. Arbeidsmarkedsloven gir Arbeids- og velferdsetaten ansvar for generell veiledning til registrerte arbeidssøkere, inkludert innvandrere. For å gi karriereveiledning til voksne som faller utenfor tilbudene i utdanningssektoren eller arbeidsmarkedssektoren, er det etablert regionale partnerskap for karriereveiledning. Disse har også i oppgave å bidra til å styrke karriereveiledningen i utdanningssektoren. Det er etablert 19 slike partnerskap.

Utover karriereveiledningstilbudet i fylkekommunene finnes det private tilbud. I noen tilfeller dekkes kostnadene til dette av arbeidsgiver, spesielt i omstillingsprosesser og ved nedbemanning.

Samarbeidsavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet fra 2007 har lagt et godt fundament for bedre koordinering av karriereveiledningstjenestene på tvers av sektorer og utdanningsnivå. Karriereveiledning er foreslått som et samarbeidsområde i den sentrale avtalen, og er en del av de fleste avtalene på fylkesnivå. Det er imidlertid ingen som har et nasjonalt koordinerende ansvar på tvers av sektorene.

Kunnskapsdepartementet mener det er behov for en nasjonal enhet for karriereveiledning. Enheten vil bidra til en mer koordinert innsats fra utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene, blant annet når det gjelder kompetansebygging, kvalitetsutvikling, metodebruk og informasjon innenfor dette fagfeltet. Som nevnt under avsnitt 3.2.1 under omtalen av Vox har departementet mottatt en rapport der det er foreslått å organisere denne funksjonen som en del av Vox. Forslagene vil bli sendt ut til høring til berørte aktører. Regjeringen

⁴⁸ Kunnskapsdepartementet 2007

vil følge opp rapporten i forbindelse med statsbudsjettet for 2010.

Kunnskapsdepartementet mener det er behov for en systematisk gjennomgang av kompetansekrav til veiledere. Veilederne vil ha ulike kompetansebehov avhengig av hvilken sektor og hvilket utdanningsnivå de arbeider innenfor. Samtidig er det nødvendig med noen grunnleggende kompetansekrav knyttet til kunnskap om utdanning og arbeidsliv, og til metodebruk. Utredningen som er gjort om en nasjonal koordinerende enhet for karriereveiledning, peker på behovet for å tydeliggjøre

hva som bør gjelde for alle veiledere, og hva som gjelder spesielt for ulike sektorer og nivåer. Kunnskapsdepartementet vil derfor, gjennom den kommende nasjonale enheten for karriereveiledning, sette i gang et utviklingsarbeid på dette området.

Regjeringen vil

- vurdere å opprette en nasjonal enhet for karriereveiledning

4 Fagskolene – sentrale i kunnskapssamfunnet

Fagskoleutdanning er yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. Utdanningene har et omfang på et halvt til to studieår og er en del av tertiærutdanningen, det vil si utdanning på nivået etter videregående opplæring. Fagskoleutdanning skiller seg fra høyere utdanning på en del områder blant annet ved at det for eksempel ikke stilles krav om studiekompetanse ved opptak. Det er heller ikke krav om at undervisningen skal være forskningsbasert. En fagskoleutdanning skal i større grad være direkte koblet til arbeidslivets behov. Høyere utdanning og fagskoleutdanning er regulert gjennom hvert sitt lovverk.

Fra 2010 får fylkeskommunene ansvar for å sørge for at fagskoletilbudet tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov. Fylkeskommunene vil ha god mulighet til å prioritere og til å tilpasse yrkesrettet utdanning til regionalt arbeidsliv, og se dette i sammenheng med studieprogrammene i videregående opplæring, jf. St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Fylkeskommunene får med dette et utvidet nasjonalt ansvar for å dekke framtidige kompetansebehov.

4.1 En fleksibel, yrkesrettet utdanning

I 2003 trådte fagskoleloven i kraft. Formålet med loven er å sikre fagskoleutdanninger av høy kvalitet gjennom en offentlig godkjenningsordning. Loven skal også bidra til at studenter ved fagskoleutdanninger får tilfredsstillende vilkår. Fagskoleloven skiller mellom godkjenning og offentlig finansiering. Godkjenning som fagskoleutdanning er en forutsetning for å kunne få offentlig tilskudd, men det følger ingen rett til tilskudd med en godkjenning. Utdanningen kan tilbys av stiftelser og andre private tilbydere, og av institusjoner eid av kommuner, fylkeskommuner eller staten.

Fagskoleloven ble revidert i 2007. Videre ble godkjenningsordningen for fagskoleutdanninger gjort mer fleksibel. Bestemmelsene om organisering og ledelse er blitt presisert. Revidert lov innebærer at fagskoler, på bestemte vilkår, kan få full-

makt til selv å opprette fagskoleutdanninger innenfor avgrensede fagområder (godkjent tilbyder). Revidert lov har presisert begrepet *yrkesrettet* og lovbeskyttet begrepene *fagskoleutdanning* og *fagskole*.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) har ansvaret for å godkjenne fagskoleutdanninger. NOKUT-godkjenning er en forutsetning for at studentene skal få utdanningsstøtte fra Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen). I en søknad om godkjenning av fagskoleutdanning må søker beskrive og vurdere utdanningstilbudet og dokumentere hvilken kvalitet det har. Deretter blir administrative forhold og den faglige kvaliteten vurdert av en sakkyndig komité.

Det eksisterer i dag tre større interesseorganisasjoner for tilbydere av fagskoleutdanning, Rådet for fylkeskommunale fagskoler (RFF), Forum for fagskoler (FFF) og Norske fag- og friskolers landsforbund (NFFL). Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning (NUTF) representerer ofte de offentlige tekniske fagskolene. Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og sosialfag (NUFSH) består av både offentlige og private fagskoleaktører og representerer ofte fagskoleutdanningene innenfor helse- og sosialfag.

Arbeidslivsrelevant utdanning

Fagskoleloven slår fast at utdanningstilbudet ved fagskolene skal være yrkesrettet. Det vil si at det gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere generelle opplæringstiltak. Gjennom revidering av loven ønsket regjeringen å tydeliggjøre fagskoleutdanningenes plassering i utdanningssystemet som yrkesrettede utdanninger, på nivået over videregående opplæring. Fagskoleloven tar utgangspunkt i at tilbudet av fagskoleutdanning skal være styrt av arbeidslivets etterspørsel etter kapasitet og kompetanse.

Flertallet av fagskoleutdanningene drives av private tilbydere og mottar ikke offentlige tilskudd.

Utdanningene som Kunnskapsdepartementet har finansiert, er hovedsakelig tekniske og maritime fagskoler og fagskoler som tidligere har vært

§ 6a-skoler etter privatskoleloven. De tekniske fagskolene drives av fylkeskommunene, men disse har ingen lovpålagt plikt til å drive dem. I tillegg er det fra 2008 tre ikke-fylkeskommunale fagskoleutdanninger som får tilskudd over samme kapittel i statsbudsjettet som de tekniske fagskoleutdanningene. Fra 2010 overtar fylkeskommunene finansieringsansvaret for fagskoleutdanningen.

Regjeringen har gjennom rekrutterings- og kompetanseplanen *Kompetanseløftet 2015* delfinansiert fagskoleutdanninger innenfor helse- og sosialfag med om lag 25 millioner kroner i årlige stimuleringsmidler.

I statsbudsjettet for 2009 er det innført en tilskuddsordning til fagskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag gjennom Helse- og omsorgsdepartementets budsjett, med virkning fra annet halvår 2009. Tilskudd til fagskoleutdanningene i helse- og sosialfag øker fra 25 millioner kroner i 2008 til 75 millioner kroner i 2010. Satsingen følger opp forliket på Stortinget mellom KrF, Venstre og regjeringspartiene fra 2007 om å sikre en ny finansiering av fagskoleutdanninger i helse- og sosialfag. Regjeringen følger dermed opp *Omsorgsplan 2015* og målsettingen om å gi fagskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag til 6000 personer i perioden 2007–2010. Tilskuddet vil i 2009 forvaltes av Helsedirektoratet. Tilskuddsforvaltningen vil i tråd med forvaltningsreformen overføres til fylkeskommunene fra 1. januar 2010 som et øremerket tilskudd for en begrenset periode, og en innlemming av tilskuddet ses i sammenheng med *Omsorgsplan 2015*.

Tallet på godkjente fagskoleutdanninger har økt kraftig i de siste årene. I januar 2006 var det godkjent elleve fagskoleutdanninger, om lag 580 søknader var under behandling. 1. september 2008 var det godkjent 1058 fagskoleutdanninger, og 162 søknader var under behandling. I 2007 var det 3000 heltidsstudenter i de offentlig finansierte tekniske fagskolene, en økning på 180 i forhold til året før. I 2007 var det i overkant av 40 godkjente fagskoletilbud i helse- og sosialfag. I overkant av 50 nye søknader ligger inne til behandling hos NOKUT i 2009. Godkjente tilbud omfatter blant annet utdanning i kreftomsorg, eldreomsorg og miljøarbeid innenfor rusomsorgen. De fleste tilbudene er ettårige. Sosial- og helsedirektoratet anslår at om lag 1000 studenter årlig tar fagskoleutdanning i helse- og sosialfag. Ettersom bare en del av fagskolene er offentlig finansierte, er ikke statistikken over fagskolestudenter fullstendig.

4.2 Fagskoler for framtida

Arbeidslivet vil etterspørre høyere kompetanse i framtida. Det vil dreie seg om et generelt høyere utdanningsnivå i arbeidsstyrken, men også om høyere kompetanse innenfor mange av dagens utdanninger og innenfor nye yrker som vil oppstå. Nye opplæringstilbud til de som utdanner seg og til de som allerede er i arbeidslivet, må derfor kunne etableres raskt. I kunnskapssamfunnet blir det derfor viktig å sikre overgangsmuligheter for fagarbeidere for å kunne tilføre samfunnet nødvendig høyere kompetanse. Ungdom har også behov for å se at det finnes en videre karrierevei etter endt fag- eller svennebrev. Tydelige overganger vil av den grunn trolig bedre rekrutteringen til yrkesfag.

Fagskoleutdanningen er ikke bare en yrkesrettet spesialisering. Den kan også være et alternativ til en profesjonsutdanning på høgskolenivå. En rekke fagskoleutdanninger gir også grunnlag for å kunne søke om mesterbrev.

Det er i dag mange som begynner på høgskole og universitet uten å fullføre. En evaluering viste nylig at 44 prosent av studentene ved ingeniørutdanningene ikke fullførte. Det er grunn til å tro at en del unge vil ha større utbytte av å velge en fagskoleutdanning som ligger tettere opp til arbeidslivet og praksisfeltet enn mange typer høyere utdanning. Det er viktig at ungdom gjøres kjent med bredden i de mulighetene som ligger innenfor fagskoleutdanningene.

I NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida*, Karlsenutvalget, er det foreslått en rekke tiltak knyttet til videreutvikling av fagskoler som et ledd i et bredt utdanningssystem.

Bedre samordning, statistikk og finansiering

Karlsenutvalget foreslår at staten bør etablere et eget råd for fagskoleutdanning. Rådet bør fortløpende vurdere kompetansebehovet i arbeidslivet og gi råd om hvilke utdanningstilbud i fagskole som bør få offentlig støtte. Rådet bør samarbeide med Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), de faglige rådene og de nasjonale utvalgene for fagskoleutdanning. Et samlende fagskoleråd kan være ett slikt tiltak. Det er behov for et organ som kan representere fagskolene i nasjonal sammenheng. Kunnskapsdepartementet er av den oppfatning at et slikt råd vil gi fagskolene en styrket rolle, og at det kan bidra til en mer målrettet utvikling av fagskoletilbud. Samtidig vil et nasjonalt råd

kunne være en synlig aktør som i større grad kan markedsføre fagskolene som et utdanningsalternativ.

Utvalget foreslår også at fagskoletilbud som er en spesialisering som bygger på et fag- eller svennebrev, som hovedregel skal gis offentlig finansiering. Høringsinstansene er opptatt av at finansieringen må bli mer forutsigbar, og at forutsetningene for ulike fagskoler må bli mer ensartet. Noen understreker også at for at fagskoleutdanning skal være et reelt alternativ for alle, må også finansieringen sørge for at alle har anledning til å velge denne muligheten.

Departementet mener en vurdering av økt finansiering må gjøres i lys av arbeidsmarkedets behov. Det kommende felles rådet for fagskoler vil få en rådgivningsrolle i dette spørsmålet. Svaret for fagskoleutdanningene blir fra 2010 overført til fylkeskommunene, og finansieringen av utdanningene vil bli rammefinansiert. Innenfor rammene av fagskoleloven vil det være opp til den enkelte fylkeskommune å vurdere hvilke fagskoletilbud som skal motta offentlig støtte.

Departementet vil følge opp Karlsenutvalgets forslag om at kunnskapsgrunnlaget for fagskoleutdanningen må bedres. Statistikken over fagskolestudenter er ikke fullstendig. For å kunne følge utviklingen i antall fagskolestudenter nøye vil departementet videreutvikle fagskolestatistikken.

Når ansvaret for fagskolene nå flyttes fra statlig til fylkeskommunalt nivå, vil Kunnskapsdepartementet samarbeide med fylkeskommunene om en positiv utvikling for fagskolesektoren gjennom bedre kunnskapsgrunnlag. Fylkeskommunene har også tidligere hatt ansvar for fagskolene. Fra over 6000 studenter i teknisk fagskole i 1992 gikk studenttallet gradvis nedover i løpet av noen år, til omtrent 3000. Noen steder hadde opplæringstilbudene problemer med å få nok søkere, andre steder ble tilbud redusert eller lagt ned selv om det var mange nok søkere. Reduksjon av tilbudet ble av flere fylkeskommuner begrunnet med dårlig økonomi. Regjeringen ønsker å satse videre på fagskolene og ønsker at tilbudet skal videreutvikles. Dette understrekes ved at regjeringen i revdert nasjonalbudsjett for 2009 foreslår å bevilge 15,2 millioner kroner til teknisk fagskoleutdanning og annen fagskoleutdanning. Dette vil gi rom for mellom 400 og 450 nye plasser i fagskoleutdanningene høsten 2009.

Fagskolen som førstegangsutdanning

Karlsenutvalget påpeker at faglig spesialisering som ikke kan finne sin plass innenfor dagens videregående opplæring, som hovedregel skal gis som tilbud i fagskolen. Det understrekes at dette tilbudet må synliggjøres mer slik at det blir et reelt alternativ, blant annet som etter- og videreutdanning for dem som har yrkesfag fra videregående opplæring. Høringsuttalelsene er i all hovedsak samstemte i at fagskoleutdanning er et viktig utdanningstilbud som ofte er for lite synlig. Fagskoleutdanningen er et svært viktig tilbud for å gi økt kompetanse til dem som har en fagarbeiderutdanning. Den spiller også en viktig rolle i en distriktpolitisk sammenheng. Fagskoleutdanningene har særlig sin styrke i at systemet er svært fleksibelt, og at utviklingen av studietilbud skjer i tett dialog med arbeidslivet. Dette gjør at utdanningene er meget relevante, og at behovet i arbeidslivet blir dekket. Med tanke på behovet for en kapasitetsøkning i utdanningstilbudene etter videregående opplæring er det viktig med en synliggjøring av fagskolene og det tilbudet de har.

Fagskolene er også viktige i et sosialt utjevningsspektiv, da de kan gi tilbud til dem som av ulike grunner ikke har oppnådd studiekompetanse. Dette er også et hensyn som vil veie tungt i den videre utviklingen av fagskolepolitikken.

I forbindelse med arbeidet med et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for fagskolene vil det bli utredet om det bør innføres et system med fagskolepoeng. Et slik system vil gjøre omfanget av emner avlagt på fagskolenivå tydelig, og gi kandidaten en ekstra dokumentasjon på oppnådd kompetanse. Dette vil forenkle eventuelle søknader om opptak til høyere utdanning eller avkorting i studiene. Det vil imidlertid ikke være noen automatikk i at slike poeng gir opptak eller grunnlag for avkorting, da det ikke bare er omfanget, men også det faglige innholdet som må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Det er nå tatt inn i opptaksforskriften til høyere utdanning at kandidater som har fullført en to-årig fagskoleutdanning, får generell studiekompetanse under forutsetning av at kravet til norsk er oppfylt. Dette forslaget var ute til høring høsten 2006, og den nye forskriften gjelder fra og med opptak til studieåret 2009/2010. Denne ordningen videreføres. Dette betyr at det nå er ytterligere en måte å oppnå generell studiekompetanse på, og enda en vei inn i høyere utdanning.

Både et kvalifikasjonsrammeverk og endringen i opptaksforskriften vil slik departementet ser

det, i stor grad bidra til å lette overgangen mellom fagskoler og høyere utdanning. Det er viktig at kompetansen kandidater fra fagskolene har, blir anerkjent, samtidig som de faglige kravene for opptak til høyere utdanning ikke senkes. Kvalifikasjonsrammeverkets krav til læringsutbytte vil også gjøre kandidatenes kvalifikasjoner fra fagskoleutdanning enda tydeligere overfor potensielle arbeidsgivere – i både inn- og utland.

Fagskolen og livslang læring

Regjeringen vil at flest mulig skal få anledning til å videreutvikle sin kompetanse gjennom hele livet. Fagskolene tilbyr fleksible studier og har i større grad enn universiteter og høyskoler tradisjon for å tilpasse studiene til arbeidslivets behov. Mange fagarbeidere ønsker og har behov for mer utdanning utover fag- og svennebrev. Styrking av fagskolene er viktig for å sikre fagarbeidernes etterspørsel etter kompetanse. For mange yrkesgrupper kan fagskoler være et godt alternativ til universiteter og høyskoler. Fagskoler gir faglig kompetanse og praktisk rettet utdanning, som raskt kan endres i takt med endringer i arbeidslivets behov.

NIFU STEP og Fafo har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet sett på omfanget av etter- og videreutdanning ved norske universiteter, høyskoler og fagskoler.¹ Etter- og videreutdanningsaktivitetene ved universiteter og høyskoler er re-

gistrert i Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Det finnes ikke noen slik database for fagskolen, og undersøkelsen er derfor basert på en spørreundersøkelse. Undersøkelsen viste at det var henholdsvis 2600 og 2300 deltakere på etterutdanningskurs ved fagskolene i 2007 og 2008. Videreutdanninger (deltidsstudier og nettstudier) ved fagskoler hadde 3000 studenter høsten 2007 og 4300 studenter høsten 2008. Fagskolene har mange etter- og videreutdanningsstudenter i tekniske fag. 70 prosent av deltakere i etterutdanning, 42 prosent av deltidsstudenter og 87 prosent av nettstudenter deltok i opplæring innenfor tekniske fag. Fagskolene bidrar med dette til å dekke deler av etterspørselen etter opplæring i industrien, og i næringer som olje, kraft og bergverk.

Regjeringen vil

- styrke de offentlige godkjente fagskolene med 400-450 nye plasser i 2009
- vurdere hvordan fagskolestudentenes mulighet til mobilitet kan opprettholdes når ansvaret for fagskolene overføres til fylkeskommunene
- opprette et råd for fagskolene
- gi kandidater som har fullført en toårig fagskoleutdanning, generell studiekompetanse under forutsetning av at kravet til norsk er oppfylt
- styrke statistikk og kunnskapsgrunnlag for fagskolene
- utrede om det bør innføres et system med fagskolepoeng i forbindelse med arbeidet med et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk

¹ Brandt mfl. 2009

5 Behov for flere høyt utdannede

I en stadig mer kompleks verden er utdanning et viktig gode for individet. Hver enkelt vil stadig oftere ønske ny kompetanse. Målene kan være mange: å få ny innsikt, møte nye utfordringer, skifte arbeid, endre karriere og utvikle seg selv. Et godt utbygd regionalt universitets- og høyskolesystem og internasjonale samarbeidsordninger skal gi norske studenter det beste utdanningstilbudet, både innenfor og utenfor landets grenser.

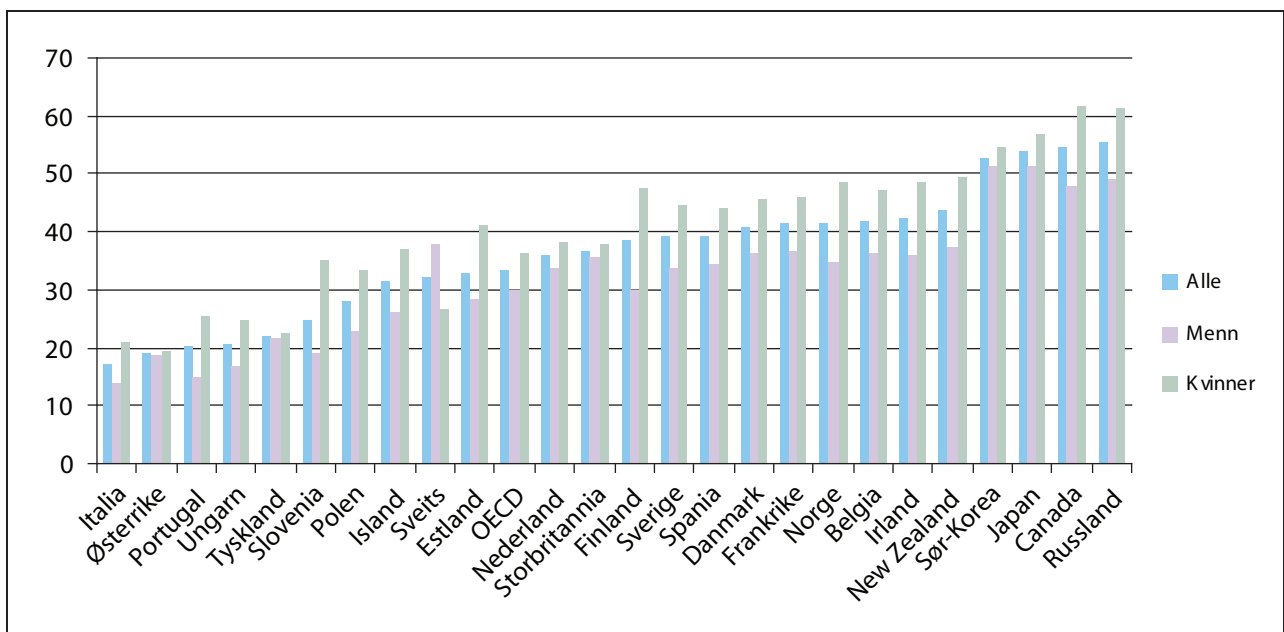
Det har skjedd store endringer innenfor høyere utdanning de siste tiårene. Omfanget har eksplodert, nye fag og utdanninger er utviklet i tråd med samfunnslivets behov og karaktersystemet og gradsstrukturen er endret. Undervisningsformene har endret seg som følge av teknologisk utvikling og av at nye studentgrupper med nye krav og forventninger har kommet til. Det har vært økende samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og samfunns- og arbeidslivet. Med et arbeidsliv der kompetansebehovene endrer seg kontinuerlig og kravet til utdanning øker, vil samspillet mellom utdanningsinstitusjonene og omverdenen bli stadig viktigere og utvikle seg videre.

Kvalitetsreformen, som i stor grad er en oppfølging av Bologna-prosessen, ble iverksatt ved samtlige høyere utdanningsinstitusjoner i Norge ved studiestart høsten 2003. Kvalitetsreformen er en omfattende reform av høyere utdanning. Målene er at kvaliteten på utdanning og forskning skal bli bedre, og at intensiteten på utdanningen og internasjonaliseringen skal økes. For å nå disse målene ble det blant annet innført nytt gradssystem, systematisk kvalitetssikring, ny finansieringsordning og nye undervisnings- og vurderingsformer. Det er mye som tyder på at disse tiltakene har hatt effekt, jf. St.meld. nr. 7 (2007–2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen*.

5.1 Kunnskapsgrunnet

5.1.1 Stadig flere med høyere utdanning

Stadig flere velger å ta høyere utdanning. 27 prosent av hele befolkningen over 20 år hadde høyere utdanning i 2007. Denne andelen var 14 prosent i 1986, og kun tre prosent i 1950.



Figur 5.1 Andelen av befolkningen i aldersgruppen 25–34 år som har oppnådd høyere utdanning i utvalgte land i 2006. Prosent.

Kilde: OECD

I 2006 hadde noe over 40 prosent av befolkningen i aldersgruppen 25–34 år høyere utdanning. For jevnaldrende i OECD-landene er andelen 25 prosent i gjennomsnitt (figur 5.1). Kvinner i Norge i aldersgruppen 25–29 år har høyest andel, 49 prosent, med utdanning på universitets- og høyskolenivå.

Det har altså vært en betydelig vekst i antall studenter i høyere utdanning de siste 30 årene. Fra 1980 til 1995 ble studenttallet i Norge mer enn doblet, fra om lag 74 000 til 177 000. Mot slutten av 1980-årene var det forventet at veksten i høyere utdanning ville gå i retning av stagnasjon og kanskje til og med reduseres. Høykonjunkturen i 1980-årene gjorde det enkelt å få jobb uten fullført høyere utdanning, og ungdomskullene var mindre.¹ Konjunkturen endret seg imidlertid i negativ retning, og arbeidsledigheten blant ungdom økte. I strid med spådommene ble det en rekordøkning i tilstrømningen til høyere utdanning fra slutten av 1980-årene. I de siste årene har det vært små endringer i studietilbøyeligheten. Antallet studenter vil antakelig øke ytterligere i årene framover som følge av demografiske endringer i retning av større ungdomskull, og som følge av høyere kompetansekrav i arbeidslivet.

Arbeidsmarkedet har absorbert den store gruppen høyt utdannede

Utdanningsekspløsjonen i de siste tiårene er absorbert i arbeidsmarkedet uten at lønningene for høyt utdannende har falt nevneverdig. Tvert imot synes den private avkastningen av utdanning å ha økt etter 2000. Det betyr at etterspørselen etter, og behovet for høyt utdannet arbeidskraft har holdt tritt med tilbudet. Det er heller ikke noe som tyder på at høyt utdannede i større grad må ta jobber de er overkvalifisert for.² Reflex-undersøkelsen viser at 18 prosent av norske høyere grads kandidater mener de har en jobb de er overkvalifisert for.³ Ser man på lønnsutviklingen og lønnsfordelingen innenfor denne gruppen, synes det likevel ikke å være overinvesteringer i utdanning over tid.⁴

NIFU STEP's Kandidatundersøkelse viser at de fleste studentene finner en relevant jobb et halvt år etter endte studier.⁵ Resultatene for 2007 viser at overgangen fra utdanning til arbeid var svært god,

og bedre enn i 2003 og 2005.⁶ 14,5 prosent av nyutdannede høyere grads kandidater oppga å være arbeidsledige, undersysselsatt eller i irrelevant arbeid et halvt år etter avsluttede studier. Utviklingen skyldes antakelig det gode arbeidsmarkedet. Det er imidlertid variasjoner mellom ulike utdanningsgrupper i graden av mistilpassing på arbeidsmarkedet. Mistilpassinger kan skyldes enten konjunktursvingninger eller mer strukturelle mistilpassinger på arbeidsmarkedet. For eksempel gikk andelen mistilpassede kandidater fra naturvitenskapelige og tekniske fag ned fra 33 prosent i 2003 til 9,7 prosent i 2007. Dette er endringer som i stor grad avspeiler konjunktursvingninger. Blant kandidater fra humanistiske og estetiske fag økte mistilpassingen fra 34 til 41 prosent fra 2003 til 2005. I 2007 var andelen mistilpassede sunket til 29,5 prosent. Kandidater i humanistiske og estetiske fag har over lang tid hatt store mistilpassinger av mer strukturell art. Arbeidsmarkedet for samfunnsvitere er strukturelt sett bedre, men det er betydelig spredning mellom ulike typer samfunnsvitere. Den høyeste andelen mistilpassede kandidater finnes blant annet i fag som medie- og informasjonsfag og sosialantropologi.

Økt behov for høyt utdannet arbeidskraft i årene framover

En god del av den økte etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft kan trolig forklares med at det har foregått betydelige teknologiske endringer i arbeidslivet. Utdannet arbeidskraft er en forutsetning for teknologiske forbedringer, enten de skjer gjennom innovasjon, imitasjon eller implementering av ny teknologi eller nye produksjonsmetoder.

Etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft i Norge forsterkes av at den er relativt billig sammenlignet med andre land. Til tross for at den private avkastningen av høyere utdanning har økt noe i de siste årene, er det norske arbeidsmarkedet fremdeles preget av en sammenpresset lønnsstruktur.⁷ Det gjør det lønnsomt for bedrifter å investere i ny teknologi og satse på produksjon av varer og tjenester som kan nyttiggjøre seg denne arbeidskraften. Over tid preger dette økonomien og gir en næringsstruktur som utnytter kunnskapskapital. Økt utdanningsintensitet bidrar til å styrke de komparative fordelene i norsk økonomi og fører til at behovene for høyt utdannet arbeidskraft øker.

¹ Aamodt og Stølen 2003

² Barth 2006

³ Støren 2008

⁴ Barth 2006

⁵ Arnesen 2008

⁶ Arnesen 2007

⁷ Schøne og Torp 2005

Tabell 5.1 Andel av befolkningen over 16 år med høyere utdanning 2007

	Storbyregion	Mellomstore byregioner	Småbyregioner	Småsenterregioner	Områder med spredt bosetting	Totalt
Østvikene	31 %	20 %	15 %	-	-	30 %
Innlandet	-	21 %	16 %	15 %	14 %	18 %
Vest-Viken	20 %	23 %	20 %	17 %	17 %	21 %
Sørlandet	24 %	22 %	18 %	17 %	17 %	22 %
Vestlandet	26 %	20 %	19 %	18 %	15 %	23 %
Trøndelag	28 %	-	20 %	15 %	13 %	24 %
Nord-Norge	30 %	23 %	20 %	17 %	13 %	20 %
Totalt	28 %	21 %	19 %	17 %	14 %	24 %

Fylkene plassert i landsdelinndelingen: Østvikene: Østfold, Akershus og Oslo, Innlandet: Hedmark og Oppland, Vest-Viken: Buskerud, Vestfold og Telemark, Sørlandet: Aust- og Vest-Agder, Vestlandet: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal, Trøndelag: Sør- og Nord-Trøndelag, Nord-Norge: Nordland, Troms og Finnmark.

Kilde: SSB, Kommunal- og regionaldepartementet

SSBs framskrivninger av etterspørselen etter arbeidskraft viser at det blir behov for stadig flere med både kort og lang universitets- og høyskoleutdanning i perioden fram mot 2025.⁸ SSB forventer at andelen av arbeidsstyrken med høyere utdanning vil ligge rundt 40 prosent. Behovet for arbeidskraft forventes å øke stort sett innenfor alle utdanningsgrupper med lavere universitets- eller høyskolegrad. Det blir særlig økning i behovet for folk med økonomi- og administrasjonsutdanning, lærere, helsearbeidere og realfagutdannede.

Regionale utfordringer for høyere utdanning

En høyt utdannet befolkning er viktig for å opprettholde høy produktivitet og dermed god lønnsomhet i næringslivet. I den grad en region mangler relevant kompetanse, kan det være et hinder for ytterligere innovasjon og verdiskapingsvekst. Samtidig er fordelingen av kompetanse i stor grad etterspørselsbestemt. Næringsstrukturen vil ha betydelig innflytelse på etterspørselen etter kompetanse. For eksempel er offentlig sektor svært kompetanseintensiv, ikke minst innenfor spesialisthelsetjenesten.

Den menneskelige kapitalen, målt etter utdanningsnivå, er ujevnt regionalt fordelt. De største byene med sine utdanningsinstitusjoner har som ventet den høyeste andelen høyt utdannede. (jf. tabell 5.1) Det vil derfor være attraktivt for kunnskapsintensive bedrifter å etablere virksomheter i disse områdene. De mindre byene uten store ut-

danningsinstitusjoner har derimot en noe lavere andel høyt utdannede. Dette gjelder blant annet byene i Buskerud, Telemark og Vestfold. Lavest utdanningsnivå er det imidlertid i småsenterregionene og regioner med spredt bosetting.

5.1.2 Vekst i ungdomskullene - konsekvenser for høyere utdanning

Størrelsen på ungdomskullene vil øke betydelig i tiden framover. Ifølge SSBs framskrivninger vil det være over 150 000 flere i aldersgruppen 19–30 år i 2020 sammenlignet med 2008 (jf. figur 5.2).⁹ Dette tilsvarer en økning på over 20 prosent. Økningen vil være størst tidlig i perioden. Antallet har allerede økt med 15 000 personer fra 2007 til 2008, og vil øke ytterligere med over 70 000 fra 2008 til 2012. Etter 2020 vil antallet holde seg stabilt.¹⁰

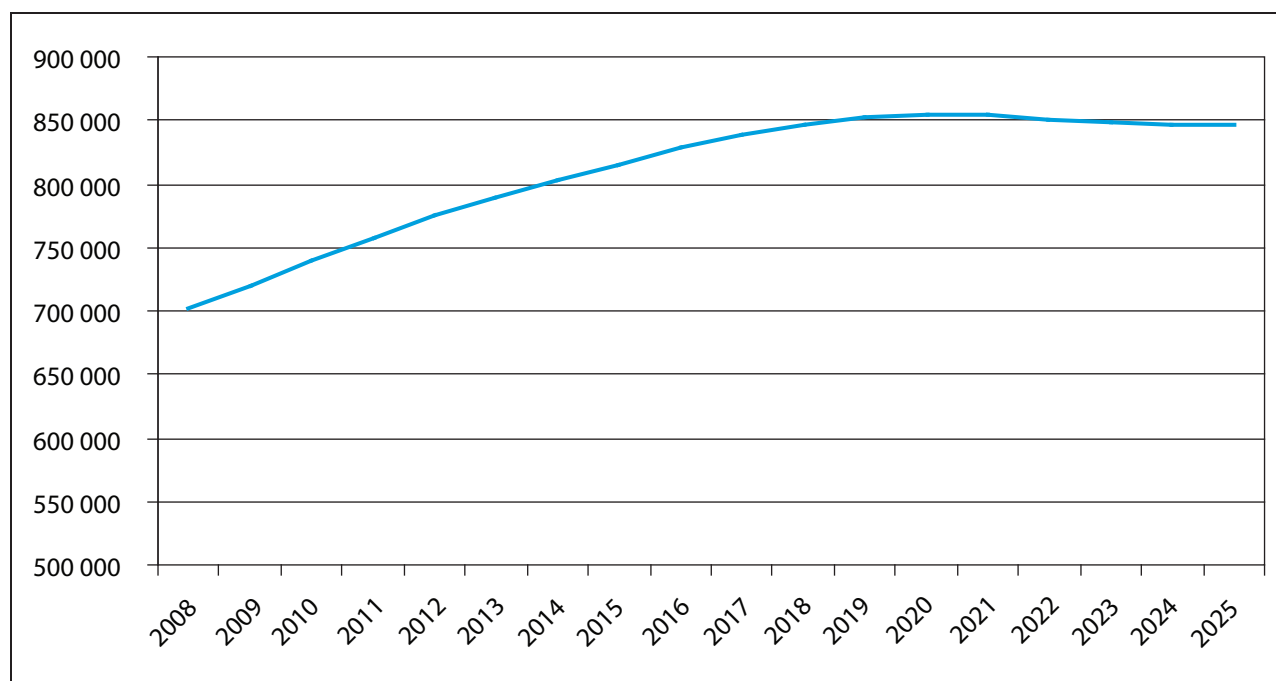
Senere års utvikling i studietilbøyelighet

Studietilbøyeligheten har økt over tid. Den økte med 10 prosentpoeng fra kullet som var 19 år i 1985 til kullet som var 19 år i 1989, og med ytterligere 10 prosentpoeng mellom 1990- og 1998-kulle-

⁹ SSBs befolkningsframskrivninger, alternativet «*middels nasjonal vekst*», legger til grunn en middels utvikling på følgende fire sentrale komponenter i befolkningsframskrivningene: fruktbarhet, levealder, innenlands mobilitet og nettoinnvandring.

¹⁰ Framskrivninger av denne typen er alltid beheftet med noe usikkerhet og kan variere avhengig av hvilke forutsetninger man legger til grunn. I alternativet for lav nasjonal vekst er veksten i aldersgruppen 19–30 år på 125 000 personer i perioden 2008–2020, mens den nærmer seg 190 000 med alternativet for høy vekst.

⁸ Bjørnstad mfl. 2008



Figur 5.2 Antall personer i befolkningen mellom 19 og 30 år i perioden 2008–2025.

Kilde: SSB (befolkningsframskrivinger med «middels nasjonal vekst»)

ne.¹¹ Andelen av 22-åringene i høyere utdanning er om lag 36 prosent i dag. I de siste årene har det vært små endringer i studietilbøyeligheten.

Erfaringene fra forrige lavkonjunktur tilsier at den nåværende nedgangsperioden vil føre til økt søkning til universiteter og høyskoler. Fra 2008 til 2009 økte antall søkere gjennom Samordna opp- tak med omtrent 10 prosent. For de som kommer direkte fra studieforberedende utdanningspro- grammer i videregående opplæring, er det nå be- tydelig vanskeligere å gå direkte inn i arbeidsmar- kedet enn det har vært i de senere årene som føl- ge av konjunkturendringen. Mange av disse vil begynne direkte i høyere utdanning. Lavkonjunk- turene kan også føre til at voksne i større grad vil søke seg til høyere utdanning.

Uendret antall studenter vil gi lavere studietilbøyelighet

Studietilbøyeligheten i tida framover kan følge for- skjellige utviklingsbaner. Siden vi står overfor en økning i antallet unge mennesker i landet, vil et konstant antall studenter i høyere utdanning inne- bære at *andelen* som tar høyere utdanning, faller. Utdanningsnivået for unge i Norge vil falle som en konsekvens av dette. I 2008 var omtrent 36 prosent

av 22-åringene i høyere utdanning. Som det går fram av figur 5.3, vil andelen studenter i denne al- dersgruppen falle til under 29 prosent dersom an- tallet studenter fra gruppen holdes konstant.¹² En reduksjon av studietilbøyeligheten innebærer en vending fra det som er observert gjennom mange år både i Norge og i utlandet, og betyr at nær 5000 færre 22-åringene tar høyere utdanning enn om stu- dietilbøyeligheten hadde vært stabil. Med henvis- ning til den analysen som gjøres i denne meldin- gen, vil en slik utvikling være svært uheldig.

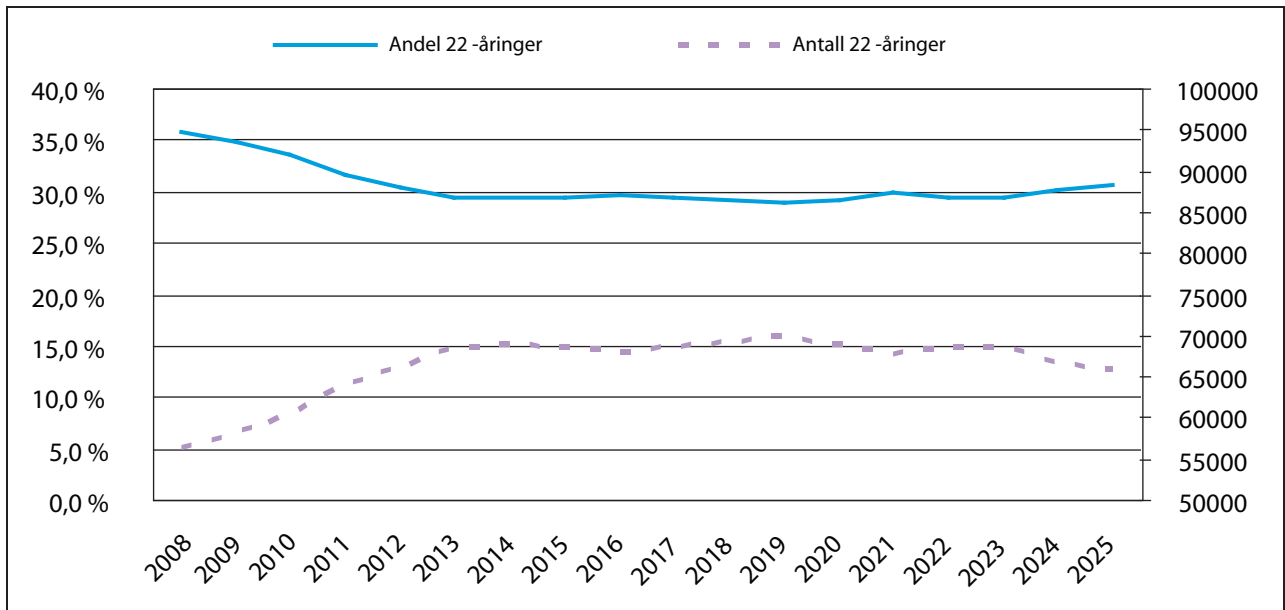
Studietilbøyeligheten opprettholdes

Med utgangspunkt i økningen i ungdomskullene er framtidig utvikling i antall studenter beregnet ved hjelp av SSBs mikrosimuleringsmodell MOS- ART.¹³ Framskrivningene i figur 5.4 viser at det vil

¹² Basert på <http://www.ssb.no/emner/04/02/40/utuvh/> og SSBs framskrivinger av befolkningen, middels nasjonal vekst

¹³ MOSART er en dynamisk mikrosimuleringsmodell, utviklet av SSB, for framskrivinger og analyser av framtidig arbeids- tilbud, utdanningsnivå og trygd. Navnet MOSART er et akro- nym for «MOdell for mikrosimulering av Skolegang, ARbeidstilbud og Trygd». Denne versjonen av modellen starter med et representativt utvalg av befolkningen i Norge som er født i perioden 1994–2008, og simulerer det videre livsløpet for hvert enkelt individ med hensyn til inn- og utvandring, død, fødsler, husholdningsdannelse, skolegang og innvirkning på utdanningsnivå, overganger til langtids- teltelser fra folketrygden og arbeidstilbud og -inntekter.

¹¹ Aamodt og Stølen 2003

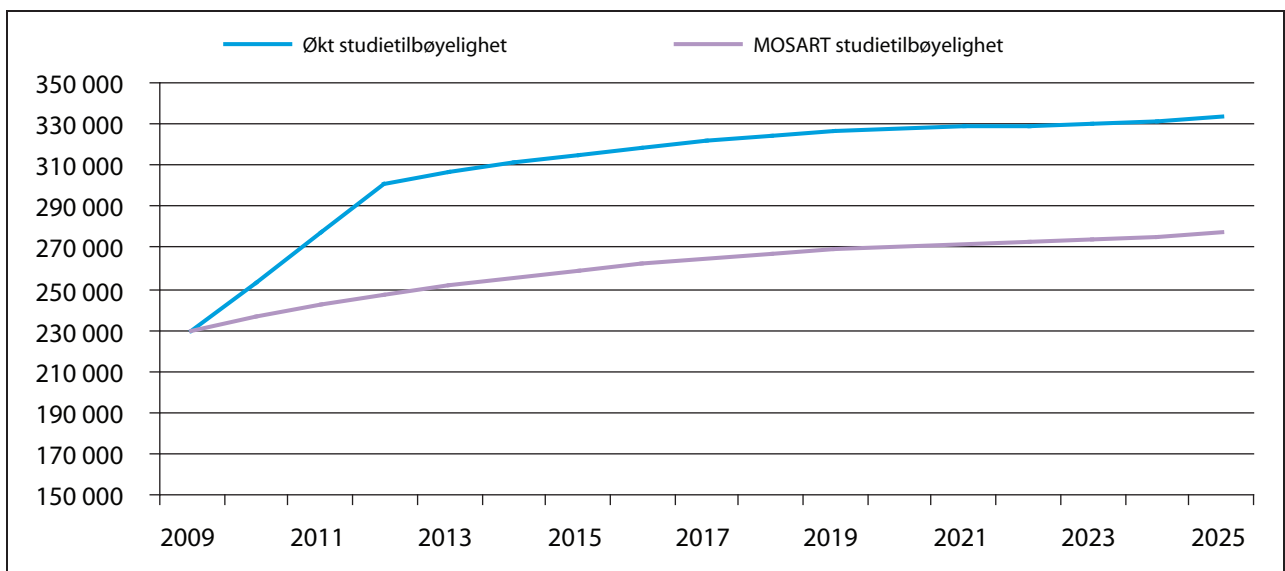


Figur 5.3 Utvikling i antall 22-åringer, og andelen 22-åringer som studerer dersom antall studenter ikke øker.

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), Kunnskapsdepartementet.

være om lag 277 000 studenter i Norge i 2025 dersom man legger til grunn samme studietilbøyelighet som i dag. I absolutte tall vil dette gi en vekst på nærmere 63 000 studenter fra 2008. Denne økningen kommer primært av rene demografiske effekter og drives av veksten i antallet unge i befolk-

ningen. En del av økningen kan også forklares av at studieatferden i eldre grupper i befolkningen endres i forhold til det vi ser i dag, som følge av at andelen høyt utdannede i disse gruppene blir større. Studietilbøyeligheten for de forskjellige aldersgruppene følger MOSARTs referansealternativ



Figur 5.4 Antall estimerte studenter beregnet med MOSART studietilbøyeligheter samt et alternativ basert på økt studietilbøyelighet 2009–2025.

I begge alternativene er effekten av økt studietilbøyelighet av høyt utdannede blant eldre fasett inn lineært over perioden. I alternativet om økt studietilbøyelighet er estimatene fra MOSART brukt, men de økes med 10 prosentpoeng årlig for aldersgruppene under 30 år mellom 2010 og 2013 og holdes på det nivået etter dette.

Kilde: SSB befolkningsframskrivinger (middels nasjonal vekst) og Kunnskapsdepartementet

og er simulert ut fra faktisk atferd observert gjennom en rekke registrerte personkjennetegn.

Studiefrekvensen øker

Fram til nå har studietilbøyeligheten økt. Det er lite som tilsier at denne veksten vil stoppe helt opp. Studietilbøyeligheten påvirkes av den enkeltets oppfatning av nytten av og behovet for å ta høyere utdanning. Mulighetene på arbeidsmarkedet øker merkbart for arbeidstakere med høyere utdanning, samtidig som konkurransen om jobbene for ufaglærte blir større. Utviklingen i arbeidsmarkedet vil trolig føre til en endring i hvordan nytten av høyere utdanning oppleves, og til at flere vil søke seg til universitets- og høyskolesektoren. Man kan også anta at den nedgangskonjunkturen vi nå står overfor, vil bidra til økt studietilbøyelighet slik man så under forrige nedgangskonjunktur i norsk økonomi. Samlet vil dette føre til en økt tilstrømning til universiteter og høyskoler i årene som kommer. En slik utvikling stiller universitets- og høyskolesektoren overfor utfordringer knyttet både til kapasitet og kvalitet.

I figur 5.4 vises en mulig alternativ bane for utviklingen i studenttallene fram mot 2025. Denne tar utgangspunkt i estimerte studietilbøyeligheter (etter aldersgrupper) fra MOSART. Selv om denne modellen ikke er oppdatert på flere sentrale punkter, er dette det beste vi har om reelle studievalg og -atferd. Det er tatt høyde for at studietilbøyeligheten kan øke blant studenter under 30 år og det er lagt inn en økning på 10 prosentpoeng per år for perioden 2010–2012 og deretter stabilitet på dette nivået. En utvikling med økt studietilbøyelighet er en mulig følge av endringer i arbeidslivet og blant utdanningssøkerne.

5.1.3 Frafall og gjennomføring i høyere utdanning

Et av målene i Kvalitetsreformen var bedre gjennomføring i høyere utdanning. NIFU STEP undersøkte frafallet i høyere utdanning i kullet som avsluttet videregående opplæring i 1994, og fant at om lag 17 prosent av studentene ved humanistiske, samfunnsfaglige og realfaglige studier på universitetene falt fra før de fikk avlagt noen grader. Senere studier av studenter som begynte i 1999 og 2003, viser at omtrent én av fem sto utenfor høyere utdanning ett år senere. Det betyr ikke nødvendigvis at de har sluttet for godt. Mange går inn igjen i høyere utdanning, men ofte ved et annet studiested eller i en annen utdanningsretning.¹⁴

Gjennomføring av utdanningsplanene, som er studentenes egne planer for studieprogresjon, er en indikator på om studentene lykkes. En utdanningsplan er individuelt tilpasset den enkelte students behov og aktivitetsnivå. Det normale er at utdanningsplanen har samme varighet som den utdanningen studenten har begynt på, og at den revideres årlig. I tabell 5.2 går det fram at nesten 84 prosent av studentene gjennomførte studiene i henhold til avtalt utdanningsplan i 2008. Dette er en forbedring fra 79,1 prosent i 2005 og tyder på at Kvalitetsreformen har hatt ønsket effekt. Det er forskjeller i utviklingen mellom universiteter og høyskoler. Dette kan dels skyldes at universitetene hadde et større potensial for tettere oppfølging av studentene enn andre institusjoner. Tallene tyder på at dette har blitt utnyttet.

Også antall studiepoeng per student har økt fra 39 i 2002 til 41,6 i 2008. Ved universitetene har tallet økt fra 34,0 til 40,5. Mange studenter studerer på deltid eller tar halvårsstudium, og det er

¹⁴ Næss 2003

Tabell 5.2 Gjennomsnittlig gjennomføringsgrad for planlagte og gjennomførte utdanningsplaner 2005 og 2008 etter institusjonstype. Prosent

	Gjennomsnitt 2005	Gjennomsnitt 2008
Statlige høyskoler	83,1	84,6
Universiteter	75,6	82,3
Statlige vitenskapelig høyskoler	83,8	82,0
Kunsthøyskoler	99,5	94,8
Private vitenskapelige høyskoler	48,1	77,6
Private høyskoler	85,1	86,7
Sum	79,1	83,6

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning (DBH)

derfor ikke et mål at gjennomsnittlig studiepoeng per student skal bli 60. Universiteter og høyskoler har imidlertid fremdeles utfordringer knyttet til gjennomføring.

En spørreundersøkelse utført av NIFU STEP i 2005 blant studenter som begynte i 1999 og som sluttet på utdanningen, viser at 20 prosent av dem som skifter lærested og 30 prosent av dem som slutter, mener universitetet kunne ha påvirket deres beslutning om å slutte. Av dem som sluttet helt, ønsker to tredjedeler av studentene seg bedre oppfølging. Omtrent 45 prosent vil ha mer eller bedre studieveiledning, en tredjedel ønsker bedre informasjon før valg av studium, og rundt 25 prosent vil ha forbedret introduksjon til det faglige innholdet i studiet.¹⁵

Undersøkelsene fra NIFU STEP viser videre at nesten to av tre av dem som slutter helt, gjorde det i løpet av første semester. Overgangen fra videregående opplæring til høyere utdanning kan være vanskelig både faglig og sosialt, slik at det også innenfor høyere utdanning er viktig med tidlig innsats for å hindre frafall.

5.2 Innsatsområder

5.2.1 Alle skal ha like muligheter til høyere utdanning

Det er et viktig mål for regjeringen å gjøre høyere utdanning tilgjengelig for alle uavhengig av sosial bakgrunn. Det viktigste tiltaket for å sikre alle lik rett til høyere utdanning er en god studiefinansieringsordning gjennom Lånekassen. Utbygging av ungdomsskole for alle og storstilt utbygging av videregående skole i 70-årene, innføring av rett til videregående opplæring med Reform 94, utvidet opptaksgrunnlag til høyere utdanning og regional utbygging av høyere utdanningsinstitusjoner har også vært viktig. Overgangen fra elite- til masseutdanning har vært en ønsket utvikling fra politiske myndigheters side.

Deltakelse i høyere utdanning er allikevel fortsatt nær knyttet til foreldrenes utdanningsnivå. Elever som har foreldre med høy utdanning, har større sannsynlighet for å velge høyskole- eller universitetsstudier enn de som ikke har det. Tall fra 2003 viser at andelen av de nye studentene som hadde minst en forelder med høyere utdanning, var 42 prosent. Andelen av befolkningen som hadde foreldre med høyere utdanning, var på 23 prosent.¹⁶ Til tross for store ulikheter i rekrut-

tering til høyere utdanning har det i perioden 1991–2003 foregått en viss utjevning med hensyn til foreldrenes utdanningsnivå. Andelen som begynner å studere, har økt i alle sosiale grupper. Denne utviklingen henger sammen med en betydelig vekst i utdanningsnivået i befolkningen som helhet. Det er imidlertid først og fremst de voksne studentene som bidrar til sosial utjevning i høyere utdanning. Blant yngre studenter tyder undersøkelser på at den sosiale skjevrekutteringen ikke er redusert i løpet av perioden.¹⁷

Den sosiale reproduksjonen i høyere utdanning skyldes i stor grad seleksjon som har skjedd tidligere i utdanningsløpet. Ulikhetene i læring oppstår tidlig og forplanter seg i videregående opplæring. Elever med lavt utdannede foreldre velger i mindre grad studieforbereende retning. Dette henger sammen med karakterene fra grunnskolen, men også med egne valg. Elever med lavt utdannede foreldre har en preferanse for yrkesfaglige retninger.¹⁸ Universiteter og høyskoler rekrutterer derfor i stor grad fra en elevgruppe som allerede er svært skjevt sammensatt. Et startpunkt for å rette opp i den sosiale skjevrekutteringen til høyere utdanning ligger i å skape større sosial utjevning i læringsutbytte i grunnskolen. Derfor har regjeringen iverksatt en offensiv for tidlig innsats gjennom styrking av barnehagen og barneskolen. Prinsippet om tidlig innsats innebærer at man skal handle med en gang et problem synliggjøres, også om dette skjer senere i utdanningsløpet.

Studentvelferd og studiefinansiering

Norge har et godt utbygd system for studentvelferd og god utdanningsstøtteordning sammenlignet med mange andre land. Utdanningsstøtten må ses i sammenheng med andre tiltak fra det offentlige for ivaretagelse av studentenes sosiale og økonomiske behov under utdanningen, for eksempel at det ytes tilskudd til studentsamskipnader, bygging av studentboliger og tilskudd til studentbarnehager. Til sammen skal tiltakene bidra til lik rett til høyere utdanning. Gratisprinsippet er et viktig virkemiddel for å nå dette målet. Regjeringen har lagt fram en studentsamskipnadslov som sikrer studentsamskipnadene som det viktigste virkemiddelet for studentvelferdstiltak.

I inneværende stortingsperiode har studentvelferdstilbudet blitt utvidet. Den største endrin-

¹⁵ Hovdhaugen mfl. 2008

¹⁶ Næss og Støren, 2006

¹⁷ Ibid

¹⁸ Hansen 2005

gen har skjedd innenfor studentboligbyggingen. I 2009 vil det bli bygd i underkant av 1300 nye studentboliger. Boligutgiftene utgjør den største utgiften for studentene, og studentboligbygging er dermed et viktig tiltak for å sikre lik rett til utdanning, uavhengig av foreldrenes økonomi. Det bidrar også til at studentenes geografiske tilhørighet blir av mindre betydning.

Formålet med støtteordningene gjennom Lånekassen er å bidra til at alle skal ha like muligheter til utdanning, uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold. Gode støtteordninger gjennom Lånekassen er med andre ord viktig for å legge til rette for sosial utjevning i rekrutteringen til høyere utdanning. Personer med foreldre med lav utdanning og inntekt har en høyere terskel for å ta opp utdanningslån til høyere utdanning.¹⁹ Dette er en utfordring med hensyn til å få nye grupper til å velge utdanning utover videregående opplæring.

Med innføringen av Kvalitetsreformen ble det gjennomført endringer i utdanningsstøtteordningene. Kostnadsnormen ble hevet fra ca. 7000 kroner til 8000 kroner per måned og definert som basisstøtte. Basisstøtten skal dekke utgifter til livsopphold og læremidler. Det ble også innført månedlig utbetaling av støtten. Basisstøtten blir nå i sin helhet tildelt som lån, og deler av lånet omgjøres til stipend etter hvert som studenten avlegger studiepoeng.

Regjeringen har regulert basisstøtten i takt med prisstigningen i hvert budsjett i inneværende stortingsperiode. For studenter i høyere utdanning har basisstøtten økt fra 80 000 kroner i 2005–2009 til 87 600 kroner i 2009–2010. I tillegg er perioden for foreldrestipend for studenter med barn utvidet med to uker. Muligheten for å få støtte til forsinkelse i studiet for funksjonshemmede studenter er også utvidet. Det er viktig at utdanningsstøtten er på et nivå som gjør det mulig å studere på heltid, uten andre inntekter i løpet av semesteret. Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen skal samtidig ivareta hensynet til personer som ønsker å studere på deltid, for eksempel personer som tar etter- og videreutdanning.

Levekårsundersøkelsen for studenter fra 2005 viser at studentene ikke har vesentlig lavere disponible midler enn andre unge dersom man behandler utdanningsstøtte som inntekt og sammenligner med samme typer husholdninger.²⁰ Studentene arbeidet ikke mindre ved siden av studiene enn tidli-

gere, og de hadde høyere inntekter enn i 1998. Studentene ser allikevel ut til å ha større problemer med å mestre økonomien i 2005 enn i 1998, og de mestret den noe dårligere enn andre unge. I undersøkelsen ga studentene uttrykk for at utdanningsstøtten ikke var tilstrekkelig til å dekke nødvendige utgifter, og få hadde utdanningsstøtte som eneste inntekt. Studenter med foreldre med lav utdanningsnivå ser ut til å ha blitt mer påvirket av endringene i studiefinansieringen enn studenter med foreldre med høyt utdanningsnivå, selv om forskjellene ikke er store. Studenter med foreldre uten høyere utdanning oppga i større grad at tanken på studiegjeld påvirket studieprogresjonen deres, enn studenter med to foreldre med høyere utdanning. Studentpopulasjonen har endret seg vesentlig over tid. I dag har hver fjerde student barn, og aldersvariasjonen mellom studentene har økt. Den typiske studenten er i dag 28 år. For å bedre innsikten om studentenes levekår vil departementet ta initiativ til å gjennomføre en ny levekårsundersøkelse for studenter.

Regjeringen vil

- opprettholde gratisprinsippet for høyere utdanning
- gjennomføre en ny levekårsundersøkelse for studenter
- videreføre satsingen på studentboligbygging
- sørge for fortsatt høy utdanningsstøtte
- sikre gode rammevilkår for studentsamskipnadene som det viktigste virkemiddel for studentvelferd

5.2.2 Kapasitet i høyere utdanning

Flere studieplasser kan bidra til å motvirke økende arbeidsledighet. Dette gjelder både unge med liten eller ingen arbeidserfaring fra før og blant eldre arbeidstakere som trenger faglig fordypning eller omskolering for å kunne forbli yrkesaktive i en periode med et vanskeligere arbeidsmarked. Dersom flere tar utdanning nå, vil det i tillegg være med og løse framtidens kompetansebehov innenfor yrker der det vil bli stort behov for arbeidskraft, og det vil bidra til økt produktivitet og konkurransevne på lang sikt.

Dimensjonering av høyere utdanning

Innføringen av Kvalitetsreformen innebar endring i dimensjoneringspolitikken for høyere utdanning. I 1990-årene fastsatte departementet måltall

¹⁹ Jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007) ...og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring

²⁰ SSB 2005

for studenter og kandidater for alle de statlige høyere utdanningsinstitusjonene. Etter Kvalitetsreformen har institusjonene stor frihet til å dimensjonere sine studietilbud innenfor en samlet budsjetttramme. Dette fra tankegangen om at de må være omstillingsdyktige i forhold til endringer i samfunnet og etterspørsel fra studenter og arbeidsliv. Institusjonskategorien avgjør institusjonenes fullmakt til å opprette og legge ned studietilbud uten å søke Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) om godkjenning.

Utvalg for høyere utdanning (Stjernø-utvalget) foreslo at departementet skulle ta et klarere ansvar for å gripe inn når det er fare for at det ikke er tilstrekkelig antall studieplasser til at sentrale samfunnsområder får tilført den kompetansen som er nødvendig. Departementet mener arbeidslivets behov samt studentenes søkning må være retningsgivende for dimensjonering av høyere utdanning. I tillegg må institusjonenes satsingsområder og samarbeidsordninger mellom institusjoner bli prioritert. På en rekke helsefaglige utdanninger setter departementet krav til hvor mange 60-studiepoengsenheter som skal være avlagt etter det første året av utdanningen (aktivitetskrav). Det forutsettes også at kapasiteten på lærerutdanning og realfag/teknologi opprettholdes, og departementet følger nøye med på utviklingen på disse fagområdene. Kunnskapsdepartementet vil ta i bruk aktivitetskrav for lærerutdanningen dersom det er påkrevet, jf. St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen*, og vurderer nå hvordan disse skal utformes. Departementet vil også vurdere å flytte studieplasser til prioriterte områder for å sikre at det utdannes et tilstrekkelig antall kandidater.

Det er stor usikkerhet knyttet til analyser av framtidige kompetansebehov. Det er derfor avgjørende å ha en fleksibel og omstillingsdyktig sektor for å være best mulig forberedt på framtida. Institusjonene har gjort omfattende endringer i studietilbudet etter Kvalitetsreformen. Kunnskapsdepartementet følger med på utviklingen i studentenes valg og fagene som tilbys i de årlige tilstandsrapportene for universitets- og høgskolesektoren. For at markedet skal fungere best mulig, er det viktig at utdanningstilbydere og studenter har best mulig tilgang til informasjon om kompetansebehov og bruk av kompetanse. Informasjon om læringsutbytte, læringsmål og arbeidsmarkedsmuligheter de ulike studiene gir, må gjøres lett tilgjengelig. Det er behov for et velfungerende system for informasjonshenting og formidling av kompetansebehov til beslutningstakerne. Dette kan hjelpe studentene til å ta informerte

studievalg og institusjonene i utviklingen av studietilbud, samt at arbeidsgiverne kan få regelmessige statusrapporter om kompetansemarkedet. Disse problemstillingene er behandlet nærmere i kapittel 6.

Nye studieplasser i 2009²¹

Søkningen til høyere utdanning gjennom Samordna opptak viser en vekst på 9,7 prosent fra 2008 til 2009. I tillegg er det økt søkning til lokale opptak. Regjeringen mener det er viktig å være forberedt på de kommende behovene for kvalifisert arbeidskraft og for økt kunnskap innenfor sentrale områder som skole, velferd, klima og miljø. En økning i antall studieplasser er derfor et viktig tiltak for å dekke etterspørselen etter høyere utdanning og samfunnets kompetansebehov. I tillegg er dette ett av flere tiltak for å motvirke økt arbeidsledighet. Det er også behov for flere studieplasser for å imøtekomme en sterkere vekst i årskullene som normalt søker seg til høyere utdanning. På bakgrunn av dette foreslår regjeringen å bevilge 96,6 millioner kroner i 2009 til opprettelse av om lag 3000 studieplasser i høyere utdanning. Regjeringen tar sikte på å etablere om lag 1000 studieplasser innenfor lærerutdanningen, 850 studieplasser innenfor helse- og sosialfaglige utdanninger, om lag 550 studieplasser innenfor matematikk-, natur- og teknologifag og 600 studieplasser på andre fagområder prioritert ved institusjonene.

Regjeringen foreslår videre å bevilge 21,3 millioner kroner til desentralisert utdanning og til etter- og videreutdanning. Bevilgningsforslaget gir rom for tilbud til om lag 800 flere studenter høsten 2009. Herav foreslås det å bevilge 10 millioner kroner til flere studieplasser innenfor desentralisert førskolelærerutdanning og til etter- og videreutdanning av assistenter, førskolelærere og styrelere i barnehagene.

Regjeringen vil

- opprette 3800 nye studieplasser i 2009
- vurdere behov for studieplaner i forbindelse med de årlige budsjettene
- bruke aktivitetskrav for å opprettholde kapasitet på utdanninger som er grunnleggende viktige for samfunnet
- vurdere å flytte studieplasser for å sikre at det utdannes et tilstrekkelig antall kandidater

²¹ Tekst hentet fra St.prp. nr. 67 (2008–2009) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009*

5.2.3 Gjennomføring og frafall

Utvikling i studenttallet i den størrelsesordenen som ligger bak oss, har gitt utfordringer for utdanningsinstitusjonene som skal følge opp studentene. Jo større andel av kullene som tar høyere utdanning, jo mer mangfoldig blir studentgruppen, og desto mer ulike blir studentenes behov for oppfølging. For deler av sektoren er frafall og lav gjennomstrømning en stor utfordring. Kravet til godt pedagogisk tilrettelagt og tilpasset undervisning øker i takt med andelen av årskullene som kommer inn i høyere utdanning.

Studenter som faller fra og ikke gjennomfører høyere utdanning, står ofte kun igjen med studieforbereende utdanningsprogram fra videregående opplæring. De mangler både en arbeidsrettet spesialisering fra høyere utdanning og yrkesfaglig spesialisering fra videregående opplæring.

De viktigste tiltakene mot frafall på alle utdanningsnivåer er den tunge satsingen regjeringen er i ferd med å gjennomføre i barnehagene og i grunnopplæringen. Å fange opp det enkelte barns utfordringer så tidlig som mulig og gi det en god start er det som har størst effekt, men tiltak må også iverksettes senere i utdanningsløpet. Forskning tyder på at generelle studiekvalitetstiltak er å betrakte som en form for universalmedisin mot frafall, og at bedring av læringsmiljø og bedre veiledning og oppfølging har en like relevant effekt på frafall som på studenters læring.

Mange institusjoner har satt i verk tiltak for å følge opp nye studenter (fadderordninger, førstesemesterordninger osv.) og har sett god effekt av ekstra tett oppfølging av nye studenter fra videregående opplæring. Institusjonene må dra nytte av egne og andres erfaringer og utnytte denne kunnskapen om tidlig inngripen for å styrke innsatsen for rask faglig og sosial integrering.

Det ble gjort grundige undersøkelser av frafall og årsakene til frafall i perioden før og rett etter innføringen av Kvalitetsreformen, og det ble iverksatt flere tiltak som hadde positive effekter. Årsakene til frafall endres imidlertid over tid, og kunnskapen og innsatsen må fornyes kontinuerlig. Departementet vil derfor ta initiativ til nye undersøkelser om årsaker til frafall. Undersøkelsene vil bli fulgt opp i dialog med sektoren om hvordan frafallet kan reduseres og flere studenter kan lykkes. Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) skal legges om til en individbasert database. Omleggingen, som vil gjøre det mulig å få bedre nasjonal statistikk på gjennomføring og frafall,

vil være et viktig grunnlag for bedre oppfølging og målrettede tiltak fra departementets side. Dette vil også gi institusjonene mulighet til å vurdere frafall og gjennomføring ved egne utdanninger sammenlignet med andres og lære av hverandres strategier og tiltak.

I høyere utdanning kan man skille mellom to typer frafall: de som velger bort høyere utdanning, og de som skifter utdanning. For både individet og samfunnet er det størst konsekvenser av å avslutte og velge bort høyere utdanning. Omvalg kan derimot ofte være bra for studentene hvis de finner en utdanning som passer bedre. Det beste for både individ og samfunn er imidlertid om nye studenter velger riktig utdanning første gang og unngår omvalg. For å bidra til at flere treffer sin utdanning ved første forsøk vil departementet styrke rådgivningen og informasjonen om studier. Det er også viktig å sikre god rådgivning mens studentene befinner seg i høyere utdanning. En viktig del av dette vil være oppfølging av nytt kvalifikasjonsrammeverk og informasjon om læringsutbytte.

Regjeringen vil

- sørge for bedre kunnskapsgrunnlag om gjennomføring av og frafall i høyere utdanning, herunder kartlegge geografiske forskjeller
- legge om database for statistikk om høgre utdanning (DBH) til en individbasert database
- bidra til økt læring mellom institusjonene om hvordan frafall best kan motvirkes
- følge opp institusjonenes arbeid med tett oppfølging av studentene, og tidlig innsats overfor nye studenter

5.2.4 Undervisning i universitets- og høyskolesektoren

Et arbeidsliv i endring krever mer kunnskap, men ikke minst omstillingskompetanse og evne til å ta i bruk ny kunnskap. Evnen til kritisk refleksjon vil fortsatt være viktig siden kunnskap ikke er en gitt størrelse. Forskning, undervisning og behov for kompetanse henger tett sammen. For individene er det å forstå, bruke og reflektere rundt forskning viktig for deres egen utvikling, egne muligheter og evnen til å orientere seg i samfunnet. Arbeidslivet vil i stadig større grad ha behov for folk som forstår og kan bruke forskningsresultater kritisk, og ikke minst selv forske eller bruke forskningens metoder. I universitets- og høyskoleloven og i målene for universiteter og høyskoler er undervisning og

forskning likestilt. Det tette forholdet mellom undervisning og forskning kommer til uttrykk gjennom kravet om forskningsbasert undervisning. Undervisning i kunstfagene og kunstnerlig utviklingsarbeid har samme tette forhold.

Vitenskapelig tilnærming til fagstoff og forskningsbasert undervisning er viktige kjennetegn på høyere utdanning. I NOU 1988:28 *Med viten og vilje* uttrykte Hernes-utvalget at selve kjennetegnet på høyere utdanning er at den er forskningsbasert. Kvalifikasjonsrammeverket definerer på et overordnet nivå hvordan forskning skal forholde seg til undervisning på de forskjellige nivåene. Men det finnes ikke fastsatte retningslinjer for hvordan og når i studieløpet studentene skal møte forskningen og få opplæring i forskningens natur, metode og prinsipper.

De ansattes faglige og pedagogiske kompetanse er forutsetningen for god undervisning, også for studentenes deltakelse i forskning. En del institusjoner har i dag lagt særlig til rette for at studenter kan delta i forskningsprosjekter. Regjeringen mener at studentenes deltakelse i forskning er en læringsmetode som stimulerer til selvstendig læring og kritisk tenkning.

For mange mennesker vil undervisningen være det første og viktigste møtet med våre utdannings- og forskningsinstitusjoner. Kvalitet i undervisningen berører mange mennesker direkte og betyr mye for enkeltindividet. For å kunne gi studentene det tilbudet de skal ha, må institusjonene verdsette og prioritere undervisningen høyt. Det er forskjeller på fag med hensyn til innhold og organisering, og de pedagogiske metodene må nødvendigvis tilpasses den aktuelle læringssituasjonen. Studentene er en ressurs i institusjonsmiljøet. Det er dessuten et poeng at tett kontakt mellom vitenskapelig ansatte og studenter er viktig for å bidra til interesse og kunnskap om en akademisk karriere. Undervisningen må vurderes i lys av det læringsutbyttet man ønsker å gi studentene, og hvilke behov studentene har. Med sterkere spissing av forskning og fortsatt brede utdanninger kan institusjonene ha behov for å bruke undervisere som ikke nødvendigvis har spisskompetanse, men som kjenner forskningsfeltet godt og som dermed er i stand til å gi forskningsbasert undervisning.

De områdene der samfunnet trenger flere høyt utdannede mennesker, faller heller ikke nødvendigvis sammen med de områdene der det er behov for sterkere forskningsinnsats. Samfunnet kan ha behov for å kanalisere forskningsressurser mot andre områder enn der utdanningsressurse-

ne settes inn. Gjennom etablering av et nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler i 2002 ble det innført et klarere skille mellom forskning og undervisning. Tidligere var prioritering av personale til forskning tett knyttet til studentens søkning og prioritering av utdanninger. Med innføring av egne forsknings- og undervisningskomponenter fikk institusjonene bedre muligheter til å prioritere forskningsområder uavhengig av undervisningen. Departementet har også delegert til institusjonene ansvaret for fordeling av tid til forskning og undervisning for de tilsatte. Institusjonene må selv vurdere hvordan de ivaretar dette ansvaret for å oppnå best mulig forskning og undervisning.

I forbindelse med Kvalitetsreformen ble stillingskategoriene *dosent* og *førstelektor* innført i tillegg til de eksisterende stillingskategoriene *professor* og *førsteamanuensis*.²² De nye stillingskategoriene er en alternativ karrierevei for faglig tilsatte i universitets- og høyskolesektoren og gjør det mulig å kvalifisere seg gjennom undervisningsaktiviteter på samme måte som gjennom forskningsaktiviteter. Det er viktig at utdanningsinstitusjonene benytter stillingskategoriene aktivt, slik at god undervisning verdsettes i like stor grad som god forskning. Her må det en holdningsendring til ved mange institusjoner. En større arbeidsdeling både innad i og mellom institusjoner kan bidra til bedre ressursutnyttelse og bedre kvalitet i utdanning og forskning. Tettere samarbeid mellom institusjoner og økt bruk av bistillinger som professor II kan være noen av løsningene for å sikre bedre faglig konsentrasjon og samtidig en nødvendig bredde i utdanningstilbudet.

Etter innføringen av Kvalitetsreformen har antall oppnådde studiepoeng per student økt. Det kan tyde på at flere studenter lykkes, og at tettere oppfølging av studentene gir gode resultater. Det er imidlertid fortsatt ønskelig at enda flere lykkes, og at færre faller fra underveis. Det pedagogiske utviklingsarbeidet må løftes fram på alle nivåer.

For å sikre at studenter og samfunnet får best mulig kvalitet på utdanningen, er det nødvendig med både kontroll og utvikling. Kontroll må fortsatt stå sentralt i oppfølgingen at norske høyere utdanningstilbud holder en høy internasjonal kvalitet. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningene

²² For stillingene *førsteamanuensis* og *professor* vektlegges særlig vitenskapelig arbeid eller kunstnerisk utviklingsarbeid. I tillegg vurderes undervisningskompetanse. For stillingene *førstelektor* og *dosent* vurderes også forskning eller kunstnerlig utviklingsarbeid, men samtidig vektlegges utviklingsarbeid generelt, pedagogisk kompetanse og pedagogisk utviklingsarbeid rettet mot yrkesfeltet sterkt.

(NOKUT) skal kontrollere og bidra til utvikling av høyere utdanning. Departementet vil gi NOKUT større handlingsrom og økt fleksibilitet med hensyn til hvilke virkemidler som skal benyttes i tilsynet med kvaliteten i både høyere utdanning og i fagskoleutdanning, jf. Ot.prp. nr. 71 (2008–2009). For å sikre internasjonal anerkjennelse av det nasjonale kvalitetssikringssystemet er NOKUT medlem av European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). Dette gir viktige impulser til den videre utviklingen av kvaliteten og kvalitetsarbeidet i norsk høyere utdanning.

Sentre for fremragende undervisning

Et av forslagene til Stjernø-utvalget NOU 2008:3 *Sett under ett* var å opprette sentre for fremragende undervisning (SFU). Tiltaket var inspirert av ordningen med sentre for fremragende forskning (SFF). Målene er å stimulere til og premiere god kvalitet i undervisningen, bidra til videreutvikling av særlig gode læringsmiljøer og legge til rette for spredning av god praksis. Forslaget fikk god oppslutning i høringsrunden, og Kunnskapsdepartementet vil gå videre med dette. SFU vil synliggjøre utdanningsvidenskapen ved institusjonene og bidra til å prioritere kvalitet i utdanningen. Indirekte kan SFU bidra til at undervisning får høyere prestisje ved høyere utdanningsinstitusjoner. Dette vil utgjøre en meritterende aktivitet for faglig ansatte som vil balansere sin innsats innenfor forskjellige aktiviteter bedre i lys av utdanningsinstitusjonenes formål.

Universitets- og høyskolerådet har nedsatt en arbeidsgruppe som utreder forslaget på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. De skal også foreslå en ordning for et pilotprosjekt for SFU for lærerutdanningen, jf. St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – rollen og utdanningen*.

Regjeringen vil

- at institusjonene i større grad tilpasser undervisningen og forskningstilknytning til det læringsutbyttet man ønsker at studentene skal få
- stimulere til erfaringsutveksling av god undervisning mellom utdanningsinstitusjonene ved mer bruk av bistillinger
- styrke NOKUTs rolle i utviklingen av kvaliteten i utdanningene
- etablere flere sentre for fremragende undervisning (SFU)

- utvikle veiledning i hvordan den brede definisjonen av forskningsbasert undervisning skal brukes, i samarbeid med Universitets- og høyskolerådet
- stimulere til studentaktiv forskning

5.2.5 Samarbeid, arbeidsdeling og faglig konsentrasjon

Departementet ønsker å videreutvikle et utdanningssystem som sikrer høy kvalitet og tilgang på høyere utdanning og forskning i alle deler av landet, og å videreføre en desentralisert struktur innenfor høyere utdanning og forskning. Stjernø-utvalget har i NOU 2008:3 *Sett under ett* gjort en analyse av behovet for å styrke kvaliteten i høyere utdanning. Utvalget gjorde framlegg om en strukturreform der høyere utdanningsinstitusjoner skulle bli samordnet i større enheter. Departementet har valgt ikke å følge opp dette framlegget, men ønsker å styrke det frivillige samarbeidet og arbeidsdelingen mellom institusjonene. En mangfoldig utdanningssektor, der institusjonene samarbeider, har god arbeidsdeling og konsentrerer seg om ulike fagområder, vil øke kvaliteten, noe som kommer studentene til gode. Mange institusjoner har nå etablert samarbeidsnettverk. Noen av dem utreder vilkår for framtidig fusjon. I Tromsø har universitetet og høyskolen fra 1. januar 2009 gått sammen i et nyorganisert Universitetet i Tromsø. Det jobbes også med planer om tettere samarbeid i innlandet og i Bergen.

De siste årene har det vært en klar tendens til at ungdom i større grad enn før studerer i de store og mellomstore byene. Samarbeid mellom flere institusjoner kan sikre studenter på mindre steder et bredere tilbud og legge til rette for bedre overgang til videre studier. Dette vil følges opp i de varslede endringene i finansieringssystemet for høyere utdanning som legges fram til høsten.

Regjeringen vil

- fremme faglig forankret samarbeid i universitets- og høyskolesektoren gjennom egne arbeidsmidler

5.2.6 Relevant utdanning: samarbeid med arbeidslivet

Arbeidsrelevant utdanning kan forstås ulikt. Forskjellige faglige tradisjoner og stor variasjon i yrker man utdanner til, har gitt begrepet ulike betydninger. I framtida må høyere utdanning forbe-

rede hver enkelt til et langt arbeidsliv med flere jobbskifter i løpet av karrieren, både innad i og mellom sektorer. Med høyere omstillingstakt og mer spesialiserte yrker vil utdanningsinstitusjonene sjelden kunne gi kandidater som ikke trenger noe opplæring fra arbeidsgiver. Arbeidslivet må selv bidra med spesialkunnskap som bygger videre på grunnutdanningene. Institusjonenes rolle vil særlig være å gi individene utdanning som gir grunnlag for et langt arbeidsliv med utvikling og læring gjennom hele karrieren.

Studieløp beregnet for unge førstegangsstudenter må ofte være brede gradutdanninger som gir studentene grunnleggende kunnskaper, evne til å bruke den og god omstillingsevne. Statlig finansiert utdanning må være relevant for senere arbeidsliv. Tett og langsiktig samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv er nødvendig for å sikre slik relevans og for å oppnå viktige kompetansepolitiske målsettinger.

Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA)

Samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv skal bidra til å nå et overordnet mål om kvalitet i utdanningene. For eksempel kan institusjoner benytte samarbeid med arbeidslivet til å skape mer relevante studier, og slik framstå som mer attraktive i konkurranse om studentene. Samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv kan også bidra til at utdanningstilbudene treffer arbeidslivets kompetansebehov, og stimulerer til mer nyskaping i næringslivet. Stortinget bevilger allerede penger til en rekke virkemidler som støtter opp under økt samarbeid, for eksempel støtte til Ungt Entreprenørskap, Norwegian Centre of Expertise (NCE) og Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI), Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA), Skattefunn, Arena og strategiske universitetsprogrammer (SUP). Næringslivets behov er i stor grad styrende for aktivitetene. Flere av aktivitetene er rettet mot samarbeid mellom utdannings- og forskningsinstitusjoner og næringslivet i de ulike regionene. De har ofte oppstått som følge av at det er etablert arenaer som bringer partene sammen. Det i dag er stor variasjon i samarbeidet mellom høyere utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet. Ved mange institusjoner hentes det inn tilbakemeldinger fra arbeidslivet om utdanningene. De samarbeider om nye utdanningstilbud, har gode interne rapporteringsrutiner, og de har ordninger som karrieresentre, ekstern praksis, prosjektoppgave og mentorordning. Samarbeidet er imidler-

tid ofte tilfeldig og personavhengig. Det er departementets oppfatning at eksisterende samarbeid har gitt uttelling med henblikk på relevans og kvalitet. Det foregår mye godt samarbeid, men utviklingen går for sakte.

Det er behov for samarbeid som er mer strukturert og bedre forankret i institusjonens planer og strategier. Det er derfor behov for at institusjonene utvikler nye og bedre strategier for å øke samarbeidet mellom høyere utdanning og arbeidslivet. Hensikten med strategiene er at institusjonene gjennom et bedre samarbeid skal høyne kvaliteten og øke fleksibiliteten i utdanningstilbudene. Institusjonene skal utvikle strategiene sammen med partene i arbeidslivet og studentrepresentanter i Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). Institusjonene må vurdere hvilken form som er egnet for disse rådene, og representanter fra andre sektorer, frivillige organisasjoner eller folkevalgte kan også inviteres inn. I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig at institusjonenes allerede etablerte institusjonsallianser og nettverk driver strategiutviklingen sammen.

De nye strategiene skal være forankret i ledelsen ved institusjonen. Strategiene må ha klare mål og kriterier for måloppnåelse. De må vise hvordan institusjonen vil øke samarbeid og utveksling seg imellom og med arbeidslivet med særlig vekt på tiltakene i denne stortingsmeldingen:

- Strategiene må innebære varig dialog med arbeidslivet om utvikling av gradutdanninger og etter- og videreutdanning, når det gjelder både innhold og fleksibilitet. Styrking av bachelorgraden skal spesielt gis oppmerksomhet i dette arbeidet. Strategiene må vise hvordan institusjonene vil utvikle ordninger for økt bruk av frivillig praksis, og etablere en form for avtakerpaneler som skal bidra til bedre utdanninger.
- Strategiene må legge opp til å utvikle relevante og tilpassede etter- og videreutdanningstilbud.

Kunnskapsdepartementet vil følge opp utviklingen og gjennomføringen av strategiene i den ordinære styringen av sektoren.

Regjeringen vil

- sørge for at alle norske høyere utdanningsinstitusjoner har en strategi for samarbeid med arbeidslivet som er utviklet sammen med arbeidslivet og studentene i Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) ved den enkelte institusjon eller gruppe av institusjoner

- vurdere incentivene for institusjonene til å inngå i forpliktende samarbeid med arbeidslivet og dermed ivareta sitt samfunnsoppdrag
- vurdere å ta inn arbeidsrelevans som kriterium i vurdering av institusjonenes kvalitetssikringssystem for utdanning

Arbeidslivspaneler

I Danmark er det innført en ordning med såkalte avtakerpaneler. Formålet er å sikre en systematisk dialog mellom institutter/fakulteter ved det enkelte universitet og arbeidslivet. Panelet fungerer som sparringspartner og ambassadører for de enkelte utdanningene utad. Avtakerpaneler er en del av universitetenes utviklingskontrakter og er nedfelt i den danske universitetsloven.

Mange norske institusjoner har et godt samarbeid med arbeidslivet. Ved Det matematisk-naturfaglige fakultet på Universitetet i Oslo ble det i november 2008 nedsatt et Næringslivsforum. Forumet skal være en arena for kontakt og relasjonsbygging mellom fakultetet og næringslivet, og befatte seg med områdene rekruttering, utdanning og forskning. Det inngås en forpliktende samarbeidsavtale mellom medlemsbedrift og fakultetet som skal fornyes hvert tredje år. Dette er en god modell som departementet ser at flere institutter og fakulteter kan ha nytte av. Departementet tar sikte på å utforme nasjonale retningslinjer for avtakerpanelenes virksomhet. Utformingen av avtakerpanelenes funksjon lokalt skal gjøres av rådene for samarbeid med arbeidslivet ved de enkelte institusjonene.

Praksisopphold

Læring som skjer gjennom det daglige arbeidet, er annerledes i både form og innhold enn den formelle utdanningen som skjer ved universiteter og høyskoler. Samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv kan bidra til at man kan trekke erfaringer på tvers av disse læringsarenaene og gi studentene en bedre og mer relevant undervisning.

Danmark har gode erfaringer med å gi universitetsstudenter mulighet til å erstatte deler av utdanningen med et praksisopphold, også for utdanninger som tradisjonelt ikke har hatt innslag av praksis i sine utdanningsløp. Universiteter og fakulteter oppfordrer studentene til å ha praksisopphold, noe som er blitt en populær ordning. Studentene velger et halvt år ute i praksis, og praksisoppholdet inngår i studiet til erstatning for et semesters normerte studier. Praksisoppholdet av-

sluttes med en akademisk oppgave som skal berøre teoretiske så vel som empiriske problemstillinger som studenten har arbeidet med direkte eller indirekte under praksisoppholdet. De typiske praksisstedene er virksomheter som ansetter ferdige kandidater fra utdanningen. Det er prinsipielt ingen grenser for hvilke virksomheter som kan søke etter praksisstudenter, så lenge arbeidsoppgavene er relevante for det faget kandidaten studerer. Studenten har en veileder både i virksomheten der praksisen foregår, og ved lærestedet.

Også i Norge foregår det utprøving og gjennomføring av ulike former for praksisløsninger. Eksempelvis har Universitetet i Agder i noen år hatt en mulighet der studentene på bachelorstudiet i økonomi og administrasjon kan være utplassert i en bedrift i ett semester som en del av studiet. Jobben er ikke lønnet. I tillegg til utplasseringsen deltar de på to faglige ukesamlinger med undervisning. I løpet av oppholdet i bedriften skal studentene også skrive en semesteroppgave med et tema fra bedriftens virksomhet. Kurset avsluttes med en muntlig eksamen der alle studentene presenterer sine arbeider og diskuterer dem.

Kunnskapsdepartementet ønsker å innføre en ordning med frivillig praksis i Norge. En slik mulighet gir ikke bare studentene en økt forståelse av hva de kan bruke sin utdanning til, men kan også bidra til at studentene ser nye forretningsmuligheter og blir motivert til å starte egne bedrifter. For at et slikt opplegg skal gi uttelling i form av studiepoeng, er det imidlertid viktig at utdanningen samlet fortsatt tilfredsstillende de generelle kravene til kvalitet som stilles til høyere utdanning. Dette innebærer en faglig oppfølging fra institusjonen.

I tillegg til den faglige veiledningen fra utdanningsinstitusjonen må det også stilles krav til hvilke arbeidssteder som kan godkjennes som praksissteder. Det må sikres at studentene får relevante arbeidsoppgaver, men også at de får en oppfølging i praksisperioden av en ansvarlig på praksisstedet. Bedrifter som har nærings-ph.d.-er vil være spesielt aktuelle som vertskap for praksis i høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet vil vurdere dette i forbindelse med utvikling av en modell for frivillig praksis.

Det er ikke ønskelig å gjøre slike opphold til et obligatorisk element i utdanningene, men det kan legges til rette for at slike praksisperioder kan gjennomføres som en integrert del av studiet, for eksempel som en valgmodul.

Entreprenørskap i utdanning

Et omstillingsdyktig arbeidsliv forutsetter at arbeidstakerne tar aktivt del i nyskapings- og innovasjonsprosesser i etablert virksomhet, men også at de har kompetanse til å skape ny virksomhet. Det krever utvikling av analytiske og strategiske ferdigheter, evne til å håndtere risiko og til å identifisere nye muligheter og sette nye ideer ut i livet. Entreprenørskap i utdanning handler om både å fremme slike entreprenørielle holdninger og ferdigheter.

Regjeringen vil videreføre sin satsing på entreprenørskap i utdanningen. I 2004 la Kunnskapsdepartementet sammen med Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet fram en strategi for entreprenørskap i utdanningen, *Se mulighetene og gjør noe med dem*. Implementeringsperioden for strategien gjaldt for perioden 2004–2008. For videre utvikling av entreprenørskap i utdanningen vil regjeringen i løpet av 2009 legge fram en handlingsplan for dette. Hovedfokuset skal være på høyere utdanning.

Både universiteter og høyskoler ser i økende grad entreprenørskap som en viktig del av utdanningstilbudet. Det er betydelig mangfold i de aktiviteter som det rapporteres på innenfor entreprenørskap og nyskaping. Det undervises i entreprenørskap både som eget fag, eller det integreres som arbeidsformer i andre fagdisipliner. Mange høyskoler og universiteter tilbyr studier i entreprenørskap. Dette er alt fra enkeltemner til hele mastergrader. Det er emner og grader rettet mot bl.a. lærere, økonomer, teknologer, reiselivsnæringen og tverrfaglige emner. Innenfor utdanning i entreprenørskap har også universitetene og høyskolene utviklet tett samarbeid med næringslivet og andre regionale aktører.

Kunnskapsdepartementet har vedtatt et kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning. Dette legger føringer på hva studentene skal ha av kompetanse på et overordnet nivå etter endt utdanning. Utdanningene på alle nivåer skal bidra til innovasjon og nyskapingskompetanse. Universitetene og høyskolene skal innen 2012 revidere studieplanene innenfor alle fagområder med læringsutbyttebeskrivelser i henhold til kvalifikasjonsrammeverket, slik at det blant annet synliggjøres hvordan innovasjon og nyskaping er integrert i utdanningene.

Det er behov for mer kunnskap om gode undervisningsmetoder på fagområdet, og om læringsutbytte og effekter av entreprenørskap i utdanningen. Regjeringen vil vektlegge interessante

modeller for undervisning i opprettelsen av fremragende sentre for undervisning.

Regjeringen vil

- innføre en norsk variant av avtakerpaneler i tråd med de danske erfaringene, i samarbeid med universiteter og høyskoler
- innføre frivillig praksis i høyere utdanning
- at de nye strategiene utviklet av institusjonene, arbeidslivet og studentene skal inneholde ordninger for frivilling praksis
- legge fram en handlingsplan for entreprenørskap i utdanningen med vekt på høyere utdanning

5.2.7 Klarere skille mellom yrkesbachelor og akademisk bachelor

SSBs framskrivninger viser at det vil bli behov for flere med høyere utdanning i framtidens arbeidsmarked. Det vil særlig være økt behov for kortere høyere utdanninger som bachelor eller fagskoleutdanninger. En viktig del av dette er profesjonsutdanninger rettet mot helse, omsorg og opplæring. I en situasjon der det blir stadig større behov for høyt utdannet arbeidskraft på bachelornivå og stadig flere unge som vil ta høyere utdanning, er det imidlertid ikke hensiktsmessig, verken samfunnsøkonomisk eller for studentene, at alle skal ta en mastergrad.

Mange land har innført ny gradsstruktur med treårig bachelorutdanning og toårig masterutdanning som del av Bologna-prosessen.²³ Den nye strukturen ble innført i Norge i 2002 i forbindelse med Kvalitetsreformen. Bachelorgraden skal være en selvstendig grad og være relevant for arbeidslivet, og samtidig legge grunnlaget for videre studier.

En undersøkelse som ble gjort blant arbeidsgivere i 2004, viste at norske arbeidsgivere i utgangspunktet var positive til Bologna-prosessen, og håpet at denne vil gjøre universitetsutdanningene mer relevante for arbeidslivets behov.²⁴ Ge-

²³ I 1999 møttes utdanningsministre fra 29 land for å drøfte visjonen om utvikling av et europeisk område for høyere utdanning innen 2010. Ministrenes erklæring fra møtet, den såkalte Bologna-erklæringen, er grunnlaget for den såkalte Bologna-prosessen. Bologna-prosessen inneholder ti satsingsområder eller målsettinger på veien mot et felles utdanningsområde. Bologna-prosessen inneholder blant annet et mål om innføring av et sammenlignbart gradssystem med to hovednivåer (bachelor og master) for å lette overgangsmulighetene mellom landene. Bedre kvalitetssikring og økt institusjonssamarbeid er også et av satsingsområdene.

²⁴ Alesi 2007

nerelt mente arbeidsgiverne at hvorvidt bachelorgraden ville bli akseptert på arbeidsmarkedet eller ikke, avhenger av innholdet i de enkelte studieprogrammene. Det var ønske om at universitetene skulle opprettholde sin akademiske tilnærming, men ta mer hensyn til at de forbereder flertallet av studentene for karrierer utenfor akademia.

I 2008 var bachelorkandidatene fra breddeuniversitetene for første gang inkludert i NIFU STEP's kandidatundersøkelse. Det var særlig fokus på kandidater fra humanistiske og estetiske fag, samfunnsfag og juridiske fag, naturvitenskap, håndverksfag og tekniske fag. Av bachelorkandidatene fra universitetene hadde bare 15 prosent bachelorgraden som endelig mål med utdanningen. 13 prosent av kandidatene hadde relevant jobb et halvt år etter eksamen. 45 prosent av universitetsbachelorene var litt fornøyde eller svært fornøyde med studiets arbeidsrelevans, mot 72 prosent av høyere grads kandidater. 65 prosent av bachelorkandidatene i ingeniørfag var fornøyde med studiets arbeidsrelevans.²⁵ Av de som avsluttet utdanningen etter bachelorgraden, var kun 4,2 prosent arbeidsledige, og 3,8 prosent var under-sysselsatte. Dette er omtrent på samme nivå som blant høyere grads kandidater. Denne undersøkelsen viser at problemet med dårlig tilpassede bachelorer ikke synes så stort som tidligere antatt. Over 90 prosent av de som gikk ut i arbeidslivet etter avsluttet bachelor, hadde relevant jobb og var fullt sysselsatte. Kandidatundersøkelsen dekker bare et begrenset utvalg av bachelorutdanningene ved høgskolene og ble gjennomført i en annen konjunktursituasjon enn den nåværende.

Departementet konstaterer at man står overfor en utvikling der noen bachelorutdanninger vil være mer allmennfaglige og forberedende til videre studier, mens andre fortsatt vil være med profesjonsrettede og yrkesrelevante. I det videre arbeidet med å yrkesrette bachelorutdanningene vil departementet i større grad enn tidligere rette innsatsen mot de bachelorene som reelt sett er direkte yrkesforberedende. De allmennfaglige bachelorutdanningene utdanner på sin side ikke spesialister, men generalister med kritisk kompetanse til å kunne lese, skrive, tolke, forstå og formidle. Flere institusjoner har videreført ulike former av de tidligere ex.phil.-studiene, som er en obligatorisk del av alle gradsutdanningene. Departementet ser det som svært verdifullt at utdan-

ningene inneholder emner som gir innføring i grunnleggende etiske, forskningsmetodiske og vitenskapsteoretiske spørsmål. Det nye kvalifikasjonsrammeverket forutsetter at alle gradsutdanninger inneholder slike elementer.

Det er viktig at utdanningsinstitusjonene kommuniserer klart hvilke læringsmål de ulike studiene har, og den kompetansen og det læringsutbyttet en kan forvente å ha etter avsluttet bachelorgrad. Kvalifikasjonsrammeverkene vil være et viktig verktøy og hjelpemiddel i denne sammenhengen.

Arbeidslivets behov for bachelorkandidater kan i større grad være styrende for hvilke tilbud universitetet gir på bachelornivå, og det kan være en fordel med eksterne representanter i utviklingen av programmene. Økt langsiktig og strukturert samarbeid mellom læresteder og arbeidsliv vil trolig kunne bedre arbeidslivets kunnskap om og oppfatning av kandidaters kompetanse, og gjøre utdanningene mer relevante. Det er naturlig at mer direkte yrkesrettede bachelorgrader blir et tema i institusjonenes nye samarbeidsstrategier og i oppfølgingen av disse.

Regjeringen vil

- i samråd med Universitets- og høgskolerådet (UHR) foreta en prioritering av hvilke bachelorutdanninger det er viktigst å styrke som selvstendige yrkesutdanninger
- inkludere yrkesrettingen av aktuelle bachelorgrader i arbeidet med en strategi for økt samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv, både lokalt og i departementets arbeid

5.2.8 Bedre kunnskap om utdanningskvalitet, relevans og læringsutbytte

Studentevaluering er påbudt som del av kvalitetssikringssystemet gjennom universitets- og høgskoleloven. Det finnes i dag flere undersøkelser som tar for seg studentenes opplevelse av læringsmiljø og undervisning ved institusjonene, men ingen undersøkelser som dekker alle institusjoner. Departementet mener det vil være hensiktsmessig å innføre en studentundersøkelse etter modell av *Elevundersøkelsen*, som gjøres i grunnopplæringen. Departementet vil vurdere hvilken form en studentundersøkelse bør ha.

Kandidatundersøkelsen er en spørreundersøkelse som gjennomføres av NIFU STEP på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Ferdige kandidater svarer på en rekke spørsmål om bakgrunn,

²⁵ Arnesen og Waagene 2008

arbeid og relevans. Undersøkelsen gir bl. a. kunnskap om studentenes tilpasning til arbeidslivet og gir et grunnlag for å vurdere hvor relevante utdanningene er i forhold til arbeidslivets behov. Denne kunnskapen er viktig når studentene skal ta sine utdanningsvalg. Departementet vil bidra til at kunnskapen fra disse undersøkelsene blir mer tilgjengelig for studentene.

OECDs utdanningsdirektorat startet i desember 2008 formelt opp en mulighetsanalyse på måling av læringsutbytte i høyere utdanning, OECD Feasibility Study for an Assessment of Higher Education Learning Outcomes (AHELO). Formålet med undersøkelsen er å sammenligne læringsutbytte på tvers av institusjoner, å gi studentene og vitenskapelig ansatte et best mulig grunnlag for å velge, å informere nasjonal politikktutvikling og å være et redskap for de høyere utdanningsinstitusjonenes strategiske arbeid. Norge deltar i dette viktige utviklingsarbeidet. I mangelen på gode kvalitetsindikatorer innenfor høyere utdanning har internasjonale rangeringer av høyere utdanningsinstitusjoner så langt vært basert på relativt svake indikatorer. Et annet relevant prosjekt som kan nevnes, er EUs klassifiseringsprosjekt for høyere utdanningsinstitusjoner. Dette skal bidra til å utvikle en typologi for høyere utdanningsinstitusjoner i Europa, og kan hjelpe institusjoner til å definere sin rolle. Kunnskapsdepartementet mener prosjektet vil støtte opp om kvalitetskulturer langs forskjellige akser og styrke institusjonenes mulighet til å formulere klare målsettinger og strategier.

Bedre informasjon om læringsutbytte

Det faglige innholdet i ulike utdanninger vil variere mye fra fag til fag og fra institusjon til institusjon. Det finnes imidlertid noen trekk ved den kompetansen som utvikles på et gitt nivå som er felles på tvers av fag og institusjoner. Det såkalte nasjonale kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning skal peke på hvilke ferdigheter, hvilken kunnskap og generell kompetanse som er felles for henholdsvis bachelorgrader, mastergrader og doktorgrader. Et grunnleggende element i et kvalifikasjonsrammeverk er at kvalifikasjonene beskrives gjennom læringsutbytte heller enn gjennom innsatsfaktorer. For eksempel heter det at bachelor kandidater skal kunne finne, vurdere og henvise til informasjon og fagstoff og framstille dette slik at det belyser en problemstilling.

I kvalifikasjonsrammeverket vektlegges utbyttet av studiene, det vil si hva en kandidat faktisk skal kunne ved endt utdanning. Ved å definere læ-

ringsutbyttet for de ulike nivåene i høyere utdanning stiller man også indirekte krav til innholdet i utdanningen. Dette vil kunne bidra til å styrke både studentenes og arbeidsgivernes forståelse av hva man skal ha lært på de ulike nivåene.

Regjeringen vil

- utvikle en studentundersøkelse for høyere utdanning
- sørge for bedre informasjon fra kandidatundersøkelsene til nye utdanningsøkere
- bidra til økt informasjon om og oppmerksomhet på læringsutbytte og vil følge opp institusjonens arbeid med kvalifikasjonsrammeverket
- bedre informasjonen om utdanningene til studenter og søkere
- delta i OECD-undersøkelsen om Assessment of Higher Education Learning Outcomes (AHELO)

5.2.9 Fleksibel utdanning

Økt behov for læring gjennom hele livet betyr at det må være enkelt å vende tilbake til utdanning når det er behov for det. Større rekruttering til grunnutdanningene og en mer heterogen studentmasse vil også stille nye krav til hvordan utdanning tilbys.

Etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler

De høyere utdanningsinstitusjonene spiller en viktig rolle ikke bare som tilbyder av ordinær utdanning, men også som tilbyder av etter- og videreutdanning.²⁶ I 2007 var det registrert rundt 70 000 deltakere i etterutdanningstilbud og over 20 000 videreutdanningsstudenter ved norske universiteter og høyskoler.²⁷ De statlige høyskolene er den største aktøren for etter- og videreutdanning i høyere utdanning, med 63 prosent av etterutdanningsstudentene og 78 prosent av videreutdanningsstudentene. Universitetene står for henholdsvis 19 og 12 prosent. De fleste av utdanningsinstitusjonenes tilbud er rettet mot offentlig sektor, særlig er utdanningssektoren og helsesektoren viktige målgrupper. Hele 66 prosent av et-

²⁶ Med etterutdanning menes her kortere kurs som har karakter av oppgradering. Dette registreres i DBH, men praksisen er forskjellig ved de ulike institusjonene. Videreutdanning gir ny formell kompetanse i form av studiepoeng. Videreutdanningsprogrammer registreres i DBH, og studenter og studiepoeng kan knyttes til programmene

²⁷ Tall fra DBH

terutdanningstilbudene er rettet mot lærere. Kun 4 prosent av studentene deltok i etterutdannings-tilbud som var rettet mot privat sektor.²⁸

Tradisjonelt har etter- og videreutdanning vært sett på som en mulighet for den enkelte som ønsker det, til å utfylle eller oppgradere sin kompetanse eller til å omskolere seg. I et arbeidsliv der rundt 80 prosent av verdiskapingen er basert på menneskelige ressurser er investering og videreutvikling av de ansattes kompetanse også blitt avgjørende for virksomhetens mulighet til vekst og evne til innovasjon. En tettere kontakt mellom utdanning og arbeidsliv er nødvendig for at institusjonene skal kunne tilby fleksible etter- og videreutdanningstilbud i tråd med virksomhetenes og den enkeltes kompetansebehov. En utfordring for institusjonene er at arbeidslivets kompetansebehov endrer seg fort, slik at tilbudene må utvikles raskt. Samtidig er det mange bedrifter som har dårlig kjennskap til etter- og videreutdanningstilbud som kan være nyttige for virksomheten. En undersøkelse gjort av NIFU STEP og Fafo for Kunnskapsdepartementet viser at de institusjonene som har lyktes i å tilby skreddersydde studie-tilbud, også har gode systemer og profesjonalisering av kontakten med etterspørselssiden.²⁹

Undersøkelsen viser videre at de fleste institusjonene ikke har etter- og videreutdanning som et tydelig prioritert område. Bortsett fra at det er en lovpålagt oppgave, mener institusjonene at det er få incentiver for å satse på etter- og videreutdanning. Offentlige reformer som Kunnskapsløftet bidrar til økt satsing. Det er imidlertid grunn til å tro at det er et stort potensial for vekst i etter- og videreutdanningsmarkedet i årene framover, men at perspektivene og behovet for etter- og videreutdanning har endret seg med en høyere omstillingstakt og et stadig mer kunnskapsbasert arbeidsliv. I et arbeidsliv der utdanning blir stadig viktigere og der arbeidsoppgavene oftere endres, vil skillet mellom førstegangsutdanning og den utdanningen man tar underveis i karrieren, i økende grad viskes ut. Undersøkelsen fra NIFU STEP og Fafo viser at mange av institusjonene har tatt konsekvensen av dette, og at de har dreid sin etter- og videreutdanningssatsing mot å gjøre studiene generelt mer fleksible.³⁰ Universitetene og høyskolene rapporterer om økt etterspørsel etter fleksible opplæringstilbud på alle nivåer, samt erfaringsbaserte utdanningsprogrammer tilpasset

voksne studenter som er i jobb på grunnutdanningsnivå, masternivå og videreutdanningsnivå.

Behovet for et fleksibelt etter- og videreutdanningssystem har vært understreket i St.meld. nr 16 (2007–2008) om tidlig innsats, i St.meld. nr. 7 (2007–2008) om Kvalitetsreformen og i St.meld. nr. 7 (2008–2009) om innovasjon. Etter- og videreutdanning er en sentral del av samfunnsoppdraget til de høyere utdanningsinstitusjonene. Kvalitetsreformen bidro til en omfattende modularisering av utdanningene. Dette har gjort at institusjonene i større grad kan tilby deler av en utdanning, og at de kan legge til rette for at man skal kunne ta studier på deltid.

I dag gir studiepoeng produsert gjennom etter- og videreutdanning i endel tilfeller lavere økonomisk uttelling enn studiepoeng avlagt i grunnutdanningene. For å få til et løft for etter- og videreutdanning ved norske universiteter og høyskoler vil regjeringen foreslå at de studiepoengene som avlegges ved videreutdanninger, ikke lenger gir uttelling i den laveste kostnadskategorien, men at de plasseres i samme kategori som grunnutdanningen i samme fag/studieprogram. Dette vil konkretiseres i forbindelse med evalueringen av finansieringssystemet.

For å fylle sin rolle som regional kompetanseaktør må universiteter og høyskoler virke i samsvar med kompetansebehovene i sin region. Det kan være en utfordring for institusjonene å holde seg oppdatert om kompetansebehovene i regionalt og nasjonalt arbeidsliv. Regionale nettverk og fylkeskommunens rolle som koordinator mellom næringsliv, utdanningsmiljøer og arbeidslivet i sin region er viktig.³¹ Etter- og videreutdanning må være et tema i strategiene for samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet.

I revidert nasjonalbudsjett for 2009 foreslår regjeringen 21,3 millioner kroner til desentralisert utdanning og etter- og videreutdanning, som tilsvarer om lag 800 studieplasser. Dette er midler som i stor grad vil komme regionene og distriktene til gode, ikke minst i de nordlige fylkene. Det er ikke bare profesjonsutdanningene som tilbys desentralisert, disse institusjonene arbeider også mot fylkeskommuner, næringslivet og studiesentre og tilbyr emner som er spesielt tilpasset deres behov. Mange høyskoler har i flere år sett det som en nødvendighet og har lyktes i å finne nye måter å nå større studentgrupper på. Av de 21,3 millioner kroner til desentralisert utdanning og etter- og videreutdanning foreslås det å benytte

²⁸ Brandt mfl. 2009

²⁹ Ibid

³⁰ Ibid

³¹ Ibid.

10 millioner til desentralisert førskolelærerutdanning og etter- og videreutdanning av assistenter og førskolelærere i barnehagene.

Regjeringen vil

- opprette om lag 800 studieplasser for etter- og videreutdanning i 2009
- arbeide for at universitetene og høyskolene prioriterer å utvikle etter- og videreutdannings-tilbud som møter kompetansebehovene innenfor den enkelte region eller på de fagområdene der institusjonen har spisskompetanse
- sidestille videreutdanning og grunnutdanning i finansieringssystemet
- gi etter- og videreutdanning en sentral plass i arbeidet til rådene for samarbeid med arbeidslivet (RSA)
- styrke Norgesuniversitetet som knutepunkt mellom utdanning og arbeidsliv på etter- og videreutdanningsområdet
- bedre kunnskapsgrunnet for etter- og videreutdanning

Desentralisert og fleksibel utdanning

Stadig flere studenter er godt voksne. Noen begynner i høyere utdanning for første gang etter noen år i arbeidslivet. Andre oppsøker høyere utdanning for oppdatering av kunnskap eller for å tilegne seg ny kunnskap. Den voksne studentgruppen har ofte forpliktelser som gjør dem mindre mobile enn unge studenter. De ønsker ofte deltidsstudier i kombinasjon med jobb. God tilgang på fleksible utdanningstilbud er av betydning for både studenter i høyere utdanning og for studenter som tar etter- og videreutdanning. Fleksible tilbud er av særlig betydning for de som er bosatt langt fra en utdanningsinstitusjon, har omsorgsansvar, er i fast arbeid eller av andre grunner er forhindret fra å delta i ordinær undervisning. De fleste offentlige høyere læresteder tilbyr nettbaserte undervisning. I 2008 var det registrert over 5500 fjernundervisningsstudenter. Med Norges spredte bosetningsmønster er fjernundervisning en av de viktigste formene for fleksibilitet i høyere utdanning kan tilby, både i ordinære studier og for etter- og videreutdanning. Det statlige organet Norgesuniversitetet har siden 1990 hatt i oppgave å støtte universitetene og høyskolene i deres arbeid med fjernundervisning og fleksibel læring. Norgesuniversitetet tildeler prosjektmidler, driver evaluering, skaper møteplasser og bidrar til erfaringsdeling.

Desentraliserte og fleksible tilbud har også vært av betydning for å skaffe kvalifiserte medarbeidere i for eksempel skole og barnehage. I de siste årene har det vært en betydelig økning i tallet på studenter som benytter seg av desentraliserte studietilbud. Høsten 2008 var omtrent 7500 studenter registrert med desentralisert undervisning ved universitetene og høyskolene.

Desentraliserte studier og fjernundervisning finansieres normalt gjennom institusjonens ordinære rammer. I 2006 ble budsjettammene til statlige høyere utdanningsinstitusjoner styrket med en særskilt bevilgning på 16,7 millioner kroner til desentraliserte studietilbud. I tillegg til at disse midlene er videreført, fikk noen av høyskolene i Nord-Norge økt bevilgning i 2007 for å dekke merkostnader til desentraliserte studietilbud. Mange kommuner og fylkeskommuner samarbeider med universiteter og høyskoler og delfinansierer desentraliserte studietilbud.

Graden av nettbaserte tilbud varierer fra fag til fag og fra lærested til lærested. En videreutvikling av nettbaserte tilbud må ta utgangspunkt i desentraliserte og fleksible løsninger der både lærestedenes og markedsaktørenes vurderinger veier tungt. I 2009 har Kunnskapsdepartementet gjort en analyse av markedet for desentralisert høyere utdanning, der blant annet tilbud og etterspørsel etter slik utdanning ble undersøkt. I denne sammenhengen ble også Norgesuniversitetet evaluert.

IKT er et viktig redskap for å gjøre utdanning tilgjengelig for dem som av ulike grunner ikke har mulighet til å delta i ordinær undervisning på campus. IKT har for lengst gått inn i høyere utdanning som et daglig verktøy i ordinær undervisning, både som et administrativt hjelpemiddel og som pedagogisk verktøy. Samtlige statlige høyere utdanningsinstitusjoner benytter digitale læringsplattformer. IKT-basert fjernundervisning og ordinære tilbud vil dermed nærme seg hverandre. Ordinære *nærstudenter* behøver ikke å oppholde seg på campus til enhver tid, men kan levere oppgaver og kommunisere med klassen på nettet.

I de senere årene har det skjedd en rask utvikling i det uoffisielle digitale lærings- og kunnskapslandskapet. Det finnes blant annet forelesninger og instruksjonsvideoer av høy kvalitet på YouTube. Mange forskere er aktive bloggere, og forsknings- og læringsmateriale av høy kvalitet gjøres fritt tilgjengelig på nettet. Det er grunn til å anta at dette landskapet vil være i stadig endring

framover. Forskjellige former for arenaer vil i kortere eller lengre tid være populære.

Norgesuniversitetet arbeider blant annet med å fremme utvikling av IKT-støttet utdanning og livslang læring, med kunnskapsutvikling, kunnskapsspredning og informasjon om slik utdanning. For å styrke kunnskapen om bruk av IKT gjennomfører Norgesuniversitetet for første gang i 2008 en IKT-monitor for høyere utdanning. Gjennom Norgesuniversitetet kanaliseres det betydelige midler til utvikling av IKT-støttede studietilbud, det er derfor viktig å få innsikt i om disse midlene benyttes på en hensiktsmessig måte. Høyere utdanning må utnytte de teknologiske mulighetene som åpner seg, slik at man samlet gir best mulig utdanning. Det krever først og fremst at lærestedene har en god digital infrastruktur. Spesielt universitetene, både nasjonalt og internasjonalt, har vært opprinnelsessted for de fleste nye læringsformer og digitale læringsplattformer.

Regjeringen vil

- bruke UNINETT aktivt for å tilby god infrastruktur for institusjonene
- bidra til at institusjonene bedrer fleksibilitet og tilgjengelighet for utdanningene i tråd med utviklingen i samfunnet
- gjennom revidert nasjonalbudsjett foreslå 21,3 millioner kroner til desentralisert utdanning og til etter- og videreutdanning

5.2.10 Fleksible innganger til høyere utdanning

Med tiårig felles grunnskole, færrest mulig blindveier og gode muligheter for den enkelte til å bygge ut kompetansen sin ivaretar det norske utdanningssystemet elevenes valgfrihet nesten helt fram til fullført videregående opplæring. I OECD-rapporten *Jobs for Youth* frarådes innføring eller videreføring av ordninger der elever tidlig må velge enten akademiske eller yrkesfaglige retninger.³² Denne praksisen har vært vanlig i svært mange land. OECD anbefaler et system som ligner på det norske systemet, som et virkemiddel til å øke gjennomføringen på alle utdanningsnivåer og sikre en vellykket overgang til arbeidslivet.

Elever som har avsluttet Vg2 i et yrkesfaglig utdanningsprogram, kan velge å ta *Vg3 påbygging* for å oppnå generell studiekompetanse. Fagarbei-

dere kan også oppnå generell studiekompetanse ved å ta de gjenstående timene i fellesfagene.

Y-veien og tresemesterordning (TRES) er ordninger for lokalt opptak av studenter til ingeniørstudiet som ikke har spesiell studiekompetanse. Y-veien er studietilbud med en opptaksordning for kandidater med fagbrev, TRES er en opptaksordning for kandidater som har studiekompetanse, men mangler den realfagsfordypningen som kreves for opptak til ingeniørutdanning. Disse ordningene har fungert godt for å øke rekrutteringen til ingeniørutdanningen. NOKUT-evalueringen har vurdert at potensialet for rekruttering via Y-veien vil ligge på rundt 10 prosent av elevene som årlig får fagbrev.

Tekniske og allmenne fag (TAF) gir både spesiell studiekompetanse og fagbrev. Som i ordinær utdanning går opplæringen over fire år, men det er krav om å arbeide i deler av feriene, og det stilles større krav til egeninnsats. Det er en utdanning som er initiert lokalt (den er ikke beskrevet i sentrale styringsdokumenter), der skolen og lærebedriften sammen gir en opplæring der elever får mulighet til å få fag- eller svennebrev kombinert med en studieforbereidende utdanning. I skoleåret 2007/2008 omfatter tilbudet sju ulike fagutdanninger. Oftest er tilbudet satt i verk i samarbeid med lokale virksomheter der elevene også får praksis, lærekontrakt og gjerne garantert arbeid etter bestått fagprøve.

Karlsenutvalget, NOU 2008:18 *Fagopplæring for fremtida*, har foreslått at Y-veien utvides til også å gjelde andre fagområder. Mange universiteter og høyskoler har stilt seg bak forslaget. Institusjonene kan allerede i dag søke, og departementet har godkjent flere søknader om Y-veien på andre fagområder.

Økt behov i arbeidslivet for høyere utdanning og fagskole betyr at flere må rekrutteres inn i høyere utdanning. På mange fagområder kan man forvente økt studietilbøyelighet uten at det settes inn særskilte rekrutteringstiltak. Et hinder for at flere starter på ingeniørfaglige studier, er at de i videregående opplæring har valgt bort fordypning i realfagene, som er et krav ved opptak til denne type studier. NOKUTs evaluering av ingeniørutdanningene slår fast at kvalifiseringsstudier, som forkurs og realfagskurs, er viktig for å få økt tilfanget av studenter til ingeniørutdanningene. Institusjonene som har denne type kvalifiseringsstudier, melder om stor søkning.³³

³² OECD 2006

³³ NOKUT 2008

Regjeringen vil

- videreføre fleksible ordninger for å oppnå studiekompetanse
- videreføre og styrke kvalifiseringsordningene Y-veien og TRES som rekrutteringsveier til ingeniørstudier
- løpende håndtere søknader om innføring av Y-veien på andre fagområder

6 Samsvar mellom utdanning og arbeidslivets behov

6.1 Innledning

Tilgang til kompetent arbeidskraft er avgjørende for å opprettholde offentlige velferdstjenester av god kvalitet og for næringslivets evne til å utvikle konkurransedyktige og miljøvennlige produkter og tjenester. Arbeidsmarkedet er fleksibelt, og etterspørselen etter kompetent arbeidskraft vil til enhver tid måtte tilpasse seg den kompetansen som er tilgjengelig. Virksomheter som ikke får tak i den kompetansen som kreves for å utføre spesifikke oppgaver og tjenester, kan møte dette på ulike måter. I noen tilfeller kan de erstatte manglende kompetanse med annen kompetanse, innføre ny teknologi med andre kompetansebehov, eller de kan etablere seg andre steder. På lang sikt vil manglende kompetanse innenfor et område bidra til at annen næringsvirksomhet som bruker annen tilgjengelig kompetanse, etablerer seg.

Kompetansepolitikken må ikke nøye seg med å møte kompetansebehov som kommer til uttrykk gjennom arbeidsmarkedets signaler, men må også innrettes slik at den skaper den kompetansen som er ønskelig, ut fra ønsker om hvordan framtidens arbeidsmarked og samfunn skal utvikle seg.¹

Det er i stor grad elevene og studentenes valg som ligger til grunn for dimensjoneringen av utdanningssystemet. På noen områder kan det være fare for økende mistilpasning mellom behovene i arbeidslivet og ungdoms utdanningsvalg. Regjeringen har i denne meldingen valgt å fokusere spesielt på tre områder der det kan oppstå misforhold mellom behov for kompetanse og rekruttering: realfag, helse- og omsorgsfag og lærere. Dette er områder som er særlig viktige for å nå politiske målsettinger knyttet til energi, klima og miljø, for utviklingen av et konkurransedyktig næringsliv og for at alle skal ha tilgang til sentrale velferdstjenester av høy kvalitet. Vektleggingen av disse områdene er også i tråd med målene for hva forskningen skal bidra til slik de er beskrevet i forskningsmeldingen:

- å løse globale utfordringer med særlig vekt på klima, energi, miljø, hav og matsikkerhet

¹ Hægeland og Baumgarten Skogstrøm 2006

- å bedre helse og helsetjenester
- forskningsbasert velferdspolitik og profesjonsutøvelse i velferdssektorenes yrker
- et kunnskapsbasert næringsliv i hele landet
- næringsrelevant forskning, særlig på områdene mat, hav, miljø, energi, bioteknologi, IKT og nye materialer

Globalisering og økt internasjonal samhandling gjør at også språkferdigheter og kulturell kompetanse er ferdigheter som øker den enkeltes og arbeidslivets omstillingskompetanse. En europeisk undersøkelse der også norske bedrifter deltok, viser at bedrifter går glipp av kontrakter på grunn av dårlige kunnskaper i fremmedspråk.² En norsk undersøkelse av norske eksport- og importbedrifter viser at bedriftene mangler ansatte som snakker godt nok engelsk, når det gjelder både generell engelsk og fagspråklige ferdigheter.³ Bedriftene mangler også ansatte som har kunnskaper i andre fremmedspråk. Regjeringen har lagt fram St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer* om behov for språkkunnskaper.

6.2 Kunnskapsgrunnet

6.2.1 Realfaglig kompetanse

Realfaglig kunnskap og kompetanse står sentralt i et høyteknologisk samfunn. Utviklingen blant annet innenfor olje- og gassnæringen, prosessindustrien, maritime næringer og andre teknologidrevne næringer avhenger i stor grad av tilgangen på realfaglig kompetanse. Også innenfor offentlig sektor er det et stort behov for realfaglig kompetanse, for eksempel innenfor helse- og omsorgssektoren og innenfor veivesenet, plan- og bygningsetater, vannforsyning og forurensningstilsyn.⁴ Innenfor landbruket er realfaglig kompetanse nødvendig for å ivareta produksjonsmessige hensyn og miljø- og klimahensyn.

² CiLT 2006, *Effect on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprises*

³ Hellekjær 2007

⁴ St.meld. nr. 7 (2008–2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*

Det norske arbeidslivet har relativt få realister sammenlignet med andre OECD-land. Per 100 000 arbeidstakere mellom 25 og 34 år er det rundt 1000 som har utdanning innenfor teknologi og naturfag (OECD-gjennomsnittet er 1600). For kvinner er antallet kun 600 per 100 000, mens antall menn er 1400 per 100 000.⁵ Andelen realister vil sannsynligvis svekkes i de kommende årene som følge av høy gjennomsnittsalder blant ingeniører og realfagslærere. Tall fra OECD viser at forholdstallet mellom ingeniører under 40 år og ingeniører over 55 år er på 0,8 i Norge. Det innebærer at dersom dagens trend fortsetter vil det være flere ingeniører som forlater norsk arbeidsliv enn som kommer inn.⁶

Ifølge framskrivningene fra SSB vil etterspørselen etter kandidater med høyere realfaglig utdanning øke i årene framover. SSB anslår imidlertid at veksten i behovet for sivilingeniører ventes å flate ut som følge av at utbyggingstakten i Nordsjøen trappes ned. Andelen sivilingeniører som er sysselsatt innenfor olje- og gassutvinning, vil synke fra 9 prosent i 2004 til 3 prosent i 2025. Disse resultatene har skapt debatt. SSBs modell framskriver i stor grad eksisterende arbeidskraftsammensetning etter utdanning i næringer. Nye kompetansebehov eller endret bruk av kompetanse som skjer *innenfor* næringer, fanges dermed opp i liten grad i denne modellen, i motsetning til kompetansebehov som følger endringer *mellom* næringer. Økt petroleumsrettet eksport, økt engasjement for videreforedling, utnyttning av andre energikilder og energibærere og alle former for nyskaping av næringsvirksomhet vil kunne opprettholde eller øke det samlede behovet for sivilingeniører i denne sektoren.⁷

SSBs modell tar eksempelvis ikke høyde for en eventuell vekst i arbeidsplasser innenfor fornybar energi, et viktig satsingsområde for regjeringen. Med forventet økning i verdens energiforbruk på 45 prosent fram mot 2030 vil produksjon av fornybar energi få stadig større betydning i framtida. Mer bruk av fornybar energi vil skape nye arbeidsplasser og et stort behov for kunnskap og kompetanse om planlegging, produksjon og foredling av energien.⁸ Produksjon av fornybar energi utover vannkraft, utgjør foreløpig en liten del av norsk kraftproduksjon. Norge har gode forutsetninger

for økt utbygging av fornybar energi, og næringen er i sterk vekst. Tilgang til kompetanse, særlig teknologisk kompetanse, er imidlertid en forutsetning for å gjøre fornybare energikilder og energibesparende løsninger lønnsomme og effektive.⁹

6.2.2 Kompetansebehovene innenfor helse- og omsorgssektoren

Helse- og omsorgssektoren står overfor betydelige kompetanse- og personellutfordringer i de neste tiårene på grunn av en sterk vekst i de eldste aldersgruppene, økning i livsstilsrelaterede sykdommer og nye brukergruppers behov. Dette gjelder særlig de kommunale omsorgstjenestene, som er behandlet i St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening* om framtidens omsorgsutfordringer.

Demografien viser en vekst i de eldste aldersgruppene som vil medføre en økning i behovet for helse- og omsorgstjenester og økt bhov for arbeidskraft i sektoren. Antall personer over 67 år vil mer enn dobles frem mot til 2050. Det største pleie- og omsorgsbehovet er imidlertid knyttet til aldersgruppen over 80 år. Denne aldersgruppen vil dobles fra 2020 fram mot 2060. Framskrivningen bygger på SSBs demografiske middelalternativ og tar utgangspunkt i at folk holder seg friske lengre når levealderen øker. Det er imidlertid usikkert om lengre levealder vil føre til en kortere eller lengre periode på slutten av livet med alvorlig sykdom og nedsatt funksjonsevne. I tillegg til at utviklingen går mot flere eldre i befolkningen, er også tallet på yngre brukere av helse- og omsorgstjenester fordoblet det siste tiåret. Hver tredje mottaker av kommunale hjemmetjenester var under 67 år ved utgangen av 2007.¹⁰

Endringer i demografien indikerer at det vil være behov for en utbygging av tjenestetilbudet, mens økningen i livsstilsrelaterede sykdommer og nye brukergrupper også krever nye arbeidsformer og endret kompetanse. Helse- og omsorgstjenestens fagpersonell vil i framtida i større grad få oppgaver knyttet til nettverksutvikling, organisering, koordinering, samt opplæring og veiledning av brukere/pasienter og deres familie og nettverk. Dersom familieomsorgen holdes konstant, innebærer det at det offentlige sannsynligvis må

⁵ OECD 2008

⁶ OECD 2008

⁷ Oljeindustriens landsforening og Tekna 2007

⁸ I Storbritannia har British Wind Energy Association gjort analyser som viser at det vil bli skapt mellom 23 000 til 57 000 nye jobber innenfor fornybar energi i 2020. I dag er tallet 5000.

⁹ St. meld. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*

¹⁰ Den sterke veksten i nye yngre brukere startet med reformen for mennesker med utviklingshemning. I dag er det imidlertid personer med psykiske og sosiale problemer og langvarige, sammensatte lidelser med sterkt nedsatt funksjonsevne som utgjør de største gruppene med yngre brukere.

ta store deler av den forventede behovsveksten. Et godt samspill mellom den formelle og den uformelle omsorgen vil bidra til å sikre at omfanget av frivillig omsorg blir opprettholdt og styrket.

Sysselsettingen innenfor helse-, omsorgs- og sosialsektoren har vært økende og er nesten doblet i de siste 25 årene. I 2007 var nærmere 500 000 personer sysselsatt innenfor denne næringsen.¹¹ Dette tilsvarer mer enn én av fem av de sysselsatte totalt. Av disse var nær halvparten sysselsatt i kommunal sektor. Den frivillige og stort sett familiebaserte omsorgen er i dag nesten på størrelse med den offentlige målt i utførte årsverk. Det er lite realistisk å anta at den vil vokse i takt med omsorgsbehovet.

Framskrivinger som SSB har gjort, viser at andelen sysselsatte innenfor helse-, pleie- og omsorgssektoren vil vokse fra 29 prosent av den totale sysselsettingen i offentlig sektor i 2004 til om lag 32 prosent i 2025.¹² Dersom framskrivningene legges til grunn, betyr dette at antall helse-, pleie- og omsorgsarbeidere vil øke mer enn samlet sysselsetting i offentlig sektor. Arbeidskraftbehovet i den kommunale helse- og omsorgssektoren antas å øke med om lag 54 000 årsverk fram mot 2030, og med om lag 130 000 årsverk fram mot 2050, gitt dagens forutsetninger.

6.2.3 Lærerkompetanse og rekruttering til læreryrket

I 2004 var lærerutdanning og pedagogikk den største arbeidstakergruppen på lavere universitets- og høyskolenivå. Siden 2005 har det vært en kraftig vekst i antall ledige stillinger. Arbeidsmarkedet for lærere har lenge vært stramt, og lærerne har vært blant yrkesgruppene med lavest registrert ledighet. Ved hjelp av modellen LÆRERMOD har SSB utarbeidet framskrivninger av behovet for allmennlærere. Det forutsettes at opptaket til lærerutdanningen blir som det gjennomsnittlige opptaket var i perioden 2006–2008, og at 70 prosent av lærerstudentene fullfører studiet, noe som er noe høyere enn gjennomsnittet i dag. Behovet for lærere påvirkes av utviklingen i elevtallet og av lærertettheten. SSB har laget to alternativer. I demografialternativet er det tatt med gjennomførte økninger i timetallet og økning i lærertettheten som kommer i 2009. I mellomalternati-

vet er den økningen i timetallet som ble signalisert i Soria Moria-erklæringen, lagt inn i tillegg til vedtatte økninger.

Beregningene viser at de senere års opptak til lærerutdanningene ikke er tilstrekkelig til å kompensere for den avgangen som ventes fra yrket. Med de senere års nivå på opptaket til lærerutdanningene ligger det an til en nedgang i den samlede tilgangen på lærere fram mot 2020. Det anslås at det kan bli 6000 færre grunnskolelærere i 2020 enn i 2006 dersom ikke opptaket økes eller det skjer andre endringer i forutsetningene. Økningen i elevtallet alene tilsier en vekst i lærerårsverk på ca. 5 prosent fram til 2020. Når effekten av økt timetall og økt lærertetthet fra 2006 til 2009 også tas med, blir resultatet en samlet vekst i etterspørselen etter allmennlærere i grunnskolen på 13 prosent fra 2006 til 2020. Basert på disse forutsetningene anslås det i demografialternativet en underdekning på 13 600 allmennlærere og 2000 faglærere i 2020. For lærere med PPU, inkludert de med femårig mastergrad, ser det ut til å være bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel.

Når det gjelder førskolelærerne, vil økningen i etterspørsel reduseres etter hvert som målet om full barnehagedekning nås. Framskrivningene viser at det vil være full dekning av førskolelærere innen 4–5 år dersom dagens situasjon legges til grunn.

6.2.4 Ungdommens utdanningsvalg

Videregående opplæring

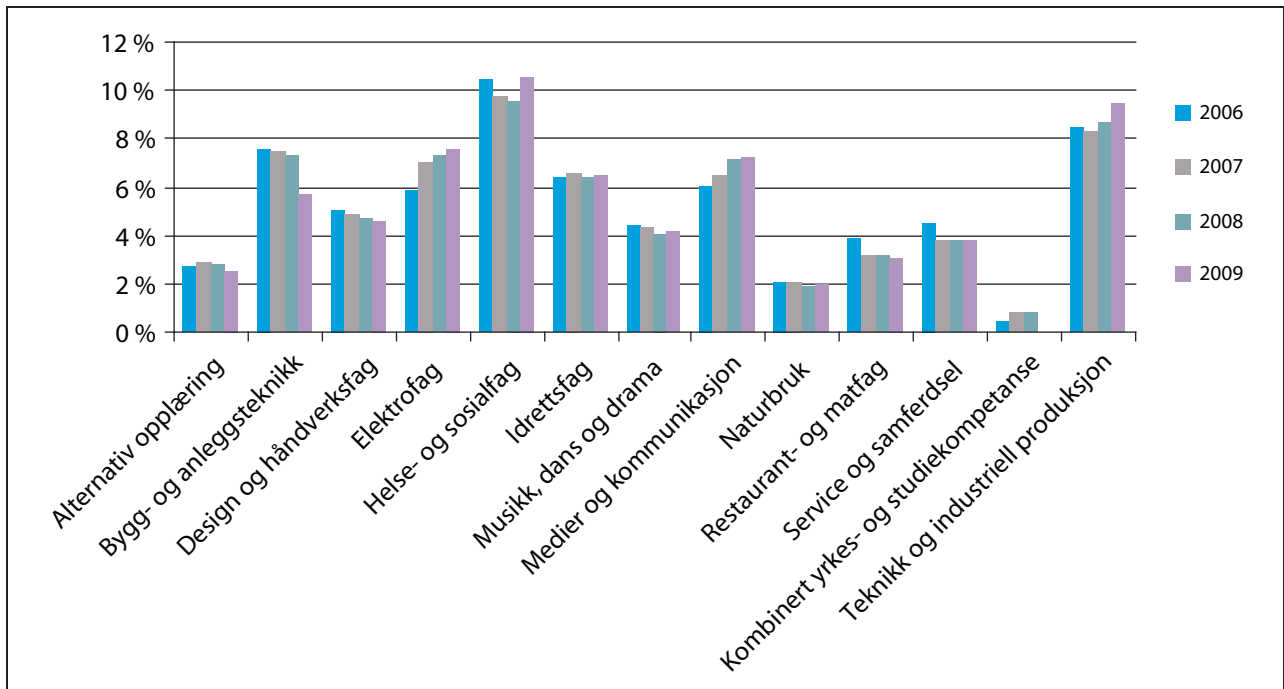
Ungdommens valg av utdanningsprogram i videregående opplæring har vært stabil i de siste årene. For videregående opplæring medførte Kunnskapsløftet en endring i tilbudsstrukturen fra 15 studieretninger til 12 utdanningsprogrammer. Reformen ser ikke ut til å ha medført noen store endringer i valg av utdanningsprogram det første året i videregående opplæring.

På Vg1 er forskjellen det siste året størst på bygg- og anleggsteknikk med en nedgang i søkertallet fra 5494 i 2008 til 4195 i år. På helse- og sosialfag finnes den største økningen på Vg1, fra 7231 i 2008 til 7741 i 2009.

Når det gjelder søkningen til realfag på Vg2 har det vært en relativt stabil søkning de siste tre årene, med en liten nedgang fra 2007 til 2009. Det er noe flere gutter enn jenter som søker realfag, og kjønnsforskjellene er stabile over de tre årene.

¹¹ Tall fra SSB

¹² Bjørnstad mfl. 2008



Figur 6.1 Andel søkere fordelt på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, Vg1 2006–2009, prosent.

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Utdanningsvalg innenfor høyere utdanning

Innenfor høyere utdanning har det vært en betydelig økning i antall studenter fra 1991 til i dag på de fleste fagområdene. Figur 6.2 viser utviklingen i antall studenter fordelt på fagområde.

Siden 1995 har det særlig vært en økning i antallet registrerte studenter i helse-, sosial- og idrettsfag. Det har vært en økning på om lag 19 000 studenter på disse fagområdene, det vil si en økning på 75 prosent. Medisin, helsefag, idrettsfag, odontologi, sykepleie og vernepleie øker mer enn gjennomsnittet. Tall fra Samordna opptak for 2009 viser også en økning av søkningen til helseutdanninger. Til sykepleierutdanningen er det registrert en økning på 16 prosent sammenlignet med 2008, da det var en liten nedgang. Også til sosialarbeiderutdanninger er det registrert økning, for eksempel er det over 16 prosent flere primærsøkere til sosionomutdanningen.

Studenttallet på lærerutdanninger og utdanning i pedagogikk har holdt seg relativt stabilt i perioden. Her er det faglærerutdanningen som trekker opp, med en økning i studenttallet på nærmere 40 prosent. Studenter på allmennlærerutdanningen har derimot gått noe ned. Den foreløpige statistikk fra Samordna opptak for 2009 viser imidlertid at søkningen til allmennlærerutdanningen har økt med nær 35 prosent sammenlignet med 2008.

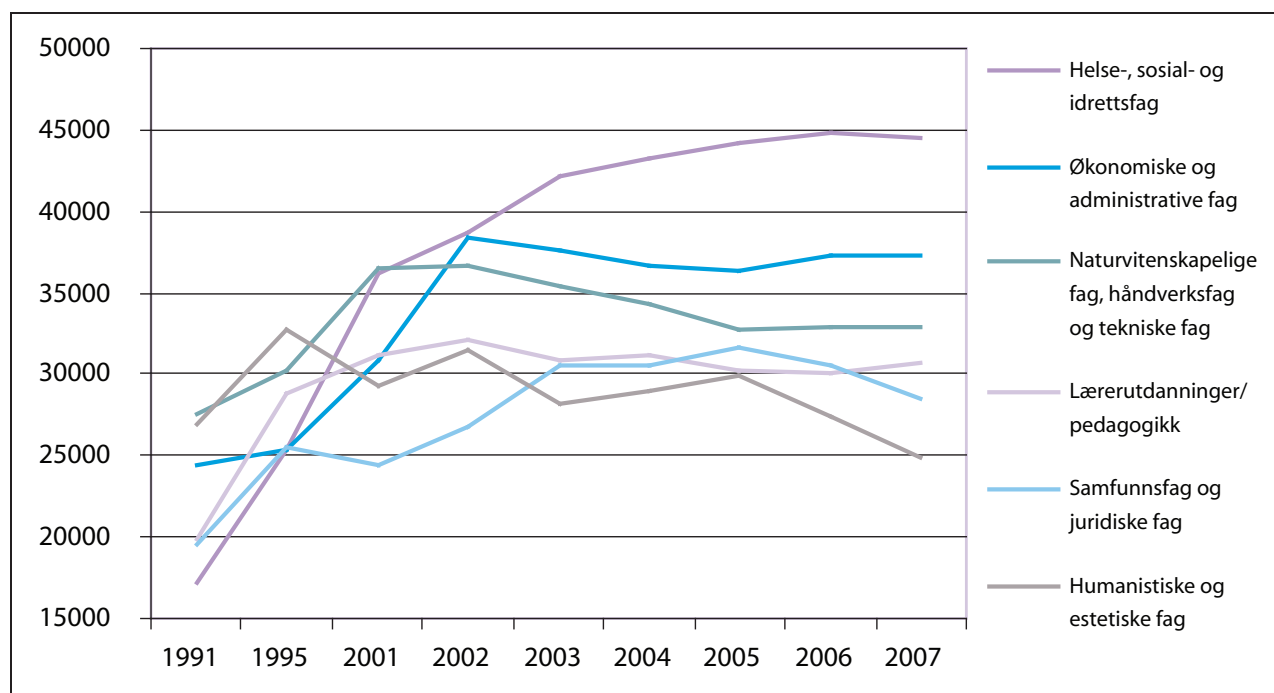
Mens andelen som tar høyere utdanning, har økt jevnt for årskullene født 1930–1975, har andelen som tar utdanning innenfor matematikk, naturfag og teknologi vist tendenser til stagnasjon. Rundt tusenårsskiftet var trenden negativ, men denne har snudd i de siste tre årene. Fra 2005 til 2009 har det vært økt søkning innenfor en del realfaglige områder. Søkertall fra Samordna opptak for 2009 viser en økning i søkningen til ingeniørutdanning med 7 prosent. Til masterutdanning i teknologi (sivilingeniør) er det en økning på nær 2 prosent, mens det til realfagsstudier generelt er registrert en økning på nesten 20 prosent. Til tross for en positiv utvikling i de siste årene er andelen av norske studenter som velger realfag fortsatt lav sammenlignet med andre land.¹³

6.2.5 Hva påvirker ungdommens utdanningsvalg?

De fleste norske ungdommer mener utdanning er viktig, at skolen kommer godt med uansett hva de skal gjøre senere i livet, og at det er viktig å få gode karakterer på skolen.¹⁴ Valg av utdanning påvirkes av flere faktorer.

¹³ OECD 2008

¹⁴ Heggen og Øia 2005



Figur 6.2 Fordeling av studenter på ulike fagområder. Antall i 1991, 1995 og 2001–2007.

Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning (DBH)

Familiebakgrunn og kjønn

Foreldrenes utdanningsnivå har betydning for hvilke utdanninger de unge velger. Tall fra SSB viser at elever med høyt utdannede foreldre i større grad enn elever med lavt utdannede foreldre velger studieforbereidende programmer i videregående opplæring. Valg av type høyere utdanning henger også sammen med familiebakgrunn. Ungdom med foreldre med høy utdanning har større tilbøyelighet til å velge universitetsutdanning enn høgskolestudier, mens studenter med foreldre med lavere utdanningsnivå i større grad søker seg til høgskoleutdanninger. Rekrutteringen til prestisjetunge profesjoner som for eksempel jurist og lege er særlig skjev.

Kjønn spiller en stor rolle i valg av utdanning og yrker. I videregående opplæring er det en spesielt sterk overvekt av jenter som søker til studiespesialisering, helse- og sosialfag og design og håndverk, mens gutter dominerer sterkt blant søkerne til bygg- og anleggsteknikk, elektrofag og teknikk og industriell produksjon. Også innenfor høyere utdanning er utdanningsvalgene preget av tradisjonelle kjønnsroller. Kvinnelige studenter velger i mye større grad enn mannlige studenter høgskoleutdanninger innenfor helse- og sosialområdet og lærerutdanning. Menn velger utdanninger innenfor realfag og teknologi. Kvinneandelen på naturvi-

tenskapelige-, håndverks- og tekniske fag innenfor høyere utdanning ligger på i overkant av 30 prosent. Andelen har økt fra 31 prosent i 2000 til 33 prosent i 2008. Til sammenlikning var andelen kvinnelige studenter i alt over 61 prosent i 2008.

Valg av utdanning og yrke

Foreldrene er de viktigste diskusjonspartnerne når elevene vurderer framtidige utdannings- og yrkesvalg.¹⁵ I Ung i Norge-undersøkelsen fra 2002 som kartla nærmere 12 000 elever, kommer det fram at foreldrene helt klart er de viktigste ressurspersonene i planleggingen av utdanning.¹⁶ Andre viktige personer er lærere og venner. En undersøkelse fra 2007 utført av Opinion på oppdrag fra Utdanning.no finner at 31 prosent av 15–25-åringene sier at anbefalinger fra venner og bekjente er avgjørende for deres valg av utdanningssted.¹⁷ 35 prosent av norske unge mellom 15 og 25 år sier de stoler mer på informasjon fra venner og bekjente enn på informasjonen de får fra skolene.

Flere undersøkelser tar for seg hva som betyr noe for elevenes yrkespreferanser. Ung i Norge-undersøkelsen viser at de viktigste forholdene for elevene er at jobben er trygg, at det er godt sam-

¹⁵ Buland 2008

¹⁶ Hegna 2005

¹⁷ Opinion 2008

hold på arbeidsplassen, og at yrket vil gi elevene gode muligheter til å bruke sine spesielle evner. Det er flere gutter enn jenter som oppgir at yrket må være godt betalt, mens jentene nesten dobbelt så ofte oppgir at de ønsker å jobbe med mennesker. Det internasjonale Rose-prosjektet har undersøkt hva ungdom verdsetter av egenskaper i en framtidig jobb.¹⁸ Både jenter og gutter vil ha en jobb de synes er meningsfylt og der de kan bruke sine talenter. Å tjene mye penger kommer også høyt i rangeringen. Prosjektet finner til dels store kjønnsforskjeller i verdsettingen av ulike egenskaper ved jobbene. Jentene var mer opptatte av å realisere seg selv, av omsorg og av å jobbe kreativt for eksempel innenfor design, medier, arkitektur. Guttene var overrepresenterte blant elevene som ville tjene penger, bli sjef, jobbe med teknologi og ikke med mennesker eller dyr. Få ungdommer ser for seg en jobb innenfor teknologi og naturvitenskapelige emner. Rose-prosjektet finner også at ungdom har lite kjennskap til variasjonen innenfor ulike realfaglige yrker, og mange har et unyansert inntrykk av disse yrkene.

Mye tyder på at konjunkturer påvirker de unges studievalg, og at det er en tendens til at unge i nedgangskonjunkturer velger utdanninger som gir jobber innenfor offentlig sektor, eller utdanninger som oppleves som trygge. Yrker innenfor konjunkturutsatte næringer ser ut til å være mindre attraktive for unge i perioder med økonomisk nedgang og økende arbeidsledighet. Dette kommer til uttrykk i nedgangen i antall søkere til utdanningsprogrammet for bygg- og anleggsteknikk i videregående opplæring, og i oppgangen i søkertall til velferdsyrker i årets Samordna opptak.

6.3 Innsatsområder

6.3.1 Ny satsing på realfag

Regjeringens realfagsstrategi *Et felles løft for realfagene* ble lansert i 2006 og skal vare ut budsjettåret 2009. Strategien er fulgt opp gjennom tre tiltaksplaner. Strategien hadde som hovedmål å styrke kompetansen i realfag i hele utdannings-systemet, i arbeidslivet og i allmennheten, å øke rekrutteringen innenfor realfagene og fremme positive holdninger til realfag. Til tross for at strategiperioden nå utløper, er det fremdeles et stykke igjen til hovedmålene i strategien er nådd.

Evalueringen av strategien peker på behovet for å sikre lokal forankring, målbare mål og resultatrapportering. Særlig kom det fram at ansvaret må plasseres tydeligere hos de ulike aktørene.¹⁹ Når det gjelder resultater, var det lite endring i elevenes holdninger til realfag. I strategiperioden har det ikke vært noen klar forbedring av realfaglige kunnskaper. I PISA-undersøkelsen fra 2006 skårer norske elever lavere enn OECD-gjennomsnittet i både matematikk og naturfag. TIMSS-undersøkelsen fra 2007 viser derimot tegn til bedring. I denne undersøkelsen er Norge blant landene med størst framskritt siden 2003 i matematikk på 4. trinn. Det er også noen positive tendenser i senere års søkning til realfag i videregående opplæring og i høyere utdanning.

Med et stort behov for realfagsutdannede i norsk arbeidsliv og en fortsatt relativt liten andel elever og studenter som velger realfag, mener departementet at det fremdeles er behov for en sterk satsing på realfag.

Fortsatt fokus på kompetanse og rekruttering

De overordnede målene for satsingen vil være: 1) å styrke norske elevers kompetanse i realfag, 2) å øke interessen for realfag og teknologi og styrke rekrutteringen på alle nivåer, 3) å øke rekruttering av jenter til teknologifagene og de tunge realfagene.

For å nå disse målene er lærernes kompetanse særlig viktig. Det er godt dokumentert at lærernes faglige og pedagogiske kompetanse er avgjørende for elevenes læringsutbytte og interesse. For å øke rekrutteringen til realfag er det videre viktig å gjøre realfagene mer relevante og meningsfulle for elevene. Det ser ut til at praktisk arbeid i naturfagstimene bidrar til å heve interessen og motivasjonen for å studere realfag senere. PISA-undersøkelsen 2006 viser en positiv effekt av praktisk arbeid i naturfagene for personlig interesse og framtidsrettet motivasjon. Samtidig er det relativt lite praktisk arbeid i Norge sammenlignet med i de andre nordiske landene. Det er imidlertid viktig å understreke at det er kvaliteten på opplæringen som er avgjørende for læringsutbyttet og ikke undervisningsmetoden i seg selv.

Det er også en klar sammenheng mellom elevenes kunnskapsnivå, deres interesse for et fag og sannsynligheten for å velge dette faget i videre studier. Det er en tydelig sammenheng mellom karakterer på grunnskolen og realfagsvalg på videregående

¹⁸ Schreiner og Sjøberg 2006

¹⁹ Rambøll Management 2006

ende.²⁰ Gode karakterer fra 10. klasse øker sjansen for at eleven fordypet seg i faget senere. Mestringsfølelse er avgjørende for interessen for faget. Hvor krevende faget oppfattes, har også betydning for valg av fordypning. Fysikk og matematikk blir regnet som de vanskeligste fagene av elevene.²¹ Særlig blant jentene ble fysikk regnet som vanskelig, mens biologi ble oppfattet som et enklere fag. Guttene i undersøkelsen er mer avslappede når det gjelder hvilke forkunnskaper som kreves for å fordype seg i fysikk, mens jentene mener de må ha spesielt gode karakterer i matematikk for at de skal velge å følge den type fag videre. Det er derfor spesielt viktig å øke mestringsfølelsen hos jenter.

Rollefigurer og kontakt med arbeidslivet kan være sentrale faktorer når elevene skal velge utdanning. Undersøkelser viser at til tross for at ungdommene ser at teknologi og vitenskap er viktig for samfunnsutviklingen er det likevel få, både gutter og jenter, som ser for seg en jobb innenfor teknologi og naturvitenskapelige emner. Det er derfor nødvendig at både myndighetene, utdanningsinstitusjonene og ikke minst næringslivet selv bidrar til å fremstille en karriere som bygger på ferdigheter i realfag og teknologi, som attraktive.

Sentrale tiltaksområder i en ny satsing vil være lærerens rolle og bruk av eksterne ressurspersoner i opplæringen, større vekt på relevans og motivasjon gjennom realfag i praksis fra barnehage til høyere utdanning, inkludert de regionale vitensentrene rolle i dette, og samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv for å styrke motivasjons- og informasjonsarbeidet rettet mot barn og unge.

Departementet vil gjennom Nasjonalt forum for realfag involvere aktuelle aktører i planleggingen av en ny satsing på realfag for perioden 2010–2014. Nasjonalt forum for realfag er en sentral møteplass, der utdanningsmyndigheter på ulike nivåer, næringsliv og organisasjonene i arbeidslivet møtes for å legge til rette for samarbeid.

Oppfølging av evalueringen av ingeniørutdanningen

Ingeniørutdanningen i Norge ble i 2007–2008 evaluert av NOKUT. Evalueringsrapporten ble overlevert Kunnskapsdepartementet i september 2008. Ingeniørutdanningen blir i rapporten betegnet som gjennomgående god, men med enkelte definerte utfordringer. På overordnet nivå viser evalueringen at ingeniørutdanningen i Norge

trenger å bli fornyet i takt med utviklingen i samfunnet, men uten at det gode fundamentet uthules. Blant de viktigste utfordringene kan nevnes graden av forskningsbasert undervisning, pedagogisk kompetanse blant faglig ansatte, for liten grad av internasjonalisering, små og fragmenterte fagmiljøer, rekruttering, gjennomstrømming, kvalitetssikring og dokumentasjon av sluttkompetanse. NOKUT påpeker også at selv om kandidatene går ut i arbeidslivet med god faglig kompetanse, har de klare mangler i praktiske ingeniørferdigheter. De har begrensede evner til å gjøre økonomiske og miljømessige vurderinger kombinert med tekniske vurderinger, begrensede kunnskaper i prosjektledelse og prosjektstyring og begrensede evner til å identifisere problemer og spesifisere krav til løsninger.

Kunnskapsdepartementet legger opp til både en lokal og en nasjonal oppfølging av evalueringen. Lærestedene har fått ansvaret for å følge opp de institusjonsspesifikke tilbakemeldingene og anbefalingene fra NOKUT mens departementet utarbeider en plan for oppfølging på nasjonalt nivå.

Regionale vitensentre

Som en del av Regjeringens nasjonale strategi for å skape interesse for matematikk, naturfag og teknologi og for å øke rekrutteringen til utdanning innenfor disse områdene, ble det i 2003 besluttet å opprette regionale vitensentre. Utviklingsarbeidet ble organisert som et program under Forskningsrådet med et eget programstyre, Vitensenterstyret. Det er i dag seks virksomme regionale vitensentre som får tildelt statlige midler gjennom Vitensenterprogrammet, to av disse har fått støtte til utvikling.²²

Formålet med regjeringens satsing på regionale vitensentre er å skape positive holdninger til matematikk, naturfag og teknologi, øke kunnskapen om dagsaktuelle problemstillinger i befolkningen og styrke interessen for realfag blant barn og unge. Det langsiktige målet med tiltaket er at det skal bidra til at flere velger realfaglige studieretninger. Foreløpige resultater fra forskningsprosjektet Viljecon-valg ved Naturfagsenteret i Oslo viser at 20 prosent av alle studenter som startet på realfag i

²² De regionale vitensentrene er Nordnorsk vitensenter (Tromsø), Vitensenteret i Trondheim, VilVite (Bergen), Jærmuseet (Vitenfabrikken/Sandnes og Vitengården/Hå), Vitensenteret/Teknisk Museum (Oslo) og Vitensenteret Innlandet (Gjøvik). Vitenlaben (Porsgrunn) er under utvikling. I tillegg har Science Center Østfold i 2009 fått midler til utvikling av et vitensenter i Østfold som er ventet å være i drift i 2011.

²⁰ Hægeland mfl. 2007

²¹ Ramberg 2006

2008, oppga vitensentre som en kilde til motivasjon og inspirasjon for å velge realfaglige studier. Dette kan tolkes som svært positivt gitt at de fleste sentrene er relativt nyopprettede.

De regionale vitensentrene har med stadig økning i antall besøkende vist seg å fungere svært godt som en alternativ læringsarena for både barn og voksne, og som møteplass mellom utdanningssektoren og næringslivet. Det er stor interesse for vitensentrene lokalt, og det statlige tilskuddet har utløst betydelige midler fra lokale myndigheter og fra næringslivet. Sentrene har også samarbeidsprosjekter med universiteter eller høyskoler i sin region.

De regionale vitensentrene skal ha et livslangt læringsperspektiv og være et tilbud til barn, unge og voksne i sin region. Sentrene skal samarbeide med skolene i sin region og tilby undervisningsopplegg tilpasset læreplanene i skolen, i tillegg til andre aktiviteter til elever og lærere i grunnopplæringen som kan bidra til å styrke undervisningen i realfag på alle nivåer. Formidlingen i et vitensenter handler om å oppmuntre til nysgjerrighet og kreativitet, gi den besøkende lyst til å eksperimentere og skape selvtillit overfor matematikk, naturfag og teknologi.²³

Det er satt som et kriterium for tildeling av statlige midler at de regionale vitensentrene skal kunne dokumentere kompetanse innenfor interaktiv formidling, enten i egen stab eller gjennom samarbeid med andre. På de regionale vitensentrene kan elevene få anledning til å prøve utstyr og aktiviteter som det ikke er rimelig at skolene har. Vitensentrene kan i stor grad utvikle utstyr og samlinger som knytter praksis og læring sammen på nye måter. Skolene skal selv ha det nødvendige grunnutstyret som er nødvendig for å oppfylle kompetansemålene i Kunnskapsløftet.

De regionale vitensentrene kan også være en ressurs for lærerutdanningene. Sentrene har gjennom sin vektlegging av interaktiv læring en særskilt kompetanse som vil være sentral i opplæringen innenfor realfagene. Det at lærerstudenter får kjennskap til hva de regionale vitensentrene kan tilby, vil også bidra til å styrke kontakten mellom skole og vitensentrene på lengre sikt. De kan tilby etterutdanningskurs for lærere og faglige fordypningstilbud for lærere og lærerstudenter.

Regjeringen vil

- utarbeide en ny satsing på realfag i samarbeid med aktørene i Nasjonalt forum for realfag

²³ Forskningsrådet 2006

- videreføre Vitensenterprogrammet i Forskningsrådet og støtten til de regionale vitensentrene for perioden 2010–2014. De regionale vitensentrene som er inkludert i porteføljen i dag, og som er i drift, vil få videreført støtten såfremt de oppfyller kravene. For å kunne opprettholde kvaliteten vil det i perioden ikke bli åpnet for at flere enn de som allerede er omfattet av ordningen, får statlig støtte
- utarbeide en nasjonal plan for oppfølgingen av evalueringen av ingeniørutdanningen

6.3.2 Helseutdanninger

For å kunne sikre tilgang til kompetanse som er nødvendig for å kunne opprettholde sentrale velferdsoppgaver på en god måte, stiller Kunnskapsdepartementet aktivitetskrav ved noen utdanninger. Dette er tilfelle for de fleste helsefag.²⁴ Aktivitetskravene ble i 2007 innfridd for de fleste utdanninger, der de ikke ble innfridd, var avvirket lite.²⁵

Econ har i rapporten *Rekruttering og arbeidskraft i kommunene – en kunnskapsstatus* sett på rekrutteringen til helse- og omsorgsfagene på videregående nivå og på høyere nivå. Ifølge Econ må flere ungdommer enn i dag velge helsearbeiderfaget på videregående opplæring, frafallet må reduseres, og flere voksne ufaglærte må kvalifisere seg til yrket dersom man skal unngå stor underdekning av helsefagarbeidere og tilsvarende personell i framtida. Regjeringens strategi for å møte kompetansebehovene i helse- og omsorgssektoren er å utnytte den demografisk sett relativt stabile perioden framover til gradvis å øke andelen personell med helse- og sosialfaglig utdanning fram til 2020, noe som gjør det forsvarlig å øke andelen ufaglærte fra 2020 i takt med et raskt økende personellbehov.²⁶ Strategien er fulgt opp gjennom handlingsplanen *Omsorgsplan 2015*, der kompetanse- og rekrutteringsplanen *Kompetanseløftet 2015* er en av de største satsingene.

Kompetanseløftet har som mål:

- å heve det formelle utdanningsnivået i omsorgstjenestene, særlig innenfor høyere utdanning
- å skape større faglig bredde
- å styrke veiledning, internopplæring og videreutdanning

²⁴ I 2008 har følgende utdanninger aktivitetskrav: medisin, farmasi, odontologi, psykologi, sykepleie, fysioterapi, ergoterapi, radiograf, reseptar, bioingeniør, audiograf, vernepleier, døvetolk, tannpleier og tanntekniker

²⁵ Econ 2008

²⁶ St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidens omsorgsutfordringer*

- å sikre en bruttotilgang på om lag 4 500 helsefagarbeidere per år
- å bidra til regjeringens mål om 10 000 nye årverk med relevant fagutdanning

Kompetanseløftet 2015 består i dag av en kompetansetrapp med opplæringstiltak tilpasset de ulike utdanningsnivåene, og av tverrprofesjonelle tiltak innenfor ledelse, arbeidsmiljø, fagutvikling, etikk og rekruttering. Hovedinnretningen i Kompetanseløftet er i de første årene knyttet til utfordringene med å sikre sektoren tilstrekkelig mange helsefagarbeidere gjennom Aksjon helsefagarbeider, kvalifisering av ufaglærte til helsefagarbeidere og videreutdanning gjennom fagskolene. Regjeringen har videre et mål om å øke andelen med høyskoleutdanning med 10 prosentpoeng fra 2005 til 2015.

Det bør være et mål at personellgrupper først og fremst benyttes til det de er utdannet for. Spektet har utført en studie som viser at Norge har høy ressursbruk og dekningsgrad av leger og sykepleiere, men samtidig lavere produktivitet målt i utskrivninger og konsultasjoner målt per legeårverk enn sammenlignbare land i undersøkelsen. Det antas at det kan være et effektiviseringspotensial i måten helse- og omsorgstjenesten organiseres på i Norge. Forhold som oppgaveforskyvning mellom grupper må også vurderes i denne sammenheng.

Regjeringen vil i juni 2009 legge fram et forslag til en samhandlingsreform i form av en Stortingsmelding. Samhandlingsreformen skal sikre at pasientene og brukerne av helse- og omsorgstjenester får riktig behandling og pleie, på riktig sted og til riktig tid. Samhandlingsreformen skal bidra til å bedre oppgavefordelingen og samarbeidet mellom primær- og spesialisthelsetjenesten. Utdanning og rekruttering som virkemiddel blir nærmere omtalt i stortingsmeldingen om samhandlingsreformen.

Regjeringen varslet i St.meld. nr. 7 (2008–2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge* at den vil sette ned et offentlig utvalg med mandat å utrede innovasjon i omsorgssektoren. Utvalget vil blant annet bli bedt om å utrede:

- opplærings- og kompetansetiltak som kan legge til rette for økt innovasjon i omsorgssektoren og sette den i stand til å møte framtidige brukeres behov
- organisasjonsutvikling og ledelsesformer som kan legge til rette for økt innovasjon og bedre tjenester i omsorgssektoren

- hvilke samfunnsmessige utfordringer som bør løses for å møte framtidens knapphet på omsorgsytere og kunne gi gode tjenestetilbud for en større andel innbyggere på en mer effektiv måte

Regjeringen vil

- legge fram en stortingsmelding om samhandlingsreformen og drøfte utdanning og rekruttering som virkemiddel

6.3.3 Lærerutdanningene

Når det gjelder rekruttering til lærerutdanningen, er det foreslått flere tiltak i St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren - rollen og utdanningen*. For å øke rekrutteringen av dyktige studenter til lærerutdanningene og bedre skolenes tilgang på kompetanse, har regjeringen i budsjettet for 2009 tatt initiativ til tre større satsinger: rekrutteringskampanje, avskrivning av utdanningsstøtte og lektor II-ordning – med et samlet omfang på 52 millioner kroner, jf. Innst. S. nr. 12 (2008–2009). I lærermeldingen varsles blant annet at departementet vil ha en sterkere styring med lærerutdanningene og gjeninnføre aktivitetskrav. Departementet har dessuten lansert den store lærersatsingen GNIST, i samarbeid med Utdanningsforbundet, KS, LO, NHO, Pedagogstudentene, Studentenes Landsforbund, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund, Skolelederforbundet og Nasjonalt råd for lærerutdanning. GNIST er en bred satsing for å sikre økt status og bedre rekruttering til læreryrket. Tall fra Samordna opptak viser en klar økning i søker-tallene fra 2008 til 2009, noe som tyder på at kampanjen har hatt effekt.

Regjeringen vil

- videreføre prosjektet GNIST

6.3.4 Informasjon til den enkelte elev, lærling og student

For at elevene skal kunne ta informerte valg er de avhengig av gode kunnskaper om arbeidslivet og av muligheten til å rådføre seg med noen. Det man ikke vet noe om har stor betydning for valgene, rett og slett fordi mange yrker aldri blir vurdert av elevene.²⁷ Noen yrker er kjent for elevene gjennom foreldrene, lokalsamfunnet og medier.

²⁷ Buland 2008

Andre yrker forblir usynlige. Det er også kjønnsforskjeller når det gjelder de unges kjennskap til ulike yrker. Flere jenter enn gutter kjenner til sykepleieres jobb, mens gutter har bedre oversikt over håndverkeryrker.²⁸

Det er mye som tyder på at mange unge er usikre på hvilke muligheter de har. En undersøkelse utført av Opinion viser at mange unge opplever at det er vanskelig å ta stilling til spørsmål om utdanning og utdanningsvalg.²⁹ Over 60 prosent av unge mellom 15 og 19 år oppgir at det er svært eller ganske vanskelig å velge riktig utdanningsretning. Rundt halvparten synes også det er vanskelig å forstå hvilke yrker ulike utdanningsretninger fører fram til. Over halvparten opplever videre at de har liten oversikt over hvilke muligheter de har, og mange sliter med å finne ut hvilket yrke som passer til dem.

Det finnes lite forskning om effekter av rådgivning på elevenes valg av utdanning. Skolens rådgivningstjeneste rangerer relativt lavt når unge oppgir hvem som påvirker deres studievalg.³⁰ En gjennomgang av rådgivningstjenesten viser at mange rådgivere opplever at de har liten innvirkning på elevenes holdninger til yrkesvalg. En internasjonal kunnskapsoversikt som tar for seg betydningen av karriererådgivning ved overgangen mellom ulike utdanningsnivåer, viser at elever med gode kunnskaper i mindre grad gjør valg de angrer på, og at de sjeldnere skifter utdanningsretning enn de andre elevene.³¹ Utforskning av karrieremuligheter og bevisst forhold til egne evner er det viktigste for en vellykket overgang. Karriere- og yrkesrådgivning i form av gruppearbeid, tilgang til informasjon og aktiviteter knyttet til arbeidslivet har positiv innvirkning. I overgangen mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring trenger elevene kunnskap om hvilke konsekvenser deres valg vil ha for senere karrieremuligheter. Nettstedet utdanning.no utvikles som fellesportal for utdanning, yrke og karriere. Portalen skal gjennom systematisk bruk av eksisterende data og statistikk presentere yrkesmuligheter, forventet lønn, arbeidsledighet og annen relevant statistikk for ulike utdanninger. Dette vil være en støtte til elever og studenter i en valgssituasjon samt et verdifullt bakgrunnsmateriale for rådgivere, foreldre og andre som påvirker unges utdanningsvalg.

²⁸ Nyhaug 2007

²⁹ Opinion 2008.

³⁰ Buland 2008

³¹ Smith mfl. 2005

Regjeringen vil

- sikre at elever, lærlinger og studenter får tilgang til bedre informasjon og kunnskap om utdannings- og yrkesmuligheter

6.3.5 System for framskrivinger av arbeidslivets kompetansebehov

I lys av aldringen av befolkningen og den økonomiske og teknologiske utviklingen er det mange europeiske land som har iverksatt tiltak for å kunne følge utviklingen i arbeidsmarkedet tettere, og for å kunne forutsi framtidens kompetansekrav. Formålet med tiltakene er i større grad å kunne målrette arbeidsmarkeds-, utdannings- og innvandringspolitikken mer mot arbeidsmarkedets behov. Et slikt kunnskapsgrunnlag vil også være nyttig for den enkelte i valg av utdanning og yrke.

Econ Pöyry har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet sett på hvordan dette arbeidet gjennomføres i Frankrike, Storbritannia, Irland, Danmark, Finland og Sverige, samt på CEDEFOPs arbeid med framskrivinger.³² Bortsett fra Danmark har alle disse landene etablert et regelmessig arbeid rundt framskrivinger av og formidling om framtidige kompetansebehov.

I Norge gjøres det ikke systematiske analyser av kompetansebehov på nasjonalt nivå utover Arbeids- og velferdsdirektoratets analyser og SSBs framskrivinger. Disse studiene gjøres bare på oppdrag når det er politisk interesse for det, med ulik innretning og ujevne mellomrom for å svare på konkrete aktuelle behov. Det finnes ikke noe nasjonalt organ som har i oppgave å følge utviklingen av framtidige kompetansebehov. Det finnes heller ikke faste møteplasser for å drøfte disse problemstillingene og ikke noe formalisert samarbeid på tvers av departementene på dette området.

Departementet vil derfor opprette et system for kartlegging, analyser og dialog om framtidige kompetansebehov. Formålet er å opprettholde en beredskap om disse problemstillingene for å være best mulig forberedt på framtida. Det innebærer å kombinere jevnlig framskrivinger for tilbud og etterspørsel av forskjellige typer arbeidskraft med andre analyser av nasjonale og regionale kompetansebehov og utviklingen på arbeidsmarkedet.

I tillegg til sentrale myndigheter er det i dag flere viktige aktører på nasjonalt og regionalt nivå som følger utviklingen på arbeidsmarkedet med det mål å kunne si noe om framtidig behov for

³² Econ Pöyry (2008)

kompetanse og for å kunne handle på grunnlag av slik kunnskap, for eksempel i dimensjoneringen av fag- og yrkesopplæringen og i utviklingen av studietilbud i høyere utdanning. Også fylkeskommunene vurderer kompetansebehov, om enn i ulik grad, i utvikling av regionale utviklingsplaner. Tiltaket vil innebære at slike initiativ i større grad samkjøres. Når fylkeskommunene gjennom forvaltningsreformen får økt myndighet, øker behovet for regionaliserte analyser med sikte på å etablere en regional kompetansepolicy som er tilpasset det lokale arbeidsmarkedets behov og fylkenes utfordringer. Systemene vil derfor innrettes slik at de fanger opp regionale variasjoner.

Det vil være behov for en koordinerende aktør som har ansvar for at det blir utviklet modeller for framskriving, at disse blir oppdatert og vedlikeholdt, og som kan opptre som oppdragsgiver overfor SSB og eventuelle andre FoU-miljøer. Denne enheten må sørge for at det blir utarbeidet analyser på regionalt og nasjonalt nivå og for at informasjonen blir formidlet til aktuelle aktører

med behov for kunnskap som grunnlag for beslutninger om utdanningsvalg, kompetanseinvesteringer og utforming av opplærings- og studietilbud.

I en oppstartsfasen vil denne funksjonen ligge i Kunnskapsdepartementet. På sikt bør oppgaven overføres til Vox. Den nasjonale koordinatoren vil få ansvar for formidling. Det må vurderes nærmere hvilke eksisterende formidlingskanaler man kan benytte i dette arbeidet. Det bør opprettes møteplasser både nasjonalt og regionalt. Blant annet bør det årlig arrangeres en nasjonal kompetansekonferanse. Det bør videre periodisk utgis en analyserapport om kompetansebehov, nasjonalt og regionalt. Resultatene fra dette arbeidet vil være et ledd i også å styrke kunnskapsgrunnet for karriereveiledningen.

Regjeringen vil

- opprette et system for framskrivinger og analyser av framtidige kompetansebehov

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utdanningssystemet har en lang planleggingshorisont. Det tar mange år før den enkelte og arbeidslivet kan dra nytte av de utdanningsinvesteringene som gjøres tidlig i livsløpet. Kunnskapsdepartementet legger fram en melding om langsiktige behov og ambisjoner for utdanningssystemet. Gitt tidshorisonten for meldingen vil flere av de økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til langsiktige behov og ambisjoner måtte vurderes og tas stilling til i senere budsjettprosesser. De konkrete tiltakene som er beskrevet i meldingen dekkes innenfor vedtatt budsjett for 2009, inkludert endringsforslag i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.

7.1 Generelle tiltak

Kunnskapsdepartementet foreslår å opprette et system for kartlegging, analyser og dialog om framtidige kompetansebehov. Formålet er å opprettholde en beredskap om disse problemstillingene for å være best mulig forberedt på framtida. Det innebærer å kombinere jevnlig framskrivninger for tilbud og etterspørsel av forskjellige typer arbeidskraft med andre analyser av nasjonale og regionale kompetansebehov og utviklingen på arbeidsmarkedet. Fylkeskommunene vil bli invitert til å delta i dette arbeidet.

I en oppstartsfase vil denne funksjonen ligge i Kunnskapsdepartementet. På lengre sikt bør man ha som målsetting at Vox skal ivareta denne funksjonen. Det vil være aktuelt at flere departementer går sammen om å løse oppgaven. Dette vil håndteres i en egen prosess.

7.2 Grunnopplæringen

Tiltakene innenfor grunnopplæringen vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Regjeringen vil gi tilskudd til fylkeskommunene for iverksetting av ulike støtteordninger for elever som skårer under en nærmere definert kritisk grense på kartleggingsprøvene (økt skole-

ring og satsing på kontaktlærere, innføring av mentorordning, ulike modeller for sommerskole eller utvidet opplæringstid med ettermiddagsundervisning eller økt satsing på rådgiverfunksjonen). I revidert nasjonalbudsjett for 2009 er det foreslått tilskudd til dette innenfor en ramme på 35 millioner kroner i 2009. Tilskuddet vil bli fordelt til fylkeskommunene etter elevtall i videregående opplæring. Fylkeskommunene må rapportere om bruk av midlene.

Forsøk med et utvalg kommuner til utprøving av et nytt fag som alternativ til 2. fremmedspråk og fordypning i norsk/samisk og engelsk på ungdomstrinnet fra skoleåret 2009/2010 vil også bli dekket innenfor rammen på 35 millioner kroner.

7.3 Høyere utdanning og fagskoler

Tiltakene innenfor høyere utdanning og fagskoler vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Noen av tiltakene vil dekkes gjennom bevilgninger i revidert nasjonalbudsjett for 2009. Dette gjelder 3800 nye studieplasser i 2009, styrkingen av de offentlige godkjente fagskolene med 400-450 plasser i 2009 og styrking av desentraliserte og fleksible utdanninger med 21,3 millioner kroner i 2009.

7.4 Voksnes læring

Tiltakene innenfor voksenopplæring vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Regjeringen vil sette i gang en del utredninger på dette området. I utredningsarbeidet vil også økonomiske og administrative konsekvenser behandles i samråd med berørte departementer. Regjeringen vil legge fram resultatet av utredningene på en egnet måte og da ta stilling til eventuelle budsjettkonsekvenser. Dette gjelder følgende utredninger: 1) om loven bør endres slik at voksne over 25 år som ikke tidligere har *bestått* videregående opplæring bør ha rett til slik opplæring, 2)

arbeidet med å utrede en rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne som har behov for det i kombinasjon med videregående opplæring 3) utredningen av en norsk ordning med et nettverk av kompetansetilitsvalgte.

Tiltaket om å endre kategori for videreutdanning i finansieringssystemet for høyere utdanning vil behandles nærmere når evalueringen av finansieringssystemet legges fram. Tiltaket kan gjennomføres uten økte bevilgninger, men dersom studiepoengsproduksjonen øker, vil det gi økte ut-

telling i den resultatbaserte delen av finansieringssystemet.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 12. juni 2009 om Utdanningslinja blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Litteraturliste**

- Alesi (2007): *Bachelor Graduates on the Labour Market. A Cross-national Comparison of the Employers' Viewpoint*. Tertiary Education and Management, vol. 13, no. 2
- Arnesen (2007): *Arbeidsmarkedet et halvt år etter eksamen for universitets- og høskolekandidater utdannet våren 2005*. NIFU STEP
- Arnesen (2008): *Arbeidsmarkedet et halvt år etter eksamen for universitets- og høskolekandidater utdannet våren 2007*. NIFU STEP
- Arnesen og Waagene (2008): *Nyutdannede ingeniører – tall fra Kandidatundersøkelsen 2007*. NIFU STEP Rapport 23/2008
- Barth (2006): *Kunnskapskapital og arbeidsmarked – en utredning*. Kunnskapsdugnaden
- Bjørnstad, Fredriksen, Gjelsvik og Stølen (2008): *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning, 1986–2025*. SSB-rapport 2008/29
- Brandt (2002): *Høgskolenes erfaringer med real-kompetansesstudenter fra forsøksordningene i 1999 og 2000*, NIFU skriftserie nr. 11/2002
- Brandt, Thune og Ure (2009): *Tilbud og etterspørsel av etter- og videreutdanning i Norge: en analyse av status, strategier og samspill*. NIFU STEP rapport 6/2009
- Bråthen, Nyen og Hagen (2007): *Livslang læring i norsk arbeidsliv*. Lærevilkårsmonitoren 2006, Faforapport 2007:04
- Buland (2008): *Gode råd? En kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole*. SINTEF Teknologi og samfunn. Gruppe for skole- og utdanningsforskning.
- Byrhagen, Falch og Strøm (2006): *Frafall i videregående opplæring: Betydning av grunnskolekarakterer, studieretning og fylke*. SØF-rapport nr. 8/06
- Costello, Mustillo, Erkanli, Keeler og Angold (2003): *Prevalence and Development of Psychiatric Disorders in Childhood and Adolescence*. Archives of General Psychiatry, Vol 60(8) Aug, 837–844
- Danielsen, Skaar og Skaalvik (2007): *De viktige få – Analyse av Elevundersøkelsen 2007*. Oxford Research
- Dæhlen, Hagen og Hertzberg (2008): *Prosjekt til fordypning – mellom skole og arbeidsliv - Delrapport 1 Evalueringen av Kunnskapsløftet*. Fafo-notat 2008:27
- Døving, Ure, Tobiassen og Hertzberg (2006): *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000-2006. Sluttevaluering*. SNF rapport 32/06
- Econ (2007): *Dimensjonering av fagopplæringen*, Rapport 2007-044
- Econ (2008): *Program for basiskompetanse i arbeidslivet – Evaluering del 2*, Rapport 2008-074.
- Econ (2008): *Rekruttering og arbeidskraft i kommunene – en kunnskapsstatus*. Rapport 2008-128
- Econ Pöyry (2008): *Forecasting skill ned: a review of national and European practices*, Report 2008-125
- Smith, Lilley og Krechowicka (2005): A systematic review of research (1988–2004) into the impact of career education and guidance during Key Stage 4 on young people's transitions into post-16 opportunities. In: *Research Evidence in Education Library*. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education.
- Fevang og Røed (2006): *Veien til uføretrygd i Norge*, Rapport 10/2006, Frischsenteret
- Gabrielsen, Haslund og Lagerstrøm (2005): *Lese- og mestringskompetansen i den norske voksenbefolkningen*, Lesesenteret, UiS
- Gabrielsen (2007): *Blant de fremste, men likevel grunn til bekymring*, i SSB: *Utdanning 2007*
- Hagen, Nadim og Nyen (2008): *Bruk av fagkompetanse i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2008:29
- Hagen og Skule (2004): *Det norske kompetansemarkedet – en oversikt og analyse*, Fafo rapport 461
- Hansen (2005): *Ulikhet i osloskolen: rekruttering og segregering*. Tidsskrift for ungdomsforskning 2005:5(1):326
- Heggen og Øia (2005): *Ungdom i endring Mestring og marginalisering*. Abstrakt forlag
- Hegna (2005): *Likestillingsprosjektets barn – Endringer i kjønnsforskjeller blant ungdom fra 1992 til 2002*. NOVA Rapport 21/05

- Helland (2005): *Realkompetansestudenters bortvalg og studiepoengsproduksjon*. NIFU STEP rapport 6/2005
- Helland, Håvard (2006): *Progresjon og kompetanseoppnåelse i yrkesfagopplæring*. NIFU STEP Arbeidsnotat 9:2006
- Helland og Mathiesen (2009): *13-15-åringer fra vanlige familier i Norge – hverdagsliv og psykisk helse*. Rapport 2009:1. Folkehelseinstituttet
- Hellekjær (2007): *Fremmedspråk i norsk næringsliv – engelsk er ikke nok!* Fokus på språk nr. 3/ september 2007
- Hilsen, Steinum og Gjerberg (2004): *Utredning om omstilling*. AFI notat 03/04
- Holte, Krokstad og Magnus (2000): *Årsaker til uførepensjon*, Rapport 2000:5, Statens institutt for folkehelse, Oslo
- Hovdenak (2004): *Elev i ungdomsskolen: Om ungdom, utdanning og identitet*. HiO-rapport nr.11
- Hovdhaugen, Frølich og Aamodt (2008): *Finnes det en «universalmedisin» mot frafall?* En analyse av universitetenes holdning til og tiltak mot frafall blant studenter. NIFU STEP Rapport nr. 9, Oslo
- Hægeland og Baumgarten Skogstrøm (2006): *Kunnskap som grunnlag for verdiskaping - tilgang på kvalifisert arbeidskraft*. Statistisk sentralbyrå.
- Hægeland mfl. (2007): *Realfagskompetanse fra videregående opplæring og søkning til høyere utdanning*. SSB-rapport 2007/30.
- Innovasjon Norge (2008): *Innovasjon Norges driftsundersøkelse, 2008*
- Kaloudis, Næss og Sandven (2008): *Kompetanseinvesteringer i norsk arbeidsliv*, NIFU STEP-rapport 31/2008
- Kjærnsli, Lie, Olsen, Roe og Turmo (2004): *Rett spor eller ville veier?* Norske elevers prestasjoner i matematikk, naturfag og lesing i PISA 2003. Universitetsforlaget
- Kjærnsli, Lie, Olsen og Roe (2007): *Tid for Tunge Løft – Norske elevers kompetanse i naturfag, lesing og matematikk i PISA 2006*. Universitetsforlaget
- Krokstad, Johnsen. og Westin (2002): *Medisinske og ikke-medisinske risikofaktorer for uførepensjon*, Tidsskr Nor Lægefören nr. 15, 2002; 122; s. 1479-85.
- Kunnskapsdepartementet (2007): *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge*
- Markussen og Sandberg (2005): *Stayere, sluttere og returnerte. Om 9756 ungdommer på Østlandet og deres karriere i videregående opplæring frem til midten av det tredje skoleåret*. Skriftserie 6. NIFU STEP
- Markussen, Lødding, Sandberg og Vibe (2006): *Forskjell på folk – hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner tre år etter*. Rapport 3/2006. NIFU STEP
- Markussen, Frøseth, Lødding og Sandberg (2008): *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. Rapport 13/2008. NIFU STEP
- Mathiesen, Kjeldsen, Skipstein, Karevold, Torgersen og Helgeland (2007): *Trivsel og oppvekst – barndom og ungdomstid*. Rapport 2007:5. Folkehelseinstituttet.
- Mykletun og Gabrielsen (2007): *Kan arbeidslivet satse på seniorenene? Basisferdigheter i den eldste delen av arbeidstyrken*. Lesesenteret, UiS.
- Mæhlen og Nyen (2009): *Livslang læring i norsk arbeidsliv*. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2008. Fafo-rapport 2009-1.
- NOKUT (2008) *Evaluering av ingeniørutdanningen i Norge*
- Nyen og Skule (2005): *Livslang læring i norsk arbeidsliv*. Utdanning 2005. SSB
- Nyhaug (2007). *Hva styrer ungdoms valg? Trender og påvirkningsfaktorer i dagens ungdomskultur*. Univero Fishnet
- Næss (2003): *Studieprogresjon, studieeffektivitet og frafall ved de frie fagstudiene ved universitetene*. NIFU skriftserie nr. 16/2003
- Næss og Støren (2006) *Hvem er de nye studentene?* NIFU STEP arbeidsnotat 3/2006
- OECD (2006): *Equity in Education Thematic Review. Norway country note*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris
- OECD (2007): *Recognition of non-formal and informal learning. Country note for Norway*. OECD
- OECD (2008a): *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*.
- OECD (2008b): *Learning for jobs*. The OECD policy study of vocational education and training in Norway.

- Oljeindustriens landsforening og Tekna (2007) *Kunnskap om kunnskap – innspill til en norsk verdiskapningsdebatt.*
- Olsen (2007): *Doktorgrad – og hva så?* NIFU STEP Rapport 20/2007
- Opinion (2008): *Undersøkelse fra Opinion/utdanning.no om unge og utdanning og yrkesvalg*
- Ramberg (2006). *Realfag eller ikke?* Elevers motivasjon for valg og bortvalg av realfag i videregående opplæring. NIFU STEP
- Rambøll Management (2007): *Utredningsprosjekt om samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv*
- Rambøll Management (2006) *Realfag, naturligvis – evaluering av strategiplanen.* Sluttrapport 2007
- Rambøll Management (2008) *Evaluering av eksamen vår 2008.* Rapport august 2008
- Riksrevisjonen (2008): Dokument nr.3:14 (2007-2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående opplæringsnivå*
- Rønning og Henriksen (2009): *Fra læreplan til klasserom. Om fortolkning av LK-06.* Presentasjon av ei kartlegging.
- Rønning 2008: Wenche Kønning, Nordlandsforskning, *Evaluering av Kunnskapsløftet. 25-prosentsregelen – Har skolene tatt den i bruk?* Notat juli 2008
- Schreiner og Sjøberg (2006): *Jeg velger meg naturfag! (Hvem gjør egentlig det?)* En studie av ungdoms prioriteringer ved valg av utdanning og yrke. Rapport, Norges forskningsråd.
- Schöne og Torp (2005): *Økt avkastning av utdanning etter 2000.* Søkelys på arbeidsmarkedet. 22(1):95101.
- SSB (2005): *Studenters levekår 2005.* Rapport 2006/22
- Støren, Helland og Grøgaard (2007): *Og hvem stod igjen...?* Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999–2001. Rapport 14/2007
- Støren (2008): *Høyere utdanning og arbeidsmarked – i Norge og Europa.* Norsk rapportering fra EU-prosjektet REFLEX. NIFU STEP Rapport 6/2008
- Tobiassen og Døving (2006): *Kompetanseutvikling i arbeidslivet: Forskning med implikasjoner for offentlig politikk.* Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2006
- Vibe, Frøseth, Hovdhaugen og Høst (2008): *Tilbudsstruktur og gjennomføring i videregående opplæring.* Delrapport 1. Evaluering av Kunnskapsløftet. Rapport 40/2008. NIFU STEP
- Vox (2007a): *Program som styringsform.* Erfaringer fra partenes deltakelse i KUP-programmet
- Vox (2007b): *Basis! 2007.* Voksnes læring 2007 – tilstand, utfordringer og anbefalinger.
- Vox (2007c): *Rett og rimelig.*
- Vox (2008a): *Vox-speilet 2008 – Voksnes deltakelse i opplæring.*
- Vox (2008b): *Befolkningens ønsker om opplæring, utdanning og veiledning.* Vox-barometeret 2008.
- Vox (2008c): *På rett vei med realkompetanse.*
- Vox (2008d) *Fylkeskommunenes opplæring av fagkonsulenter. En nasjonal kartlegging av status og behov.* Internt arbeidsnotat.
- Woessmann mfl. (2007): *School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003.* EDU/WKP (2008) 8, OECD
- World Health Organization (2008): *Inequalities in young people's health- HBSC international report from the 2005/2006 survey.*
- Aamodt og Stølen (2003): *Vekst i utdanningssystemet.* Statistiske analyser nr. 60, SSB
-
-

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post- og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern, 0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsbildet: Svein Erik Dahl i SAMFOTO

Trykk: 07 Gruppen AS – 06/2009

