



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 14

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Kompetansereformen – Lære hele livet





DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 14

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Kompetansereformen – Lære hele livet

Innhold

1	Innledning	12	5.1.1	Tilgang til arbeidsrelevant høyere utdanning er viktig for livslang læring	49
1.1	Regjeringens mål	12			
1.2	Grunnlaget for å lære hele livet legges i utdanningssystemet	14	5.1.2	Økt kapasitet for universiteter og høyskoler til å satse på fleksibel videreutdanning	50
1.3	Læringen fortsetter i arbeidslivet ..	14			
Del I	Kunnskapsgrunnlaget	17	5.1.3	Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler	51
2	Hvorfor kompetansereform nå?	19	5.1.4	Regelverk for egenbetaling i høyere utdanning	52
2.1	Kompetanse er nøkkelen til et bærekraftig velferdssamfunn	19	5.1.5	Digital infrastruktur og læringsprosesser	54
2.2	Usikkerhet om økonomi og arbeidsmarked fremover	19	5.1.6	Tiltak	55
2.3	Svaret er å investere i kloke hoder	20	5.2	En mer fleksibel fagskoleutdanning	55
2.4	Vi er langt unna målet	23			
3	Hvilke erfaringer bygger kompetansereformen på?	26	5.2.1	Fagskoleutdanningene skal utvikles gradvis	56
3.1	Barrierer: mangel på motivasjon, ressurser og fleksible tilbud	26	5.2.2	Kapasitet i fagskolesektoren	57
3.2	Erfaringer fra den forrige kompetansereformen	29	5.2.3	Fagskoleutdanningens minstelengde	57
3.3	Erfaringer fra reformer i andre land	30	5.2.4	Etablering av nye fagskoletilbud (akkrediteringsprosessen)	58
Del II	Tiltakene	35	5.2.5	Tiltak	59
4	Tiltak for å stimulere til mer etterspørsel etter kompetanseutvikling	37	5.3	Bedre tilgang til fagopplæring for voksne	60
4.1	Gjøre ordningene i Lånekassen mer fleksible	39	5.3.1	Tiltak	61
4.1.1	Tiltak	41	5.4	Veier til å lære hele livet i utdanningssystemet	61
4.2	Kompetanseprogrammet	41	5.4.1	Alternative veier og smidige overganger	61
4.2.1	Organisering og styring av Kompetanseprogrammet	42	5.4.2	Realkompetansevurdering i utdanningssystemet	63
4.2.2	Programområde 1 – tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud ..	42	5.4.3	Tiltak	64
4.2.3	Programområde 2 – treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling	44	5.5	Satsing på voksne med svak tilknytning til arbeidslivet	64
4.2.4	Programområde 3 – utprøving av insentivordninger for livslang læring	45	5.5.1	Forsøk med modulstrukturert opplæring i grunnopplæringen	64
4.2.5	Tiltak	45	5.5.2	Kompetansepluss	65
			5.5.3	Regjeringens integreringsstrategi	67
			5.5.4	Opplæring i regi av arbeids- og velferdsetaten	67
			5.5.5	Tiltak	68
			5.6	Videreutvikling av tilskuddsordningen for studieforbund	68
			5.6.1	Tiltak	69
5	Tiltak for å åpne utdanningssystemet for livslang læring	46	6	Tiltak for bedre kobling mellom tilbud om og etterspørsel etter kompetanseutvikling	70
5.1	Åpne høyere utdanning for mer livslang læring	47	6.1	Enklere tilgang til informasjon og karriereveiledning	70

6.1.1	Digital kompetanseplattform	71	6.5.2	Samarbeid om Nasjonal kompetansepolitisk strategi	87
6.1.2	En nasjonal digital karriereveiledningstjeneste	71	6.5.3	Kompetansebehovsutvalget	88
6.1.3	Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning	72	6.5.4	Tiltak	89
6.1.4	Tiltak	72	7	Satsinger på kompetanseutvikling i ulike sektorer	90
6.2	Et styrket kompetansepolitisk ansvar for fylkeskommunene	72	7.1	Kompetanseutvikling som en del av næringspolitikken	90
6.2.1	Fylkeskommunenes kompetansepolitiske rolle	73	7.2	Kompetanseutvikling i havnæringene	91
6.2.2	Fylkeskommunenes utvidede og helhetlige ansvar for unge i aldersgruppen 16–24 år	75	7.3	Kompetanseutvikling i landbruket	91
6.2.3	Styrke fylkeskommunenes ansvar for karriereveiledning	76	7.4	Kompetanseutvikling for lærere i barnehage og skole	92
6.2.4	Styrke samarbeidet mellom karrieresentre og rådgivningstjenesten i skolen	77	7.5	Videreutdanning for lærere som underviser voksne innvandrere i norsk	93
6.2.5	Tilgang på kompetanseutvikling i distriktene	77	7.6	Kompetanseutvikling i helse- og omsorgstjenestene	93
6.2.6	Tiltak	78	7.7	Kompetanseutvikling i det kommunale barnevernet	95
6.3	Bedre dokumentasjon av kompetanse	78	7.8	Kompetanseutvikling i politiet	95
6.3.1	Bransjeeide sertifiseringsordninger	78	7.9	Kompetanseutvikling i forsvaret ..	96
6.3.2	Bransjeeide modeller for dokumentasjon av kompetanse	78	7.10	Digital opplæring for statlig ansatte	96
6.3.3	Tiltak	80	7.11	Tverrsektorielt samarbeid om kompetanseutvikling	97
6.4	Utvikling av godkjenningsordningene for kompetanse fra utlandet	80	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	98
6.4.1	Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring	81	8.1	Økonomiske og administrative konsekvenser av hovedtiltakene ..	98
6.4.2	Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning	81	8.1.1	Lånkassens ordninger	98
6.4.3	Godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning	81	8.1.2	Kompetanseprogrammet	98
6.4.4	Yrkesgodkjenning etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet	82	8.1.3	Søknadsbaserte ordninger i Diku	99
6.4.5	Bedre informasjon og helhet i systemet for godkjenningsordninger	83	8.1.4	Digital kompetanseplattform	99
6.4.6	Internasjonale prosesser	85	8.1.5	Utvidelse av godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesopplæring	99
6.4.7	Tiltak	85	9	Oversikt over tiltakene	100
6.5	Et fremtidsrettet trepartssamarbeid	86		Litteraturliste	103
6.5.1	Partene i arbeidslivet og involvering i regjeringens politikktutvikling	86	Vedlegg		
			1	Oversikt over søknadsbaserte ordninger	106

Forord – kompetansereformen og korona-krisen

Regjeringens kompetansereform har som mål at ingen skal gå ut på dato som følge av manglende kompetanse, og at arbeidslivet skal få tilgang til den kompetansen det har behov for. Korona-pandemien har rammet det norske samfunnet brått og med stor tyngde. Det har ført til en økonomisk krise som rammer store deler av næringslivet. Vi står i en alvorlig situasjon hvor vi på kort tid har fått høy arbeidsledighet. Det er vanskelige tider for mange, særlig for dem som er permitterte eller har mistet jobben, for dem som driver bedrifter og som frykter for livsverket sitt, og for ungdom og nyutdannede på vei ut i arbeidslivet. Mange er bekymret for fremtiden sin.

Tiltakene i denne meldingen ble utformet før virusutbruddet, og i en situasjon hvor de økonomiske utsiktene for det norske arbeidslivet så annerledes ut. Det betyr ikke at tiltakene i meldingen ikke er relevante for dagens situasjon. Tvert imot vil ordningene vi presenterer i denne meldingen sannsynligvis være helt nødvendige for at vi kommer godt gjennom den økonomiske krisen. Nå er det grunnleggende viktig å bevare og utvikle befolkningens kompetanse i den akutte situasjonen, men bakgrunnen for denne politikken er at vi vet at Norge skal gjennom en stor omstilling i fremtiden. Bærekraften i velferdssamfunnet avhenger av at flest mulig står i jobb. Det er god samfunnsøkonomi å bruke denne krisen til å ruste folk bedre for arbeidslivet etter at korona-pandemien er over, men tiltakene i denne meldingen bidrar også til den langsiktige omstillingen av Norge.

Det er behov for et fleksibelt system som kan svare raskt på nye behov for kompetanse. Regje-

ringen har allerede etablert ordninger for å støtte kompetanseutvikling som nå kan skaleres opp i møte med den økonomiske krisen.

I starten av april 2020 kom en kompetansepakke på totalt 190 mill. kroner til tiltak for at flere av dem som er permitterte og ledige grunnet korona-krisen kan få kompetansepåfyll og utdanning. Kompetansepakken består av følgende tiltak

- 100 mill. kroner til seks nye treparts bransje-programmer for kompetanseutvikling
- 50 mill. kroner til nettbasert opplæring
- 20 mill. kroner til universiteter og høyskoler for å gi plass til flere på eksisterende utdanninger
- 20 mill. kroner til opplæring av ufaglærte gjennom ordningen Fagopplæring i Kompetansepluss arbeid

Stortinget har også bevilget 250 mill. kroner til fylkeskommunene for å gi dem et større handlingsrom til å ta sitt ansvar for den regionale kompetansepolitikken i møte med den økonomiske krisen. Dette er viktige tiltak nå, men de er også eksempler på tiltak vi vil trenge i den langsiktige omstillingen av Norge.

Denne meldingen markerer ikke slutten på kompetansereformen. Regjeringen vil videreutvikle og tilpasse tiltakene i kompetansereformen slik at de kan svare på de nye utfordringene vi møter. Regjeringen vil også fortsette å samarbeide med partene i arbeidslivet og utdanningssektoren for å utvikle gode og relevante tilbud slik at ingen skal gå ut på dato i norsk arbeidsliv.



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 14

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Kompetansereformen – Lære hele livet

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 22. april 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

Sammendrag

Kompetansereformen har to mål. Det første målet er at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse. Alle skal få mulighet til å fornye og supplere sin kompetanse, slik at flere kan stå lenger i arbeid. Det andre målet er å tette kompetansegapet, det vil si gapet mellom hva arbeidslivet trenger av kompetanse, og den kompetansen arbeidstakerne faktisk har.

Kompetansereformen bygger på regjeringens kompetansopolitikk fra 2013 og frem til i dag, blant annet *Nasjonal kompetansopolitisk strategi 2017–2021*, som ble undertegnet av regjeringen, arbeidslivets hovedorganisasjoner, Sametinget og Voksenopplæringsforbundet i 2017. Regjeringen vil i samarbeid med partene i arbeidslivet utvikle reformen videre i årene som kommer. Denne meldingen gjør opp status for hva regjeringen har gjort så langt, og hvilke tiltak i reformen som er satt i gang, og den viser en tydelig retning for hvordan kompetansopolitikken skal utvikles i årene som kommer.

I perioden 2013 til 2018 har regjeringen særlig prioritert voksne med svake grunnleggende ferdigheter og personer som ikke har gjennomført videregående opplæring. Flere tiltak er i gang

for å gjøre utdanningssystemet mer tilpasset voksne som har behov for grunnskoleopplæring, fag- og yrkesopplæring, opplæring i grunnleggende ferdigheter eller norskopplæring. Regjeringen vil fortsette innsatsen for å gi voksne med lite utdanning eller svake grunnleggende ferdigheter bedre tilgang til fleksibel opplæring.

Det er ikke bare de med lite utdanning som har behov for å heve eller utvide sin kompetanse. Omstillingshastigheten i arbeidslivet øker, og det er behov for kontinuerlig fornyelse av innbyggenes kompetanse. Regjeringen er opptatt av at også de med fagbrev, høyere yrkesfaglig utdanning eller høyere utdanning har behov for å lære hele livet. Den faglige utviklingen går raskt, og fagskoler, universiteter og høyskoler er de best egnede leverandørene av oppdaterte tilbud rettet mot faglærte og høyt utdannede.

Kompetanseutvikling er avgjørende for verdiskapingen i næringslivet og for kvaliteten i offentlig sektor. Regjeringen har gjennomført et stort løft for å heve kompetansen til lærere og helsepersonell. Med kompetansereformen ønsker regjeringen å legge bedre til rette for at hele befolkningen kan lære hele livet.

Hvorfor trenger vi en kompetansereform?

Norge har i likhet med resten av verden blitt kastet ut i en økonomisk krise som følge av koronapandemien. I krisetider blir det enda viktigere enn før å sørge for at befolkningens kompetanse ikke blir utdatert, men at den ledige tiden utnyttes til kompetanseutvikling. Norge er i utgangspunktet godt stilt. Vi har en relativt høyt utdannet befolkning, som er både kunnskapsrik og kompetent. Vi har et læringsintensivt arbeidsliv og arbeidsgivere som investerer mye i kompetanseutvikling for sine ansatte. Dette gir oss viktige fortrinn som vi må bevare og videreutvikle.

Norge har lenge vært et land som har satset på høykompetent arbeidskraft. Vi er et lite land i utkanten av Europa med et høyt kostnadsnivå. Vi er avhengig av å ha en av verdens mest kompetente befolkninger for å opprettholde vår levestandard. Derfor er det urovekkende at det ser ut til at vi har et økende kompetansegap med en stadig høyere andel virksomheter som rapporterer at de har et udekket kompetansebehov.¹

Kompetansebehovet endrer seg raskt. Det kan øke kompetansegapet. Vi er i startfasen av det som kalles den fjerde industrielle revolusjonen. Den teknologiske utviklingen i form av digitalisering, robotisering og automatisering har potensial til å gi sterk produktivitetsvekst og nye muligheter for næringsutvikling. Samtidig er det mye usikkerhet om hva som blir konsekvensene når utviklingen fører til at roboter blir i stand til å utføre mange arbeidsoppgaver som mennesker utfører i dag. De raske endringene og de nye kompetansebehovene gjør at vi må innrette utdanningssystemet på en annen måte enn i dag. Utdanningstilbudene må kunne tilpasses både den enkeltes livssituasjon og raskt skiftende behov i samfunnet.

Det grønne skiftet, der olje og gass blir gradvis mindre dominerende i økonomien, vil kreve ny kompetanse. Norge har et godt utgangspunkt. Norges suksess som olje- og gassnasjon er bygget på verdensledende kompetanse og teknologi som også har bidratt til å løfte produktiviteten i resten av økonomien blant annet gjennom teknologioverføringer. Dette skal vi ta med oss inn i utviklingen av nye, grønne næringer. Samtidig må vi sørge for at de som blir berørt av det grønne skiftet, har mulighet til å omstille seg til nye jobber. En grønn omstilling av økonomien vil kreve at vi utdanner nok arbeidskraft, og at mange nok kan oppdatere og utvikle sin kompetanse for å fylle nye jobber

som oppstår når nye grønne næringer skal utvikles.

Teknologisk utvikling og grønt skifte fører til at mange arbeidsoppgaver forsvinner, men også at mange nye arbeidsoppgaver oppstår. De nye oppgavene kan oppstå raskt, og de vil ofte kreve en annen kompetanse enn det vi har i dag. Det er ikke nok å vente på at nye ungdomskull skal bli utdannet. For å holde tritt med utviklingen må vi lære hele livet.

Norge er i hovedsak godt rustet til å møte økende behov for kompetanse. Vi har et utdanningssystem med generelt god tilgang til utdanning, og norske arbeidstakere deltar relativt mye i kompetanseutvikling. Regjeringen mener likevel at vi trenger en enda mer offensiv kompetansepolitikk som kan møte utfordringene i dag og i tiden fremover:

- Mange virksomheter rapporterer om et udekket kompetansebehov, og det har vært en sterk vekst i andelen bedrifter som rapporterer om stor grad av udekkede kompetansebehov.
- Til tross for økt behov for kompetanse har ikke deltakelsen i videreutdanning og i ikke-formell opplæring gått opp i de senere årene. Ufaglærte og fagarbeidere deltar mindre enn andre i kompetanseutvikling.
- Det er grunn til å tro at ulike typer markedsvikt fører til at det samlet investeres mindre i kompetanseutvikling enn hva som er optimalt for samfunnet.²
- Kompetansebehovene varierer med næring, bransje og geografi. I enkelte deler av landet er det vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft. Dette gjelder i både privat og offentlig sektor.
- Andelen eldre i befolkningen vil også øke i årene mot 2040, og dette vil slå sterkest inn i mindre sentrale deler av landet.
- Utdanningssystemet er ikke i tilstrekkelig grad tilpasset et arbeidsliv med økende behov for vedlikehold og oppdatering av kompetanse.
- Lånekassen har inntil nylig i liten grad vært tilpasset sysselsattes behov. Særlig for personer som ønsker å omstille seg ut av nåværende jobb kan det være vanskelig å finansiere utdanning som gir et nytt yrke.
- Det er krevende for enkeltpersoner og virksomheter å finne frem i markedet av kompetansetilbud. Tilbydere av kompetanseutvikling er heller ikke tilstrekkelig orientert om hvilke behov som finnes i arbeidslivet.

¹ NHOs kompetansebarometer for 2019 og Kompetanse Norges virksomhetsbarometer for 2019.

² EVU-utvalget 2019 (NOU 2019: 12), side 10. EVU-utvalget står for Etter- og videreutdanningsutvalget.

Dette er ikke utfordringer som staten kan møte alene. Kompetanseutvikling i arbeidslivet er i hovedsak den enkeltes og virksomhetenes ansvar. Arbeidsgiver har ansvar for å gi ansatte nødvendig opplæring for å kunne utføre arbeidet på en trygg og sikker måte. Hver enkelt har også et ansvar for å skaffe seg kunnskap og ferdigheter som det er behov for i arbeidslivet. Arbeidslivet må være med på laget dersom vi skal lykkes med kompetanse-reformen. Det er ikke mulig å nå målet om at alle skal lære hele livet uten et arbeidsliv som investerer mer i sine ansattes kompetanse, gir gode læringsmuligheter for den enkelte og legger til rette for læring på jobben. Norske arbeidsgivere og arbeidstakere investerer allerede mye i kompetanseutvikling, og har forpliktet seg gjennom *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021* til å fremme læring i arbeidslivet. Regjeringen samarbeider med partene i arbeidslivet om utvikling av kompetansereformen og vil gjøre sitt for å videreutvikle og forsterke trepartssamarbeidet i årene som kommer.

Utfordringene vi står overfor, er ikke like i hele landet. Fylkeskommunene har derfor fått et forsterket ansvar for den regionale kompetansepolitikken, og skal legge til rette for at det regionale arbeidslivet har tilgang til den kompetansen det trenger. Fylkeskommunene kjenner det lokale arbeidslivet og det regionale utdanningstilbudet godt. De har dermed de beste forutsetningene for å ta på seg de nye oppgavene som regionale kompetansepolitiske aktører.

Fylkeskommunene har ansvar for å sørge for at tilbudet innenfor videregående opplæring og fagskolesektoren er tilpasset behovene regionalt, og for å koble sammen universiteter, høyskoler og andre tilbydere av kompetanseutvikling med det regionale arbeidslivet. Regjeringen vil legge til rette for at fylkeskommunene skal kunne ta sitt nye og forsterkede ansvar i kompetansepolitikken.

Innsatsområder og hovedtiltak i kompetansereformen

Regjeringen har satt i gang flere tiltak for å tette kompetansegapet mellom arbeidslivets behov for kompetanse og den kompetansen arbeidstakerne har. Arbeidet med kompetansereformen startet i 2018, og regjeringen vil fortsette å utvikle reformen gradvis i årene som kommer. Regjeringen har satt i gang tiltak for å stimulere etterspørselen etter kompetanseutvikling, for å åpne utdannings-systemet for livslang læring og for å koble tilbud

om og etterspørsel etter kompetanseutvikling bedre.

Stimulere enkeltpersoner og virksomheter til å investere i kompetanse

For at flere skal velge å oppdatere sin egen eller sine ansattes kompetanse, må den enkelte og virksomheten oppleve at det er attraktivt å investere tid og penger i kompetanseutvikling.

Det er særlig enkeltpersoner som kan oppleve at det ikke nødvendigvis lønner seg å investere i egen kompetanse. Regjeringen vil at enkeltpersoner skal få bedre muligheter til å investere i egen kompetanse. Regjeringen er særlig opptatt av at personer som trenger fagbrev eller en oppdatering av sin yrkeskompetanse, får gode muligheter til å delta i relevant kompetanseutvikling.

Lånekassens studiestøtte er statens viktigste virkemiddel for å sørge for at befolkningen har råd til å ta utdanning. For personer som er i jobb, kan tap av inntekt i en videreutdanningsperiode og eventuelt høye studieavgifter på en del studier gjøre at mange ikke har råd til å videreutdanne seg. Lånekassens utdanningsstøtteordning skal redusere denne hindringen, men ordningene har først og fremst vært utformet for unge heltidsstudenter.

Med statsbudsjettet for 2020 har regjeringen innført endringer som skal gjøre ordningene i Lånekassen mer fleksible. Slik vil regjeringen bidra til at også voksne sysselsatte med boliglån og forsørgeransvar får råd til å ta mer utdanning dersom de har behov for det. Dette vil særlig være aktuelt for personer som ønsker å omstille seg til nytt arbeid, og som derfor ikke vil få videreutdanning dekket av arbeidsgiver. Endringene betyr blant annet at det blir mulig å få et høyere støttebeløp tilpasset voksnes utgiftsbehov, gjennom et tilleggslån i Lånekassen. Det blir også mulig å få støtte fra Lånekassen selv om utdanningen er mindre enn 50 prosent av fulltidsutdanning. Det blir også bedre betingelser for de over 45 år. På sikt vil regjeringen vurdere også andre endringer for å tilpasse Lånekassens ordninger til fremtidens arbeidsliv.

Virksomheter har i dag relativt gode insentiver til å investere i kompetanseutvikling. Samtidig er det en utfordring for arbeidslivet å finne relevante tilbud, og det er en utfordring for utdanningsinstitusjonene å skaffe seg oversikt over etterspørselen. Regjeringen vil stimulere etterspørselen etter kompetanseutvikling i virksomheter gjennom Kompetanseprogrammet. Kompetanseprogrammet skal bidra til at vi raskt kan lukke

noe av kompetansegapet i arbeidslivet. Programmet skal skape flere nye fleksible tilbud som arbeidslivet etterspør. I tillegg vil programmet prøve ut tiltak som kan øke etterspørselen etter kompetanseutvikling. Kompetanseprogrammet skal forvaltes av Kompetanse Norge og vil i 2020 være delt inn i tre programområder:

- Programområde 1 – tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud – vil gi mulighet for fagskoler, universiteter og høyskoler til å søke om tilskudd til å utvikle nye fleksible videreutdanningstilbud i samarbeid med arbeidslivet.
- Programområde 2 – treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling – vil gi støtte til bransjeprogrammer der staten og partene i arbeidslivet samarbeider om å øke deltakelsen i kompetanseutvikling innenfor utvalgte bransjer.
- Programområde 3 – utprøving av insentivordninger for livslang læring – vil sette i gang og finansiere utprøving av nye insentivordninger. Formålet innenfor dette programområdet er å fremskaffe kunnskap om hvordan slike ordninger virker før de eventuelt innføres i større skala. I 2021 vil et forsøk med stipend til fagarbeidere settes i gang.

Programområde 1 og 2 er videreføringer av tiltak som ble igangsatt i 2018 og 2019.

Som følge av korona-krisen er treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling i 2020 styrket med 100 mill. kroner og det skal settes i gang seks nye bransjeprogrammer. Som en del av den samme kompetansepakken er det satt av 50 mill. kroner til å oppskalere eksisterende digitale tilbud slik at ledige kan komme raskt i gang med kompetanseutvikling. Det er også bevilget 20 mill. kroner til å åpne opp relevante tilbud ved universiteter og høyskoler til permitterte og arbeidsledige.

Åpne utdanningssystemet for livslang læring

For at den enkelte skal lære hele livet, må det finnes tilbud som lar seg kombinere med full jobb eller tilnærmet full jobb. Det er mest lønnsomt for samfunnet og for den enkelte. Regjeringen vil arbeide for at det tilbys flere videreutdanninger som den enkelte kan ta enten ved å bruke noe arbeidstid eller noe fritid, eller litt av begge deler.

Dette vil kreve at utdanningstilbydere utvikler mer fleksible tilbud i tett samarbeid med arbeidslivet. Regjeringen mener det er særlig viktig med tilbud som gir formell kompetanse fordi dette er den formen for kompetanseutvikling som arbeidsgiver har de svakeste insentivene til å finansiere. Formell kompetanse har også spesielt stor verdi

for å komme over i nytt arbeid. Arbeidslivet har selv ansvaret for kompetanseutvikling som er nødvendig for virksomheten, og virksomheter har sterke insentiver til å legge til rette for læring i det daglige og til å investere i ikke-formell opplæring.

Regjeringen har tiltak for å åpne utdanningssystemet for livslang læring på alle nivåer i utdanningssystemet:

- For universiteter og høyskoler vil regjeringen satse på søknadsbaserte ordninger for å øke kapasiteten for videreutdanninger. Midler til utvikling og drift av fleksible studietilbud, inkludert videreutdanninger, ble lyst ut av Diku første gang i 2019. Det er også behov for å gjennomgå og tydeliggjøre dagens regulering av utdanningstilbud som er særlig tilpasset personer i arbeid. Digitalisering er et sentralt virkemiddel for å heve kvaliteten på og øke tilgjengeligheten av utdanning. *Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren 2017–2021* gir en tydelig retning og blir fulgt opp gjennom en treårig handlingsplan (2019–2021). Regjeringen vil revidere digitaliseringsstrategien i 2020.
- Fagskoleutdanningene har blitt styrket de siste årene, og regjeringen vil fortsette å utvikle fagskolene som arbeidslivets utdanning gjennom nye tiltak. For at fagskolene skal kunne respondere enda bedre på arbeidslivets behov, vil regjeringen foreslå å fjerne begrensningen i minstelengden på fagskoleutdanning. Regjeringen vil også legge frem en strategi for høyere yrkesfaglig utdanning i løpet av 2021.
- I grunnskoleopplæring og videregående opplæring vil regjeringen fortsette innsatsen for voksne med svak tilknytning til arbeidslivet med sikte på å gjøre opplæringen for voksne mer fleksibel og arbeidslivsnær. Regjeringen vil også vurdere forslag fra flere utvalg om å utvide rettighetene til videregående opplæring.

Bedre kobling mellom tilbud om og etterspørsel etter kompetanseutvikling

Det er ikke nok å utvikle flere fleksible tilbud og stimulere til økt etterspørsel. Vi må også sørge for best mulig samsvar mellom tilbudene som utvikles, og etterspørselen fra enkeltpersoner og virksomheter. Enkeltpersoner og virksomheter må ha informasjon om hva som finnes av tilbud og muligheter, og tilbydere må ha oversikt over hvilke behov for kompetanseutvikling arbeidslivet har.

Regjeringen vil ta initiativ til å utvikle en digital kompetanseplattform som skal koble sammen tilbydere av kompetanseutvikling med dem som

trenger mer utdanning og opplæring, og øke informasjonsflyten begge veier. Regjeringen prioriterer også å utvikle en digital karriereveiledningstjeneste som skal sørge for at karriereveiledning av høy kvalitet blir tilgjengelig for alle uansett hvor de bor.

Staten og fylkeskommunene kan bidra til at tilbud og etterspørsel møtes bedre, ved å stille krav om at arbeidslivet og utdanningsinstitusjonene samarbeider. Fylkeskommunene har fått en større kompetansepolitisk rolle i sin region. Fylkeskommunene har fått økt ansvar for at ungdom fullfører videregående opplæring, og for at voksne kan lære hele livet. Fylkeskommunene har et viktig ansvar for å koble virksomheter og utdanningstil-

bud regionalt. Fylkeskommunene skal bruke regionale kompetansepartnerskap og strategier aktivt for å koble behovene i regionale arbeidsmarkeder til utdanningstilbud.

Fylkeskommunene skal også få et utvidet og mer helhetlig ansvar for unge mellom 16 og 24 år for å sikre at opplæring og utdanning blir hovedveien for denne gruppen. Regjeringen utreder hvordan dette skal skje.

Kompetansereformen er avhengig av å ha arbeidslivet med på laget. Regjeringen varsler derfor en ny og forsterket innsats for et fremtidsrettet trepartssamarbeid.

1 Innledning

1.1 Regjeringens mål

Regjeringens mål er at folk skal leve frie og selvstendige liv. Utdanning og læring gjennom livet gir den enkelte mulighet til å styre sin egen hverdag, forme sin egen fremtid og realisere sine mål og drømmer.

En god skole skal skape muligheter for alle og sikre at det er den enkeltes talent, interesse og innsats som avgjør, og ikke forhold som bosted og bakgrunn.

Regjeringen fornyer nå skolens innhold og gjennomfører en rekke tiltak som skal bidra til at alle elever kan lese, skrive, regne og ha gode digitale ferdigheter når de går ut av grunnskolen, og tiltak som skal sikre at flest mulig fullfører videregående skole. Grunnleggende ferdigheter og fullført videregående skole er et viktig grunnlag for både arbeid og videre studier, men også for livslang læring.

Et godt utdanningssystem er en forutsetning for et velfungerende arbeids- og næringsliv. Regjeringen vil investere i fagskoler, universiteter og høyskoler, og satse på kunnskap og forskning. Høyere utdanning skal være tilgjengelig i hele landet, og regjeringen vil videreføre gratisprinsippet for ordinære utdanninger.

Derfor vil regjeringen føre en kompetansepolitikk som gir befolkningen kunnskapen og ferdighetene de trenger for å stå i arbeid i møte med nye krav til omstilling, innovasjon og verdiskaping, og for å få nye jobber når arbeidslivet er i endring. Arbeidslivet endrer seg raskt og stiller økende krav til kompetanse. Alle har behov for påfyll av kunnskap og ferdigheter underveis i karrieren. Regjeringen vil legge til rette for bedre kompetanseutvikling på ulike arenaer og gjennom hele livet.

Kompetanse gir grunnlag for demokrati, verdiskaping og velferd. Det er en tydelig sammenheng mellom utdanning og deltakelse i demokratiske prosesser og i samfunnslivet for øvrig.

Kompetanse er en nøkkel for å delta i arbeidslivet. Deltakelse i arbeidslivet gir enkeltmennesker et selvstendig økonomisk livsgrunnlag og muligheter til selvrealisering. Arbeidslivet er samtidig en viktig arena hvor den enkelte kan få brukt sine ressurser, foredlet sine ferdigheter og kunn-

skaper og deltatt i kompetanseutvikling. Deltakelse i arbeidslivet bidrar også til sosial inkludering.

Kompetansereformen har to mål. Det første målet er at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse. Alle skal få mulighet til å fornye og supplere sin kompetanse, slik at flere kan stå lenger i arbeid. Det andre målet er å tette kompetansegapet, det vil si gapet mellom hva arbeidslivet trenger av kompetanse, og den kompetansen arbeidstakerne faktisk har. Reformen retter seg mot virksomheter og sysselsatte som har behov for mer kompetanse som følge av digitalisering og andre krav til omstilling. Vi trenger oppdaterte fagarbeidere, teknologer, økonomer, ingeniører, helsepersonell, lærere, konsulenter, gründere og selvstendig næringsdrivende som kan tilegne seg nye ferdigheter, samarbeide og bruke teknologi og kunnskap til å finne nye løsninger og skape nye arbeidsplasser. Mer enn noensinne er det behov for en arbeidsstyrke som har evne til å lære noe nytt og omstille seg i tråd med nye kompetansekrav og raske endringer i arbeidsmarkedet.

Regjeringens kompetansereform er en sentral del av regjeringens samlede strategi for å skape et bærekraftig velferdssamfunn.

Regjeringen ønsker et inkluderende arbeidsliv, der alle som kan, deltar. I tillegg til kompetansereformen skal *inkluderingsdugnaden* og *integreringsløftet* bidra til å skape et bærekraftig velferdssamfunn.

Inkluderingsdugnaden har som mål å inkludere flere i arbeidslivet. Den skal senke terskelen inn i arbeidslivet og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette personer som står utenfor arbeidslivet, for eksempel dem med hull i CV-en, og styrke mulighetene for opplæring for denne gruppen.

Integreringsløftet retter seg mot innvandrere, som utgjør en betydelig del av den norske arbeidsstyrken. Regjeringen vil særlig satse på bedre kvalifisering og tilgang til utdanning og opplæring for nyankomne flyktninger og innvandrere.

Regjeringens arbeid med kompetansereformen, inkluderingsdugnaden og integreringsløftet er viktige satsinger for å inkludere flere i arbeid og bidra til at de får et langt og godt yrkesliv.

Kompetansebehovene er ikke de samme i hele landet. Med regionreformen har fylkeskommunene fått et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolitikken og for at virksomheter i de ulike regionale arbeidsmarkedene har tilgang på den kompetansen de har behov for. Tett samarbeid i de regionale partnerskapene blir viktig for å oppnå resultater.

Uten at arbeidsgivere og arbeidstakere tar sin del av ansvaret, vil vi ikke lykkes med kompetansereformen. Regjeringen samarbeider med partene i arbeidslivet om kompetansepolitikken. I 2017 undertegnet regjeringen, partene i arbeidslivet, Voksenopplæringsforbundet (VOFO) og Sametinget *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021*. Det felles målet i strategien er «å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig næringsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og gjør at færrest mulig står utenfor arbeidslivet.» Regjeringen har satt ned Kompetansepolitisk råd med representanter for dem som har undertegnet strategien. Rådet har som oppgave å følge opp strategiens mål.

Med kompetansereformen vil regjeringen utvikle en politikk for å lære hele livet som omfatter hele arbeidslivet. Regjeringen har som ambisjon at utdanningssystemet, kurstilbudet og andre ordninger for å lære hele livet skal kunne svare raskt på endringer i kompetansebehov. Tiltak må være tilpasset et arbeidsliv som er i omstilling, der folk skifter arbeidsgiver hyppigere enn før, og der ikke alle har en fast stilling.

Regjeringen satte i gang arbeidet med en kompetansereform i 2018. I 2019 fikk regjeringen overlevert NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurransevne* fra Etter- og videreutdanningsutvalget (EVU-utvalget). Utvalgets NOU utgjør et viktig grunnlag for reformen. Med denne meldingen til Stortinget oppsummerer regjeringen status for kompetansereformen, men den markerer ikke sluttpunktet for den. En kompetansereform som skal sikre at alle kan lære hele livet, handler om konkrete tiltak, men også om å endre strukturer og kultur. Dette må gjennomføres over tid, og regjeringen legger vekt på et nært samarbeid med partene og utdanningsinstitusjonene. Regjeringen vil fortsette å

Boks 1.1 Begreper

EVU-utvalget foreslår å legge vekk *etter- og videreutdanning* som begrep. Utvalget mener *videreutdanning* kan erstattes med *utdanning* fordi det ikke er mulig å skille mellom hvilke utdanninger som er ordinære, og hvilke som er videreutdanning. De mener etterutdanning skaper forvirring fordi etterutdanning ikke er utdanning, og at det bør erstattes med *ikke-formell opplæring*. I høringen av utvalgets rapport sier flere seg enige i at det er behov for en opprydding i begrepene, uten at det kommer tydelige tilbakemeldinger om hva som er de beste begrepene.

I denne meldingen vil vi bruke følgende begreper:

- Kompetanse: defineres som evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner. Kompetanse omfatter en persons kunnskap, ferdigheter og holdninger og hvordan disse brukes i samspill.
- Kompetanseutvikling: samlebetegnelse for all læring, inkludert ikke-formell opplæring, videreutdanning og læringsintensivt arbeid.
- Videreutdanning: utdanning som gir formell kompetanse, som studiepoeng eller kompetansebevis, i hele utdanningssystemet, og

som tas etter opphold fra ordinær utdanning. Dette er i tråd med Statistisk sentralbyrås definisjon av videreutdanning. Den samme utdanningen kan være ordinær utdanning for noen og fungere som videreutdanning for andre.

- Fleksible videreutdanningstilbud: tilbud som kan kombineres med full eller tilnærmet full jobb, og som er nettbaserte, samlingsbaserte eller på annen måte organisert slik at de kan kombineres med arbeid.
- Ikke-formell opplæring: benyttes om kurs, opplæring, seminarer, forelesninger og konferanser der opplæring er hovedformålet med deltakelse, men som ikke gir formell kompetanse for eksempel i form av studiepoeng. For å variere vil vi også omtale denne opplæringen som kurs.
- Læringsintensivt arbeid: brukes om arbeid som både stiller høye krav til læring i det daglige og gir gode muligheter til læring i det daglige. Læringsintensivt arbeid omtales også som uformell læring eller læring i det daglige.

utvikle kompetansereformen gradvis i årene som kommer.

1.2 Grunnlaget for å lære hele livet legges i utdanningssystemet

Alle nivåer i utdanningssystemet skal bidra til at den enkelte tilegner seg kunnskaper og ferdigheter og generell kompetanse. Generell kompetanse er definert i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring¹ som det å kunne anvende kunnskap og ferdigheter på selvstendig vis i ulike situasjoner gjennom å vise samarbeidsevne, ansvarlighet, evne til refleksjon og kritisk tenkning i utdannings- og yrkessammenheng. Regjeringen vil sørge for at alle deler av utdanningssystemet forbereder den enkelte på å lære hele livet.

Tidlig innsats er avgjørende for at alle får muligheten til å lære hele livet. Regjeringens politikk for tidlig innsats presenteres i Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. For at barn og ungdom skal få et godt grunnlag for å lære hele livet, blir nå alle læreplanene i skolen fornyet. Skolen får et verdiløft, og det legges bedre til rette for dybdelæring. Elevene skal lære mer gjennom å lære bedre. De nye læreplanene skal forberede elevene bedre på livet etter skolen og på fremtidens arbeidsliv. Nye læreplaner skal tas i bruk trinnvis fra skolestart i 2020. I fag- og yrkesopplæringen kommer det en ny tilbudsstruktur fra og med høsten 2020. Målet er å gjøre utdanningsprogrammene og de enkelte fagene mer i tråd med arbeidslivets behov.

Fullført og bestått videregående opplæring er et viktig grunnlag for videre utdanning, arbeid og livslang læring. Det er en klar sammenheng mellom å ha gjennomført videregående opplæring på den ene siden og deltakelse i arbeidslivet og i ulike former for kompetanseutvikling gjennom livet på den andre. Regjeringen har som mål at ni av ti elever skal fullføre og bestå videregående opplæring innen 2030. Regjeringen vil legge frem en melding til Stortinget om videregående opplæring i 2021.

Regjeringen ønsker å legge til rette for at både fagarbeidere og de som har oppnådd studiekompetanse, skal ha god tilgang til mer utdanning og læring.

Fagarbeidere kan spesialisere seg videre gjennom fagskoleutdanning. Regjeringen har prioritert fagskoleutdanning de siste årene og skal videreutvikle den som en arbeidslivsnær utdanning for fagarbeidere, både for dem som kommer rett fra fag- og yrkesopplæringen, og for erfarne fagarbeidere som trenger videreutdanning. Regjeringen vil arbeide for å styrke både kvaliteten og kapasiteten ved fagskolene i årene som kommer.

I tillegg til å ha ansvar for den faglige utdanningen har universiteter og høyskoler ansvar for at studentene utvikler en rekke generiske ferdigheter som gjør dem i stand til å lære hele livet og samarbeide på tvers av fag og bakgrunn. Studentene «lærer å lære», det vil si at de trener opp ferdigheter og holdninger til å lære mer gjennom resten av livet. Våren 2021 vil regjeringen legge frem en melding om arbeidsrelevans i høyere utdanning. Målet er at høyt utdannede har en relevant og oppdatert kompetanse når de går ut i arbeidslivet.

Fagskoler, universiteter og høyskoler har også i sitt samfunnsoppdrag å tilby kurs og videreutdanning som arbeidslivet etterspør.

1.3 Læringen fortsetter i arbeidslivet

Kompetansereformen skal bidra til at folk holder seg oppdatert gjennom et langt arbeidsliv. Størparten av kompetanseutviklingen blant sysselsatte skjer i arbeidslivet, og ikke i utdanningssystemet.

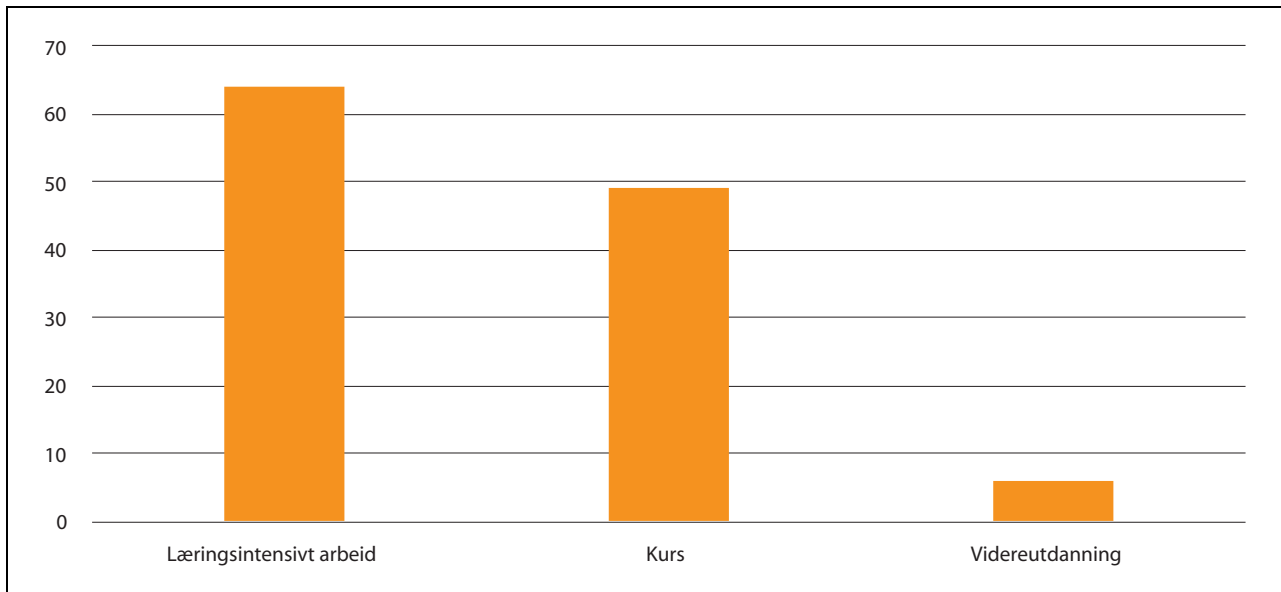
Læring i arbeidslivet skjer på ulike måter

Den viktigste læringen i arbeidslivet skjer i det daglige, gjennom at den enkelte får nye og læringsrike arbeidsoppgaver, blir stilt overfor nye utfordringer og problemer eller lærer av kolleger og kunder.

Dersom en sysselsatt har både høye krav til læring og gode muligheter til læring i det daglige, har vedkommende det som kan kalles et læringsintensivt arbeid. 64 prosent av sysselsatte har læringsintensivt arbeid, jf. figur 1.1. Læring som skjer i det daglige arbeidet, er både mer utbredt og har større effekt enn mer formaliserte former for opplæring.² Et læringsintensivt arbeidsliv gir grobunn for skrittvis forbedringer i produksjon og organisering. Et arbeidsliv med relativt små lønnsforskjeller, flate strukturer og

¹ Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring beskriver læringsutbytte for norske utdanninger og hvilket kvalifikasjonsnivå man har etter fullført utdanning.

² Solberg mfl. 2013.



Figur 1.1 Kompetanseutvikling i arbeidslivet, prosent av sysselsatte 22–66 år, 2019

Videreutdanning gjelder sysselsatte 22–59 år som ikke hovedsakelig betrakter seg som studenter. Kurs gjelder sysselsatte 22–66 år som ikke hovedsakelig betrakter seg som studenter. Læringsintensivt arbeid gjelder alle sysselsatte 22–66 år.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kompetanse Norge (Lærevilkårsmonitoren 2019)

høy grad av tillit skaper gode betingelser for læring i det daglige.

Ikke-formell opplæring er den nest mest utbredte kilden til kompetanseutvikling i arbeidslivet. I underkant av halvparten av sysselsatte deltar årlig på kurs eller annen opplæring. Dette er som regel finansiert av arbeidsgiver. Virksomhetene driver mye av opplæringen med egne krefter, men nesten like viktig er eksterne tilbydere. Det finnes et stort marked for kurs og sertifiseringer der bransjeorganisasjoner, private tilbydere og utdanningsinstitusjoner selger kurs til arbeidslivet. Som regel er det snakk om korte kurs med varighet over noen dager.

Mange bedrifter deltar i samarbeid i klynger og i andre næringsmiljøer og deler sin ekspertise og spisskompetanse med andre bedrifter. Klynger etterspør kompetanseutvikling på vegne av bedriftene i klyngene og er også i en del tilfeller tilbydere av kompetanseutvikling til andre bedrifter.

Videreutdanning er den minst utbredte formen for kompetanseutvikling i arbeidslivet, med rundt 6 prosent av sysselsatte som deltar i løpet av et år. Videreutdanning gir formell kompetanse som studiepoeng eller fagbrev. Den enkelte kan ta en helt ny utdanning som videreutdanning, eller bygge videre på en utdanning. Utdanningen kan være en hel grad, et fagbrev, enkeltemner eller moduler. I høyere utdanning finnes også erfaringsbaserte mastergrader, det vil si en type grad som normalt bygger på to års relevant yrkeserfa-

ring eller mer, i tillegg til en bachelorgrad. Videreutdanning er ofte mer omfattende og gir en bredere kompetanse enn ikke-formell opplæring, som ofte er mer bedriftsspesifikk. Deltakere i videreutdanning får også en dokumentasjon på formell kompetanse som er anerkjent og underlagt offentlig kvalitetssikring.

Hvilken type kompetanseutvikling virksomheten benytter seg av, avhenger av mange faktorer. Innenfor deler av offentlig sektor, som i skoler og i helsevesenet, brukes videreutdanning mer enn i andre deler av arbeidslivet, noe som skyldes politiske satsinger for å dekke spesielle samfunnsbehov. Innenfor en rekke yrker er det også krav om opplæring og jevnlig sertifisering for å kunne utøve yrket. Industribedrifter har ofte behov for mer kompetanse innenfor produktutvikling, prosesskunnskap og teknologi, både for ingeniører og for fagarbeidere, og dette er behov som kan dekkes av både kurs og videreutdanning. Innenfor for eksempel service-virksomhet er det gjerne få krav til de ansattes formelle utdanning, men høye krav til sosial kompetanse og behov for kurs og annen opplæring.³

Kompetanseutvikling har positive effekter

Ikke-formell opplæring og videreutdanning kan skape gevinster for den enkelte, for virksomheten

³ Samfunnsøkonomisk analyse 2018a.

og for samfunnet som helhet. Kompetanseutvikling kan også ha positiv effekt på produktivitet. Sagt på en annen måte kan det se ut til at ikke-formell opplæring og videreutdanning fører til at virksomhetene kan produsere mer verdi med samme arbeidsinnsats.⁴

Ansatte får ikke alltid mer lønn selv om de bidrar til at bedriften tjener mer penger. En del studier finner derfor lite effekt av kompetanseutvikling på lønn. I Norge er det nesten bare når man skifter jobb, at man får økt lønn som følge av kompetanseutvikling.⁵

En del forskning peker også på at kompetanseutvikling kan føre til økt sysselsetting. Deltakelse i kompetanseutvikling kan øke den enkeltes mulighet til å få en ny jobb eller til å bli værende i sin eksisterende jobb. Det er særlig videreutdanning som gir bedre mulighet for å skifte jobb. Virksomheter kan også bli mer tilbøyelige til å beholde ansatte som har blitt mer produktive, og som kan utføre mer avanserte oppgaver enn tidligere.

Deltakelse i kompetanseutvikling kan bidra til at de ansatte opplever at de mestrer arbeidet bedre, og til at de får økt selvtilit og redusert sykefravær. Kompetanseutvikling har også positive ringvirkninger for produktiviteten til arbeidskolleger og samarbeidspartnere i andre virksomheter, og positiv påvirkning på samfunnsdeltakelse utenfor arbeidslivet.⁶

Arbeidslivet har hovedansvaret for kompetanseutvikling

Kompetanseutvikling i arbeidslivet er i hovedsak den enkeltes og virksomhetenes ansvar. Arbeidsgiver har ansvar for å gi ansatte nødvendig opplæring for å kunne utføre arbeidet på en trygg og sikker måte. Hver enkelt har også et ansvar for å skaffe seg kunnskap og ferdigheter som det er behov for i arbeidslivet.

Arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har blitt enige om en ansvarsdeling seg imellom i ulike avtaler. Hovedavtalene fastslår at kostnader til kompetanseutvikling som er nødvendig for å dekke bedriftens behov, er bedriftens ansvar. Kostnader til kompetanseutvikling som ikke er relevant for virksomheten, for eksempel fordi en arbeidstaker ønsker en utdanning til et nytt yrke utenfor bedriften, må som hovedregel dekkes av den enkelte. Det er opp til arbeidsgiver å avgjøre

om et kurs eller en videreutdanning er relevant og nødvendig for virksomheten.

Staten kan legge til rette for et læringsintensivt arbeidsliv med høy deltakelse i kompetanseutvikling gjennom rammebetingelser som fremmer læring. Staten bør ikke og skal ikke ta over ansvaret som arbeidstakere og offentlige og private virksomheter har i dag for å investere i kompetanse som er nødvendig for virksomhetenes behov.

Fellesskapet tar et stort ansvar for utdanning, men systemet har hittil i stor grad vært rettet mot å gi unge mennesker en utdanning. Regjeringen vil gjøre en større innsats for å sørge for at tilbudet i utdanningssystemet er rettet også mot arbeidslivets og de sysselsattes behov. Det er også en oppgave for staten å legge til rette for å koble tilbud og etterspørsel etter kompetanseutvikling. Det kan også være behov for å kompensere for markedssvikt dersom enkeltpersoner og virksomheter investerer mindre enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Regjeringen legger i dette arbeidet stor vekt på samarbeid med partene i arbeidslivet og utdanningsinstitusjonene.

Fylkeskommunene har ansvar for den regionale kompetansepolitikken

Tilgang på kompetent arbeidskraft er en forutsetning for vekst og verdiskaping i hele landet. Det er store regionale forskjeller i tilgang på kompetent arbeidskraft. Liten mobilitet av arbeidskraft mellom arbeidsmarkeder og en aldrende befolkning vil gjøre nødvendige omstillinger fremover mer krevende.

Fylkeskommunene har et stort ansvar for samfunnsutviklingen i sin region. Gjennom regionreformen har de fått et forsterket ansvar for den regionale kompetansepolitikken. Kompetanse- og utdanningspolitikken henger nær sammen med næringspolitikk, regional planlegging og integrering som fylkeskommunene har fått et økt ansvar for.

Fylkeskommunene har ansvar for å sørge for at tilbudet innenfor videregående opplæring og fagskolesektoren er tilpasset behovene regionalt, og for å koble sammen universiteter, høyskoler og andre tilbydere av kompetanseutvikling med det regionale arbeidslivet. Regjeringen vil legge til rette for at fylkeskommunene skal kunne ta sitt nye og forsterkede ansvar i kompetansepolitikken. Blant annet vil Kompetansebehovsutvalget få i oppdrag å levere regionale analyser som kan brukes av fylkeskommunene i rollen som ansvarlig for den regionale kompetansepolitikken.

⁴ Se referanser til ulike undersøkelser om effekt av kompetanseutvikling i EVU-utvalget (2019).

⁵ Wiborg mfl. 2013.

⁶ Ruhose & Weilage mfl. 2019.

Del I
Kunnskapsgrunnlaget



Figur 2.1

2 Hvorfor kompetansereform nå?

2.1 Kompetanse er nøkkelen til et bærekraftig velferdssamfunn

Norge er et rikt land. Den viktigste årsaken er ikke naturressurser, en stor maskinpark eller mye penger på bok, men at vi har en kunnskapsrik befolkning. Verdien av humankapitalen utgjør anslagsvis 75 prosent av nasjonalformuen vår.¹ Dette er tre ganger så mye som verdien av naturressurser, bygg, maskiner og andre verdier til sammen. Samtidig må humankapitalen kontinuerlig fornyes. Det er verdiskapingen vi lever av, og produktiviteten er en viktig del av denne – det vil si hvor store verdier vi klarer å skape hver time vi er på jobb. Opp gjennom tidene har mer kompetanse gitt oss stadig høyere produktivitet og verdiskaping, slik at velferden har økt selv om vi ikke har jobbet mer enn før. Høyere krav til produktivitet har samtidig hevet terskelen inn i arbeidslivet, og ufaglærte står i økende grad utenfor arbeid.²

2.2 Usikkerhet om økonomi og arbeidsmarked fremover

Korona-pandemien har allerede fått store konsekvenser for det norske samfunnet, med store samfunnsmessige omkostninger. Erfaringer fra tidligere kraftige lavkonjunkturer taler for at de negative effektene på sysselsettingen kan vare i mange år etter at selve krisen er over og de mest drastiske tiltakene har blitt opphevet. De langvarige negative virkningene vil trolig forsterkes jo lenger de omfattende smitteverntiltakene pågår. Dette er blant konklusjonene i den første rapporten til en ekspertgruppe som vurderer samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltakene i Norge.

Forskning viser at økning i arbeidsledigheten i nedgangstider medfører langvarig reduksjon i sysselsettingsandelen. Dette kan skyldes at perso-

ner som er arbeidsledige i lang tid blir værende på utsiden av arbeidsmarkedet selv når konjunktursituasjonen normaliseres, for eksempel fordi kompetansen deres blir utdatert. Ungdom som skal ut i arbeidsmarkedet i en periode med høy arbeidsledighet har også økt risiko for å bli arbeidsledige som voksne.

Norsk nærings- og arbeidsliv står overfor store omstillinger, også uavhengig av dagens korona-pandemi. Mye tyder på at vi er i startfasen av det som kalles den fjerde industrielle revolusjon. Den teknologiske utviklingen i form av digitalisering, robotisering og automatisering har potensial til å gi sterk produktivitetsvekst fremover. Utvikling innenfor kunstig intelligens vil sannsynligvis føre til at roboter blir i stand til å utføre en betydelig del av arbeidsoppgavene som mennesker utfører i dag. Robotenes evne til å erstatte menneskelig arbeidskraft har akselerert i senere tid.³ Denne utviklingen har også gjort det mulig for norske bedrifter å flytte produksjon fra lavkostland hjem til Norge.

Det er vanskelig å forutse hvordan den teknologiske utviklingen vil slå inn. Derfor er det viktig å være forberedt på at det kan komme store endringer på arbeidsmarkedet. I Norge forsterkes usikkerheten av at det direkte bidraget fra olje- og gassutvinning til verdiskapingen kommer til å bli mindre fremover. Lavere inntekter fra olje og gass betyr at vi må utvikle arbeidsplasser og verdier innenfor en rekke kompetanseintensive næringer fremover. Den teknologiske utviklingen og det grønne skiftet må benyttes til å skape nye jobber som utnytter mulighetene i ny teknologi, og til å kvalifisere arbeidsstyrken til de nye jobbene.

Globalisering i form av internasjonal handel og internasjonal arbeidsdeling har gitt økt verdiskaping og store velferdsgevinster for de fleste. Norge har en liten og åpen økonomi, og handel med andre land har gitt gevinster for Norge i form av et høyere velferdsnivå enn vi ville klart alene.

Globalisering har også ført til noen negative konsekvenser for folk med lav og middels utdanning som har blitt utkonkurrert av billigere

¹ Finansdepartementet 2017.

² Se for eksempel figurene 3.6–3.8 i NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Finansiering av livsopphold* (Livsoppholdsutvalget (2018)).

³ Acemoglu & Restrepo 2019a.

arbeidskraft i det globale arbeidsmarkedet. I tillegg har den teknologiske utviklingen utradert mange jobber for den samme gruppen. Arbeidsmarkedet har blitt mer todelt, i den forstand at personer med lav og middels kompetanse opplever sterk konkurranse om et synkende antall jobber, mens personer med høy kompetanse blir stadig mer etterspurt.

Befolkningssammensetningen endrer seg. Det er et gode at flere lever lenger, men det skaper også usikkerhet om hvordan vi skal kunne opprettholde velferdsnivået når et stadig mindre antall personer i yrkesaktiv alder skal forsørge et økende antall eldre. Utfordringen og løsningen blir å få flere til å stå i jobb lenger og inkludere flere i arbeidslivet.

2.3 Svaret er å investere i kloke hoder

Det er viktig at vi tilrettelegger for at de som ikke kan arbeide på grunn av koronakrisen utnytter den ledige tiden til å formalisere eller oppgradere kompetansen sin. Erfaringsmessig vet vi at flere ønsker å utdanne seg når tidene er dårlige. Det er også færre som dropper ut. Under bankkrisen rundt 1990 økte andelen 19-åringer i utdanning fra rundt 30 prosent til 50 prosent i løpet av et par år. Antall voksne i videregående opplæring økte med rundt 15 000 hvert år fra 1987 til 1991. Tilstrømningen til høyere utdanning har økt med mellom 7000 og 15 000 studenter hvert eneste år i de økonomiske nedgangstidene som har rammet Norge siden 1980-tallet. En undersøkelse fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) viser at en stor andel av arbeidstakerne som er blitt permittert under korona-krisen anser det som mer aktuelt å ta mer utdanning for å få en ny jobb enn å ta en dårligere betalt jobb eller flytte på seg.

Som et lite land har Norge ingen gode alternativer til å tilpasse seg de globale megatrendene. Forsøk på å isolere seg fra den teknologiske utviklingen, det grønne skiftet eller globaliseringen vil være dramatisk for verdiskaping og velferd. Vår tilpasning bør være slik at vi kan høste fruktene av utviklingen. Vi har ikke råd til en politikk som ikke klarer å videreutvikle befolkningens kompetanse.

Konsekvensene av digitaliseringen er at mange arbeidsoppgaver endres eller forsvinner. Erfaringsmessig fører teknologisk utvikling også til at mange nye arbeidsoppgaver oppstår. Hva disse oppgavene er, vet vi ikke så mye om ennå, men de vil ofte kreve en annen kompetanse enn det vi har i dag. Noen nye oppgaver vil ha lav produktivitet og andre høy. Hvis vi skal klare å utføre

de høyproduktive arbeidsoppgavene, må vi ha en kontinuerlig satsing på kompetanseutvikling. Alternativet er en langvarig og smertefull omstilling⁴ – en passiv tilpasning der vi utfører lavproduktive arbeidsoppgaver. For å fortsatt være et land med høyt velferdsnivå må vi satse på teknologi. På enkelte områder må vi ha kompetanse som gjør oss til verdensledende, og på alle andre områder må vi ha kompetanse som setter oss i stand til å anvende ny kunnskap og forskning og til å utnytte teknologiske fremskritt som gjøres i andre land. Vi må også ha kompetanse for å kunne hente hjem virksomhet som takket være teknologisk utvikling kan utføres kostnadseffektivt i Norge.

Også det grønne skiftet, der olje og gass blir gradvis mindre dominerende i økonomien, vil kreve ny kompetanse. Norge har et godt utgangspunkt. Vi kan aldri bli billigst, men vi kan bli best. Norges suksess som olje- og gassnasjon er bygget på verdensledende kompetanse og teknologi. Dette skal vi ta med oss inn i utviklingen av nye, grønne næringer. Samtidig må vi sørge for at de som blir berørt av det grønne skiftet, har mulighet til å omstille seg til nye jobber.

Historisk sett har vi i Norge vært gode på å omstille oss. Næringssammensetningen i dag er radikalt forandret fra hvordan den var for 40–50 år siden. Det er mange faktorer som har bidratt til det, men åpenhet for handel og bedrifters evne til kontinuerlig omstilling er medvirkende årsaker.

Erfaringer fra oljeprisfallet i 2014 og den påfølgende arbeidsledigheten på Sør-Vestlandet viste at mange raskt fikk jobb i nye næringer, men også at mange trengte påfyll av ny kompetanse for å finne nytt arbeid. De høye inntektene fra petroleumsnæringen har gitt ringvirkninger for befolkningens kompetanse også utenfor næringen. Vi har investert i kompetanse som det er behov for i vekstnæringer som tjenesteytende næringer og i store velferdssektorer som helse og skole. Samtidig har vi over lang tid utdannet få teknologer i en tid hvor vi nettopp har behov for flere med IKT-kompetanse. Dette må vi ta igjen dersom Norge skal høste fruktene av digitaliseringen. Derfor har regjeringen investert i nye studieplasser innenfor IKT-fagene, men vi kan ikke basere oss utelukkende på at nye ungdomskull skal bli ferdigutdannet. Vi må sørge for at hele arbeidsstyrken settes i stand til å møte digitaliseringen gjennom kompetanseheving innenfor digitalisering.

Arbeidsinnvandring har lenge bidratt til å dekke behovet for kvalifisert arbeidskraft i Norge,

⁴ Acemoglu & Restrepo 2019b.

blant annet i helsesektoren og innenfor teknologifagene. Tilstrømning av flyktninger har på den annen side skapt større opplæringsbehov. For at flyktninger med lite medbrakt utdanning skal

komme i arbeid, må de ofte ta mer utdanning. Dersom tilgangen på kompetanse fra utlandet blir dårligere, må vi i større grad dekke behovene selv ved å investere mer i kompetanseutvikling.

Boks 2.1 Kompetansebehovsutvalgets åtte utfordringer

Kompetansebehovsutvalget ble satt ned i 2017 i første omgang for tre år. Kompetansebehovsutvalget skal frembringe den best mulige faglige vurderingen av Norges fremtidige kompetansebehov som grunnlag for nasjonal og regional planlegging og for den enkeltes og arbeidslivets strategiske kompetansebeslutninger. Utvalget har representanter fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet, analytikere/forskere og departementer. Kompetansebehovsutvalgets tredje rapport, NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd* trekker frem åtte utfordringer:

- *Noen sentrale ferdigheter danner fundamentet for kompetanse:* Nesten 30 prosent av norske 15-åringer presterer under kritisk grense i lesing, matematikk eller naturfag i den siste PISA-undersøkelsen. Andelen er størst blant gutter, og andelen svake elever har økt i senere år.
- *Det er særlig mangel på kvalifisert arbeidskraft innen helse, bygg og IKT:* Flere næringer og yrker har rekrutteringsproblemer. Høy etterspørsel og lav utdanningskapasitet er viktige årsaker, men også svak søkning, høyt frafall, deltidsarbeid og andre bransjespesifikke utfordringer har betydning.
- *Endringer i teknologi, klima og demografi fører til nye kompetansebehov:* Teknologisk utvikling, klimautfordringer og demografiske endringer vil føre til nye arbeidsoppgaver og nye måter å jobbe på som vil kunne endre næringsstrukturen og kompetansebehovene i årene fremover. Endringene vil påvirke alle næringer og de fleste yrker.
- *Arbeidslivsrelevansen i høyere utdanning er god, men varierende kvalitet i praksis er en særlig utfordring:* I Norge er det god overgang til arbeidslivet for kandidater med høyere utdanning og relativt beskjedent omfang

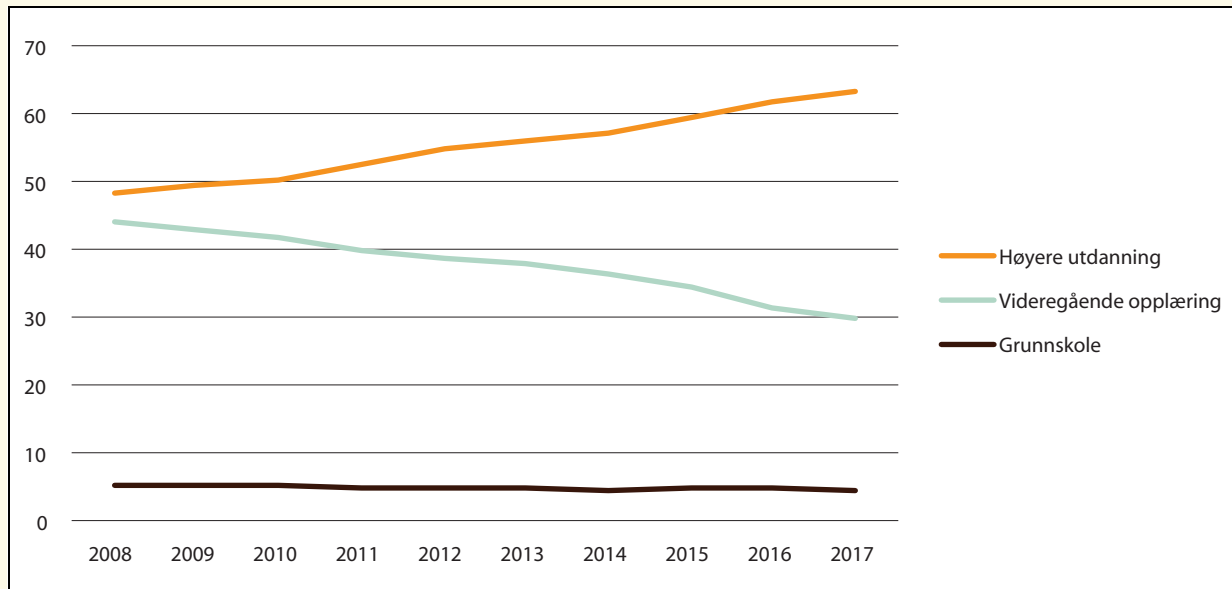
av mistilpasning. Det er likevel behov for å øke arbeidslivsrelevansen i flere utdanninger slik at alle kandidatene er attraktive for arbeidslivet.

- *Ujevn kjønnsbalanse i en rekke utdanninger er en utfordring for arbeidslivet:* Skjev kjønnsfordeling i høyere utdanning begrenser tilgangen på kompetanse til arbeidslivet. Dersom et mer kjønnsbalansert arbeidsliv skal bli mulig, er det en forutsetning med jevnere kjønnsfordeling blant dem som utdannes.
- *Den norske arbeidslivsmodellen bidrar til kompetanseinvesteringer i arbeidslivet:* Koordinert lønnsdannelse og relativt små lønnsforskjeller gir insentiver til arbeidsgivere til å heve kompetansen og produktiviteten til alle arbeidstakere, uavhengig av lønnsnivå. Omsittingstakten i det norske arbeidslivet er høy, og det krever at alle de sysselsatte får kompetanse til å kunne tilpasse seg.
- *Mange deltar for lite i læringsaktiviteter:* Flere grupper av sysselsatte deltar i liten grad i læringsaktiviteter. Det gjelder særlig personer med lav utdanning og lav kompetanse samt noen grupper eldre arbeidstakere og innvandrere. Mange av dem som deltar lite i læringsaktiviteter, ønsker heller ikke å delta. Et godt tilbud av læringsaktiviteter er viktig, men er ikke tilstrekkelig for å øke deltakelsen i læring blant utsatte grupper.
- *Dimensjonering av videregående opplæring bør i større grad reflektere arbeidslivets behov:* Gjennom regionreformen har fylkeskommunene fått et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolitikken. En god dimensjonering av videregående opplæring bygger på god innsikt og kunnskap om arbeidsmarkedet, næringsforhold og befolkningsutvikling, og en felles forståelse av regionale kompetansebehov og utviklingstrekk.

Boks 2.2 Digitalisering og nye kompetansebehov i finansnæringen

Finansnæringen er et eksempel på hvordan digitalisering endrer kompetansebehovene i arbeidslivet raskt. Store deler av arbeidsstokken

har blitt skiftet ut, og bare i løpet av et tiår har andelen høyt utdannede økt fra under halvparten av de ansatte til nesten to av tre.



Figur 2.2 Kompetanseendring blant sysselsatte i finansnæringen siste 10 år. Prosent av ansatte etter utdanningsnivå, 2008–2017

Kilde: Teknisk beregningsutvalg NOU 2018: 8 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018* figur 2.3

Det er over 9000 færre ansatte med grunnskole eller videregående utdanning i dag enn for ti år siden, mens det er blitt mer enn 4000 flere ansatte med høyere utdanning. Samtidig som mobiltelefonen er blitt vår nye bankfilial, har høyt utdannede teknologer erstattet funksjonærer med videregående opplæring. Eksempelvis ble antallet utlyste teknologistillinger i finansnæringen nesten doblet fra 2015 til 2017.

Næringen investerer også i kompetanseutvikling for ansatte slik at de skal kunne delta i arbeidet med å digitalisere tjenestene. Et eksempel er SR Bank, som har gitt Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i oppdrag å utvikle et videreutdanningstilbud der ansatte med bankfaglig kompetanse skal få IT-kompetanse slik at de kan fungere som mellomledd mellom forretningsiden og IT. Utdanningen gir 30 studiepoeng og gis dels på nett, dels i samlinger. Tilbudet er delt inn i moduler med et faglig innhold som også er tilgjengelig for andre alliansebanker.

Et annet eksempel er DNB, som har satt i gang et samarbeid med Institutt for informatikk ved Universitetet i Oslo (UiO). Etter hvert som forretningsutvikling og strategisk styring i DNB førte til behov for flere interne IT-arkitekter, gikk DNB og UiO sammen om utvikling av det nye studiet *Architect Greenhouse*. Det er blitt til en videreutdanning der forskere fra UiO og IT-arkitekter fra DNB utvikler tilbudet steg for steg. Målet er å kunne ta opp 30 studenter på programmet, som i første omgang er et årsstudium på masternivå som kan tas på deltid over tre år. Det første kullet startet opp i 2018. UiO vil også etablere Architect Greenhouse som et formelt videreutdanningsprogram ved universitetet, slik at også andre større bedrifter vil kunne ta i bruk det samme utdanningsopplegget.

Kilder: Kompetansebehovsutvalget, Sparebank 1 SR-bank, Universitetet i Oslo

2.4 Vi er langt unna målet

På mange måter er Norge godt rustet til å møte et økende kompetansebehov. Det meste av det vi lærer i arbeidslivet, lærer vi gjennom å løse oppgaver i det daglige arbeidet. Her har norsk arbeidsliv et fortrinn med flat struktur, stor grad av autonomi for arbeidstakere, krevende kunder og utstrakt samarbeid med leverandører. Statistikken⁵ tyder på at stadig flere arbeidstakere i Norge opplever at de har et læringsintensivt arbeid, jf. figur 2.3, samtidig som omfanget av videreutdanning ser ut til å ha gått noe ned de siste ti årene. Går vi lenger tilbake i tid, ser det også ut til at deltakelsen i kurs og annen ikke-formell opplæring var høyere tidlig på 2000-tallet enn den er i dag.⁶

Norske virksomheter er villige til å investere relativt mye i kompetanseutvikling for ansatte. For eksempel er det nesten ingen som mottar mer opplæring finansiert av arbeidsgivere enn norske arbeidstakere. Over halvparten av de sysselsatte sier at de har mottatt opplæring finansiert av arbeidsgiver i løpet av det siste året (se figur 2.4 venstre). En rekke forhold i det norske arbeidslivet gjør at virksomheter i Norge har sterkere insentiver til å investere i ansattes kompetanse enn tilsvarende virksomheter i andre land. Blant annet gjør den koordinerte lønnsdannelsen at virksom-

hetene kan høste mye av produktivetsgevinstene som følger av kompetanseinvesteringer.⁷

Vi kan likevel ikke basere oss på at virksomhetene skal ta hele ansvaret for å dekke arbeidslivets behov for kompetanseutvikling. Mange små og mellomstore bedrifter har ikke kapasitet til å jobbe systematisk med kompetanseutvikling for sine ansatte. Virksomhetenes interesse er først og fremst å dekke konkrete kompetansebehov innenfor en relativt kort tidshorison. De løper også en risiko ved å investere i kompetanse som gjør arbeidstakere mer attraktive for andre arbeidsgivere. Vi ser derfor at virksomhetene stort sett står for korte kurs, mens det er arbeidstakerne som finansierer mer omfattende kompetanseutvikling i form av videreutdanning.⁸

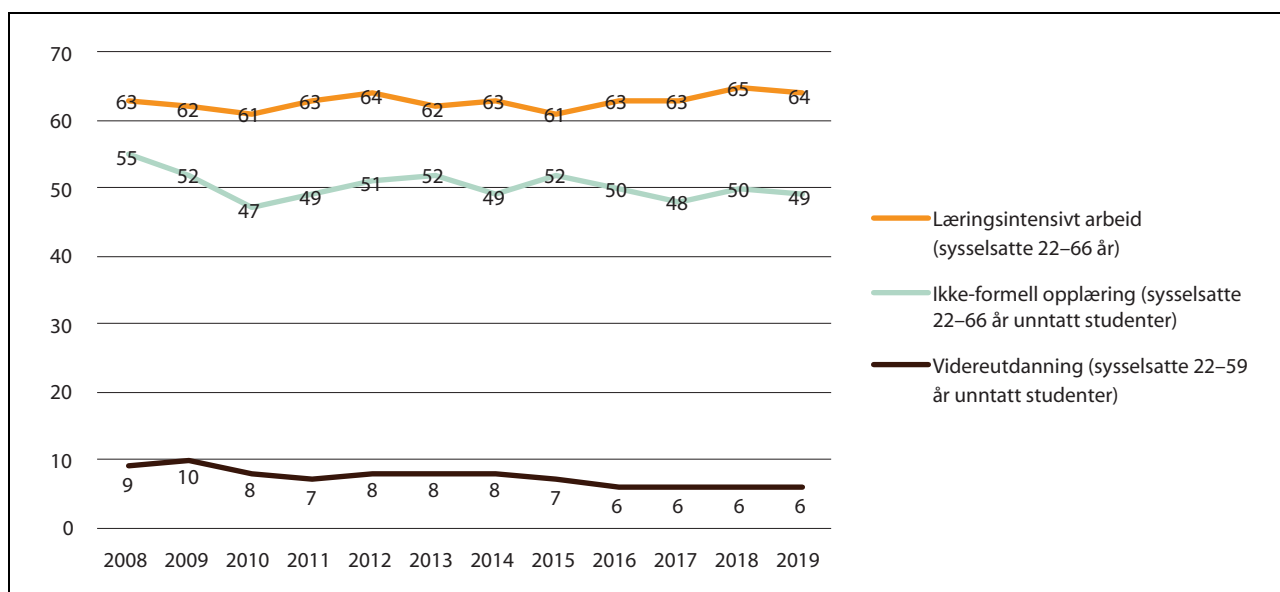
Utviklingen går i retning av at vi lever lenger og må jobbe lenger. Vi må være i stand til å gå over i en annen type jobb eller skifte bransje hvis jobben forsvinner, eller hvis helsemessige forhold gjør at vi ikke lenger kan utføre de samme arbeidsoppgavene som før. Individuer skal stå i arbeid i 40–50 år, lenger enn levetiden til de fleste

⁵ Se Ulstein (2019a) for omtale av ulike statistikker over videreutdanning.

⁶ Wiborg mfl. 2011 gir en oversikt over utviklingen i perioden 2003–2010.

⁷ Andre faktorer som trekker i samme retning, er at høye effektive minstelønninger gjør det lønnsomt å erstatte lavproduktiv arbeidskraft med kapital/maskiner, noe som i seg selv utløser opplæringsbehov. Et relativt sterkt oppsigelsesvern gjør også at virksomhetene har interesse av å vedlikeholde ansattes produktive evner. I tillegg er arbeidsgiver lovpålagt å sikre nødvendig opplæring, og for de organiserte bedriftene er ansvar for kompetanseutvikling nedfelt i hovedavtalene.

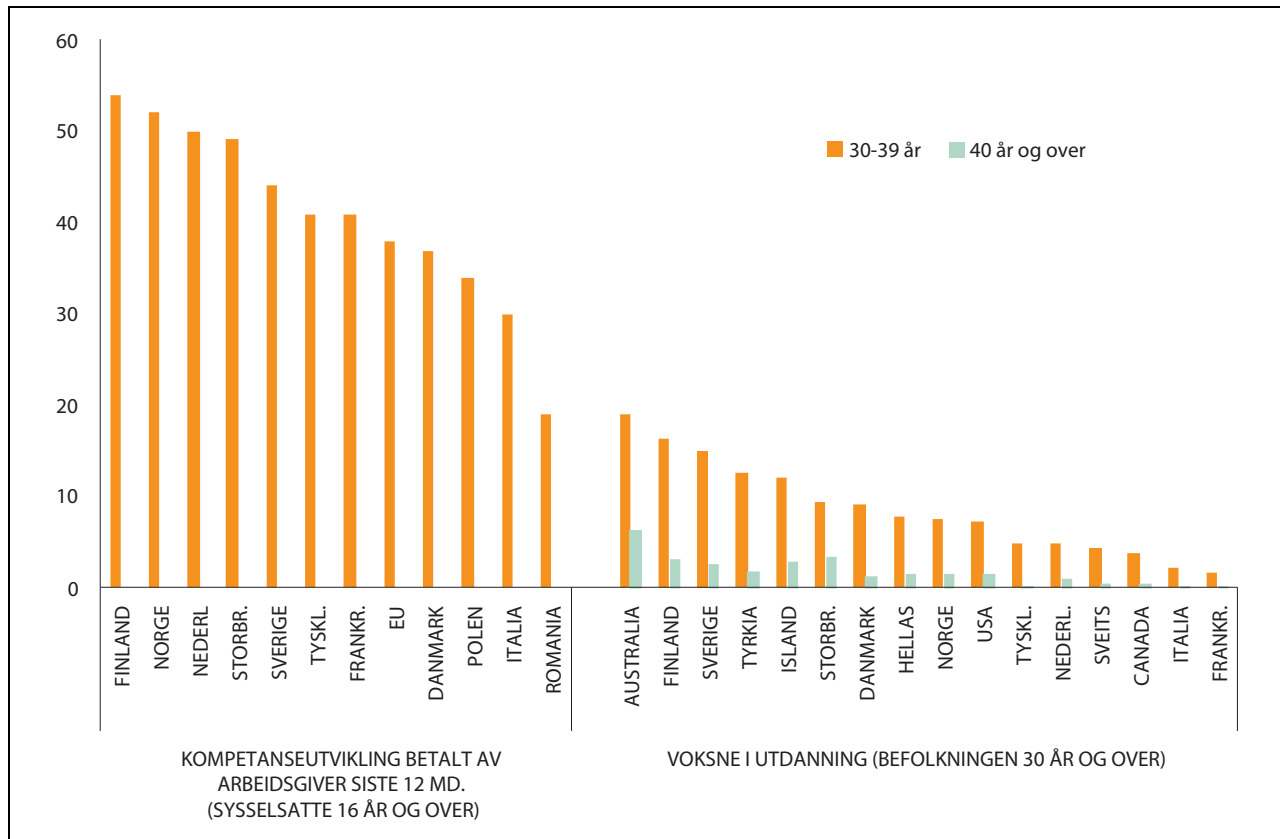
⁸ Børing & Skule 2013.



Figur 2.3 Kompetanseutvikling 2008–2019, prosent av sysselsatte

Note: Med «studenter» menes personer som hovedsakelig betrakter seg som student.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kompetanse Norge (Lærevilkårsmonitoren)



Figur 2.4 Deltakelse i kompetanseutvikling, utvalgte land, 2016. Venstre: andel av de sysselsatte som har mottatt arbeidsgiverfinansiert opplæring i løpet av de siste 12 månedene. Høyre: andel av befolkningen 30 år og over som deltar i formell utdanning.

Kilde: Venstre: European Working Conditions Survey. Høyre: OECD Education database

bedrifter. Samtidig ser det ut til at bedriftene lever kortere. De siste årene har det ifølge Statistisk sentralbyrå årlig blitt etablert over 300 000 nye arbeidsforhold samtidig som over 250 000 arbeidsforhold forsvinner. Om lag en tredel av endringene skyldes at eksisterende virksomheter legges ned, og at nye etableres.⁹ Vi må regne med å skifte jobb oftere fremover. Vi må i økende grad ta ansvar for og styringen over egen kompetanse og karriere, og kan ikke satse på at arbeidsgiver alene ivaretar dette.

Sammenlignet med arbeidstakere i land som ikke har koordinert lønnsdannelse og som har relativt svake velferdsordninger, har norske arbeidstakere antakelig noe svakere insentiver til å investere i egen kompetanse.¹⁰ Dette skyldes blant annet et system for lønnsdannelse som i liten grad premierer kompetanse, et progressivt skattesystem som reduserer avkastningen av kompetanse, og relativt svake insentiver for arbeid. Figur 2.4 (høyre) bekrefter at når det gjel-

der deltakelse i formell utdanning – kompetanseutvikling som i stor grad er et individuelt ansvar og ikke finansieres av virksomheter – ligger norske voksne et stykke bak verdenstoppen.

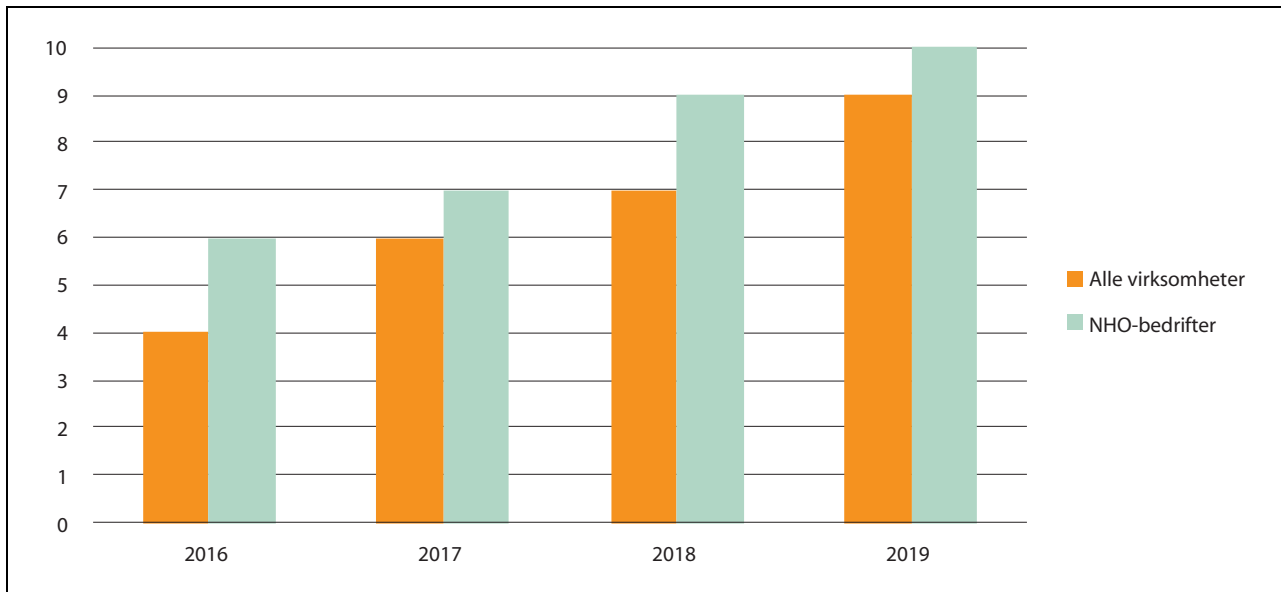
Når omstillingstakten øker uten at arbeidslivet responderer med å investere mer i kompetanseutvikling, får vi et stadig større kompetansegap. Rundt 40 prosent av alle offentlige og private virksomheter i Norge og 60 prosent av NHOs medlemsbedrifter rapporterer om at de har udekkede kompetansebehov i stor grad eller noen grad. Figur 2.5 viser at det siden 2016 har vært en sterk vekst i andelen bedrifter som rapporterer om at de i «stor grad» har et udekket kompetansebehov.

For bedriftene er konsekvensene av udekkede kompetansebehov ofte at de taper kunder eller markedsandeler, eller at de må skrinlegge eller utsette utvidelser. En del bedrifter rapporterer også om at de må redusere virksomheten sin.¹¹ Dette viser at samfunnet allerede i dag går glipp av betydelig verdiskapning på grunn av et kompetansegap.

⁹ Kilde: Statistisk sentralbyrå 2019.

¹⁰ Samfunnsøkonomisk analyse 2018a, side 23–24.

¹¹ Rørstad mfl. 2018.



Figur 2.5 Virksomheter med store udekkede kompetansebehov 2016–2019 (prosent av virksomheter)

Kilder: Alle virksomheter (med minst to ansatte): Kompetanse Norge *Virksomhetsbarometeret 2019*. NHO-bedrifter: NHOs kompetansebarometer for 2019.

3 Hvilke erfaringer bygger kompetansereformen på?

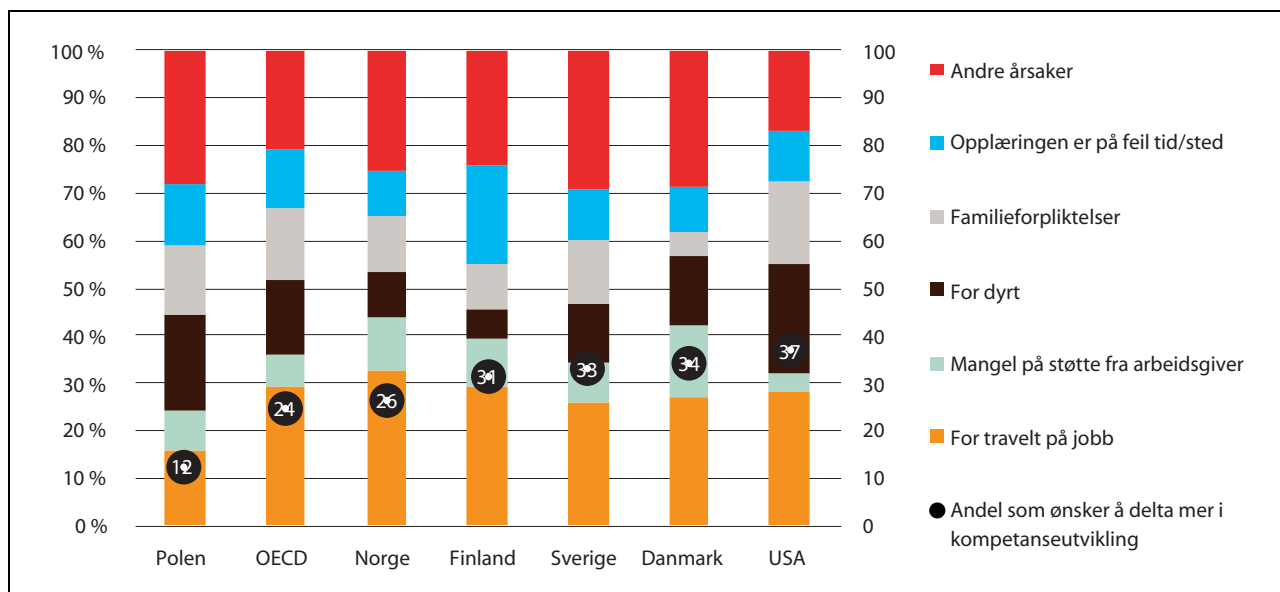
Behovet for å lære hele livet er ikke nytt. Tidligere politiske satsinger har også hatt som mål å gi alle muligheter til å lære hele livet. Norge er heller ikke alene om å utvikle politikk for å holde befolkningens kompetanse oppdatert. Det er viktig å finne frem til effektive virkemidler som kan bryte ned barrierer for nødvendig kompetanseutvikling. Da må vi basere oss på kunnskap om hva disse barrierene er, og hva som er erfaringene med ulike virkemidler som brukes eller har blitt testet ut i Norge og andre land.

Tidligere erfaringer og andre lands erfaringer kan ikke nødvendigvis gi oss en oppskrift for hvordan en kompetansereform kan utformes i Norge i dag. Noen erfaringer kan vi likevel lene oss på i utformingen av kompetansereformen. I tillegg har regjeringen hentet inn synspunkter fra arbeidslivet og utdanningsinstitusjoner gjennom å arrangere innspillskonferanser i hele landet (se oppsummering boks 3.5).

3.1 Barrierer: mangel på motivasjon, ressurser og fleksible tilbud

Det er flere årsaker til at folk ikke deltar mer i kompetanseutvikling i arbeidslivet. Det kan være manglende motivasjon, mangel på tid og penger, og at man ikke finner relevante opplæringstilbud. Ifølge OECDs PIAAC-undersøkelse fra 2012 har 26 prosent av befolkningen mellom 25 og 64 år ønske om å delta mer i kompetanseutvikling (se figur 3.1). I 2019 tilsvarer dette litt over 700 000 personer.

Motivasjonen for å delta i kompetanseutvikling varierer mellom grupper. Forskning på læring i arbeidslivet konkluderer med at de som deltar mest, er de som har mest utdanning fra før. De aller fleste som ikke deltar i noen form for kompetanseutvikling, har grunnskoleutdanning eller videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning. De har heller ikke noe ønske om å delta, til tross for at de ofte har større behov for kompetanseutvikling enn personer med universitets- eller høyskoleutdanning, og at de kan høste en minst like høy avkastning. I forskningslitteratu-



Figur 3.1 Andel som ønsker å delta mer i kompetanseutvikling, og årsaker til at de ikke deltar (prosent av befolkningen 25–64 år, 2012)

Kilde: OECD *Education at a Glance 2017* Tabell C6.1a og C6.1b

ren er den lave deltakelsen forklart med negative skoleerfaringer og preferanser.¹ En lærdom vi kan trekke av dette, er at vi antakelig må ha målrettede og kraftige virkemidler for å motivere personer uten universitets- og høyskoleutdanning til å delta i kompetanseutvikling.

For dem som er motivert til å delta mer i kompetanseutvikling, finnes det ulike barrierer mot å delta (se figur 3.1). Til sammen 45 prosent av dem som deltar mindre enn ønsket i Norge, oppgir at årsaken er at de har det for travelt på jobben, eller at de mangler støtte fra arbeidsgiver. Dette er høyere enn i de øvrige landene i undersøkelsen. Det ser altså ut til å være en relativt sterk forventning i Norge om at kompetanseutvikling skal kunne gjennomføres i arbeidstiden eller være finansiert av arbeidsgiver. I offentlig sektor finansierer staten store satsinger på kompetanseutvikling for lærere og helsepersonell (se boks 3.1). I privat sektor er det få ordninger utover det den enkelte bedrift tilbyr sine ansatte.

For arbeidsgiverne er også tidskostnaden, at tid til kompetanseutvikling går ut over produktiv tid, den største barrieren.²

Forutsetningen for mange former for organisert kompetanseutvikling er at det finnes relevante opplæringstilbud. Det er mange private aktører innenfor markedet for kompetanseutvikling. Opplæringstilbudene som har størst betydning for bedriftene, er private kurstilbydere og bransjerettede kurs.³ De private kurstilbyderne

viser generelt stor grad av fleksibilitet og tilpassingsdyktighet overfor bedriftenes behov.⁴ Det offentlige utdanningstilbudet kan tidvis respondere tregt på arbeidslivets behov. Bare litt over halvparten av NHO-bedriftene mener at utdanningsinstitusjonene tilbyr de utdanningstilbudene de trenger.⁵

I tillegg kan bedriftene mangle tilgang til relevante opplæringstilbud som er tilstrekkelig fleksible og ikke for dyre. Etter virksomhetenes vurdering å dømme (se figur 3.2) er det fleksibilitet med hensyn til tid og sted for opplæringen som er den største begrensningen ved dagens tilbud. Prisen på opplæringen er noe mindre problematisk, og relativt få sier at de ikke har tilgang på relevante tilbud.

Industribedrifter, små og mellomstore bedrifter og bedrifter med mange ufaglærte er mindre fornøyd med opplæringstilbudet enn store bedrifter. Store bedrifter har gjerne HR-avdelinger eller tilsvarende med kapasitet og budsjetter til å sørge for kompetanseutvikling for de ansatte. Små bedrifter mangler ofte oversikt over virksomhetens kompetansebehov, har mindre kapasitet til organisasjonsutvikling og har ikke stordriftsfordeler. Små bedrifter er også mer avhengig av at alle de ansatte konsentrerer seg fullt og helt om drift, og har ofte større problemer enn store bedrifter med å dekke opp for ansatte som er på kurs.⁶

¹ Fouarge mfl. 2013.

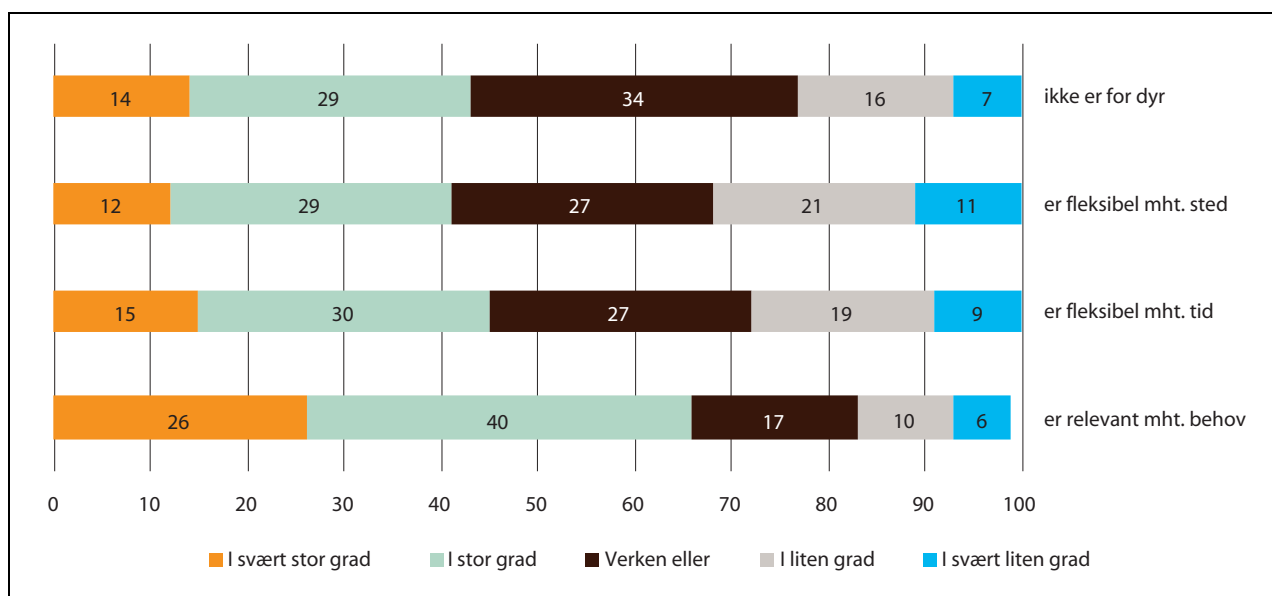
² Samfunnsøkonomisk analyse 2018b.

³ Solberg mfl. 2013.

⁴ Langset & Vinsand 2015.

⁵ Rørstad mfl. 2017.

⁶ Langset & Vinsand 2015.



Figur 3.2 Virksomhetenes vurdering av relevans, fleksibilitet og pris

Kilde: Kompetanse Norges virksomhetsbarometer for 2017

Boks 3.1 Videreutdanning i statlig regi

Kompetanse for kvalitet – lærersatsing

Gjennom strategien for videreutdanning for lærere, *Kompetanse for kvalitet*, har Kunnskapsdepartementet, Utdanningsforbundet, KS, Skolenes landsforbund, Lektorlaget og Skolelederforbundet gått sammen om å utvikle en strategi for kompetanseutvikling for lærere. Strategien ble satt i gang i 2005, og bakgrunnen var behov for kompetanseutvikling som følge av innføringen av reformen Kunnskapsløftet. Innsatsen ble trappet opp i 2014, og for perioden 2014–2020 har Stortinget bevilget om lag 9,5 mrd. kroner til videreutdanning av lærere og skoleeiere.

Lærerne som deltar, kan velge mellom en vikarordning og en stipendordning:

- I vikarordningen skal læreren frigjøres fra deler av sine ordinære arbeidsoppgaver, slik at læreren får tid til å studere uten å gå ned i

lønn. En lærer som deltar på et studium tilsvarende 30 studiepoeng, skal frigjøres fra sine ordinære arbeidsoppgaver med 37,5 prosent av full stilling. Staten betaler et tilskudd til kommunene/fylkeskommunene og private skoler på mellom 200 000 og 250 000 kroner for 30 studiepoeng.

- I stipendordningen kan læreren få 116 000 kroner for å ta 30 studiepoeng. Stipendet kommer i tillegg til vanlig inntekt. Læreren har også krav på fri til lesedager og eksamen i samsvar med avtaleverket mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Skoleeierne skal dekke kostnader til reise, opphold, læremidler og lignende for lærere i både stipend- og vikarordningen.

Se kap. 7.4 for nærmere omtale av satsingen.

Boks 3.2 Videreutdanning som del av avtaleverk mellom partene i privat sektor

Forbundet for ledelse og teknikk (FLT) er en fagforening tilsluttet LO for arbeidsledere og funksjonærer hovedsakelig innenfor industri og samferdsel. På FLT's kongress i 1990 besluttet FLT at utdanning skulle være en prioritert oppgave for forbundet. Under tariffforhandlingene i 1992 ble FLT og NHO enige om å sette av 30 øre timen til etter- og videreutdanning. Beløpet har vokst til 1,1 kroner timen, slik at det avsettes drøye 2000 kroner årlig per ansatt til utdanningsfondet. Det er FLT som administrerer fondet på vegne av partene.

FLT-medlemmer kan søke om inntil 50 000 kroner årlig i stipend som skal dekke direkte kostnader til opplæring. Stipendet kan dekke noe livsopphold, men vanligvis bruker deltakerne en del fritid. Det deles for tiden ut ca. 500 stipender i året. Totalt er det hittil delt ut 7600 stipender.

FLT opprettet i 1999 selskapet Addisco, som tilbyr relevante videreutdanninger i samarbeid med norske og internasjonale universiteter og høyskoler. Bakgrunnen var at FLT-medlemmene hadde behov for andre typer utdannings tilbud enn det som var tilgjengelig, og at de trengte mye tilrettelegging for å klare å kombinere utdanning med jobb. Kursene har hittil hatt drøye 2000 deltakere.

Ordningen har ført til at mange som ellers ikke ville deltatt i kompetanseutvikling, har startet. Medlemmene som har tatt utdanning, oppfatter det selv slik at de er mer ansettbare enn andre medlemmer. Dette gjelder særlig de som har fullført en utdanning av høyere grad. Deltakerne mener at videreutdanningen gjør at flere bedrifter vil ansette dem, men at det i mindre grad fører til intern mobilitet i form av opprykk og økt lønn. Dette kan ifølge forskerne henge sammen med at arbeidsgiverne ikke alltid ser at de ansatte trenger mer kompetanse.

En rekke bedrifter har innført forbedringer som følge av at ansatte har deltatt på videreutdanning og brukt egen arbeidsplass i oppgaveskriving. Deltakelsen ser også ut til å ha ført til bedre kunnskapsflyt i bedriften, for eksempel ved at tekniske fagarbeidere eller ingeniører har fått bedre forståelse for juridiske eller markedsmessige problemstillinger. Nettverk som dannes på grunn av samlingsbaserte tilbud, har økt tilgangen på kunnskap fra andre bedrifter.

Kilde: Underthun mfl. 2017

Boks 3.3 Kompetanseutvikling i store bedrifter

NTNU Videre og Veidekke

Sammen med NTNU har Veidekke utviklet VDC-kurs, en forkortelse for Virtual Design and Construction. VDC betyr å prosjektere, planlegge og følge opp hele byggeprosessen ved å bruke digitale verktøy og prosesser. Tilbudet ble utviklet av en arbeidsgruppe bestående av norske VDC-eksperter og Institutt for bygg- og miljøteknikk ved NTNU.

Tilbudet i grunnleggende bruk av VDC utgjør 7,5 studiepoeng og er bygget opp med webinar, selvstudium og en forberedende oppgave i egen bedrift. NTNU og Veidekke planlegger flere tilbud på 7,5 studiepoeng.

Coop

Coop har automatisert grossistlager for dagligvarer og har etablert et logistikkcenter på Jessheim med automatisert drift. Logistikkcenteret (CLog) har etter endringen kun et lite innslag igjen av manuelt arbeid. Automatiseringen av lagerdriften har skapt behov for mer teknisk kompetanse enn det som er vanlig ved et lager.

Arbeidsoppgavene endret seg fra å innebære tungt fysisk arbeid til å bestå av mer kompetansebaserte oppgaver. Teknologien som ble tatt i bruk, var ny for selskapet.

CLog ønsket å beholde de ansatte i stedet for å erstatte dem med nyansatte mekanikere, og det gjorde at ansatte måtte gjennomgå opplæring for å utvikle ny kompetanse. Endringene førte også til at det ble stilt nye krav til de ansatte. Arbeidsorganisering og kultur måtte endres. De nye måtene å jobbe på krever mer samhandling og samarbeid.

CLog satser på internt utviklet kompetanse som er relevant for de nye arbeidsoppgavene. Det ble opprettet et eget kompetanseprosjekt med to kompetanseansvarlige på anlegget. Kompetansestrukturen består av kompetanseansvarlige, opplæringsmateriell og sertifiseringstester. Undervisningen foregår først i klasserom; deretter er det praktisk opplæring. Både opplæringsmaterialet og sertifiseringstester er utviklet av de opplæringsansvarlige.

Kilder: NTNU, Veidekke, Coop

Det at norsk næringsliv har mange spredte små og mellomstore bedrifter, bidrar derfor til at det er et stort behov for fleksible tilbud.

3.2 Erfaringer fra den forrige kompetansereformen

Den forrige kompetansereformen fra slutten av 1990-tallet gir flere lærdommer til arbeidet med dagens kompetansereform. Bakgrunnen for kompetansereformen den gang var lavkonjunktur, arbeidsledighet, ny teknologi og større internasjonal konkurranse. Daværende regjering satte ned flere utvalg som så på organisering og finansiering av etter- og videreutdanning i arbeidslivet. St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen* bygget i stor grad på Buer-utvalgets innstilling, NOU 1997: 25 *Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. Reformen skulle skape et helhetlig system for voksen-

opplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnslivet.⁷

Meldingen resulterte i flere endringer. Voksne fikk lovfestet rett til å *fullføre* grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) ble opprettet for å gi prosjektmidler til opplæringstiltak på arbeidsplassen. Teknisk fagskole, som tidligere ikke var lovfestet, fikk sin egen lov. Universiteter og høyskoler opprettet flere etter- og videreutdannings-tilbud, og tilrettela for flere deltidsstudenter. Utdanningsinstitusjonene innen høyere utdanning ble pålagt å vurdere realkompetanse for opptak og avkorting. Lånkassens studiefinansiering ble noe mer tilpasset sysselsattes behov. Arbeidstakere fikk også under visse forutsetninger rett til utdanningspermisjon opp til tre år, og arbeidsgiverfinansiert utdanning ble et skattefritt gode.

⁷ Samtidig forhandlet NHO og LO frem en felles handlingsplan for kompetanseutvikling (1998). Partene i arbeidslivet var spesielt bekymret for at de mange ufaglærte ikke skulle klare å henge med i utviklingen.

Reformen ble grundig evaluert.⁸ De viktigste funnene fra evalueringen kan oppsummeres som følger:

- Rettigheter alene utløser ikke ny atferd: De nye rettighetene førte ikke til noen stor vekst av voksne i grunnopplæringen. Svært få tok ut retten til utdanningspermisjon. Rettigheter må følges opp med informasjon, motivasjonstiltak, økt tilpasning av tilbudene til voksnes behov eller mulighet til å dekke livsopphold når lønn eller stønad faller bort under utdanning. Spørsmål om hvem som skal betale for studier og livsopphold for arbeidstakere som ønsker videreutdanning, var et stridsspørsmål som ikke ble løst av kompetansereformen, og som fortsatt er uløst.⁹
- Enkeltsatsinger skaper ikke varige endringer: KUP lyktes med å engasjere det offentlige utdanningssystemet til å skape nye tilbud. Samtidig førte ikke KUP til en varig oppbygging av tilbudet av kurs og videreutdanning i høyere utdanning etter prosjektperiodens slutt. For å skape varige endringer er det nødvendig med tiltak som endrer strukturer og insentiver.
- Det er vanskelig å mobilisere privat sektor: Mange av tilbudene som ble utviklet gjennom KUP, var rettet mot høyt utdannede innen offentlig sektor. Få prosjekter rettet seg mot dem med lav utdanning, selv om de var en prioritert målgruppe for programmet. Mens industrien og offentlig sektor var godt representert i KUP, var det få tilbud som rettet seg mot bransjer som varehandel, hotell/restaurant og transport. Evalueringen viste at det var vanskeligere å få med private bedrifter enn det var å mobilisere offentlige virksomheter.
- Målrettet innsats er nødvendig for å nå dem med lite utdanning: Kompetansereformen innfridde ikke forventningene til at voksne med lav utdanning skulle få en ny sjans til utdan-

⁸ Hagen & Skule 2008.

⁹ Spørsmålet om finansiering av videreutdanning var et tema i lønnsoppgjøret i 1999. Da partene i lønnsoppgjøret ikke ble enige, forsøkte Bondevik I-regjeringen å få til enighet mellom partene ved å bidra med penger til å utvikle tilbud tilpasset behovene i arbeidslivet. KUP ble etablert, og til sammen fikk 700 prosjekter til sammen 330 mill. kroner i perioden 2002 til 2005. I slutten av perioden hadde KUP også noen prosjekter som handlet om finansiering av livsopphold, uten at dette ga noen håndfaste resultater. KUP bidro ikke til enighet mellom partene. Siden har spørsmål om finansiering av kompetanseutvikling i liten grad vært tema for lønnsforhandlinger. Verken et omfattende offentlig utredningsarbeid, en betydelig satsing på å utvikle tilbudene eller forhandlinger i topartssamarbeidet klarte å løse spørsmålet om hvem som skal finansiere studier og livsopphold.

Boks 3.4 Kompetansepluss

Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) startet som en prøveordning med å gi tilskudd til opplæring i lese-, skrive- og regneferdigheter og digitale ferdigheter, og ble etablert som en permanent ordning i 2011. Målet med programmet er å hindre at noen støtes ut av arbeidslivet på grunn av manglende grunnleggende ferdigheter. Navnet er senere endret til Kompetansepluss. Kompetanse Norge forvalter ordningen. Siden 2013 er det registrert om lag 75 000 kursdeltakere.

Programmet har blitt evaluert en rekke ganger. En viktig lærdom fra Kompetansepluss er at arbeidstakere som har kort utdanning, ikke nødvendigvis ser nytten av slik opplæring eller melder seg på kurs selv. Arbeidsgivere og tilbydere må derfor jobbe med å motivere potensielle deltakere og sørge for at opplæringen skjer på arbeidsplassen og er direkte relevant for jobben deres.

Evalueringene viser at deltakerne opplever at kurset har gitt dem bedre ferdigheter, eller at de leser og skriver eller bruker digitale verktøy mer etter kurset.¹ Virksomhetene som har hatt ansatte på kurs, trekker blant annet frem bedre kommunikasjon og samarbeid mellom ansatte, nye produksjonsløsninger og økt vektlegging av helse, miljø og sikkerhet som positivt for virksomheten. Noen mener også at kursene har ført til nedgang i sykefravær.

¹ For en oppsummering av evalueringene av Kompetansepluss, se Sønnesyn 2014.

ning og opplæring. I tiden etter den første kompetansereformen konsentrerte derfor utdanningsmyndighetene seg om å utforme tiltak rettet mot personer med lite utdanning og svake lese- og regneferdigheter. Programmet *Basiskompetanse i arbeidslivet* (BKA) ble opprettet i 2006 og fikk senere navnet Kompetansepluss (se boks 3.4).

3.3 Erfaringer fra reformer i andre land

Flere land har de siste tiårene innført mer offensive satsinger for å stimulere til læring i arbeidslivet enn de vi har i Norge. En del av ordningene som andre land har innført, er evaluert. Dette gjør

at vi kan lære av erfaringene, selv om disse erfaringene ikke alltid er direkte overførbare til Norge.

Opplæringsfond

Opplæringsfond finansiert av arbeidslivet selv finnes i mange land, blant annet i Frankrike, Tyskland og Storbritannia. Fondene er som regel lov- pålagt og etablert i offentlig regi. I Finland betaler arbeidstakere og arbeidsgivere inn til et fond som finansierer lønnskompensasjon for arbeidstakere i utdanningspermisjon. Ordningen er evaluert, og resultatene tyder på at den bidrar til økt mobilitet i privat sektor og blant lavt utdannede, men ikke til økt sysselsetting. Evalueringen anbefaler å målrette ordningen mot arbeidstakere som er utsatt for automatisering.¹⁰

Danmark er antakelig det landet som har størst utbredelse av opplæringsfond. Blant annet betaler alle arbeidsgivere en del av arbeidsgiveravgiften til «voksen- og etteruddannelse» – VEU-bidraget – inn i et fond som benyttes av virksomheter til å finansiere vikar eller lønnsgodtgjørelse for ansatte som deltar i AMU-kurs.¹¹ I tillegg har enkeltbransjer egne fond der arbeidstakere blant annet kan søke om støtte til livsopphold under utdanning. Til tross for disse gode ordningene er det fortsatt vansker med å nå ut til ansatte som ikke har høyere utdanning. I 2017 inngikk myndighetene, arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden i Danmark en trepartsavtale om etter- og videreutdanning. Avtalen har blant annet et punkt om tilbakebetaling av ubrukte VEU-midler til arbeidsgivere. De tre partene er også enige om å etablere en nasjonal plattform. Denne skal fungere som én inngang til alle tilbud om kompetanseutvikling og til alle tjenester virksomheter og enkeltpersoner kan benytte seg av når de skal investere i kompetanse.

Digital plattform i Skottland

Skotske myndigheter har tatt et samlet grep om kompetansepolitikken gjennom etableringen av et tverrsektorielt organ, Skills Development Scot-

land (SDS). SDS tilbyr et bredt spekter av tjenester, fra karriereveiledning i skolene, karrieresentre over hele landet og støtte til arbeidssøkere, lærlinger og arbeidsgivere. SDS driver en helhetlig tjeneste som tilbyr både ansikt-til-ansikt-veiledning ved karrieresentre, og netjtjenester. SDS har etablert nettstedet My World of Work, et karriereveiledningsnettsted som retter seg mot alle som ønsker hjelp og informasjon om utdannings-, karriere- og jobbmuligheter. Nettstedet er tilpasset ulike brukergrupper: elever og ungdom, foreldre, uteksaminerte kandidater, personer som ønsker å skifte karriere, arbeidsledige, skoler og virksomheter. My World of Work har innhold både for den som skal planlegge sin karriere, og for dem som jobber med å hjelpe dem som skal planlegge og ta valg. Nettstedet har en telefontjeneste, men ingen e-post- eller chat-tjeneste. En brukerundersøkelse fra 2017 viser at ni av ti er fornøyde med tjenesten.

Statlige subsidier i England

Statlige kompetanseutviklingspakker til næringslivet rettet mot lavt kvalifiserte sysselsatte har vært forsøkt i blant annet England. England Employer Training Pilots (ETP) besto av subsidiert utdanning og permisjon med lønn for arbeidstaker, lønnskompensasjon for arbeidsgiver i opptil 70 timer og rådgivning til ansatte og arbeidsgivere. Tiltaket dekket rundt en tredel av de sysselsatte i England i perioden 2002–2004. Evalueringen konkluderer med at tiltaket var dårlig utformet og derfor ikke hadde noen effekt på deltakelse i opplæring. Tiltaket førte dermed til at staten tok over kostnadene som virksomhetene tidligere hadde stått for. Det neste initiativet som ble prøvd ut i England, Train to Go (TTG), omfattet opplæring også på videregående nivå. Tiltaket er ikke evaluert på samme måte, men analysene som ble gjort, tydet på at det hadde liten effekt. Hele 1,4 mill. deltakere har mottatt støtte, men dårlig gjennomføring av tiltaket fra statsforvaltningens side skal ha medført at TTG ble lagt ned i 2010.¹²

Tilpassede studiestøtteordninger i Sverige og Danmark

Både de svenske og de danske studiestøtteordningene er bedre tilpasset sysselsattes behov enn ordningene i Lånecassen. Sveriges ordning har flere typer tilpasninger som skal gjøre at voksne

¹⁰ Kauhanen 2018.

¹¹ Arbeidsmarkedsutdanninger (AMU) er korte og fleksible kompetanseutviklingstilbud som er rettet mot fagarbeidere og ufaglærte, både dem som er i arbeid, og arbeidsledige. AMU kan være både kurs og videreutdanning som gir formell kompetanse. Størstedelen av tilbudene er kortvarige. Det er partene i arbeidslivet som definerer hvilke tilbud som skal utvikles, og staten som lyser ut tilbudene gjennom anbud hvert femte år. Staten betaler også for drift av tilbudene.

¹² Abramovsky mfl. 2011, BIS 2011, House of Commons Committee of Public Accounts 2010.

kan veksle mellom jobb og utdanning. I Sverige kan arbeidstakere over 40 år få 40 ekstra uker med støtte dersom personen trenger ny eller mer utdanning for å være relevant på arbeidsmarkedet. Det er også mulig å søke om tilleggslån på rundt 30 000 kroner hvis man er over 25 år og tjente mer enn om lag 175 000 kroner det foregående året. Lånet kommer i tillegg til den ordinære studiestøtten på omtrent 100 000 kroner i året.

De danske studiestøtteordningene er også mer tilpasset sysselsatte enn det Lånekassens ordninger er. I Danmark kan man få et langt større beløp som stipend enn i både Norge og Sverige. Det innebærer at dansker har mindre behov for å ta opp lån, og de møter heller ikke noen aldersbegrensninger for å få støtte. Stipendinntekten blir imidlertid skattlagt, noe som gjør at forskjellen i faktisk støtte fra stipend blir mindre.¹³

Kupongordninger

Kuponger som kan brukes til å betale for opplæring (vouchers), er innført i flere land, enten i fullskala eller som forsøksordninger. Formålet med å gi subsidiene direkte til arbeidstaker er blant annet å unngå at arbeidsgivere gjør en uheldig siling av hvem som får tilgang til opplæring, ut fra samfunnsmessige behov. Resultatene fra evalueringer av kupongordninger spriker. Det kan se ut til at fagarbeidere har best utbytte av slike ordninger, men at det er de høyt utdannede som i størst grad benytter seg av dem.¹⁴

Tyskland har lang erfaring med slike ordninger. En ordning rettet mot arbeidstakere med lav utdanning og arbeidstakere over 45 år i bedrifter med under 250 ansatte ble innført i 2006. Formålet var å øke kompetansen til arbeidstakere som er sårbare for ledighet. Evalueringen viser at ord-

ningen førte til at sysselsettingen økte med 2,5 prosentpoeng, i hovedsak fordi kupongordningen fører til utsatt avgang fra arbeidsstyrken.¹⁵

I Sveits gjennomførte myndighetene en eksperimentell utprøving av kuponger i 2005. Evalueringen viser at tiltaket økte deltakelsen i opplæring og hadde positive arbeidsmarkedseffekter for noen grupper.¹⁶ Mens det var høyt utdannede som responderte mest på tilbudet, var det personer med yrkesfaglig utdanning som hadde best arbeidsmarkedseffekt av å delta. Forskerne mener derfor at kupongordninger bør målrettes mot utvalgte grupper.

Læringskontoer

Læringskontoer er gjerne basert på at myndigheter og arbeidsgivere setter inn penger på en konto som arbeidstakeren kan bruke til opplæring som den enkelte er motivert for og mener er nyttig. Varianter av slike ordninger har blitt innført i Singapore, Frankrike, Nederland og England. Evalueringer¹⁷ fra Nederland og England viser at arbeidsgiver ofte fikk større innflytelse på valg av opplæring enn det som var tenkt. Midlene ble i mange tilfeller brukt til å finansiere opplæringsaktiviteter i regi av arbeidsgiver, og bidro dermed ikke til å utløse nye aktiviteter. I Nederland var det også en utfordring at offentlige utdanningsinstitusjoner hadde problemer med å tilby relevant utdanning, og at midlene var for begrenset til å finansiere tilbud i det private markedet. I England førte tiltaket til en oppblomstring av tilbud fra private tilbydere. Bekymring over kvaliteten på disse tilbudene fikk myndighetene til å legge ned ordningen.

¹³ EVU-utvalget 2018.

¹⁴ Tomini mfl. 2016.

¹⁵ Singer & Toomet 2013.

¹⁶ Schwerdt mfl. 2012.

¹⁷ Renkema 2006, Thursfield 2002.

Boks 3.5 Hovedinntrykk fra de regionale innspillskonferansene

Kunnskapsdepartementet og Kompetanse Norge arrangerte flere regionale innspillsmøter om kompetansereformen i løpet av høsten 2018. Innspillsmøtene ble arrangert på Gjøvik, i Mo i Rana, i Stavanger, i Kristiansand, i Bergen og i Tromsø. Målet med innspillsmøtene var å få innspill fra virksomheter, utdanningsinstitusjoner, videreutdanningsstudenter, fylker og andre aktører.

Den tydeligste tilbakemeldingen fra deltakerne på innspillsmøtene er at arbeidslivet har behov for korte, relevante og fleksible tilbud som kan kombineres med jobb. Deltakerne ga eksempler på hva som hindrer utdanningssystemet i å lage slike tilbud i dag, og hva som skal til for at slike tilbud skal brukes i arbeidslivet.

For at arbeidslivet skal investere mer i kompetanseutvikling, er anbefalingene at

- virksomhetene skaffer seg oversikt over egne behov for kompetanse, og at de klarer å formidle hva slags kompetanse de trenger
- virksomhetene selv utvikler planer og strategier for å utvikle de ansattes kompetanse, og at de dyrker frem en kultur for læring på arbeidsplassen
- virksomheter bør være med på å utvikle relevante tilbud
- mindre bedrifter bør gå sammen med andre i samme bransje om å definere kompetansebehov og samarbeide med utdanningsinstitusjoner, gjerne med støtte fra bransjeforeninger eller fra fylkeskommunene
- partene i arbeidslivet bør være pådrivere for kompetanseutvikling og bistå med kartlegging av kompetansebehov og i utvikling av nye tilbud

- bedrifter må få insentiver eller finansieringsordninger som gjør det mer lønnsomt å investere i de ansattes kompetanse

For at den enkelte skal ha bedre muligheter til å lære hele livet, er anbefalingene at

- det må bli bedre muligheter for voksne som vil ta et fagbrev eller et nytt fagbrev
- det må være gode overgangsordninger mellom fag- og yrkesopplæring og fagskoleutdanning og mellom fagskoleutdanning og utdanning ved universiteter og høyskoler
- Lånekassen bør endres og tilpasses også voksne i arbeidslivet

For at utdanningssystemet skal lage fleksible tilbud, er anbefalingene at

- utdanningsinstitusjonene må ha bedre oversikt over hva som er arbeidslivets etterspørsel etter kompetanseutvikling, og hva de kan bidra med
- universiteter og høyskoler bør samarbeide med arbeidslivet og utvikle en kultur der det å tilby fleksible tilbud til arbeidslivet er en viktig del av deres oppgave.
- hindringene som institusjonene møter i dagens regelverk, må bygges ned, blant annet opplever universiteter og høyskoler at regelverket rundt hva de kan ta betalt for, er uklart
- fagskoler må få anledning til å lage korte utdanningstilbud
- staten må gi bedre rammebetingelser for å opprette nye videreutdanningstilbud
- fylkeskommunene må koble sammen arbeidslivet og utdanningsinstitusjonene i sin region

Del II
Tiltakene



Figur 4.1

4 Tiltak for å stimulere til mer etterspørsel etter kompetanseutvikling

For å gi alle muligheter til å lære hele livet og for å tette kompetansegapet er det behov for tiltak på tre områder. For det første må den enkelte og virksomhetene etterspørre og ønske å investere i kompetanseutvikling. For det andre må utdanningssystemet være åpent for livslang læring og ha mulighet til å tilby fleksible videreutdanninger. For det tredje må det være gode koblinger mellom dem som tilbyr kompetanseutvikling, og dem som etterspør. Dette kapitlet presenterer tiltak innenfor det første området, det vil si tiltak som skal stimulere til mer etterspørsel etter kompetanseutvikling fra den enkelte og fra virksomhetene.

I NOU 2019:12 *Lærekraftig utvikling* peker EVU-utvalget på at tilbudet av arbeidslivsrettede og fleksible opplærings- og utdanningstilbud er mangelfullt, og at det ikke treffer arbeidslivets behov i tilstrekkelig grad. Kontakten mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet er ofte for svak til at tilbyderne klarer å fange opp arbeidslivets behov raskt nok. Utdanningsinstitusjonene opplever at det mangler en kilde til finansiering av fleksible tilbud. Utvalget anbefaler et markedsbasert system der beslutningene om hva som tilbys, tas lokalt, i et samspill mellom individer, arbeidsgivere og tilbydere. Hovedanbefalingen for å bedre tilbudssiden er et statlig program for å delfinansiere utvikling og drift av tilbud, jf. boks 4.2.

EVU-utvalget peker også på at det er grunn til å tro at etterspørselen etter livslang læring er lavere enn ønskelig ut fra et samfunnsperspektiv. Siden deler av gevinsten ved å investere i kompetanse tilfaller andre enn de som betaler for dem, vil individer og virksomheter investere mindre i kompetanse enn det som er ønskelig sett fra samfunnets perspektiv. Utvalget peker på at mangel på finansieringsmuligheter, kortsiktighet og lav risikovilje også kan bidra til at etterspørselen blir for lav. For å stimulere til økt etterspørsel anbefaler EVU-utvalget at myndighetene prøver ut insentivordninger for individer og bedrifter.

Regjeringen vil prioritere å stimulere enkeltpersoner til å investere mer i kompetanseutvikling. Fordi vi har en sammenpresset lønnsstruk-

tur i Norge, har enkeltpersoner svakere insentiver til å investere i egen kompetanse enn virksomheter har til å investere i å utvikle kompetansen til sine ansatte.¹ Det er derfor behov for tiltak som gjør det mer attraktivt for den enkelte å investere tid og penger i egen kompetanse.

For enkeltpersoner som ønsker mer utdanning, kan bedre muligheter for finansiering bidra til at de investerer i mer utdanning. Selv om den enkelte kun reduserer stillingen sin med en liten del, kan dette utgjøre et betydelig inntektstap som gjør det vanskelig å studere ved siden av jobb. Lånekassens ordninger har inntil nylig først og fremst vært rettet mot unge fulltidsstudenter og har vært lite tilpasset behovene til sysselsatte med huslån og forsørgeransvar. For den delen av befolkningen som er motivert for mer utdanning – og da særlig høyt utdannede – kan bedre muligheter til å få studielån utløse mer kompetanseutvikling.

Ufaglærte og fagarbeidere har større risiko enn høyt utdannede for å bli støtt ut av arbeidsmarkedet på grunn av mangelfull eller utdatert kompetanse. Internasjonale erfaringer kan tyde på at målrettede tiltak i form av kupongordninger eller stipendordninger kan være veien å gå for å utløse kompetanseutvikling blant fagarbeidere eller ufaglærte. På grunn av usikkerhet om effektene av slike ordninger bør de prøves ut i liten skala før de eventuelt innføres permanent.

Virksomheter har i dag relativt gode insentiver til å investere i kompetanseutvikling. Samtidig er det en utfordring for arbeidslivet å finne relevante tilbud, og det er en utfordring for utdanningsinstitusjonene å skaffe oversikt over etterspørselen. Regjeringen vil stimulere etterspørselen etter kompetanseutvikling i virksomheter gjennom Kompetanseprogrammet, som er et etterspørselsstyrt program som skal skape flere fleksible tilbud tilpasset arbeidslivets behov.

Et grunnleggende prinsipp for kompetansereformen er at tiltak må være samfunnsøkonomisk

¹ Samfunnsøkonomisk analyse 2018a, side 23–24.

Boks 4.1 Hovedforslag fra Livsoppholdsutvalget

Regjeringen satte ned Livsoppholdsutvalget i mai 2017. Utvalget ble ledet av Oddbjørn Raaum, og det avga sin utredning NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Finansiering av livsopphold* i november 2018. Utvalget har utredet løsninger og modeller for inntektssikring, slik at flere voksne kan ta opplæring på grunnskolenivå og videregående nivå.

Utvalgets fire hovedforslag:

1. Dagpenger ved grunnskole og videregående opplæring

Utvalget foreslår at arbeidsledige skal kunne kombinere mottak av dagpenger med redusert sats og opplæring på heltid med sikte på fullføring av grunnskole og/eller videregående opplæring, uten krav om å være disponibel for arbeidsmarkedet.

2. Lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon

Utvalget anbefaler at det prøves ut en ordning med lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon, for personer som oppfyller kriteriene for utdanningspermisjon, og som jobber i privat bedrift med færre enn 50 ansatte.

3. Endringer i Lånekassen

Utvalget foreslår endringer i Lånekassen med mål om å forbedre og tilpasse vilkårene

for utdanningsstøtte til voksne som tar grunnskole eller videregående opplæring (grunnopplæring). Utvalget foreslår å løfte ut voksne elever i grunnopplæringen som en egen gruppe i forskriften om utdanningsstøtte for å tilpasse fleksibiliteten til nye opplæringsformer på nett og i moduler. Utvalget foreslår å øke stipendandelen til 60 prosent for voksne i grunnopplæringen og gi dem tilbud om inntektsavhengig tilbakebetaling. Utvalget foreslår å gjennomføre en systematisk utprøving av 70 og 80 prosent stipendandel og tilleggs lån for målgruppen.

4. Ny grunnskolestønad

Utvalget foreslår en ny grunnskolestønad for voksne uten fullført grunnskoleopplæring. Utvalget foreslår at det etableres en kommunal grunnskolestønad på 2G årlig ved fulltids opplæring. Mange i denne gruppen har gjennomført introduksjonsprogrammet, og da gjerne for en tid tilbake, uten å ha fått fullført grunnopplæringen. Grunnskolestønnen vil gi kommunene mulighet til å målrette livsoppholdsyttelsen mot skolegang og mot å øke kompetansen blant innbyggerne.

lønnsomme. For at en investering i kompetanse skal være samfunnsøkonomisk lønnsom, må avkastningen overstige kostnadene. En forutsetning for dette er at tiltaket det investeres i, utløser kompetanseutvikling som ellers ikke ville ha skjedd. Det er viktig å unngå at betydelige deler

av statens investering bare fortrenger privat investering og dermed ikke utløser mer kompetanseutvikling totalt. Potensielt dyre ordninger må derfor prøves ut og evalueres for å avdekke om de har samfunnsøkonomisk nytte.

Boks 4.2 Hovedforslag fra Etter- og videreutdanningsutvalget

Regjeringen satte ned Etter- og videreutdanningsutvalget i mars 2018. Utvalget ble ledet av Simen Markussen, og det avga sin utredning NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurranseevne* i juni 2019. Utvalget hadde i oppgave å vurdere behov for etter- og videreutdanning, om utdannings-systemet er i stand til å imøtekomme disse behovene, og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode.

Utvalgets forslag:

1. Styrket tilbud av utdanning og opplæring definert av arbeidslivets behov

Utvalget foreslår flere endringer som skal gi et bedre tilbud som er tilpasset arbeidslivet. Hovedforslaget er et program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging som har som mål å identifisere behov, utvikle tilbud og finansiere gjennomføringen av opplæringstilbud, innenfor både videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning og ikke-formell opplæring av høy kvalitet. I tillegg til dette programmet foreslår utvalget endringer i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler som skal stimulere til arbeidslivsrelevante tilbud og økte muligheter for egenbetaling i høyere utdanning, og endringer for å gjøre fagskoleutdanning mer fleksibel og tilpasset arbeidslivets behov.

2. Bedre kvalitet gjennom støtte til utvikling og forsterket kvalitetskontroll

Utvalget er opptatt av at innholdet og kvaliteten på kompetanseutviklingen må være

god, og at det er behov for bedre kvalitetssikring av ikke-formell opplæring dersom slik opplæring skal få støtte fra det offentlige. Utvalget foreslår blant annet

- en godkjenningsordning for ikke-formell opplæring
 - en støtteordning for tilbydere som ønsker å digitalisere utdanningstilbud
3. Økt tilgang til utdanning og opplæring

Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal gjøre læring tilgjengelig for flest mulig, blant annet

 - flere endringer i Låneplassen som skal gjøre den mer tilpasset livslang læring
 - utprøving av tilskudd til individer og bedrifter
 - utvidede utdanningsmuligheter for mottakere av dagpenger og sykepenger
 - utredning av hvordan systemet for realkompetansevurderinger kan forbedres
 - fritt opptak til enkeltemner ved universiteter og høyskoler
 - eksamensrett til betalende studenter uten generell studiekompetanse
 - utvidet rett til videregående opplæring
 4. Økt regionalt ansvar for koordinering og mobilisering

Utvalget mener at flere av tiltakene bør ha en regional dimensjon som gjenspeiler at Norge er et land med en næringsstruktur og geografi som gjør at tilgangen til kompetanse ikke er like god i hele landet. Blant annet foreslår utvalget økt støtte til regionalt arbeid med koordinering og mobilisering.

4.1 Gjøre ordningene i Låneplassen mer fleksible

Låneplassens utdanningsstøtteordninger er ett av statens viktigste virkemidler for å sørge for at alle har mulighet til å ta utdanning utover grunnskole. Ordningene i Låneplassen har først og fremst vært rettet mot unge elever og studenter. Regjeringen ønsker at også voksne i jobb som trenger mer utdanning, kan benytte seg av ordningene i Låneplassen, og har derfor gjort endringer i ordningene i 2020.

Arbeidslivet har selv ansvaret for kompetanseutvikling som er nødvendig for virksomheten. Selskaper som ønsker å videreutdanne seg for å skaffe seg en ny jobb, eller som vil omstille seg til et nytt yrke, vil ofte måtte finansiere denne utdanningen selv. For voksne som er i jobb, kan tap av inntekt i en utdanningsperiode og høye studieavgifter på en del studier gjøre at mange ikke har råd til å videreutdanne eller omskolere seg. Regjeringen gjør ordningene i Låneplassen mer fleksible og bidrar slik til at også voksne i jobb får råd til å ta mer utdanning dersom de har behov for det.

Boks 4.3 Hvem vil ha nytte av de nye fleksible ordningene i Lånekassen?

Erik er 28 år og ønsker å ta et universitetsfag på 7,5 studiepoeng på ett semester kombinert med full jobb. Dette tilsvarer 25 prosent av fulltidsutdanning. Han har dermed rett til 25 prosent av satsen for basislån i studieåret 2020–2021 – 14 036 kroner. Hvis Erik betaler studieavgift, vil han i tillegg ha rett til 25 prosent av satsen for lån til skolepenger – 8326 kroner. Tidligere ville ikke Erik hatt rett til lån og stipend til denne utdanningen.

Maria er 35 år og ønsker å bytte jobb. Hun velger fagskoleutdanning på fulltid i ett år for å bli raskest mulig ferdig, og jobber deltid ved siden av. I studieåret 2020–2021 kan Maria få 123 519 kroner i basislån og 100 000 kroner i tilleggs lån, mot tidligere 123 519 kroner i basislån.

Turid er 49 år og ønsker å ta et årskurs på deltid over to år med 50 prosent av fulltidsutdanning. Fra tidligere utdanning har hun et studielån på 300 000 kroner. Til denne utdanningen har Turid rett til å låne maksimalt 175 000 kroner, mot tidligere maksimalt 50 000 kroner. Lån som kan gjøres om til stipend, kommer i tillegg.

Mer fleksible ordninger gjør det mulig for voksne å få et høyere lånebeløp som er tilpasset voksnes utgifter. Det blir også lettere å få støtte fra Lånekassen til deltidsutdanninger. I tillegg innføres en gunstigere beregningsmåte for lån og stipend til deltidsutdanning. I takt med at folk må stå lenger i jobb, får de som er over 45 år, bedre betingelser for å ta opp lån i Lånekassen.

Regjeringen vil også vurdere andre endringer for å tilpasse ordningene i Lånekassen til fremtidens arbeidsliv. Strukturen i utdanningsstøtteordningen må tilpasses til et arbeidsliv hvor man går inn og ut av utdanning.

Både EVU-utvalget i NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling* og Livsoppholdsutvalget i NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring* har pekt på begrensninger i utdanningsstøtteordningen som gjør den lite egnet for læring hele livet. De som kombinerer jobb og utdanning eller tar en ny utdanning i voksen alder for å kunne stå lenger i jobb, har ikke god nok tilgang til finansiering gjennom Lånekassen. Begge utvalgene anbefaler

en rekke endringer i Lånekassens ordninger (se boks 4.1 og boks 4.2).

Livsoppholdsutvalget foreslår å heve stipendandelen fra 40 til 60 prosent for voksne i videregående opplæring. Økt stipendandel vil styrke den private gevinsten av å ta grunnopplæring, og samtidig vil den enkelte få et lavere lån. Mer stipend vil ikke bidra til at den enkelte har mer å rutte med i utdanningsperioden. Derfor anbefaler utvalget at det også skal være mulig å kombinere økt stipendandel med tilleggs lån. Økt stipendandel vil være enkelt å forstå og kan påvirke motivasjonen til å fullføre.

Utvalget mener det kan være vanskelig å avgjøre på forhånd hvor stor stipendandelen må være for å utløse høyere deltakelse i opplæring. Utvalget forventer imidlertid at høyere stipendandel og tilleggs lån vil senke barrieren mot å delta. Siden stipendet vil tilfalle også dem som uansett ville valgt å delta, må staten vurdere kostnaden ved tiltaket opp mot gevinsten av at flere deltar i opplæring. Utvalget anbefaler derfor å prøve ut hvor følsom målgruppen er for endringer i stipendandelen gjennom forsøk.

Både Livsoppholdsutvalget og EVU-utvalget har flere forslag for å gjøre Lånekassens ordninger mer tilpasset læring hele livet. Begge NOUene har vært på høring. Det er bred støtte til forslagene blant høringsinstansene. Noen høringsinstanser erfarer at voksne og innvandrere vegrer seg for å ta opp lån i Lånekassen til opplæring på nivå med grunnskole og videregående skole, og at en høy andel misligholder lån til grunnopplæring. Flere mener at omgjøring av lån til stipend vil motivere til gjennomføring.

Forslaget om tilleggs lån, som skal motvirke at deltakelse i utdanning velges bort fordi nåværende inntekt blir vesentlig redusert, møter noen motforestillinger på grunn av kravet om at søkerne må være over 30 år. Enkelte høringsinstanser mener at aldersgrense ikke er noen god idé, eller foreslår en annen aldersgrense. De samme motforestillingene reises i forbindelse med forslaget om å avvikle krav om fullføring av grad for å få fullt stipend for personer over 35 år.

Regjeringen sørget i statsbudsjettet for 2019 for noen mindre tilpasninger i utdanningsstøtteordningen for at det skulle være enklere for voksne å ta videregående opplæring. Regjeringen åpnet også for rett til lån og stipend for lastebilsjåførutdanning ved godkjente trafikkskoler. Se Prop. 1 S for 2019 for Kunnskapsdepartementet. Disse endringene ble innført i 2019.

Med statsbudsjettet for 2020 har regjeringen innført flere tilpasninger i utdanningsstøtteordnin-

gen (se Prop. 1 S for 2020 for Kunnskapsdepartementet):

- Tilleggs lån til livsopphold for voksne: Voksne har flere økonomiske forpliktelser enn unge og kan derfor trenge et høyere beløp. Tilleggs lån vil være en mulighet for personer som er 30 år eller eldre i universitets- og høyskoleutdanning, fagskoleutdanning og videregående opplæring. Det vil også gjelde for personer som forsørger barn og selv er 18 år eller eldre, og som tar annen utdanning enn grunnskoleopplæring. Tilleggs lånet vil ikke kunne gjøres om til stipend.
- Avvikling av den nedre grensen for deltidsutdanning på 50 prosent av fulltidsutdanning: Endringen vil gjøre det enklere å ta korte videreutdanninger sammen med jobb. For eksempel vil man da kunne få lån når man tar 30 studiepoeng (tilsvarende 50 prosent studiebelastning på fulltid) over to år, i stedet for å måtte ta det innen ett år.
- Gunstigere beregningsmåte for lån og stipend til deltidsutdanning: Beløpet man mottar, skal følge den reelle studiebelastningen.
- Aldersgrensen for når utdanningslånet skal være tilbakebetalt, blir hevet fra 65 til 70 år: Dette medfører bedre betingelser for å ta opp lån for personer som er over 45 år. Parallelt blir aldersgrensen for når lånebeløpet kan bli redusert hevet, fra 45 til 50 år.

Disse tilpasningene følger opp noen av EVU-utvalgets og Livsoppholdsutvalgets konkrete anbefalinger. Tiltakene gjør Lånekassens ordninger mer fleksible, slik at utdanningsstøtteordningene kan komme flere til gode. Mer fleksibilitet for alle betyr at også førstegangsstudenter som følger et mer utradisjonelt utdanningsløp, som for eksempel toppidrettsutøvere og småbarnsforeldre, kan få bedre tilgang til utdanningsfinansiering.

Regjeringens målsetting er at utdanningsstøtteordningene i Lånekassen skal bli enda mer fleksible. Ordningene som Lånekassen forvalter, må være tilpasset både unge studenter som tar sin første utdanning, og voksne som trenger videreutdanning, eller som må omskolere seg og tar korte modulerte utdanninger. Utdanningsstøtteordningene bør utvikles parallelt med resten av utdanningssystemet blir mer fleksibelt, for å få til varige endringer.

Både EVU-utvalget og Livsoppholdsutvalget har pekt på hindringer i dagens ordninger som gjør at det er et stykke igjen før utdanningsstøtteordningen speiler det utdanningstilbudet vi har i dag. Høringsinstansene til de to NOU-ene gir bred

tilslutning til at utdanningsstøtteordningene bør videreutvikles i tråd med behovet for livslang læring i arbeidslivet. Begge utvalgene peker for eksempel på at den maksimale tidsrammen for rett til lån og stipend bør gi bedre betingelser for deltidsutdanning og for kombinasjonen av videregående opplæring og universitets- og høyskoleutdanning. Utvalgene viser også til at modulstrukturert opplæring krever en annen innretning av minstekravet om varighet av en utdanning enn i dag. Regjeringen mener det er viktig at enkeltpersoner får bedre muligheter til å investere i egen kompetanse, også når de har boliglån og forsørgeransvar.

Livsoppholdsutvalget mener at staten i større grad bør ta regningen dersom flere skal ta eller fullføre grunnopplæring. For den enkelte er gevinsten av å velge mer utdanning mindre sikker enn gevinsten for samfunnet ved at flere kommer i arbeid. Regjeringen vil vurdere Livsoppholdsutvalgets forslag om utprøving av høyere stipendandel for et utvalg av voksne i videregående opplæring for å avdekke hvilke effekter dette kan ha på rekruttering til utdanning og arbeid.

4.1.1 Tiltak

Regjeringen har

- åpnet for å gi tilleggs lån til livsopphold for voksne i utdanning
- avviklet minstekrav om at deltidsutdanning må være minst 50 prosent av fulltidsutdanning for å gi rett til lån og stipend
- endret beregningsmåten for lån og stipend ved deltidsutdanning
- hevet aldersgrensene for når lån må være betalt tilbake, til 70 år og for når lån kan bli redusert, til 50 år
- gjort mindre endringer som gjør det lettere for voksne å ta videregående opplæring

Regjeringen vil

- fortsette arbeidet med å gjøre utdanningsstøtteordningen mer fleksibel og tilpasset livslang læring, herunder for voksne som tar videregående opplæring

4.2 Kompetanseprogrammet

Vi har en lang vei å gå fra et system der vi primært lærer først og jobber etterpå, til et system der vi fortsetter å lære hele livet gjennom. Som et ledd i

en langsiktig strategi for å sørge for at ingen går ut på dato som følge av manglende kompetanse, har regjeringen etablert Kompetanseprogrammet. Kompetanseprogrammet skal raskt skape flere nye fleksible tilbud som kan være med på å tette kompetansesgapet i arbeidslivet. Gjennom programmet skal regjeringen også sette i gang med utprøvinger av tiltak som kan øke etterspørselen etter kompetanseutvikling.

Som en del av kompetansereformen har regjeringen satt i gang ordninger som skal stimulere til flere fleksible tilbud. I 2018 satte regjeringen i gang en ordning med tilskudd til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse. I 2019 etablerte regjeringen treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling. Regjeringen har innlemmet disse ordningene i Kompetanseprogrammet fra 2020. Det innebærer en samordning og styrking av innsatsen for å utvikle tilbud som treffer arbeidslivets behov. Kompetanseprogrammet vil også gi rom for å prøve ut insentivordninger for å stimulere etterspørselen etter livslang læring. I tillegg har regjeringen opprettet et program for fleksible utdanningstilbud i høyere utdanning i Diku, jf. kap. 5.1.2.

EVU-utvalgets rapport har vært på høring. Et flertall av høringsinstansene er positive til at det opprettes et program slik utvalget foreslår. Mange mener også det er en god idé å prøve ut insentivordninger.

Kompetanseprogrammet er en oppfølging av anbefalinger fra EVU-utvalget og disponerer i 2020 totalt 97 mill. kroner. De tre områdene som finansieres gjennom programmet i 2020, er nærmere omtalt nedenfor. Programmet vil gradvis kunne åpnes for nye politiske prioriteringer.

4.2.1 Organisering og styring av Kompetanseprogrammet

Kompetanseprogrammet er et virkemiddel som berører mange aktører, og som krever god involvering for å skape et robust og relevant program. Partene i arbeidslivet er naturlige og sentrale aktører i videreutviklingen av programmet, sammen med representanter fra utdanningsinstitusjonene. Kompetanse Norge forvalter programmet og fungerer som sekretariat.

Regjeringen ønsker å etablere en varig og stabil struktur for Kompetanseprogrammet. Kunnskapsdepartementet vil derfor bruke Kompetansepolitisk råd som strategisk rådgiver for utviklingen av programmet. Relevante representanter for utdanningsinstitusjonene kan inviteres inn i diskusjonen dersom disse ikke er medlem av rådet.

Kompetanseprogrammet vil ha tre programområder i 2020:

- programområde 1: tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud
- programområde 2: treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling
- programområde 3: utprøving av insentivordninger for livslang læring

Partene i arbeidslivet vil være involvert i programområdene på ulike måter. For fleksible videreutdanningstilbud videreføres ordningen med faglig råd som ble innført i 2018. For bransjeprogram opprettes det programområdestyrer for hvert bransjeprogram. Sekretariatet i Kompetanse Norge vil tilrettelegge for beslutninger i hvert bransjeprogram gjennom å utforme utlysninger og innstillinger for tildeling av midler.

Utprøving av insentivordninger krever forberedelse, og kostnadene er derfor lave i oppstartsfasen, men de øker betraktelig når forsøkene er i gang. At kostnadene til forsøk vil variere, er en av grunnene til at det er viktig med fleksibilitet mellom programområdene i Kompetanseprogrammets budsjett.

Det kan være aktuelt å utvide Kompetanseprogrammet med nye programområder, som utviklingsprosjektet Kompetansepiloter, se kap. 6.2.5. Kompetanseprogrammet skal også kunne brukes av andre departementer som ønsker å satse på kompetanseutvikling for sin sektor.

Kompetanseprogrammet kan oppskaleres for å møte akutte behov i arbeidslivet. I forbindelse med korona-krisen vil regjeringen opprette flere treparts bransjeprogrammer for kompetanseutvikling, jf. punkt under. Det er også satt av 50 mill. kroner som skal gå til en utlysning av midler til å oppskalere eksisterende digitale tilbud slik at ledige kan komme raskt i gang med kompetanseutvikling. Dette vil være en felles utlysning fra Kompetanse Norge og Diku. I tillegg skal 20 mill. kroner gå til å åpne opp relevante tilbud ved universiteter og høyskoler for permitterte og ledige.

4.2.2 Programområde 1 – tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud

Kompetanseprogrammet vil inneholde utlysninger av tilskudd til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud. Målet med tilskuddet er at universiteter, høyskoler og fagskoler utvikler flere fleksible utdanningstilbud, slik at virksomheter og enkeltpersoner får bedre tilgang til fleksibel og arbeidsrelevant videreutdanning.

Universiteter, høyskoler og/eller fagskoler kan gå sammen med to eller flere virksomheter

om å søke om midler til å utvikle videreutdanning. Det er et krav at videreutdanningen må være mulig å kombinere med tilnærmet full jobb.

Utlysningene av tilskudd gjennom Kompetanseprogrammet skal bygge på erfaringene med ordningen med tilskudd til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse som ble etablert i 2018, jf. boks 4.4. Utlysningene i 2018 og 2019 var avgrenset til tilbud innenfor digitalisering og digital kompetanse. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at tilbudet av fleksible videreutdanninger med relevans for digitalisering er lite ved norske universiteter, høyskoler og fagskoler. Det er få som tar en videreutdanning

innenfor fag som for eksempel informasjons- og datateknologi.

Det er fortsatt behov for flere tilbud innenfor digital kompetanse. Særlig er det behov for å bygge opp et tilbud innenfor IKT-sikkerhet. Dette er et kritisk kompetansebehov for samfunnet. I januar 2019 la regjeringen frem en nasjonal strategi for digital sikkerhet og en nasjonal strategi for digital sikkerhetskompetanse. Strategien har som et delmål god etter- og videreutdanning innenfor IKT og digital sikkerhet ved fagskoler, universiteter og høyskoler. Kompetanseprogrammet vil i 2020 inneholde en særskilt utlysning på dette området.

Boks 4.4 Tilskudd til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse i 2018 og 2019

Kompetanse Norge har lyst ut tilskudd til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse i 2018 og 2019. Totalt har 36 prosjekter fått støtte.

Dette er noen av prosjektene som har fått støtte:

- Fagskolen Tinius Olsen skal i samarbeid med Kongsberg Innovasjon og Norsk Industri utvikle et tilbud i innføring av virtuelle verktøy (AR/VR) i verdikjeden. Målet er å gi fagpersoner kompetanse til å skape verdier basert på ny teknologi. Tilbudet omfatter disse emnene:
 - programmering
 - agil produksjon
 - organisasjonsutvikling, operativ ledelse – LEAN og verdikjedeanalyse
 - AR/VR-systemer
 - 3D-modellering og design
- Studiet består av totalt 30 studiepoeng, fordelt på tre hovedmoduler à 10 studiepoeng med to deltemaer i hver. Dette skal være et nettbasert fleksibelt studium, med noe laboratoriearbeid som kan legges utenfor arbeidstid.
- Noroff Fagskole og GCE Node Service utvikler et studium for «additive manufacturing», som er en produksjonsmetode der produkter bygges opp lagvis, for eksempel gjennom 3D-printing. Målgruppen for tilbudet er ingeniører, operatører og 3D-designere hos utstøysleverandører. Utdanningen vil inneholde fem emner à tre studiepoeng, som til sammen gir 15 studiepoeng.

- Universitetet i Sørøst-Norge skal utvikle *Digitaliseringsskolen for varehandelen* i samarbeid med hovedorganisasjonen Virke, Sandefjord kommune og flere regionale næringsaktører. Digitaliseringsskolen skal gi kunnskap om digitalisering som er spesifikk for varehandelen, og som er tilpasset lokale, små og mellomstore virksomheter. Studiet er på totalt 30 studiepoeng og er organisert med samlinger og nettbaserte undervisning- og læringsaktiviteter.
- NTNU, i samarbeid med flere næringsaktører i Trondheims-regionen, skal utvikle et tilbud i tjenstedesign for arbeidslivet. Studiet vil handle om å bruke designmetodikk for å utvikle og utforme gode og brukervennlige tjenester som dekker behovene til sluttbruker og tjenestetilbyder. Det skal utvikles en modul på 7,5 studiepoeng. Kurset er lagt opp som samling med nettbasert undervisning. Tre av medlemsbedriftene i Næringsforeningen i Trondheimsregionen – Karabin, Telenor og DNB – har forpliktet seg til å bidra til utvikling av innhold og rekruttering.
- UiO, ved Institutt for informatikk, skal i samarbeid med Digital Norway, Smart Innovation Norway og Kunnskapsbyen Lillestrøm utvikle et tilbud på masternivå som vil gi kunnskap om datadrevne løsninger og innføring i digitale teknologier som tingenes internett og kunstig intelligens.

Kompetanseprogrammet kan også ha utlysninger som er rettet mot andre kompetansebehov som dukker opp når arbeidslivet omstilles. Utlysninger i Kompetanseprogrammet vil prioritere næringslivet, men ikke utelukke utlysninger der offentlige virksomheter kan inngå. Årsaken til denne prioriteringen er at offentlig sektor investerer mer i kompetanseutvikling enn det næringslivet gjør, og har et mer utstrakt samarbeid med utdanningsinstitusjoner. Staten har store satsinger på videreutdanning for lærere og helsepersonell. Utdanningsinstitusjonene har derfor utviklet mange tilbud om videreutdanning for disse gruppene. Næringslivet – særlig små og mellomstore bedrifter – er ikke koordinert på den samme måten, og det kan derfor være mer utfordrende å kartlegge kompetansebehov og formidle til utdanningsinstitusjoner hva slags opplæring det er behov for. Det er også en erfaring fra tidligere satsinger at det er behov for en særskilt innsats for å mobilisere privat sektor, jf. kap. 3.

4.2.3 Programområde 2 – treparts bransje-program for kompetanseutvikling

Treparts bransje-program for kompetanseutvikling er et samarbeidsprosjekt mellom regjeringen og partene i arbeidslivet. Målet med bransje-programmet er økt deltakelse i kompetanseutvikling i

de bransjene som inngår i programmet. Regjeringen prioriterer bransjer med mange ufaglærte og fagarbeidere, men også bransjer der de fleste ansatte har høyere utdanning, kan være aktuelle. I 2019 ble det bevilget 30 mill. kroner til treparts bransje-program for kompetanseutvikling, og de tre partene satte i gang bransje-program for industri- og byggenæringen og bransje-program for kommunal helse- og omsorgssektor, jf. boks 4.5.

Bransjeprogrammene er innrettet som spleiselag. Staten bidrar med midler til utvikling og drift av offentlige utdanningstilbud. Arbeidsgivere og arbeidstakere, sammen med utdanningstilbydere, utvikler nye og relevante tilbud for kompetanseheving blant sysselsatte. Arbeidstakere bidrar med egen tid til å delta i opplæringen, og arbeidsgivere frigir noe arbeidstid til det samme.

Gjennom Kompetanseprogrammet vil regjeringen vurdere å åpne opp for å finansiere utvikling og drift av tilbud i flere bransjer. I forbindelse med korona-krisen har regjeringen, i samarbeid med partene i arbeidslivet, besluttet å etablere seks nye bransje-programmer i følgende bransjer

- elektro-, automasjon-, fornybar- og kraftindustrien
- reiselivsnæringen
- detaljhandelen/faghandelen
- mat- og drikkevareindustrien
- anleggsbransjen
- frisørnæringen

Boks 4.5 Treparts bransje-program for industri- og byggenæringen og for kommunal helse- og omsorgssektor

I 2019 satte de tre partene i gang bransje-program for industri- og byggenæringen og bransje-program for kommunal helse- og omsorgssektor. Dette er deler av arbeidslivet der det mangler fagutdannet arbeidskraft, og ikke alle som trenger det, har tilgang på relevant utdanning. Bransjeprogrammene består i dag hovedsakelig av korte moduler av fagskoleutdanning. Tilbudene skal være mulig å ta i kombinasjon med full jobb.

Dette er noen av prosjektene som har fått støtte:

- Verftsindustrien på Stord: Verftsindustrien opplever høy endringstakt som følge av ny teknologi og nye metoder. Skal bedriftene kunne ta ut full effekt av investeringer i verkøyt, programvare, applikasjoner og metoder,

må arbeidsorganisasjonen også utvikles. Det krever kompetansepåfyll hos fagarbeideren. Derfor har verftsindustrien representert ved bedriftene Leirvik, Wärtsilä Norway, Avante og Kværner gått sammen med Fagskolen i Hordaland (FiH) for å utvikle moduler tilpasset industriens behov.

- Kommunal omsorgssektor i Østfold: Digitalisering endrer måten helsefagarbeidere jobber på. Fagskolen i Østfold skal i samarbeid med utvalgte kommuner i Østfold utvikle seks moduler på ti studiepoeng innen klinisk observasjons- og vurderingskompetanse med temaer som hygiene og smittevern, observasjons- og vurderingskompetanse, velferdsteknologi, digitalisering og e-helse, og hverdagsrehabilitering.

I tillegg skal bransjeprogrammet for industrien styrkes. Disse bransjeprogrammene skal innrettes slik at de også treffer ledige og permitterte.

Bransjeprogrammet er en pilotordning som skal evalueres, og som pågår til 2022. Piloten gir en anledning til å teste måter å utvikle fleksible utdanningstilbud med høy grad av arbeidslivsrelevans på.

4.2.4 Programområde 3 – utprøving av insentivordninger for livslang læring

Det er behov for tiltak som stimulerer til økt deltakelse i kompetanseutvikling, men det er ikke åpenbart hvordan slike tiltak bør utformes. Regjeringen har utredet en ordning med kompetansefunn etter modell av ordningen Skattefunn. En slik generell skatteinsentivordning for utgifter til kompetanseutvikling vil gi en betydelig risiko for at kostnader veltes over på staten. Milliarder av offentlige kroner kan da gå med til å subsidiere kompetanseutvikling som ville ha funnet sted uansett. Regjeringen vil derfor ikke utrede videre en generell skatteinsentivordning for utgifter til kompetanseutvikling etter modell av Skattefunn. I tråd med EVU-utvalgets anbefaling vil regjeringen heller prøve ut mer begrensede insentivordninger i liten skala før de eventuelt innføres.

Formålet med slike systematiske utprøvinger er å frembringe kunnskap om virkningene av insentivordninger for livslang læring. Kunnskapen skal gjøres tilgjengelig både for et norsk og for et internasjonalt publikum. Det er et krav at utprøvingene fremskaffer kunnskap om insentivordningene faktisk utløser kompetanseutvikling som ellers ikke ville ha skjedd (addisjonalitet). Det er ønskelig å få beregnet om kostnader veltes fra individer og virksomheter, over på staten. Det er videre ønskelig at utprøvingene fremskaffer kunnskap om insentivordningenes effekt på målgruppens læringsmotivasjon, produktivitet og sysselsetting i den grad dette lar seg gjøre. I tillegg til effektmålinger skal det gjennomføres prosessevaluering av ordningen for å fremskaffe kunnskap om hvordan ordningen virker, og hva som eventuelt ikke fungerer.

Kompetanseprogrammet vil ha de økonomiske rammene og den fleksibiliteten som skal til for å gjennomføre slike utprøvinger i praksis. Programmet må på egnet vis tilknytte seg den kompetansen fra forskningsmiljøer, arbeidsliv og andre

som er nødvendig for å gjennomføre utprøvingene. Programmet skal i løpet av 2020 ha bygget opp den kompetansen som er nødvendig for å drive systematiske utprøvinger av insentivordninger for livslang læring.

Den første utprøvingen skal være konkretisert, planlagt og designet i løpet av 2020, slik at den er klar for iverksetting i 2021. Dette skal være en utprøving av et videreutdanningsstipend for fagarbeidere. Stipendet kan for eksempel dekke skolepenger og tidskostnad for fagarbeidere som har behov for et nytt fagbrev eller en fagskoleutdanning. Den konkrete utformingen av ordningen skal gjøres av Kompetanse Norge i samråd med forskningsmiljøer og arbeidsliv, eventuelt også utdanningsinstitusjoner. Det tas sikte på at utprøving vil pågå i 2021 og 2022, slik at kunnskapen om ordningens effekt kan foreligge i 2023.

Begrunnelsen for å målrette ordningen mot fagarbeidere er at internasjonale erfaringer med lignende utprøvinger tyder på at det er fornuftig, jf. kap. 3 om erfaringer fra andre land. Fagarbeidere går relativt tidlig ut av arbeidslivet, til dels fordi de ofte har en spesifikk kompetanse med få anvendelsesområder. Kompetanseutvikling kan sette fagarbeidere i stand til å løse nye arbeidsoppgaver og stå i jobb lenger. Samtidig er dette en gruppe som deltar relativt lite i kompetanseutvikling. En insentivordning rettet mot fagarbeidere har derfor forventet høy addisjonalitet og positiv effekt på sysselsetting, i motsetning til generelle ordninger som i hovedsak antakelig vil rekruttere høyt utdannede.

Regjeringen vil vurdere om det kan være aktuelt å starte utprøving av andre insentivordninger, slik både EVU-utvalget og Livsoppholdsutvalget har foreslått.² Det kan da være aktuelt å legge disse til Kompetanseprogrammet.

4.2.5 Tiltak

Regjeringen vil

- bruke Kompetanseprogrammet til å stimulere til utvikling av ordninger som arbeidslivet trenger – både på tilbudssiden og på etterspørselsiden.

² EVU-utvalget 2019 (NOU 2019: 12) og Livsoppholdsutvalget 2018 (NOU 2018: 13).

5 Tiltak for å åpne utdanningssystemet for livslang læring

For å nå målene i kompetansereformen er det behov for tiltak på tre områder. For det første er det behov for tiltak som stimulerer den enkelte og virksomhetene til å etterspørre og investere i kompetanseutvikling. For det andre må utdanningssystemet være åpent for livslang læring og ha mulighet til å tilby fleksible videreutdanninger. For det tredje må det være gode koblinger mellom dem som tilbyr kompetanseutvikling, og dem som etterspør. Dette kapittelet presenterer tiltak innenfor det andre området, det vil si tiltak som er rettet mot å åpne alle nivåene i utdanningssystemet for mer livslang læring.

Gode grunnutdanninger skaper det beste fundamentet for livslang læring. Utdanningssystemet er imidlertid ikke i tilstrekkelig grad tilpasset et arbeidsliv med et økende behov for å vedlikeholde og oppdatere kompetanse i løpet av arbeidslivet. Utdanningssystemet må i større grad utvikles med tanke på at de som tar en utdanning i ung alder, vil vende tilbake til utdanningene for å videreutvikle eller fornye sin kompetanse. En av forutsetningene for at sysselsatte skal kunne oppdatere sin kompetanse i tråd med utviklingen på arbeidsmarkedet, er at hele utdanningssystemet er åpent for dem som trenger videreutdanning i kombinasjon med jobb og andre forpliktelser.

Tilgangen til utdanning er generelt god i Norge. Gratisprinsippet gjelder for ordinære utdanninger ved statlige universiteter og høyskoler. Voksne kan studere ved fagskoler, universiteter og høyskoler på lik linje med unge. Voksne kan også få tilgang til videregående opplæring, men det kan være utfordringer for dem som av ulike grunner ikke har rett til videregående opplæring.

Det er ikke nok at folk som er i arbeid, har tilgang til utdanning. Den viktigste hindringen for å delta i mer opplæring er mangel på tid, jf. figur 3.1. For å kunne bruke tid på kompetanseutvikling må den enkelte enten gå ned i arbeidstid eller bruke deler av fritiden sin, eller gjøre litt av begge deler. Dersom arbeidstakere skulle fått permisjon med lønn for kompetanseutvikling dekket av staten, ville dette blitt en enorm kostnad.¹ Alternativt kan partene i arbeidslivet avtale ordninger for å dekke

lønn under utdanning. Erfaringen fra den forrige kompetansereformen på 1990-tallet (jf. kap. 3) er imidlertid at det er lite realistisk at den store majoriteten av arbeidstakere skal få lønn under utdanning. Det betyr at de fleste sysselsatte har behov for andre tilbud enn unge eller voksne som har utdanning som sin hovedbeskjeftigelse. Folk som er i jobb, vil som regel være avhengig av å kombinere videreutdanning med full jobb eller tilnærmet full jobb. Det er mest lønnsomt for samfunnet og for den enkelte. Strategien i kompetansereformen er derfor at flest mulig kombinerer utdanning med jobb, og at færrest mulig skal måtte gå ut av arbeidslivet for å oppdatere sin kompetanse.

Dette vil kreve at utdanningstilbydere utvikler mer fleksible tilbud i tett samarbeid med arbeidslivet. Læringen kan bli mer uavhengig av tid og sted med bruk av teknologiske løsninger, men læring tar tid som må tas fra andre aktiviteter. Dersom virksomheten setter av noe tid til læring i arbeidstiden og den enkelte bruker noe fritid, blir det enklere å oppdatere kompetansen med jevne mellomrom gjennom et langt arbeidsliv. Fleksible tilbud som er tilgjengelige uavhengig av bosted, er særlig nyttige for folk som bor i distrikter med få utdanningsinstitusjoner i nærheten.

Det er en fordel med tilbud som kan bygges sammen til en helhet over tid, særlig dersom man har behov for en helt ny utdanning. Det kan være vanskelig for mange å forplikte seg til lange utdanningsløp i en travel hverdag med mange forpliktelser. Modulstrukturering der hver modul teller for seg i tillegg til at de kan bygges sammen til et fagbrev eller en grad, gir den enkelte mulighet til å bygge kompetanse over tid og få dokumentert denne. Det reduserer også risiko for at deltakerne ikke klarer å gjennomføre, fordi hver modul er overkommelig og de ikke må «rykke tilbake til start» dersom de i en periode ikke har anledning til å delta i opplæringen.

Regjeringen vil arbeide for at hele utdanningssystemet blir mer åpent for livslang læring, og at

¹ Lønnskostnadene for tiden som medgår til etter- og videreutdanning, ble beregnet til å ligge på ca. 40 mrd. kroner i 2010, se Børing og Skule 2013.

flere får tilgang til fleksible videreutdanningstilbud. Regjeringen vil prioritere tiltak som bidrar til at flere tar videreutdanning som gir formell kompetanse. Behovet for ikke-formell opplæring er i stor grad dekket av markedet av private tilbydere, og behovet for offentlig innsats for å stimulere til etablering av nye tilbud er derfor mindre. Virksomheter har relativt sterke insentiver til å investere i denne typen kompetanseutvikling for sine ansatte, men færre og svakere insentiver til å gjøre langsiktige investeringer i formell kompetanse. Dette gjelder særlig i privat sektor, der konjunkturer og hensyn til bunnlinjen spiller en større rolle enn i offentlig sektor.

Formell kompetanse er også lettere å dokumentere og verdsette og dermed enklere å ta med seg til andre arbeidsgivere enn ikke-formell kompetanse. Det igjen gjør at mange arbeidsgivere kan være mindre interessert i å finansiere formell utdanning. I tillegg er videreutdanning som gir formell kompetanse, underlagt en kvalitetskontroll.²

5.1 Åpne høyere utdanning for mer livslang læring

Den økte omstillingstakten i arbeids- og samfunnsliv fører til at arbeidstakere som allerede har høyere utdanning, må oppdatere kompetansen

² Når det offentlige skal støtte ulike typer kompetanseutvikling, er det også en risiko for at støtten fører til oppblomstring av tilbud med lav relevans og kvalitet. I utdannings-systemet er det Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) som fører tilsyn med kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning og i høyere utdanning. Videreutdanning som gir formell kompetanse, er i dag underlagt en slik kvalitetskontroll.

gjennom karrieren for ikke å gå ut på dato. Flere av dem som har tatt en utdanning i ung alder, vil vende tilbake for å videreutvikle eller fornye kompetansen. En av forutsetningene for at sysselsatte skal kunne oppdatere sin kompetanse i tråd med utviklingen på arbeidsmarkedet, er at det finnes et tilbud, og at det er mulig å kombinere kompetanseutviklingen med arbeid.

Flere universiteter og høyskoler har satset på livslang læring de senere årene, og de har utviklet mange nye tilbud tilpasset arbeidslivets behov for kompetanse, jf. boks 5.1. Det er likevel mye som tyder på at det er behov for høyere ambisjoner og enda større innsats.

De siste ti årene har antallet studenter på universiteter og høyskoler økt med nærmere 30 prosent, noe som er positivt, men som legger press på kapasiteten i høyere utdanning. I en situasjon med et høyt antall studenter og køer av søkere vil institusjonene ha begrensede muligheter til å prioritere ressurser til å gi tilrettelagte tilbud til personer i arbeid som trenger videreutdanning. Det er med andre ord en utfordring for universiteter og høyskoler å gi tilgang til alle som har behov for å oppdatere sin kompetanse.

NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling* peker på at universiteter og høyskoler ikke har gode nok rammebetingelser til å tilby arbeidsrelevant videreutdanning, og at resultatet blir at arbeidslivet ikke får tilgang til den kompetanseutviklingen som er nødvendig for å møte nye kompetansebehov.

Universiteter og høyskoler er en underutnyttet ressurs for livslang læring. Regjeringens ambisjon er en universitets- og høyskolesektor som er åpen for alle som trenger å vende tilbake til høyere utdanning gjennom sitt arbeidsliv for å oppdatere kompetansen sin.

Boks 5.1 Eksempler på universiteters og høyskolars satsing på livslang læring

Norske universiteter og høyskoler tilbyr i dag en rekke fleksible videreutdanninger over et bredt spekter av fagområder. Den offentlige satsingen på kompetanseutvikling for lærere i barnehager og skoler har drevet frem et bredt tilbud i alt fra rektorutdanning til veiledning for praksisveiledere i barnehageutdanningene og ulike faglige videreutdanninger. Mange institusjoner, både statlige og private, har tilbud innenfor disse områdene. Det er også et bredt tilbud av generelle og mer spesifikke ledelsesutdanninger.¹ Innenfor helse- og sosialfag finnes det også mange fleksible videreutdanninger.²

Det finnes ingen fullstendig oversikt over fleksible videreutdanningstilbud fra universiteter og høyskoler. Tilbudene som er trukket frem under, illustrerer noe av bredden i aktiviteten, men er langt fra dekkende for alt arbeidet som foregår på dette området.

Design Thinking – strategisk design for innovasjon

Dette tilbudet er skapt gjennom et samarbeid mellom Universitetet i Bergen, Norges handelshøyskole, Høgskulen på Vestlandet og Design Region Bergen. Det er et deltidsstudium med tre moduler à ti studiepoeng. Hvert studiested tilbyr én modul. Gjennom sju samlinger får deltakerne jobbe i tverrfaglige team og utvikle kompetanse i strategisk bruk av design i ulike innovasjonsprosjekter. Design Thinking er en praktisk, menneske-sentrert og prototype-drevet metode for innovasjon. Metoden tilnærmer seg organisatoriske utfordringer ved bruk av kreative metoder. Design Thinking er en tverrfaglig metodikk som fusjonerer fagområdene design, teknologi, og organisasjon/økonomi.

Juss i barnevernfaglig arbeid

Denne utdanningen er et ledd i regjeringens satsing på å heve kompetansen i barnevernet, og den tilbys ved OsloMet og Universitetet i Stavanger. Utdanningen skal bidra til at ansatte i det kommunale barnevernet får styrket kunnskap om juridisk metode, herunder rettskilder, rettsanvendelse og skjønnsutøvelse i barneverntjenesten. Studiet behandler blant annet temaer som makt, etikk og dømmekraft, forsvarlig saksbehandling, tverretattlig samarbeid og barnevern og menneskerettigheter. Utdanningen er delt inn i to emner på 15 studiepoeng. Begge er

samlingsbaserte og foregår på deltid, slik at de kan kombineres med jobb.

Bruk av digitale verktøy i skog- og utmarksfag

Institutt for skog- og utmarksfag ved Høgskolen i Innlandet og Skogkurs har samarbeidet om å utvikle to videreutdanningstilbud. Det ene tilbudet er på fem studiepoeng, og handler om praktisk bruk av geografiske informasjonssystemer (GIS) i skog- og utmarksnæringer. Det andre tilbudet er på 2,5 studiepoeng, og handler om produksjon og publisering av digitale utmarkskart. Bakgrunnen er at stadig mer GIS-data og digitale verktøy er gratis, men manglende ferdigheter kan være til hinder for å ta disse ressursene i bruk. Tilbudene er relevante for aktive forvaltere av skog og utmark, ansatte i offentlig sektor, samt andre ansatte i skog- og utmarksnæringer. Gjennom praktiske oppgaver lærer deltakerne å hente GIS-informasjon og å bruke programvaren. Databaser og programvare som benyttes i studiet, er gratis og setter deltakerne i stand til å bruke disse i det videre arbeidet. Prosjektet er støttet av Kompetanse Norge, jf. kap. 4.2.2.

Nasjonal lederutdanning for primærhelsetjenesten

Handelshøyskolen BI tilbyr denne videreutdanningen på 30 studiepoeng på mastergradsnivå. Studiet er samlingsbasert og tilbys i Oslo og i Bergen. Det er Helsedirektoratet, i samarbeid med KS, som har gitt Handelshøyskolen BI i oppdrag å levere programmet. Brukerinnflytelse, innovasjon, velferdsteknologi og nettverk-organisering utfordrer og forbedrer helse- og omsorgssektoren. Gjennom studiet skal lederne identifisere, forankre og gjennomføre et utviklingsprosjekt i egen virksomhet.

¹ For eksempel tilbyr Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet et fleksibelt årsstudium i ledelse som kan tas i Tromsø, Alta og på nett. NLA Høgskolen tilbyr videreutdanningen Leading Ecclesial Change for prester i Bjørgvin og Southwark bispedømme i London. Universitetet i Bergen tilbyr Erfaringsbasert master i helseledelse, kvalitetsforbedring og helseøkonomi. Nord universitet tilbyr Erfaringsbasert master i kunnskapsledelse.

² Eksempler på dette er: Høgskolen i Innlandets desentrale og fleksible Videreutdanning i eldreomsorg med vekt på psykisk helse, Universitetet i Stavangers tilbud Måltids glede og samhandling, OsloMets tilbud Seksuell helse og seksualundervisning, og Høgskulen på Vestlandets videreutdanning i sårbehandling.

Boks 5.1 forts.

Master i risikostyring og sikkerhetsledelse

Universitetet i Stavanger tilbyr denne erfaringsbaserte mastergraden på 90 studiepoeng. Utdanningen er nett- og samlingsbasert og delt inn i moduler slik at den kan kombineres med jobb. Man kan velge enkeltmoduler innenfor de områdene hvor man trenger mer kompetanse, uten å ta hele graden. Bakgrunnen for utdanningen er utviklingen i det moderne samfunnet hvor trusler kan være både natur- og menneskeskapte. Utdanningen er særlig relevant for ansatte i forsvaret, politiet, olje- og gassindustrien og for ansatte i offentlig og private virksomheter som jobber med helse, miljø og sikkerhet.

Digital transformasjon i min virksomhet

I samarbeid med fire næringsforeninger skal Handelshøgskolen ved Nord universitet øke kompetansen på digitalisering i næringslivet. Sammen med Steinkjer næringsforum, Namdal næringsforening, Verdal næringsforum og Rana-regionen næringsforening tilbys det korte studiet *Digital transformasjon i min virksomhet*. Kurset skal gi virksomheter økt forståelse og utnyttelse av digital transformasjon i møte med den digitale verden. Studiet gjennomføres delvis som et nettstudium, men det er også lagt til rette for samlinger. Prosjektet er støttet av Kompetanse Norge, jf. kap. 4.2.2.

Samskaping av digitalisering og ledelse

I samarbeid med Næringsforeningen i Kristiansandsregionen (i allianse med flere næringsforeninger i Agder) har Handelshøgskolen ved Universitet i Agder utviklet et skreddersydd program innen digitalisering og ledelse. Programmet består av totalt fire emner à 7,5 studiepoeng

på bachelornivå, og retter seg mot ledere, mellomledere og andre nøkkelpersoner som er sentrale i virksomhetenes omstillingsarbeid. Prosjektet er støttet av Kompetanse Norge, jf. kap. 4.2.2.

Korte tilbud skreddersydd for bedriftenes behov

Universitetet i Sørøst-Norge har satt sammen et tilbud av kortere kurs innenfor teknologiske fag. Utgangspunktet for utvikling av tilbudet er hva bedriftene mener de har behov for og hva universitetet, basert på sin forskning, mener er relevant kompetanse. Kursene går over to til seks dager og er spesialtilpasset næringslivets behov. Kursene tilbys både på campus i Porsgrunn og Kongsberg, og i Oslo og Bergen. Noen kurs tilbys også inne i industriparkene for å redusere kostnader og reisetid så mye som mulig. Studentene kan velge om de vil levere skriftlig eksamen for å få studiepoeng.

Leverandørutvikling for havnæringene

Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet har utviklet et studietilbud på oppdrag fra Leverandørutvikling Havteknologi, og finansiert av Aker BP, Equinor og Innovasjon Norge. Studietilbudet samler deltakere fra havnæringene og deres leverandører, og fokuserer på innovasjon, viktige utviklingstrender innenfor teknologi og markeder og hva som kreves for å kunne levere til de ulike havnæringene. Deltakerne jobber i løpet av studieperioden med egne, bedriftsrelaterte utviklingsprosjekter, og de får dele erfaringer med ledende leverandører og kundebedrifter. De lærer også om valg av konkurransestrategier, kontrakthåndtering og offentlige virkemiddelordninger. Studiet går over fire samlinger.

5.1.1 Tilgang til arbeidsrelevant høyere utdanning er viktig for livslang læring

Høyere utdanning står i en særstilling når det gjelder å utstyre studentene med fundamentet for å lære videre. Gjennom høyere utdanning utvikler studentene en rekke generiske ferdigheter som gjør dem i stand til å lære hele livet og samarbeide på tvers av fag og bakgrunn: evne til å lære nye ting, evne til å sette seg inn i og sortere informasjon, vurdere kilder og drøfte informasjon fra

ulike perspektiver, og evne til selvstendighet og kritisk tenkning.

God tilgang til høyere utdanning er derfor avgjørende for at befolkningen skal ha mulighet til å lære hele livet. Tilgangen til høyere utdanning er generelt god i Norge, og flere enn tidligere tar høyere utdanning. På ti år har antallet studenter i høyere utdanning økt med ca 30 prosent.³ Nesten

³ Database for høyere utdanning, tall for 2009–2018.

halvparten i aldersgruppen 25–39 har i dag høyere utdanning.⁴

I 2017 la regjeringen frem Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (kvalitetsmeldingen). Hensikten var å stimulere universitetene og høyskolene og deres fagmiljøer til å forsterke kvalitetskulturen og drive kontinuerlig kvalitetsarbeid. Meldingen slår fast at gode utdanninger utvikles i samarbeid med arbeidslivet, og at lærestedene bør gi gode muligheter for å lære hele livet.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å legge til rette for utvikling av arbeidsrelevante utdanninger. Regjeringen har satt i gang et arbeid med en melding til Stortinget om arbeidsrelevans som skal legges frem våren 2021. En av ambisjonene med arbeidsrelevansmeldingen er å skape bedre strukturer for gjensidig samarbeid mellom universiteter og høyskoler på den ene siden og arbeidslivet på den andre. Det er behov for enda tettere samspill både for å utvikle studieporteføljen i stort og for at innholdet i det enkelte tilbud skal være mest mulig relevant.

Meld. St. 5 (2019–2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktsmeldingen* viser at mange lokalsamfunn fremover vil få store demografiske endringer, som færre yrkesaktive, flere eldre og lavere innvandring. Denne utviklingen gjør at det kan bli utfordrende å rekruttere til mindre arbeidsmarkeder. Det begrenser mulighetene som kommuner og bedrifter har til å vokse og skape verdier. Tilgjengelige og relevante utdanningstilbud, også i områder med store avstander, er sentralt for å styrke rekruttering av relevant kompetanse. Regjeringen har derfor satt i gang en stor satsing på fleksible studietilbud, jf. kap. 5.1.2.

5.1.2 Økt kapasitet for universiteter og høyskoler til å satse på fleksibel videreutdanning

Universiteter og høyskoler har i sitt samfunnsoppdrag å tilby kurs og videreutdanning som arbeidslivet etterspør. Livslang læring er et prioritert område ved flere institusjoner; det er blant annet løftet som mål i utviklingsavtaler med Kunnskapsdepartementet. Samtidig skaper økte behov for oppdatert kompetanse i arbeidslivet press på kapasiteten i universitets- og høyskolesystemet.

I dag er det til dels store forskjeller i hvor god tilgang ulike grupper høyt utdannede har til livslang læring. Det er flest tilbud innenfor lærerutdanning, pedagogikk, i humanistiske og este-

tiske fag, mens det er relativt få tilbud for eksempel for teknologer og for ansatte i næringslivet generelt. Det er gode grunner til at staten tar ansvaret og utgiftene med å lage særskilte ordninger for enkelte sektorer, som utdanningssektoren og helsesektoren. Det fører samtidig til at det er ganske ulik grad av tilgang til arbeidsrelevante fleksible tilbud i høyere utdanning. Regjeringen mener derfor det er viktig å bygge kapasitet innenfor områder som ikke tidligere har vært prioritert.

De fleste av tilbudene som er utviklet som videreutdanningstilbud, er deltidsstudier.⁵ Deler av ordinære bachelor- og masterutdanninger fungerer også som videreutdanninger for enkeltpersoner, for eksempel innenfor språk, økonomi og IT. En undersøkelse ved Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet ved Universitet i Oslo viser at så mange som 16 prosent av studentene på lavere grads studier i realiteten har tenkt å ta emner som del av kompetanseheving ved siden av jobb, og at de ikke har planlagt å fullføre studieprogrammet.⁶

Regjeringen mener det er en fordel om personer i arbeid som trenger å oppdatere seg innen et tema, har mulighet til å ta videreutdanning som er tilrettelagt for personer i arbeid, i stedet for å melde seg til en full grad som de ikke har behov for. En undersøkelse utført av NTNU viser også at potensielle deltakere foretrekker å ta emner med studiepoeng (6 av 10) og enkeltemner som inngår i studieprogrammer (4 av 10).⁷ Færre ønsker seg kortere kurs uten studiepoeng eller hele grader.

For å øke kapasiteten for videreutdanningstilbud har regjeringen etablert søknadsbaserte ordninger i Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) og Kompetanse Norge: Program for fleksible utdanningstilbud og Kompetanseprogrammet. Gjennom disse programmene kan universiteter og høyskoler få midler til å både utvikle og drifte nye tilbud på områder der det ikke har vært store satsinger tidligere, jf. figur 5.1.

Program for fleksible utdanningstilbud i Diku er en bred ordning som skal øke tilbudet av fleksible studier fra universiteter og høyskoler, mens Kompetanseprogrammet er en arbeidslivsdrevet ordning som er spisset mot arbeidslivets behov for kompetanseutvikling innenfor enkelte områder og bransjer.

⁵ BDO 2019.

⁶ Mørken & Dæhlen 2019.

⁷ NTNU 2019.

⁴ Statistisk sentralbyrå, tall for 2018.

	Program for fleksible utdanningstilbud	Kompetanseprogrammet	
	Støtte til utvikling og drift av fleksible studietilbud	Tilskudd til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud	Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling
Hvem kan søke?	Universiteter og høyskoler, inkl. samarbeidsprosjekter, men ikke krav	Samarbeidsprosjekter (fagskoler, universiteter og høyskoler og virksomheter)	Samarbeidsprosjekter (videregående opplæring, fagskoler, universiteter, høyskoler og virksomheter)
Hvilken type kompetanseutvikling dekkes av ordningen?	Midler til utvikling og drift av fleksible studietilbud (desentraliserte, nettbaserte, samlingsbaserte, deltid)	Midler til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud som kan kombineres med tilnærmet full jobb	Midler til utvikling og drift av videreutdanning og ikke-formell opplæring
Hvilke områder dekkes av ordningen?	Bærekraftig omstilling og miljøvennlig næringsutvikling (grønt skifte), teknologi og helse	Digitalisering og ev. andre prioriterte områder	Utvalgte bransjer
Hvem lyser ut midlene?	Diku	Kompetanse Norge	Kompetanse Norge

Figur 5.1 Program for fleksible utdanningstilbud og Kompetanseprogrammet

Program for fleksible utdanningstilbud er et program der universiteter og høyskoler kan søke om midler for å utvikle og tilby fleksible studietilbud på alle nivåer, både grunnutdanninger og tilbud særlig innrettet som fleksible videreutdanninger. Med fleksible utdanningstilbud menes desentraliserte, nettbaserte og samlingsbaserte studier samt deltidsstudier. Det er bare akkrediterte universiteter og høyskoler som kan stå som søkere til ordningen, men prosjektene kan involvere andre utdanningsinstitusjoner, relevante aktører innen offentlig og privat arbeidsliv og andre organisasjoner. Ordningen skal bidra til at tilbudene samlet sett skal møte skiftende behov over tid.

Ordningen er åpen for søknader fra alle fagområder, men for tildelingene i 2020 skal det særlig legges vekt på tverrfaglige studietilbud som dekker behov knyttet til bærekraftig omstilling og miljøvennlig næringsutvikling («grønt skifte»), teknologi og helse.

Søknadene til programmet skal være basert på reell etterspørsel etter det planlagte studietilbudet. Totalt er det lyst ut om lag 91 mill. kroner i program for fleksible utdanningstilbud og 36 mill. kroner av midlene settes av til videreutdanninger.

Kompetanseprogrammet er en arbeidslivsdrevet ordning som er spisset mot arbeidslivets behov for kompetanseutvikling (se mer om Kompetanseprogrammet i kap. 4.3). Det er særlig pro-

gramområde 1 – tilskudd til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud – som er relevant for universiteter og høyskoler. For å kunne søke er det et krav at utdanningsinstitusjonene inngår samarbeid med virksomheter om å søke om utviklingsmidler til tilbud som kan kombineres med tilnærmet full jobb. I 2020 vil utlysningene innenfor programområde 1 prioritere digitalisering med særskilt vekt på IKT-sikkerhet.

Siden universiteter og høyskoler kan søke om midler til begge de ovennevnte ordningene, er det viktig at Diku og Kompetanse Norge samarbeider om ordningene. Kunnskapsdepartementet vil se på erfaringene fra utlysningene i 2020 og på bakgrunn av disse vurdere den videre arbeidsdelingen mellom Diku og Kompetanse Norge.

5.1.3 Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler ble innført i 2002 og er et nasjonalt system som gir en rammebevilgning til hver institusjon som får statsstøtte. Rammebevilgningen består av en basisdel og en del som er utsatt for resultatbasert uttelling. Sistnevnte avhenger av institusjonenes resultater på åtte indikatorer, og skal stimulere institusjonene til å styrke utdannings- og forskningskvaliteten. Rammebevilgningen skal gi

institusjonene handlingsrom for egne strategiske prioriteringer for å nå målene for sektoren og egen virksomhet.

Finansieringssystemet ble justert i 2017, jf. Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*, og Prop. 1 S (2015–2016) og Prop. 1 S (2016–2017) for Kunnskapsdepartementet. Med endringene ønsket regjeringen blant annet å stimulere til bedre gjennomføring i utdanningene og til å øke bidraget fra institusjonene til innovasjon og verdiskaping i samfunnet.

Regjeringen innførte en indikator for antall kandidater for å gi et insentiv til institusjonene til å følge opp studentene bedre. Utdanningene som gir uttelling, er i all hovedsak grads- og yrkesutdanninger, men også ettårig praktisk-pedagogisk utdanning og videreutdanning i sykepleie gir uttelling. Regjeringen innførte også et insentiv for bidrags- og oppdragsinntekter for å stimulere til at institusjonene utvikler samfunnsrollen og øker kontakten med samfunns- og arbeidsliv.

I NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling* har EVU-utvalget flere forslag til endringer i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler for å tilpasse det bedre til målet om livslang læring.

Utvalget foreslår at finansieringssystemet må kompensere for merkostnaden ved å tilby mindre omfattende emner, slik at det blir like lønnsomt for institusjonene å tilby små emner som store. Mindre emner vil i større grad gjøre det mulig å kombinere jobb og utdanning. Utvalget anbefaler videre at departementet utreder et fleksibilitetsinsentiv i finansieringssystemet som utløses for emner som er godt tilrettelagt for å kombinere arbeid og utdanning.

Utvalget foreslår også at universiteter og høyskoler skal kunne ta delvis egenbetaling fra studentene for arbeidslivsrelevante emner, uten at resultatfinansieringen avkortes. Utvalget mener det gir en rimelig modell for kostnadsdeling mellom samfunnet og individet, og at fullfinansiering av studietilbud gjennom egenbetaling fra studentene virker ekskluderende fordi egenbetalingen blir svært høy. Tiltaket legger til rette for deltakelse fra individer som ikke har en arbeidsgiver som dekker kostnaden.

Utvalget mener videre at kandidatindikatoren i finansieringssystemet kan ha uheldig virkning for tilbudet av fleksible og mindre emner. Det mener kandidatindikatoren bør vurderes endret, og at virkningene for livslang læring bør evalueres raskt. Finansieringssystemet bør balansere å støtte opp om gradsstudier med å støtte opp om livslang læring.

Oppsummeringen av høringsuttalelsene gir ingen klar anbefaling når det gjelder forslagene til justeringer av finansieringssystemet. Universitetene og høyskolene er splittet i synet på forslagene. Flere peker på behov for utredning med representanter fra sektoren og at eventuelle justeringer må skje som del av en helhetlig gjennomgang av systemet.

Finansieringssystemet er bygget på at insentiver fungerer best når de er få, tydelige og spisset inn mot institusjonenes kjerneoppgaver, jf. Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. I tillegg er mange av institusjonenes oppgaver vanskelige å måle og derfor ikke egnet som indikatorer i et regelstyrt resultatbasert finansieringssystem.

Finansieringssystemet er ett av flere virkemidler for styring og utvikling av sektoren. Konkurransen om midler som utlyses gjennom Diku og utviklingsavtalene mellom departementet og de statlige institusjonene er eksempler på andre virkemidler. Regjeringen er opptatt av at finansieringssystemet er innrettet slik at det virker sammen med de andre virkemidlene og på en best mulig måte stimulerer institusjonene til å nå målene for sektoren.

Regjeringen vil legge frem en melding til Stortinget om styringspolitikken for statlige universiteter og høyskoler. Kunnskapsdepartementet vil vurdere behovet for justeringer i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler etter en helhetlig gjennomgang av styringssystemet.

5.1.4 Regelverk for egenbetaling i høyere utdanning

EVU-utvalget peker på at kapasiteten er presset i universitets- og høyskolesektoren, og at institusjonene har begrensede muligheter til å tilby videreutdanninger uten at det går på bekostning av de ordinære utdanningene. Utvalget peker på at for å kunne utvide tilbudet tilpasset personer i arbeid, trenger universitetene og høyskolene økte ressurser.

Regjeringen vil trappe opp tildelingen av nye konkurransebaserte midler til studiekapasitet, inkludert til videreutdanning, og slik øke kapasiteten i sektoren, jf. kap. 5.1.2. Det er imidlertid grunn til å tro at behovet for fleksible tilbud i arbeidslivet er stort. Et av tiltakene EVU-utvalget anbefaler for å øke kapasiteten i sektoren, er en gjennomgang av egenbetalingsforskriften med tanke på å gjøre det enklere for institusjonene å ta mer egenbetaling.

Gratisprinsippet i høyere utdanning er lovfestet i universitets- og høyskoleloven § 7-1. Denne bestemmelsen ble vedtatt i 2005. Departementet har hjemmel til å fastsette forskrift om universiteter og høyskoleadgang til å ta egenbetaling fra studenter, og slik forskrift ble fastsatt i forbindelse med lovens ikrafttreden. Som en hovedregel kan ikke statlige institusjoner kreve egenbetaling fra studenter for ordinære studieprogrammer som fører frem til en grad eller yrkesutdanning. Etter forskriften § 3-2 (1) kan statlige institusjoner kreve egenbetaling

- for kurs
- for fag/emner som normalt ikke er del av studieprogram som fører frem til grad eller yrkesutdanning
- for erfaringsbaserte mastergradsstudier
- av studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert

EVU-utvalget uttaler at unntakene i egenbetalingsforskriften er for snevre. De mener det er behov for å endre unntakene slik at de er tilpasset ambisjonen om at flere skal lære hele livet. Utvalget foreslår at det legges til rette for at institusjonene får utvidede muligheter til å tilby utdanninger mot betaling, på en slik måte at det ikke går på bekostning av lik rett til utdanning.

Utvalget peker på tre tilfeller der de mener det vil være hensiktsmessig å åpne for egenbetaling, og foreslår at det utredes endringer i egenbetalingsforskriften slik at

- universiteter og høyskoler kan tilby utdanning spesielt tilrettelagt for individer i jobb mot betaling der de, om ønskelig, også kan gjenbruke innhold fra sitt gratistilbud
- sektoren kan tilby kompetanseavtaler tilrettelagt for individer i jobb mot betaling der de, om ønskelig, også benytter deler av sitt gratistilbud
- studenter som allerede har en grad, kan kjøpe fag og emner fra studiekatalogen på linje med studenter som har kompetanseavtale

Videre peker utvalget på behovet for å tydeliggjøre regelverket slik at det kan etterfølges og gi grunnlag for lik praksis.

Høringsinstansene er i hovedsak positive til EVU-utvalgets vurdering av behovet for at regelverket om egenbetaling gjennomgås og tydeliggjøres. Kunnskapsdepartementet tolker høringsinstansene slik at de er avventende med å ta endelig beslutning på det materielle innholdet i unntakene inntil forslagene er nærmere utredet. Mange av

høringsinstansene peker på behovet for å vurdere forslagene samlet opp mot gratisprinsippet. Videre påpeker en rekke høringsinstanser at dagens regelverk ikke er tydelig nok, og at dette har ført til lite anvendelige unntak og ulik praksis blant institusjonene.

Regjeringen mener at gratisprinsippet som gjelder for de ordinære utdanningene, har en sentral og viktig funksjon i det norske samfunnet, og at det sikrer befolkningen like muligheter til å kunne ta høyere utdanning uavhengig av sosioøkonomisk bakgrunn. Regjeringen ønsker ikke å gjøre endringer som svekker gratisprinsippet for ordinære utdanninger.

Regjeringen er enig med EVU-utvalget i at det er gode grunner til å vurdere mulighetene for at statlige universiteter og høyskoler i større grad enn i dag kan tilby utdanninger som er særlig tilrettelagt for personer som er i arbeid, og hvor det kan være rimelig at kostnader for kompetanseutvikling dekkes av den enkelte selv eller arbeidsgiver. Regjeringen vil gjennomgå bestemmelsene i egenbetalingsforskriften som åpner for at det kan tas betaling for utdanninger som er særlig tilrettelagt for personer i arbeid, og hvor det stilles krav til arbeidserfaring for opptak. Regjeringen mener det bør tydeliggjøres i egenbetalingsforskriften at muligheten for å kunne ta betaling for erfaringsbaserte masterutdanninger også innebærer at de som ikke nødvendigvis ønsker å ta hele utdanningen, kan tas opp til for eksempel bare en enkeltstående modul eller ett emne. Regjeringen vil også utrede om muligheten for egenbetaling bør gjelde tilsvarende for erfaringsbaserte tilbud på bachelornivå. For betalingstilbud som er særlig tilrettelagt for personer i arbeid, vil regjeringen også vurdere om det bør bli enklere for universiteter og høyskoler å gjenbruke innhold fra det ordinære studietilbudet.

Regjeringen vil utrede mulige endringer i egenbetalingsforskriften for høyere utdanning. Helheten i regelverket skal bli bedre gjennom å se egenbetalingsforskriften i sammenheng med regelverket om offentlig støtte og de retningslinjene som gjelder for institusjonenes oppdragsvirksomhet. Formålet er at regelverket skal gi større fleksibilitet og handlingsrom for institusjonene til å tilpasse sine utdanningstilbud bedre til arbeidslivets og samfunnets behov. Regelverket skal være tydelig og enkelt, og tilrettelegge for en enhetlig praktisering i sektoren.

Universitets- og høyskolelovutvalget ble nedsett i juni 2018 for å vurdere og foreslå endringer i universitets- og høyskoleloven. Utvalget leverte forslag til ny lov om universiteter og høyskoler til

departementet i februar 2020, jf. NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Utvalget mener at det bør legges stor vekt på læring hele livet gjennom etter- og videreutdanning, og understreker at det er viktig at institusjonene bruker handlingsrommet regelverket gir. Utvalget legger ellers til grunn at departementet bør vurdere reglene i egenbetalingsforskriften i forbindelse med oppfølgingen av EVU-utvalget. Lovutvalget foreslår at dagens lovbestemmelse om gratisprinsippet videreføres med kun noen mindre språklige endringer. Lovutvalgets NOU er sendt på alminnelig høring. Regjeringen vil komme tilbake til forslag om endringer av forskriften om egenbetaling i forbindelse med oppfølgingen av lovutvalgets forslag. Dette arbeidet vil også ses i tett sammenheng med arbeidet med meldingen til Stortinget om statens styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler (styringsmeldingen). Departementet tar sikte på at styringsmeldingen og forslag til ny lov om universiteter og høyskoler blir lagt frem for Stortinget våren 2021.

5.1.5 Digital infrastruktur og læringsprosesser

Tallet på studenter som studerer på nettbaserte tilbud, har økt jevnt de siste ti årene, og sektoren er i ferd med å bevege seg fra en ildsjeldrevet digitalisering av utdanningstilbud til at dette blir forankret strategisk ved universitetene og høyskolene. Den digitale infrastrukturen legger godt til rette for at universiteter og høyskoler skal kunne tilby nettbasert utdanning.

Som følge av tiltakene mot spredning av korona-viruset har universiteter og høyskoler på kort tid tatt i bruk digitale undervisnings- og videotjenester i et omfang få hadde kunnet forestille seg.

For å støtte opp under en mer systematisk bruk av digitalisering ble eCampus-programmet gjennomført i 2012–2016 med en samlet ramme på 70 mill. kroner. Målet var blant annet å bygge ut adekvat IKT-infrastruktur og IKT-verktøy for undervisning og å gjøre undervisning over nett mer tilgjengelig.

Kunnskapsdepartementet har lagt frem en digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren for perioden 2017–2021.⁸ Ambisjonene med strategien er å utnytte mulighetene teknologien gir, til å nå målene for utdanning og forskning på en bedre og mer effektiv måte.

Boks 5.2 Digitaliseringsstrategi universitets- og høyskolesektoren

Regjeringen har lansert en overordnet digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren som gjelder for perioden 2017–2021. Strategien er et ledd i oppfølgingen av meldingene om struktur og kvalitet i universiteter og høyskoler¹ og baserer seg på et omfattende grunnlagsmateriale utarbeidet av en arbeidsgruppe med representanter fra universitets- og høyskolesektoren. Digitalisering skal bidra til å nå hovedmålene for sektoren. Strategien inneholder målbilder som peker ut den videre retningen. Den inneholder informasjon om de mest sentrale tiltakene og om pågående prosesser i det videre arbeidet med digitalisering innenfor utdanning, forskning, administrative tjenester, infrastruktur og informasjonssikkerhet. Realiseringen av målbildene har et tidsperspektiv som strekker seg utover strategiperioden. Oppfølgingsansvaret er lagt til ulike organer/nivåer, som departement, direktoratsnivå eller institusjonsnivå, eller til et samvirke mellom organer/nivåer. Strategien viser til arbeidet med langtidspanen for forskning og høyere utdanning² og de årlige statsbudsjettene. Strategien beskriver også de nye organisatoriske rammebetingelsene i sektoren gjennom de tre forvaltningsorganene Unit, Diku og NOKUT. Målene i digitaliseringsstrategien er gyldige også for helsesektoren og forskningsinstituttene. Strategien omfatter ikke tiltak som gjelder innhold og dimensjonering av studietilbud og forskningsinnsats.

¹ Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* og Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*.

² Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*.

Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning har ansvaret for å implementere strategien og har i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren etablert en modell for brukermedvirkning og en treårig handlingsplan for å følge opp digitaliseringsstrategien. Tiltakene i handlingsplanen finansieres blant annet gjennom et spleiselag mellom aktørene. Det er igangsatt en prosess i 2020 for revisjon av digi-

⁸ Kunnskapsdepartementet (2017).

Boks 5.3 Handlingsplan for digitalisering i høyere utdanning og forskning

Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning ble opprettet i 2018 og har fått det nasjonale ansvaret for å implementere og videreutvikle digitaliseringsstrategien. Unit, universitetene og høyskolene har sammen utarbeidet en treårig rulleplan for digitalisering i høyere utdanning og forskning (2019–2021) for å realisere digitaliseringsstrategien for universitets- og høyskolesektoren. Handlingsplanen ble lansert i juni 2019, og den tar utgangspunkt i målbildene i digitaliseringsstrategien og inneholder 33 konkrete fellesinitiativ innenfor områdene utdanning, forskning, administrasjon, infrastruktur og informasjonssikkerhet.

Disse fellesinitiativene er nødvendige for å realisere målene og er en direkte oppfølging av en rekke av de sentrale tiltakene og pågående prosessene som omtales i digitaliseringsstrategien. Flere av initiativene forventes å ta lengre tid å realisere enn planperioden, men er tatt med for å vise helheten. Digitaliseringsstyret for høyere utdanning og forskning utøver porteføljestyling og beslutter hvilke prosjekter som skal gjennomføres, og hvilke fellestjenester som skal etableres. Digitaliseringsstyret består blant annet av representanter fra ledelsen for universiteter, høyskoler, instituttsektoren og de regionale helseforetakene. Handlingsplanen er treårig og vil bli revidert årlig.

digitaliseringsstrategien hvor det blant annet åpnes for en bredere tematisk ramme.

5.1.6 Tiltak

Regjeringen forventer

- at institusjonene utnytter sitt handlingsrom til å tilby fleksible videreutdanningstilbud og kurs som svarer til arbeidslivets etterspørsel og er tilpasset personer i arbeid

Regjeringen vil

- trappe opp tildelingen til økt studiekapasitet, gjennom konkurranse, og slik bidra til at arbeidslivets behov for oppdatert kompetanse i hele landet blir ivaretatt

- gjennomgå og tydeliggjøre regelverket om egenbetaling, og spesielt vurdere behov for endringer i dagens unntaksbestemmelser for utdanninger som er særlig tilpasset personer i arbeid. Gratisprinsippet for de ordinære utdanningene skal ligge fast.
- vurdere behovet for justeringer av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler i forbindelse med stortingsmeldingen om styringspolitikken for statlige universiteter og høyskoler
- revidere *Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren 2017–2021* med sikte på at ny strategi skal omfatte alle sider ved digitalisering i denne sektoren, herunder blant annet vurdere erfaringene fra den store økningen i bruk av digitale undervisnings- og videotjenester som følge av at studenter og ansatte har fått undervisning, studert og arbeidet hjemmefra under korona-tiltakene

5.2 En mer fleksibel fagskoleutdanning

Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning, og korte yrkesrettede utdanninger på nivå over videregående opplæring. Utdanningstilbudene er typisk videreutdanninger eller spesialiseringer for fagarbeidere eller selvstendig kvalifiserende utdanninger.

Regjeringen har prioritert å styrke fagskoleutdanningene. Som en oppfølging av NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* la regjeringen i desember 2016 frem Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden. Fagskoleutdanning* (fagskolemeldingen). Hovedmålet for fagskolemeldingen er at flere tar yrkesrettet utdanning av god kvalitet som er relevant og tilpasset arbeidslivets behov. For å oppnå dette må fagskoleutdanningene være anerkjente og synlige for utdanningssøkende og arbeidslivet. Meldingen inneholder om lag 50 tiltak for å heve fagskoleutdanningens kvalitet og status, og regjeringen har fulgt den opp gjennom blant annet endring av lover, forskrifter og tilskuddsordninger.

Fagskoleutdanning er regulert i *lov om høyere yrkesfaglig utdanning* (fagskoleloven). Loven og forskriftene som er gitt med hjemmel i denne, gir regler om blant annet utdanningenes lengde og hvilke krav som stilles for akkreditering av utdanning og for søknad om offentlig tilskudd fra fylkeskommunene.

Gjennom innspillskonferansene til denne meldingen, i innspill til Kompetansepolitisk råd og i

EVU-utvalgets rapport har regjeringen fått mange tilbakemeldinger om at det er behov for flere utdanningstilbud ved fagskolene. Regjeringen har også fått forslag om endringer i rutiner og regler som kan gjøre fagskolen enda bedre i stand til å raskt levere fleksible og korte utdanningstilbud.

Høyere yrkesfaglig utdanning er en sentral del av kompetansereformen. Særlig gjelder dette tekniske og maritime fag og helse- og oppvekstfag, som er de mest etterspurte videreutdanningstilbudene for fagarbeidere. Regjeringen har høye ambisjoner for fagskoleutdanningene. Regjeringen ønsker å utvikle utdanningsløp for fagarbeidere gjennom å løfte kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen og i fagskolesektoren. Fagskoleutdanningene har potensial til å vokse og bli en naturlig del av yrkeskarrieren for dem som trenger relevant kompetanse for å møte arbeidslivets behov.

Fagskoleutdanning skal fortsatt være arbeidslivets utdanning med fleksible og tilgjengelige utdanninger. Regjeringen vil fortsette å satse på kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning og gjøre fagskolene enda bedre rustet til å respondere raskt på arbeidslivets etterspørsel. Det langsiktige målet er å bygge opp en sektor med flere solide fagskoler som har sterke fagmiljøer, som kan svare raskt på nye kompetansebehov, og som kan være en viktig bidragsyter for å tette kompetansegapet i arbeidslivet.

5.2.1 Fagskoleutdanningene skal utvikles gradvis

Fagskolemeldingen har ført til omfattende endringer for fagskolene, både de offentlige og de private tilbyderne. Ny fagskolelov trådte i kraft 1. juli 2018 med blant annet nye krav til organisering og studentrettigheter. Loven ble supplert blant annet med ny bestemmelse om studentombud fra august 2019. En ny og omfattende fagskoleforskrift (*forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning*) trådte i kraft 11. juli 2019. Fagskoleforskriften inneholder blant annet nye bestemmelser om opptak til fagskoleutdanning, skikkethetsvurdering, personvern og godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning.

Endringene for fagskolesektoren har også utløst et behov hos NOKUT for å utarbeide en ny versjon av deres *forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning* (fagskoletilsynsforskriften). Denne forskriften var på høring høsten 2019. Et sentralt endringsforslag var såkalt betinget akkreditering, hvor fagskolen kan ansette fagmiljø når studiestart nærmer seg, i stedet for å ha det klart i

selve akkrediteringsprosessen. NOKUT tar sikte på å fastsette den nye fagskoletilsynsforskriften i løpet av våren 2020.

Regjeringen har, som en oppfølging av fagskolemeldingen, etablert en tilskuddsordning for utviklingsmidler for fagskoler. Målet for tilskuddsordningen er at fagskolene skal øke kvaliteten på utdanningstilbudene og bedre samsvaret mellom utdanningstilbudene og den kompetansen som lokalt og regionalt arbeidsliv etterspør. I 2020 går midlene blant annet til prosjekter som kan forbedre fagskolenes digitale teknologi for læring og andre investeringer i utstyr og infrastruktur. Det er Diku som forvalter ordningen.

Regjeringen mener fagskoleutdanningene har et stort potensial til å være med og dekke arbeidslivets udekkede kompetansebehov. Fagskolesektoren står nå i et omfattende arbeid med å innarbeide alle nye krav og forventninger, både fra fagskolemeldingen og den påfølgende nye loven og de nye forskriftene. Forslagene i denne meldingen vil medføre ytterligere krav til fagskolenes omstillingsevne, og det samme vil den kommende stortingsmeldingen om videregående opplæring i et livslangt læringsperspektiv våren 2021. Den nye meldingen skal ta for seg både innhold og struktur i videregående opplæring. Det vil gi muligheten for å se de studieforberedende og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i sammenheng med høyere yrkesfaglig utdanning, og skape gode og helhetlige løsninger for både unge og voksne elever.

Fagskolesektoren er i sterk utvikling og har på relativt kort tid fått en ny lov med forskrift, en tilskuddsordning for driftsmidler og en tilskuddsordning for utviklingsmidler. En arbeidsgiverundersøkelse bestilt av Kunnskapsdepartementet viser at det er et stort behov for fagskoleutdannede i arbeidslivet.⁹ Regjeringen ønsker at fagskolesektoren skal vokse i tråd med etterspørselen fra arbeidslivet, samtidig som kvaliteten på tilbudene beholdes og videreutvikles. Regjeringen vil fortsette å styrke kvaliteten i fagskoleutdanningene og har som langsiktig ambisjon å øke kapasiteten i sektoren. Som ledd i dette vil regjeringen legge frem en strategi for høyere yrkesfaglig utdanning i løpet av 2021. I strategien vil regjeringen oppsummere status for høyere yrkesfaglig utdanning siden fagskolemeldingen og peke ut en tydelig retning videre for sektoren. Strategien vil bygge på midtveisevalueringen av fagskolemeldingen.

⁹ Støren mfl. 2019.

5.2.2 Kapasitet i fagskolesektoren

Det er viktig at fagskolene kan tilby utdanninger som er etterspurt i arbeidslivet og attraktive for studentene, og at kapasiteten er tilpasset etterspørselen.

I 2018 etablerte regjeringen en ny tilskuddsordning for driftsmidler til fagskoler. Fylkeskommunene har ansvar for å fordele tilskuddet til fylkeskommunale fagskoler og private fagskoler i eget fylke. Tilskuddsordningen består av et langsiktig og stabilt grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd. Det resultatbaserte tilskuddet beregnes ut fra antall avlagte studiepoeng.

Formålet med tilskuddsordningen er at den skal sørge for at fylkeskommunene kan tilpasse fagskoletilbudet til etterspørselen og kompetansebehovet lokalt, regionalt og nasjonalt, jf. fagskoleloven § 3. Det resultatbaserte tilskuddet tildeles dermed fylkeskommunene, og ikke de fagskolene eller den fagskoleutdanningen hvor studiepoengene er avlagt. Fylkeskommunene står fritt til å fordele tilskuddet til de fagskoleutdanningene som samsvarer med prioriteringene til fylkeskommunen og behovene i arbeidslivet.

EVU-utvalget har foreslått at det resultatbaserte tilskuddet fordeles tilbake til den enkelte private eller offentlige fagskole hvor studiepoengene er avlagt, og ikke til fylkeskommunene. Utvalget mener det vil forbedre dimensjoneringen av fagskoleutdanningene. Ved at fagskolene selv blir «premiert» med det resultatbaserte tilskuddet, mener utvalget at det vil bli gode incentiver for å tilby tilrettelagte og attraktive utdanninger og emner.

Høringsinstansene er delt i to grupper når de kommenterer dette forslaget fra EVU-utvalget. De som er positive til forslaget om at det resultatbaserte tilskuddet bør gis direkte til de enkelte fagskolene, peker på at dette vil gi mer forutsigbar budsjettering og bedre økonomistyring for den enkelte fagskole.

De som er negative til forslaget, mener at fylkeskommunen bør håndtere det resultatbaserte tilskuddet. De mener det er fylkeskommunene som kjenner det helhetlige kompetansebehovet i det regionale arbeids- og næringslivet. Dermed er det også fylkeskommunen som bør prioritere midlene i lys av kompetansepoltiske mål og behov. Det er særlig fylkeskommunene som er negative til forslaget om å fordele tilskuddet direkte til den enkelte fagskole.

Regjeringen mener det er for tidlig å konkludere i denne saken. Tilskuddsordningen har blitt innført relativt nylig, og den evalueres som en

egen del av evalueringen av resultatene av tiltakene i fagskolemeldingen (jf. Innst. 254 S (2016–2017)). Det finnes foreløpig lite kunnskap om hvordan ordningen som helhet slår ut, og det er satt i gang en egen evaluering som blant annet ser på om tilskuddsordningen bidrar til god dimensjonering av fagskolesektoren.

Fra våren 2020 vil de offentlige fagskoleutdanningene innlemmes i et nytt søknads- og opptakssystem gjennom Samordna opptak. For de private fagskolene er det frivillig å delta i felles opptakssystem. Endringen legger til rette for at man kan søke på fagskoleutdanning på samme sted som man søker om opptak til universiteter og høyskoler. Med et felles nasjonalt opptakssystem på plass vil myndighetene og sektoren få et bedre bilde av kapasiteten og mulighetene, og ikke minst hvilke utdanninger søkerne foretrekker. Økt kvalitet i kunnskapsgrunnlaget om søkning og opptak vil være viktig for eventuell videre kapasitetsvekst i fagskolesektoren. Det vil forbedre myndighetenes mulighet til å dimensjonere bedre både med tanke på arbeidslivets behov og med tanke på studentenes ønsker.

5.2.3 Fagskoleutdanningens minstelengde

Etter fagskoleloven § 4 skal minstelengden på en fagskoleutdanning være 30 studiepoeng, noe som tilsvarer et halvt år med fulltidsutdanning.

Bakgrunnen for begrensningen i minstelengde fremgår av Ot.prp. nr. 32 (2002–2003), der det står at departementet mener at «tilbud av mindre enn fem måneders omfang vil svekke fagskoleutdanningenes status. Et utdanningstilbud bør ha en viss varighet før det kan kalles en utdanning. Loven skal ikke omfatte kursvirksomhet».

EVU-utvalget anbefaler å fjerne kravet om at en fagskoleutdanning må tilsvare et halvt år til to års utdanning på fulltid, og at utdanningen må være på minimum 30 studiepoeng for å kunne kalles fagskoleutdanning. Utvalget mener lovens krav til minstelengde er et hinder for å opprette kortere fagskoletilbud som arbeidslivet har behov for.

Utvalget mener det ikke er behov for å sette en nedre studiepoenggrense for fagskoleutdanning for å sikre kvaliteten på utdanningene, og de anbefaler like høye kvalitetskrav til korte som til lange utdanninger.

De aller fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er positive til å fjerne regelen om at fagskoler ikke kan tilby fagskoleutdanning mindre enn 30 studiepoeng. Høringsinstansene mener jevnt over at forslaget vil gi større

fleksibilitet, og at det styrker fagskolens rolle som regional utviklings- og opplæringsaktør. De trekker frem at kortere tilbud kan gjøre det enklere å kombinere jobb og utdanning og gi økt fleksibilitet for den enkelte student. Mange høringsinstanser er samtidig opptatt av at korte tilbud bør kunne settes sammen til hele fagskoleutdanninger.

Nasjonalt fagskoleråd er blant dem som er tilbakeholdne til forslaget om å fjerne krav til minstelengde. Rådet anser det som viktig at fagskolene beholder de brede utdanningene, og at så korte utdanninger bør være et tillegg. Nasjonalt fagskoleråd peker også på at det er mulig å ta opp studenter til deler av utdanningsløp innenfor dagens regelverk. Denne muligheten mener de bør gjøres bedre kjent. Mange hørings svar peker også på pilotene med treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling, og at regjeringen bør vurdere erfaringene med korte tilbud fra bransjeprogrammene i forbindelse med en eventuell endring av regelen.

Regjeringen mener det er viktig at fagskolene har mulighet til å tilby kortere utdanninger. Det øker tilgangen til akkrediterte tilbud som kan kombineres med jobb. Terskelen for å starte en videreutdanning blir også lavere når man ikke må forplikte seg til en lengre utdanning. Spesielt fagarbeidere trenger bedre tilgang til korte videreutdanningstilbud som gir formell kompetanse. Ikke-formelle kurs kan være et alternativ til kortere tilbud, men disse gir verken formell kompetanse eller offentlig støtte gjennom tilskuddsordninger for fagskoleutdanninger.

Alle fagskoleutdanninger kan deles inn i korte emner innenfor dagens lovverk. Det innebærer for eksempel at en fagskole kan ta opp studenter til kun ett emne på 10 studiepoeng innenfor en utdanning som er på 30 studiepoeng. Dersom det er et særlig populært emne, kan fagskolene også øke kapasiteten på dette emnet. Utfordringen er at hvis fagskolene ikke øker antall studie plasser på slike enkeltemner, vil søkere som bare ønsker å ta emnet, sannsynligvis ikke få studie plass.

Det resultatbaserte tilskuddet beregnes ut fra avlagte studiepoeng, jf. kap. 5.2.2, og hvert avlagte studiepoeng teller likt. Fylkeskommunene vil derfor få uttelling for avlagte studiepoeng på enkelt-emner på lik linje med studiepoeng avlagt i hele utdanninger.

Inndeling av utdanning i enkeltemner som kan tas enkeltvis, gjør at studentene slipper å forplikte seg til å ta en lengre utdanning, samtidig som de har mulighet til å bygge sammen flere enkeltemner til en lengre utdanning. Studentene vil få

dokumentasjon (karakterutskrift) på hva de har lært, og hvor mange studiepoeng de har fullført ved fagskoleutdanningen. Så lenge emnene er en del av en allerede akkreditert utdanning, vil fagskolene også kunne lage slike korte tilbud uten å ta veien om en ny akkreditering.

Regjeringen vil oppfordre fylkeskommunene og fagskolene til å utnytte mulighetene til å ta opp studenter til enkeltemner og til å utvide kapasiteten på emner der det er særlig etterspørsel enten fra studentene eller fra arbeidslivet.

En stor del av behovet for kortere videreutdanningstilbud vil kunne dekkes gjennom at fagskoler benytter muligheten til å dele inn eksisterende utdanninger i enkeltemner. Det kan likevel oppstå behov for å opprette nye korte tilbud som ikke er en del av en lengre utdanning. Flere fagskoler har fått støtte til å lage tilbud som er kortere enn 30 studiepoeng, gjennom treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling og gjennom ordningen med tilskudd til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud. Tilbyderne har søkt om og fått tidsavgrensede dispensasjoner fra begrensningen i utdanningens minstelengde. Flere fagskoler er i gang med å utvikle tilbud som er kortere enn 30 studiepoeng.

Regjeringen vil foreslå en lovendring for å forandre regelen om at utdanningen må være på minimum 30 studiepoeng for å være formell fagskoleutdanning. Regjeringen deler EVU-utvalgets syn om at det ikke er hensiktsmessig å sette en nedre grense.

Denne endringen skal ikke gå på bekostning av kvaliteten på utdanningstilbudene. NOKUT skal opprettholde kravene til kvalitet og forventningen om den faglige utviklingen som skal være til stede på dette nivået i utdanningssystemet. Fagskoler som ønsker å utvikle kortere utdanningstilbud, må også søke NOKUT om akkreditering av disse dersom de ikke selv har fagområdeakkreditering. De fagskolene som har en fagområdeakkreditering, vil selv kunne opprette og nedlegge tilbud etter hvert som etterspørselen endres. Regjeringen oppfordrer derfor alle fagskolene til å vurdere hvilke av sine fagområder som kan være aktuelle å søke om fagområdeakkreditering for.

5.2.4 Etablering av nye fagskoletilbud (akkrediteringsprosessen)

Fagskoleutdanning skal være en del av utdanningssystemet som tilpasser seg nye behov i arbeidslivet raskt. Samtidig er det viktig at også nye tilbud i høyere yrkesfaglig utdanning holder

en tilfredsstillende kvalitet og har gode læringsvilkår for studentene.

Akkreditering er en faglig vurdering av om en fagskole og en fagskoleutdanning oppfyller vilkår gitt av departementet og NOKUT. Inntil nylig førte selve akkrediteringsprosessen til at det tok lang tid å opprette fagskoletilbud for fagskoler som ikke har fagområdeakkreditering.

Tilbydere som ønsker å opprette en fagskoleutdanning, må vise at de oppfyller kravene i fagskoletilsynsforordningen i søknad til NOKUT. NOKUT kontrollerer at kravene er tilfredsstillende dekket. Til å bistå seg i vurderingen bruker NOKUT sakkyndige fagpersoner. For å forkorte behandlingsperioden planlegger NOKUT å innføre en ny og vesentlig forenklet akkrediteringsprosess i løpet av 2020. I piloter som NOKUT har gjennomført i 2019, har akkrediteringssøknader vært ferdigbehandlet på om lag to måneder fra søknadsdato. Den forenklete prosessen er i første omgang rettet mot institusjoner som har akkrediterte fagskoleutdanninger fra før.

EVU-utvalget anbefaler å gjøre det mulig for fagskoler å søke om det de kaller selvakkrediteringsrett for alle fagområder, slik de fleste universiteter og høyskoler har i dag gjennom institusjonsakkreditering. Utvalget mener at fagskoler med denne retten selv skal kunne opprette og legge ned alle utdanningstilbud innenfor fagskoleloven.

De fleste av høringsinstansene som har kommentert forslaget, er positive. De mener at institusjonsakkreditering kan gi raskere oppretting av tilbud i takt med arbeidslivets behov, og dermed bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av relevant og fleksibel utdanning. De som er negative, peker på at ordningen med fagområdeakkreditering er forholdsvis ny, og at det er nærliggende å la denne ordningen virke en stund før fagskolens fullmakter utvides ytterligere.

Regjeringen er positive til intensjonen i utvalgets forslag, men mener det bør høstes flere erfaringer fra ordningen med fagområdeakkreditering før nye endringer for fagskolene vurderes. Ved en eventuell fremtidig innføring av institusjonsakkreditering må det også vurderes hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å oppnå dette.

Fagskoler kan i dag få akkrediteringsrett for et fagområde (fagområdeakkreditering). De har da fullmakt til selv å opprette, legge ned eller endre fagskoleutdanninger innenfor dette fagområdet, men må søke NOKUT om akkreditering av utdanning på nye fagområder. En fagskoleutdanning som akkrediteres på egen fullmakt, må oppfylle

de samme administrative og faglige kravene som en utdanning akkreditert av NOKUT. Fagskoler med fagområdeakkreditering gjennomfører imidlertid vurderingen av om utdanningen oppfyller kravene selv, og slipper å vente på NOKUTs saksbehandling.

I arbeidet med fagskolemeldingen konkluderte regjeringen med at institusjonsakkreditering ikke skal vurderes før regjeringen har høstet mer erfaring med ordningen med fagområdeakkreditering. Regjeringen mener at flere fagskoler bør søke om fagområdeakkreditering, og at ordningen bør prøves ut på flere fagområder før det eventuelt innføres institusjonsakkreditering (selvakkreditering). Kunnskapsdepartementet skal gjennomføre evalueringer av resultatene av tiltakene i fagskolemeldingen. Erfaringene med fagområdeakkreditering vil være et av temaene som vil bli vurdert i forbindelse med evalueringene.

5.2.5 Tiltak

Regjeringen har

- i denne stortingsperioden tildelt 738 studie-plasser til fagskolesektoren, fordelt med 638 i statsbudsjettet for 2018 og 100 i statsbudsjettet for 2020
- etablert en ny tilskuddsordning for driftstilskudd i høyere yrkesfaglig utdanning
- satt i gang en evaluering av tilskuddsordningen for fagskoleutdanning og en midtveisevaluering av tiltakene i fagskolemeldingen
- etablert en ordning med søkbare utviklingsmidler til fagskolene fra 2017, med om lag 43 mill. kroner i 2020
- gitt Diku, NOKUT, Unit og Universell¹⁰ større rolle i utviklingen av fagskolesektoren
- etablert utdanning for undervisere i høyere yrkesfaglig utdanning
- gitt fagskolestudentene like rettigheter som andre studenter
- utviklet ny fagskolelov som trådte i kraft 1. juli 2018, og en ny fagskoleforordning som trådte i kraft 11. juli 2019

Regjeringen vil

- legge frem en strategi for høyere yrkesfaglig utdanning i 2021

¹⁰ Universell er en enhet som jobber for samarbeid og kunnskap om læringsmiljø, universell utforming og inkluderende løsninger i høyere utdanning.

- styrke kvaliteten i fagskolesektoren og har som langsiktig ambisjon å øke kapasiteten i sektoren
- foreslå å fjerne begrensningen i minstelengden på fagskoleutdanning
- stimulere til at flere fagskoler søker fagområdeakkreditering
- følge opp NOKUTs arbeid med en ny modell for akkreditering av fagskoleutdanning

5.3 Bedre tilgang til fagopplæring for voksne

Voksne som har behov for mer videregående opplæring, har ofte enda større utfordringer med å få plass enn voksne som trenger høyere utdanning. Dette gjelder for alle som av ulike grunner ikke har rett til videregående opplæring. Noen regnes som å ha fullført, selv om de ikke har bestått videregående opplæring. De har ikke vitnemål eller fagbrev og heller ikke rett til opplæring. Andre kan ha fullført med studiekompetanse, men ønsker fagopplæring i stedet for høyere utdanning. I tillegg kommer de som har et fagbrev, og som ønsker et nytt fagbrev.

Mange har behov for mer enn én videregående kvalifikasjon i løpet av livet. Årsaken kan være at jobber forsvinner eller endres med automatisering og globalisering, eller at fagarbeidere vil ha flere bein å stå på i et usikkert arbeidsmarked. Også helseproblemer, flytting, eller feilvalg som ungdom kan utløse behov for å ta flere utdanninger på videregående nivå. Om lag 40 prosent av de voksne som tok fagbrev i perioden 2009–2013 hadde studiekompetanse eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring fra før.¹¹ Dette gjelder 30 prosent av praksiskandidatene og 50 prosent av voksenlærlingene.

Statistisk sentralbyrås fremskrivninger tilsier et udekket behov for fagarbeidere på 70 000–100 000 i 2035. Allerede i dag ser vi at fag- og yrkesopplæringen ikke er fleksibel nok til å dekke arbeidslivets behov for tilgang til relevant utdanning. Bedriftene melder om udekkede behov for fagarbeidere samtidig som en del voksne ikke kommer inn i videregående opplæring. Retten til videregående opplæring forutsetter at personen ikke har fullført videregående opplæring fra før. De som ikke har rett, står bakerst i køen ved tildelelse av skole- og læreplasser.

De som har behov for fag- og yrkesopplæring for å styrke sin tilknytning til arbeidslivet, har

altså ikke nødvendigvis tilgang til relevant opplæring. For noen kan det være enklere å komme inn i høyere utdanning hvor søkerne i større grad konkurrerer på like vilkår.

I NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring* peker Livsoppholdsutvalget på at det fremstår som effektivt å gi et tilbud om videregående opplæring til voksne som ønsker mer videregående opplæring, men som ikke får dette i dag. Utvalget oppfordrer til at det gjøres en grundig vurdering av om retten til videregående opplæring for voksne også bør utvides til å gjelde alle som ikke har fullført og bestått videregående opplæring. Forslaget får bred støtte i høringen. Mange høringsinstanser er også opptatt av at det må lages et enkelt og forutsigbart regelverk som er lett å forstå både for den som har en rett til videregående opplæring, og for dem som skal forvalte ordningen.

Utvalg om videregående opplæring (Lied-utvalget) påpekte i sin delinnstilling NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring* at dagens voksenrett ikke dekker behovet for rekvalifisering. Videre påpekte utvalget at dagens rammefinansieringssystem ikke sikrer prioritering av voksne uten rett. I sin innstilling NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre. Struktur og innhold i videregående opplæring* foreslår utvalget at voksne som har videregående opplæring fra før, får rett til opplæring som fører frem til en ny yrkesfaglig sluttkompetanse.

I NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling* foreslår EVU-utvalget utvidede rettigheter til videregående opplæring for personer som allerede har fullført og bestått videregående opplæring. Konkret gjelder dette rett til å ta et nytt fagbrev og retten til å ta et fagbrev etter oppnådd studiekompetanse. Med rett mener utvalget at fylkeskommunene skal ha plikt til å tilby opplæringsplasser på et visst antall yrkesfag til dem som ikke har ungdoms- eller voksenrett. Fylkeskommunen skal vurdere hvilke fagbrev det er spesielt behov for i deres region.

Høringen av NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling* viser at det er stor oppslutning om at rettighetene til videregående opplæring bør utvides slik at den enkelte får tilgang til relevant utdanning i et arbeidsliv som endrer seg raskt. Oppslutningen kommer både fra partene i arbeidslivet og fra fylkeskommunene som har uttalt seg, med unntak av Trøndelag. Flere høringsinstanser påpeker at utvidet rett til fagopplæring også bør omfatte dem som har mistet retten til videregående opplæring uten å oppnå studie- eller yrkeskompetanse (jf. kap. 6.2.2). En del uttrykker bekymring for hvordan behovet for læreplasser skal dekkes slik at

¹¹ Bratsberg mfl. 2016.

utvidede rettigheter for voksne ikke går på bekostning av ungdom.

Partene i arbeidslivet er i høringen kritiske til at fylkeskommunene skal bestemme hvilke fagbrev som omfattes av ordningen. De mener individer og bedrifter selv vet best hva de har behov for, og at fylkeskommunen verken har tilstrekkelig informasjon eller kompetanse til å kunne vurdere dette. NHO mener det er unødvendig å begrense retten til enkelte fag. Alle fylkeskommunene og KS peker på at de økonomiske konsekvensene må utredes nærmere.

5.3.1 Tiltak

Regjeringen vil

- vurdere forslag fra flere offentlige utvalg om å utvide rettighetene til videregående opplæring

5.4 Veier til å lære hele livet i utdanningssystemet

For at flere skal lære hele livet, og for at arbeidslivet skal få den kompetansen den trenger, må det finnes veier gjennom utdanningssystemet også for dem som ikke har et strømlinjeformet utdanningsløp. Utdanningssystemet må være tilpasset at forskjel-

lige mennesker har ulike behov, for eksempel fordi de har avbrutt et utdanningsløp på grunn av uforutsette livshendelser, har skiftet kurs underveis eller har valgt å starte en utdanning senere i livet. Det er også viktig at utdanningssystemet har smarte løsninger for å kvalifisere nok personer til deler av arbeidslivet der det er mangel på kompetanse.

Det finnes i dag flere alternative veier gjennom utdanningssystemet som bidrar til at den enkelte kan få utnyttet sitt potensial, og til at arbeidslivet får en alternativ tilførsel av kvalifisert arbeidskraft. Realkompetansevurdering er også en mulighet for å komme inn på eller få avkortet et utdanningsløp med bakgrunn i kompetanse ervervet andre steder enn i utdanningssystemet.

5.4.1 Alternative veier og smidige overganger

Det norske utdanningssystemet har lange tradisjoner for å finne praktiske og hensiktsmessige ordninger for at den enkelte skal få utdanning og dokumentasjon på sin kompetanse, og for å dekke etterspørsel etter kompetanse i arbeidslivet. Praktiskandidatordningen ble for eksempel etablert allerede på 1950-tallet. Ordningen anerkjenner at voksne som har vært en stund i arbeidslivet, har kunnskap og erfaringer som tilsier at de ikke trenger å gjennomføre et fullt utdanningsløp.

Boks 5.4 Samarbeid mellom videregående skole og lokalt næringsliv

Ekornes AS er en møbelprodusent med hovedkontor i Sykkylven i Møre og Romsdal. Bedriften har 1000 ansatte fordelt på mange ulike yrkesgrupper og driver mye intern kompetanseheving. Ekornes har hatt et robotsamarbeid med Sykkylven vidaregåande skule siden 2006, noe som gjør at Ekornes får et lokalt kursopplegg. Ekornes sørger for at skolen til enhver tid har det nyeste av robotutstyr, og lærerne får opplæring i bruk av det nyeste utstyret, slik at de har oppdatert kunnskap. Samarbeidet innebærer at Sykkylven vidaregåande skule holder seks grunnkurs à 20 timer i bruk av to ulike robotmerker i året for arbeidstakere hos Ekornes, eventuelt flere kurs hvis det er behov for det. Per 1. januar 2020 har 208 ansatte gjennomført grunnleggende robotkurs, i tillegg til 137 elever ved den vidaregåande skolen. Sykkylven vidaregåande skule holder i tillegg kurs for arbeidstakere hos Ekornes i grunnleggende

automasjonsforståelse. Dette er opplæring rettet mot arbeidstakere som ikke er utdannet innenfor automatisering, men som betjener roboter i sitt daglige arbeid. Automasjonsforståelse er spesielt viktig for å kunne kommunisere med kollegaer som arbeider med automatisering, for eksempel når det oppstår feil, eller når robotceller skal videreutvikles for tilpasning til endringer i produksjonen. Kursene holdes på Sykkylven vidaregåande skule, mens praksis foregår hos Ekornes.

Robotsamarbeidet har ført til samarbeid også på andre områder. Ekornes bidrar med faglig opplæring på skolens fagdager, og lærere og elever ved den vidaregåande skolen kommer på bedriftsbesøk hos Ekornes i alle typer fag. Lærerne ved den vidaregåande skolen hospiterer også på de fire anleggene Ekornes har i nærområdet.

Det finnes i dag en rekke fleksible ordninger som er tilpasset ulike behov. Generell studiekompetanse (GSK) oppnås vanligvis gjennom fullføring av et studieforberedende utdanningsprogram i videregående opplæring. Unge som har valgt en fag- og yrkesopplæring, har mulighet til å oppnå GSK ved å ta påbygging til generell studiekompetanse etter at de har fullført og bestått Vg2 yrkesfag med fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse. Det er også mulig å få opptak ved høyere utdanning gjennom y-veien og gjennom 23/5-regelen, jf. boks 5.5

Det kan imidlertid være vanskeligere å ta et nytt fagbrev eller ta en fagutdanning dersom man allerede har gjennomført videregående opplæring. Manglende rettigheter til videregående opplæring er en hindring som omtales i kap. 5.3.

Det finnes også muligheter for å gå videre fra fagskole til høyere utdanning. Regjeringen har satt i gang flere tiltak for å forbedre ordningene for overgang fra fagskoleutdanning til universitets- og høyskoleutdanning. Kunnskapsdepartementet har satt i gang en utredning som undersøker muligheter for overganger mellom ingeniørut-

Boks 5.5 Eksempler på ordninger som gir alternative veier gjennom utdanningssystemet

- *Praksiskandidatorordningen* ble etablert i 1952 som en alternativ vei til fagbrev innenfor flere fagområder. Ordningen krever at man har minimum fem års heltidspraksis i faget dersom man skal melde seg opp til fagprøven. Over tid har ordningen etablert seg som en mye brukt vei til fagbrev for voksne. I 2018 startet Kompetanse Norge en ny prøveordning med å kombinere opplæring i grunnleggende ferdigheter med opplæring som forbereder deltakerne til å ta fagbrev som praksiskandidater. Hensikten er å styrke de voksnes grunnkompetanse og motivasjon, slik at de skal kunne ta fagbrev.
- *Fagbrev på jobb* er en ordning for voksne som er i et arbeidsforhold, men som ikke tilfredsstiller kravet i praksiskandidatorordningen om fem års arbeidserfaring på fulltid. Voksne får mulighet til å få fag- eller svennebrev på grunnlag av allsidig praksis, realkompetansevurdering og opplæring kombinert med veiledet praksis i vanlig arbeid. Fagbrev på jobb er ikke en ordning som enkeltpersoner kan søke på, men fylkeskommunene kan tilby dette til sine innbyggere dersom de velger det.
- *23/5-regelen*: Personer over 23 år kan få generell studiekompetanse gjennom 23/5-regelen. Regelen gjelder for dem som har fylt 23 år, har minst fem års praksis og/eller utdanning og har seks bestemte studiekompetansefag.
- *Y-veien* er tilpasset personer som har relevant fagbrev, svennebrev eller yrkeskompetanse, men som mangler generell studiekompetanse. Y-veien finnes ved ni universiteter og høyskoler. Med et relevant fagbrev og ett års relevant praksis kan man søke om opptak til ingeniørutdanning ved mange universiteter og høyskoler. Y-veien finnes også innenfor andre utdanninger, for eksempel for barne- og ungdomsarbeidere som ønsker å utdanne seg til barnehagelærere.
- *Arbeidsplassbasert barnehagehagelærerutdanning* ved OsloMet er en ordning der personer uten studiekompetanse kan få tilgang til studier i høyere utdanning. Studiet er tilrettelagt for fagarbeidere og assistenter som er ansatt i barnehager i Oslo eller utvalgte kommuner i Viken. Utdanningen er en deltidsutdanning over fire år hvor det er mulig å kombinere studier med arbeid inntil 60 prosent stilling.
- *Maritime Management* er en bachelorutdanning som Universitetet i Sørøst-Norge, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT) og Høgskolen på Vestlandet har gått sammen om å tilby fra høsten 2019. Utdanningen er spesialtilpasset søkere med toårig maritim fagskole med fordypping dekksoffiser på ledelsesnivå eller maskinoffiser på ledelsesnivå. Studentene vil kunne få fritak for 60 studiepoeng og vil dermed kun måtte ta 120 studiepoeng, i stedet for 180, som er det vanlige for en bachelorutdanning.
- *Skreddersydd forsøksordning for ukvalifiserte lærere* er et studietilbud ved lærerutdanning ved UiT og Nord universitet. Studietilbudet er rettet mot personer som jobber i skolen, men som ikke har fullført lærerutdanning. Tilbudet bidrar til at lærere med påbegynt utdanning kan fullføre og bli kvalifisert lærer.

danningene ved fagskoler, universiteter og høyskoler. Regjeringen vil at det skal bli flere ordninger for overganger mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning, og har derfor gitt Diku i oppdrag å lyse ut midler til fagskoler, universiteter og høyskoler som ønsker å finne gode overgangsordninger. NOKUT har fått i oppdrag å lage en veileder som skal hjelpe institusjonene i dette arbeidet. I tillegg oppnår man generell studiekompetanse etter fullført toårig fagskoleutdanning. Personer som har kommet inn på en fagskole på bakgrunn av realkompetanse, vil da kunne søke seg videre til universitets- og høyskoleutdanning eller fagskoleutdanning som har generell studiekompetanse som opptakskrav.

I høyere utdanning finnes det eksempler på overganger som er fleksible, både *innen* og *mellom* bachelor-, master- og ph.d.-nivået.

Erfaringsbasert mastergrad er en type grad som bygger på to års relevant yrkeserfaring i tillegg til en bachelorgrad. Omfanget av graden er 90 til 120 studiepoeng. Utdanningen er som regel fleksibel (f.eks. samlingsbasert, nettstøttet, deltid) og kan kombineres med jobb, og problemstilling til masteroppgaven hentes ofte fra eget arbeidssted.

Praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) er en ettårig lærerutdanning som bygger på yrkesutdanning, yrkespraksis, en bachelorgrad pluss yrkespraksis, eller mastergrad. Opptakskravene varierer mellom PPU for yrkesfag og PPU for allmenne fag. Utdanningen kvalifiserer for å undervise fra femte klasse og oppover.

Også på ph.d.-nivået finnes det alternative ordninger. I et nærings-ph.d.-prosjekt går en bedrift og et universitet eller en høyskole sammen om et doktorgradsprosjekt. Doktorgradsprosjektet utføres av en ansatt og skal være relevant for bedriften. Offentlig sektor-ph.d. er for virksomheter i offentlig sektor, og doktorgradsprosjektet skal være relevant for virksomhetens ansvarsområde. Begge ordningene er finansiert av Norges forskningsråd.

Regjeringen er opptatt av at det skal finnes smidige overganger og ordninger som bidrar til at den enkelte kan komme videre i sitt utdanningsløp. Som beskrevet ovenfor finnes det en rekke slike ordninger i dag. Regjeringen vil fremskaffe en oversikt over bruken av eksisterende ordninger for å vurdere om det er behov for å stimulere til mer bruk av eksisterende ordninger, og/eller om det er behov for flere ordninger som kan gjøre det enklere å ta mer utdanning dersom man ikke tilfredsstiller de ordinære kravene til opptak. En slik vurdering vil ta utgangspunkt i arbeidslivets kompetansebehov.

5.4.2 Realkompetansevurdering i utdanningssystemet

Realkompetansevurdering er i Norge i dag en rett i forbindelse med opptak til eller avkorting (fritak for fag/emner) av studier ved universiteter og høyskoler, og ved fagskoler eller i videregående opplæring. Rettigheter til realkompetansevurdering er regulert i de ulike sektorenes lovverk. Det finnes en rekke veiledere på feltet, både for grunnopplæring, fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning.

God bruk av realkompetansevurdering kan bidra til at flere får tilgang til utdanning, og til at den enkelte ikke trenger å bruke mer tid enn nødvendig i utdanningssystemet. Realkompetansevurdering er et verktøy som kan bidra til smidige overganger, og det brukes blant annet i ordningen Fagbrev på jobb.

EVU-utvalget foreslår å utrede en rekke problemstillinger, inkludert hvilke typer felles digitale verktøy som kan utvikles for å støtte institusjonene i deres arbeid med realkompetansevurderinger. I tillegg mener utvalget at praksisen på de ulike institusjonene bør styrkes. EVU-utvalget mener også at mangler i statistikkgrunnlaget begrenser mulighetene til å forbedre systemet. Også Utvalg om videregående opplæring (Lied-utvalget) peker på mangler i statistikkgrunnlaget som én av flere utfordringer med realkompetansevurdering. Utvalget peker på manglende felles praksis for fylkeskommunene og anbefaler også utvikling av et verktøy for realkompetansevurdering som alle fylkeskommuner kan bruke.¹²

En gjennomgang foretatt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) viser stor variasjon i hvordan realkompetansevurdering praktiseres både når det gjelder fritak, og når det gjelder opptak.¹³ Det er forskjeller i måten realkompetansevurdering gjennomføres på, hvor mye den brukes, og hva slags kompetanse de som vurderer har, innenfor hvert område. Samtidig er det slik at det naturlig vil eksistere forskjeller i vurdering av realkompetanse mellom institusjoner, spesielt universiteter, høyskoler og fagskoler. Vi mangler kunnskap om hvorvidt det er mange som ønsker realkompetansevurdering som ikke får dette, eller som blir realkompetansevurdert, men ikke får opptak. Dette henger sammen med behovet for statistikk på området. Realkompetansevurdering er et felt der det til dels mangler godt dokumenterte problem-

¹² EVU-utvalget (2019).

¹³ Olsen mfl. 2018.

beskrivelser, og dermed er det heller ikke entydig hva som kan være gode løsninger. EVU-utvalgets anbefaling er videre utredning av en rekke problemstillinger eller tiltak.

Høringen av EVU-utvalgets rapport viser at det er støtte for en gjennomgang av systemet for realkompetansevurdering. Mens enkelte høringsinstanser peker på at systemet må være mer ensartet, og etterlyser flere nasjonale retningslinjer, peker andre på at gode digitale verktøy kan være nyttige for alle, men at rigide systemer kan skape flere stengsler enn muligheter for personer uten formell kompetanse.

5.4.3 Tiltak

Regjeringen vil

- gjennomgå overganger i utdanningssystemet for å vurdere treffsikkerheten i eksisterende regelverk og behov for flere smidige overganger. I dette inngår en gjennomgang av realkompetansevurdering som et verktøy i utdanningssystemet.

5.5 Satsing på voksne med svak tilknytning til arbeidslivet

Regjeringen har i sin første periode fra 2013 til 2017 særlig prioritert voksne med svake grunnleggende ferdigheter eller svake norskferdigheter, og personer som ikke har gjennomført videregående opplæring.

Utgangspunktet for regjeringens politikk for voksne som trenger mer utdanning for å få fotfeste i arbeidsmarkedet, er at det er behov for å skape en mer fleksibel og individorientert opplæring. Opplæringen må utvikles på voksnes premisser og gi raskere overgang til arbeid og/eller videregående opplæring. Å styrke kompetansen til voksne med svak tilknytning til arbeidslivet er ett av de tre hovedområdene i *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021*, som regjeringen og partene i arbeidslivet underskrev i 2017.

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* la regjeringen frem en samordnet og helhetlig politikk for voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter eller ikke godkjent kompetanse. Mange av utfordringene for denne gruppen går på tvers av sektorlinjer. Derfor ble meldingen utarbeidet i fellesskap av Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, som på dette tidspunktet

Boks 5.6 Fagbrev på jobb

Fagbrev på jobb ble innført som en ordning i 2018 for å gjøre fagbrev mer tilgjengelig for voksne. Ordningen åpner for at personer som ikke tilfredsstillt kravet i praksiskandidatordningen om fem års arbeidserfaring på fulltid, får en enklere vei til fagbrev. Det er ingen aldersgrense for å delta i Fagbrev på jobb, men den enkelte må være i et arbeidsforhold og ha en allsidig praksis. Den enkelte deltaker blir realkompetansevurdert og får opplæring kombinert med veiledet praksis i vanlig arbeid. Ordningen stiller samme krav til kompetanse i faget, og til gjennomføring av eksamener og fag- og svenneprøven, som for lærlinger og praksiskandidater. Ordningen gjelder i utgangspunktet for alle lærefag. Fagbrev på jobb forutsetter et samarbeid mellom arbeidsgiver, den ansatte og fylkeskommunen.

tet hadde ansvar for integrering. Integreringsfeltet ble i 2018 flyttet til Kunnskapsdepartementet.

Som oppfølging av meldingen har regjeringen iverksatt tiltak for å gjøre videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæring, mer tilgjengelig for voksne. I 2017 ble retten til videregående opplæring utvidet til også å gjelde innvandrere som har gjennomført videregående opplæring i utlandet uten at utdanningen er godkjent i Norge. En ny vei til fagbrev – ordningen Fagbrev på jobb – ble lovfestet i 2018, jf. boks 5.6. Dette gir flere anledning til å ta et fagbrev mens de kombinerer arbeid og opplæring. Regjeringen har også forsterket satsingen på Kompetansepluss-ordningen. Regjeringen fortsetter satsingen på voksne med svak tilknytning til arbeidslivet med tiltak i grunnopplæringen, tiltak rettet mot nyankomne innvandrere og tiltak i regi av arbeids- og velferdsetaten.

5.5.1 Forsøk med modulstrukturert opplæring i grunnopplæringen

Voksne uten fullført videregående opplæring har en svakere tilknytning til arbeidslivet enn voksne som har et fagbrev eller en høyere utdanning. Voksne som trenger grunnskole eller videregående opplæring, har ofte behov for å kombinere opplæring med arbeid eller andre omsorgsforpliktelser. Det er derfor viktig å utvikle opplæringsarenaer for voksne som tar hensyn til voksnes livs-

og arbeidssituasjon. En gjennomgang utført av OECD viser at opplæring for voksne med lite utdanning må ta hensyn til at voksne ofte mangler tid, og at fleksibilitet og organisering i moduler kan virke motiverende.¹⁴

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* varslet regjeringen at opplæring for voksne skal bli mer fleksibel. Modulstrukturert opplæring skal gjennom tilpasset organisering og innhold møte voksnes behov for en fleksibel og effektiv opplæring. Modulstrukturert opplæring skal tilrettelegge opplæring som kan

- gi flere mulighet til å delta i opplæring
- gjøre det enklere å kombinere opplæring med arbeid, språkopplæring, omsorgsoppgaver, NAV-tiltak og introduksjonsprogrammet
- deles inn i enheter som kan dokumenteres og bygges ut til en hel kvalifikasjon

Modulstrukturert opplæring skal også bidra til bedre samordning mellom utdanningssystemets tilbud, ordningene i introduksjonsloven og arbeidsmarkedstiltakene.

Høsten 2017 satte regjeringen i gang forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne på nivået under videregående opplæring (Forberedende voksenopplæring, FVO) og i enkelte lærefag i videregående opplæring.

For forsøket med FVO er det utviklet egne læreplaner med kompetansemål tilpasset voksne. Kompetanse Norge har i tillegg utviklet kartleggingsverktøy i lesing som kan gi deltakerne i FVO en riktigere innplassering på nivå og modul. Høsten 2017 startet 28 skoler og voksenopplæringscentre fordelt på ni fylkeskommuner med utprøving av modulstrukturerte læreplaner. Skoleåret 2017/2018 deltok om lag 3500 deltakere fra nærmere 50 kommuner i forsøket.

I videregående opplæring ble det satt i gang forsøk i følgende åtte lærefag: kokk, institusjonskokk, salg, fiske og fangst, renholdsoperatør, produksjonsteknikk, logistikk og gjenvinning. Våren 2019 ble begge forsøkene utvidet til å omfatte flere deltakere, kommuner og fylker. 15 nye kommuner og én fylkeskommune har blitt med i FVO. For å sikre flere deltakere i forsøkene i videregående opplæring ble disse utvidet med Agder og Oslo fylkeskommuner, og til også å omfatte helsearbeiderfaget, malerfaget, betongfaget, rørleggerfaget og trevare- og bygginnredningsfaget. Fra 2019 har forsøket 520 deltakerplasser. Det er løpende inntak i forsøket, og per november 2019 har rundt 20

deltakere avlagt fagprøven. Fire fylkeskommuner deltar i forsøket i videregående opplæring: Nordland, Trøndelag, Innlandet og Agder.

Forsøkene i videregående opplæring skal følge ordinære læreplaner som er modulstrukturerte, slik at kompetansekravene er like for alle som tar et fag- eller svennebrev.

For mange kan det være nyttig å kombinere moduler fra FVO med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring eller å starte med en modul fra et yrkesfag mens de tar moduler på grunnskolenivå. Høsten 2019 ble det også satt i gang kombinasjonsforsøk slik at moduler fra FVO kan kombineres med moduler fra et yrkesfag og omvendt.

Fra januar 2020 vil Kompetanse Norge ha prosjektansvaret for alle forsøkene med modulstrukturert opplæring for voksne. Forsøkene vil pågå frem til høsten 2023 og vil bli evaluert av analyse-selskapet ideas2evidence.

Forsøkene har så langt vist at det er et stort potensial for å utvikle bedre og mer tilpassede opplæringsløp for voksne som også kan tilbys i introduksjonsprogrammet og som arbeidsmarkedstiltak. Den foreløpige evalueringen av FVO viser imidlertid at fleksibiliteten som ligger i forsøket, foreløpig ikke blir fullt utnyttet.¹⁵

Utvalg om videregående opplæring (Lied-utvalget) anbefaler i NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre. Struktur og innhold i videregående opplæring* at det vurderes om voksenopplæringen kan bygges rundt moduler og realkompetansevurdering i tråd med pågående forsøk. Utvalget peker på at det er snubletråder i forsøket med modulstrukturert opplæring på grunn av manglende koordinering av kunnskap og ressurser, mange aktører og lite samordnet regelverk. Det gjenstår utfordringer med å samordne opplæringen på tvers av sektorer. Utvalget anbefaler større grad av samordnet ansvar for opplæring til voksne på videregående nivå. Utvalget foreslår også at det igangsettes et arbeid for å vurdere hvordan NAV og fylkeskommunene kan samarbeide tettere for å få til et sømløst tilbud knyttet til kompetansetiltak for voksne.

5.5.2 Kompetansepluss

Kompetansepluss er en tilskuddsordning for opplæring i grunnleggende ferdigheter i lesing, skrive, regning, muntlig, IKT og norsk eller samisk. Virksomheter og frivillige organisasjoner kan søke om midler gjennom ordningen.

Gjennom *Kompetansepluss arbeid* kan virksomheter søke om tilskudd til opplæring i grunnleg-

¹⁴ OECD 2019.

¹⁵ Jones & Ryssevik 2019.

gende ferdigheter og norsk og samisk for sine ansatte. Regjeringen har sørget for en dobling av midlene fra 2013 til 2019. Siden 2013 har om lag 70 000 deltatt på kurs i Kompetansepluss arbeid.

I *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021* ble regjeringen og de andre strategipartene enige om å sette i gang forsøk der Kompetansepluss arbeid kan kobles sammen med fagopplæring. Prøveordningen *Fagopplæring i Kompetansepluss arbeid* ble lansert i 2018. Ordningen gir deltakere opplæring i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, regning, muntlig, IKT og norsk eller samisk i sammenheng med det yrket de ønsker å ta fagbrev i. Målgruppen er arbeidstakere med svake grunnleggende ferdigheter og lang arbeidserfaring. Prøveordningen har blitt evaluert av NIFU. Evalueringen viser at 90 prosent av deltakerne planlegger å ta fagbrev. Av disse sier 45 prosent at de ikke planla det før de fikk dette kurset.¹⁶ Ufaglærte blir særlig hardt rammet av den økonomiske krisen som følger av korona-pandemien. Regjeringen har derfor satt av

Boks 5.7 Forsøk med Kompetansepluss og fagopplæring

Et av prosjektene som har fått støtte fra forsøksordningen, er basert på et samarbeid mellom Opplæringskontoret Nord-Helgeland, stiftelsen Minar og bedriften Nordic Comfort Products AS. Bedriften ønsker at flest mulig fast ansatte skal ha et relevant fagbrev.

Deltakere i prosjektet har svake grunnleggende ferdigheter, og de er en gruppe som ofte møter store utfordringer med å klare å bestå fagteorien i ordningen for praksiskandidater.¹ I denne ordningen kan de få veiledning og hjelp til å bruke sine bakgrunnskunnskaper og erfaringer fra jobb. Prosjektet trekker inn deltakernes arbeidspraksis i opplæringen og bruker den sammen med kompetansemålene for faget og læringsmålene for grunnleggende ferdigheter. Lærer og elev finner sammen ut hvilke grunnleggende ferdigheter som kreves for å mestre kompetansemålene, og undervisningen foregår i arbeidstiden.

¹ En praksiskandidat er en privatist i yrkesfag som har yrkespraksis, men som mangler teori for å få fagbrev. Praksiskandidater kan gå opp til fag- eller svenneprøve hvis de har minst fem års praksis og har bestått teorieksamen for praksiskandidater.

mer midler til ordningen med *Fagopplæring i Kompetansepluss arbeid*. Midlene ble lyst ut i april 2020 og vil være rettet mot bransjer som er spesielt rammet.

I samiske områder er det en utfordring at arbeidstakere for eksempel innenfor helsesektoren mangler basiskunnskap om den samiske befolkningen. Det er også en utfordring med manglende språkferdigheter innen helsesektoren.

De særskilte behovene i samiske områder er omtalt i *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021*, der det står at samisk kultur og næringsliv skal inngå i kompetansen til karriereveiledere, og at Kompetanse Norge skal stimulere til bruk av Kompetansepluss-ordningen i det samiske arbeidslivet. Det har vært en egen sat-

Boks 5.8 Samiskferdigheter i Kompetansepluss

For helsepersonell i samiske områder er det en utfordring å ikke kunne noe samisk. Finnmarkssykehuset HF og ABC-Company Eskuvla AS har sammen søkt om og fått tilskudd gjennom Kompetansepluss for å styrke samiskferdigheter for ansatte på sykehuset. Prosjektene har vært rettet mot helsepersonell som jobber i samisk nasjonal kompetanse-tjeneste innen psykisk helsevern og rus. Sykehuset har fått midler tre år på rad for å utvikle et likeverdig tilbud for den samiske befolkningen. Målet er at de norskspråklige ansatte på sikt skal kunne kommunisere på samisk i møte med samiskspråklige pasienter.

Ifølge Finnmarkssykehuset har det vært et vellykket kurs i grunnleggende samisk. De ansatte lærer seg såpass mye samisk at de kan forstå noe av dagligdags samisk som de hører på jobben. Sykehuset har innført at det skal snakkes samisk under lunsjen hver mandag, og de har et eget «samisktalende bord» der alle som sitter, skal bruke samisk. De har lagt ut eksempler på vanlige ord på bordet som kan brukes, og det er hengt opp plakater med vanlige samiske ord rundt om på huset for å stimulere til bruk av språket. Hver dag sendes det ut et nytt samisk ord med lydskrift til alle. Flere av dem som har tatt grunnleggende samisk kurs, har meldt seg på samisk for viderekomne.

sing på samiske prosjekter i Kompetanseplussordningen, jf. boks 5.8.

5.5.3 Regjeringens integreringsstrategi

Regjeringens integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022* ble lagt frem i oktober 2018. Målet er økt arbeidsdeltakelse blant innvandrere gjennom bedre kvalifisering og utdanning.

Integreringsstrategien har fire innsatsområder:

1. utdanning og kvalifisering
2. arbeid
3. hverdagsintegrering
4. retten til å leve et fritt liv

I dag står for mange innvandrere, særlig flyktninger og kvinner, utenfor arbeidslivet. En viktig årsak til lav sysselsetting, særlig blant flyktninger, er mangelfulle norskerferdigheter og at mange ikke har den formelle kompetansen som det norske arbeidslivet etterspør.

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* varslet regjeringen flere tiltak som skulle bidra til å heve kvaliteten på opplæring i norsk og samfunnskunnskap og i introduksjonsprogrammet. Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* fulgte opp med flere tiltak for en mer målrettet og effektiv kvalifisering. Viktige tiltak var økt bruk av grunnskole og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, innføring av kompetansekrav for lærere og større fleksibilitet for kommunene med hensyn til innhold og programtid. Samlet sett skal tiltakene bidra til at man utnytter tiden til deltakerne bedre, og til at kommunene tilrettelegger mer for individuelle behov og muligheter. Dette skal igjen bidra til å redusere de kommunale forskjellene. Forslagene ble fulgt opp med forslag til en rekke endringer i introduksjonsloven i Prop. 45 L (2017–2018).

Et av innsatsområdene i strategien er at flere skal få formelle kvalifikasjoner gjennom utdanning i introduksjonsprogrammet. Formell kompetanse er i økende grad en forutsetning for å komme inn i, og bli værende i, arbeid. Regjeringen vil blant annet legge til rette for at flere deltakere i introduksjonsprogrammet enn i dag kan få tilbud om fagopplæring som en del av programmet. Norskopplæringen kan ved behov være en integrert del av fagopplæringsløpet. Flere fylkeskommuner har gjort forsøk med tilpasset fag- og yrkesopplæring for innvandrere.¹⁷

I tillegg til å legge til rette for at flere får formell kompetanse gjennom introduksjonsprogrammet inneholder strategien tiltak for å forenkle godkjenningsordningene (jf. kap. 6.4) og for å øke satsingen på kompletterende utdanning for dem som har høyere utdanning. Strategien har også tiltak for å sørge for tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter, blant annet gjennom Kompetanseplussordningen, og for å styrke fadder-, mentor- og traineeordninger.

Integreringsstrategien skal også bidra til raskere oppstart av kvalifisering for nyankomne innvandrere. Det er i dag for stor variasjon i kommunenes resultater når det gjelder oppstart, omfang og resultater både i norskopplæringen og i introduksjonsprogrammet. Det er behov for et mer målrettet program og mer effektiv og individuelt tilpasset norskopplæring. Regjeringen er derfor i gang med å iverksette tiltak for reformere introduksjonsprogrammet og norskopplæringen med tydelige forventninger til resultater. Endringene forankres i forslag til ny lov om integrering, som ble sendt på høring august 2019, og som etter planen skal tre i kraft januar 2021. Målet med den nye loven er å gi nyankomne innvandrere et bedre introduksjonsprogram og bedre norskopplæring, slik at flere innvandrere skal kunne delta i arbeidslivet og forsørge seg selv. Endringene som foreslås i ny integreringslov, skal bidra til at kvalifiseringen i større grad enn i dag fyller gapet mellom hva slags kompetanse deltakerne har med seg, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet.

Satsingen på etter- og videreutdanning for lærere i norskopplæringen er også blitt styrket (se kap. 7.5).

5.5.4 Opplæring i regi av arbeids- og velferdsetaten

Personer som ikke har fullført videregående opplæring, er overrepresentert blant arbeidssøkere. Deler av det opplæringstilbudet arbeids- og velferdsetaten har gitt arbeidssøkere, har ikke samsvar med den kompetansen som arbeidsmarkedet etterspør. Særlig for arbeidssøkere med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har arbeids- og velferdsetatens opplæringstilbud ikke vært tilfredsstillende. Mange har gått på kortere arbeidsmarkedskurs som ikke har gitt nok formell kompetanse til å få innpass i arbeidslivet. Deler av tilbudet har derfor hatt svak effekt på overgangen til arbeid.

¹⁷ Leirvik & Staver 2019.

I omleggingen av arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak har målet vært å kunne gi arbeidssøkere et innholdsmessig bedre og mer relevant tilbud. Det vil være et økende behov for fagarbeidere i årene fremover. Flere av arbeids- og velferdsetatens brukere vil nå kunne få tilbud om fag- og yrkesopplæring. Samtidig som flere vil få muligheten til å fullføre videregående opplæring, skal bruken av kortvarige kurs og høyere utdanning trappes noe ned.

Opplæringen kan vare i inntil tre år med mulig forlengelse i ytterligere ett år. Det vil i utgangspunktet være nok til å kunne fullføre en yrkesfaglig opplæring. Det kan for eksempel omfatte fagbrev, praksisbrev eller kompetansebevis gjennom lærekandidatordningen. Før var opplæring av lengre varighet betinget av at brukeren hadde nedsatt arbeidsevne, eller at man sto uten rettigheter etter opplæringsloven eller introduksjonsloven. Dette er formelle krav som nå har falt bort ved tildelelse av opplæring på videregående nivå.

Målgruppen for arbeids- og velferdsetatens opplæring vil primært være voksne arbeidssøkere som trenger videregående opplæring for å etablere en varig tilknytning til arbeidslivet. Omleggingen innebærer at prioriterte grupper innenfor arbeidsmarkeds politikken, som langtidsledige og innvandrere, får tilgang til et bedre opplæringstilbud enn det de har i dag.

Kravene for å komme inn på høyere utdanning i regi av arbeids- og velferdsetaten er uforandret i det nye regelverket. Her er aldersgrensen 22 år, mot 19 år for annen opplæring, og tilbudet er forbeholdt deltakere med nedsatt arbeidsevne.

Omleggingen åpner for et utvidet samarbeid med fylkeskommunen, særlig innenfor fag- og yrkesopplæring. Det skal så langt det er mulig legges til rette for at arbeids- og velferdsetatens brukere kan tilbys ulike former for tilrettelagt opplæring innenfor det offentlige utdanningssystemet. Der det ikke foreligger et offentlig tilbud som er hensiktsmessig tilrettelagt, kan opplæringen anskaffes gjennom anbudskonkurranser.

Nytt regelverk for arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak er iverksatt fra 1. juli 2019.

5.5.5 Tiltak

Regjeringen har

- lagt om arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak slik at flere vil få muligheten til å fullføre videregående opplæring

Regjeringen vil

- gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne på grunnskolenivå, i enkelte lærefag og kombinasjoner av forberedende voksenopplæring og modulstrukturert videregående opplæring
- igangsette et arbeid for å vurdere hvordan arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene kan samarbeide tettere om å gi voksne arbeidssøkende formell kompetanse på videregående nivå
- følge opp tiltakene i *Integrering gjennom kunnskap*, regjeringens integreringsstrategi for perioden 2019–2022, for å øke yrkesdeltakelsen

5.6 Videreutvikling av tilskuddsordningen for studieforbund

Frivillig sektor bidrar til kompetanseutvikling i og utenfor arbeidslivet. Gjennom studieforbund tilbyr frivillige organisasjoner organisert opplæring, men læring skjer også gjennom deltakelse i organisasjonenes ordinære aktiviteter. Studieforbund kan nå frem til personer som til vanlig ikke oppsøker det offentlige utdanningssystemet, eller som står utenfor arbeidslivet. Kursene kan fungere som et springbrett til videre opplæring eller mer formell utdanning.

Gjennom voksenopplæringsloven og Kunnskapsdepartementets budsjett støttes studieaktivitet i frivillige organisasjoner med rundt 200 mill. kroner årlig. Pengene formidles gjennom en tilskuddsordning. Tilskuddsordningen skal bidra til å redusere opplæringskostnadene for den enkelte slik at opplæringstilbudene blir mer tilgjengelige og flest mulig kan delta. På denne måten samarbeider staten og frivilligheten om å motivere enkeltpersoner til å øke sin egen kompetanse.

Opplæringen skjer i regi av 14 landsdekkende studieforbund og de nær 500 medlemsorganisasjonene deres, og kursene har rundt en halv million voksne kursdeltakere årlig. Blant medlemsorganisasjonene er ideelle opplæringstilbydere, fagforeninger, barne- og ungdomsorganisasjoner, samiske organisasjoner, idrettslag, korps, kor, religiøse organisasjoner, og medlemsorganisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne. Tilskuddsordningen er i stor grad tillitsbasert og ubyråkratisk, og forvaltningen i studieforbundene er ikke omfattet av forvaltningsloven.

Studieforbundene er konstruktive bidragsytere i kompetansereformen ved at de tilbyr opp-

læring gjennom et bredt spekter av kurs som kan supplere det formelle utdanningssystemet. Studieforbundene opplæringstilbud omfatter svært ulike kurs på mange nivåer. Blant annet tilbyr noen studieforbund deltidsstudier innen universitets- og høyskolefag, mesterbrevutdanning og sertifiserings- og autorisasjonskurs, mens andre tilbyr kurs i tradisjonelle håndverksfag og kulturformidling eller organisasjons- og ledelsesfag. I 2017 forberedte mer enn 4000 voksne seg til eksamen på videregående skoles nivå gjennom studieforbundene. Studieforbundene AOF og Folkeuniversitetet eier og driver ideelle fagskoler. I tillegg samarbeider studieforbundene med regionale studiesentre om fagskoletilbud. Det tilbys også en rekke faglige oppdateringskurs i regi av studieforbund, fagforbund og bransjeorganisasjoner som er medlemsorganisasjoner i studieforbund. Mange studieforbund er sterkt involvert i bedriftsintern opplæring, og mange tilbyr også opplæring i og for arbeidslivet med støtte gjennom tilskuddsordningene *Kompetansepluss arbeid* og *Kompetansepluss frivillighet*.

Regjeringen ønsker å styrke det frivillige, åpne og ubyråkratiske opplæringstilbudet i frivillig sektor, i regi av blant andre studieforbundene. Studieforbundene gir et viktig bidrag til læring hele livet, men regjeringen ønsker bedre effektivitet og måloppnåelse i studieforbundene enn i dag. Tidligere utredninger har vist at mangel på målrettet innretning av tilskuddsordningen fører til at ordningen i praksis treffer de mest ressurssterke. Derfor er det behov for å gjøre endringer i tilskuddsordningen for studieforbund.

I frivillighetsmeldingen (Meld. St. 10 (2018–2019)) varslet regjeringen en intern utredning og mulig deling av tilskuddsordningen for studiefor-

bund mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Det har også vært dialog med sektoren, og studieforbundene, Voksenopplæringsforbundet og Frivillighet Norge har gitt sine innspill om videreutvikling og mulige endringer i tilskuddsordningen. Ved å dele tilskuddsordningen mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet vil man i større grad kunne nå både kompetansepoltiske og integreringspolitiske mål på den ene siden og frivillighetspolitiske og kulturpolitiske mål på den andre siden. Delingen gjør at man kan ivareta bredden og mangfoldet i studieforbundenes opplæringstilbud under Kulturdepartementet, samtidig som man kan utvikle de studieforbundene som i størst grad kan bidra til kompetansebygging og integrering under Kunnskapsdepartementet. Et av endringsforslagene innebærer å redusere kravet til antallet timer (fra 8 til 6 eller 4) som kreves for at et kurs skal være tilskuddsberettiget. Dette er et arbeidslivsrettet forslag som vil gjøre ordningen mer aktuell og interessant for opplæring i arbeidslivet, etter som det da vil være mulig å få tilskudd til dagskurs uten overnatting. Forslagene til endringer i voksenopplæringsloven med forskrift ble sendt på høring høsten 2019, og departementet vurderer nå høringsinnspillene.

5.6.1 Tiltak

Regjeringen vil

- dele forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen til studieforbund mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet

6 Tiltak for bedre kobling mellom tilbud om og etterspørsel etter kompetanseutvikling

For å nå målene i kompetansereformen er det behov for tiltak på tre områder. For det første er det behov for tiltak som stimulerer den enkelte og virksomhetene til å etterspørre og investere i kompetanseutvikling. For det andre må utdanningssystemet være åpent for livslang læring. For det tredje må det være gode koblinger mellom dem som tilbyr kompetanseutvikling, og dem som etterspør. Dette kapitlet presenterer tiltak innenfor det tredje området, det vil si tiltak som er rettet mot å gi et best mulig samsvar mellom etterspørselen fra enkeltpersoner og virksomheter og tilbudene som utvikles.

Et velfungerende marked er avhengig av at enkeltpersoner og virksomheter har informasjon om hva som finnes av tilbud og muligheter. Den enkelte som ønsker mer kompetanseutvikling, kan også ha behov for veiledning for å finne det tilbudet som passer best.

Arbeidsmarkedet i Norge er ulikt avhengig av hvilken region man befinner seg i. Regionene varierer i størrelse, geografi, befolkning, næringsstrukturer og ressursgrunnlag. Det er betydelige forskjeller i kompetansebehov og tilgang til kompetanseutvikling i ulike deler av landet. I mange fylker er det potensial for mye tettere kobling mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet. Fylkeskommunene har en sentral oppgave i å koble tilbydere av kompetanseutvikling med arbeidslivet. Dette ansvaret innebærer at de skal kartlegge kompetansebehov, opprette møteplasser og bistå arbeidslivet i regionen med å formidle sine kompetansebehov til utdanningsinstitusjoner i regionen.

I en del tilfeller har personer behov for å dokumentere kompetanse og samle dokumentasjon om hvilken kompetanse de har opparbeidet seg gjennom tidligere arbeid eller utdanning. Dette gjelder særlig for personer som har medbrakt kompetanse fra utlandet. Godkjenningsordningene for kompetanse fra utlandet er viktige verktøy som blant annet kan bidra til at flere får brukt sin kompetanse, og til at arbeidslivet får dekket sitt kompetansebehov.

Partene i arbeidslivet er en viktig samarbeidspartner for regjeringen. Gjennom trepartssamarbeidet får regjeringen innspill om hvilke behov

medlemmene i organisasjonene i arbeidslivet har, og hvordan regjeringen kan utforme tiltak som treffer etterspørselen fra arbeidslivet.

6.1 Enklere tilgang til informasjon og karriereveiledning

I dag finnes det ikke noen kilde som gir oversiktlig informasjon til enkeltpersoner og virksomheter som er på utkikk etter kurs eller videreutdanning, eller som trenger å vite hvilke muligheter som finnes for å få støtte eller veiledning. Tilbyderne av kurs og utdanning, både i fylkeskommunene, ved fagskoler og i universiteter og høyskoler, mangler også ofte oversikt over hvilken etterspørsel etter kompetanseutvikling som finnes blant enkeltpersoner og virksomheter. Det er også begrenset tilgang på karriereveiledning. Digitalisering av offentlig sektor skal bidra til en mer effektiv offentlig sektor, mer verdiskaping i næringslivet og en enklere hverdag for folk flest. Innenfor kompetansespolitikken har digitalisering et stort potensial til å bidra til å løse de store koordineringsproblemer som finnes mellom utdanningsinstitusjoner og andre tilbydere på den ene siden og individer og bedrifter med behov for kompetanseutvikling på den andre. Befolkningen kan få tilgang til både utdanning og karriereveiledning, uansett hvor de bor, dersom tjenestene digitaliseres.

Regjeringen vil gjøre det lettere å se digitale kompetanseprosjekter i sammenheng. I 2020 vil derfor avdeling for karriereveiledning i Utdanningsdirektoratet og utdanning.no bli en del av Kompetanse Norge. Det vil gi en mer enhetlig og koordinert utvikling av utdanning.no og digitale prosjekter i kompetansereformen.

I forbindelse med korona-krisen har Kompetanse Norge og Diku fått i oppdrag å etablere og oppdatere en oversikt over fleksible og nettbaserte tilbud. Det vil gjøre det lettere for ledige og permitterte å finne tilgjengelige og relevante tilbud, slik at de som ønsker det kan bruke den ledige tiden på kompetanseheving og faglige utfordringer. Dette vil bli en del av utdanning.no.

6.1.1 Digital kompetanseplattform

Det er vanskelig å finne frem blant de ulike tilbudene av kompetanseutvikling som finnes. For enkeltpersoner kan det være vanskelig å finne relevante tilbud og informasjon om hvilke rettigheter og muligheter man har. Virksomheter, og særlig små virksomheter, kan ha problemer med å navigere i markedet for kompetanseutvikling. Mens store virksomheter kan inngå direkte samarbeid med tilbydere, er terskelen for å ta kontakt med tilbydere høyere for små bedrifter, og de vil ofte måtte nøye seg med det tilbudet som allerede finnes. Utdanningstilbydere mangler også informasjon om hvilken etterspørsel som finnes i markedet.

Kompetanse Norge har gjennomført en behovsanalyse for en digital kompetanseplattform. Den viser at enkeltpersoner som ønsker kompetanseutvikling, blant annet har behov for

- informasjon om hvilke kompetansetilbud som finnes
- informasjon om opptak og søkekriterier, hvor utdanningen foregår, varighet og forventet arbeidsmengde
- hjelp til å kartlegge egen kompetanse og få veiledning rundt sine valg

Virksomheter har blant annet behov for

- lett tilgjengelig informasjon om kompetansetilbud og muligheter for å søke finansiering
- informasjon om hvilke instanser de kan henvende seg til for veiledning og vurdering av ansattes kompetanse
- oversikt over fremtidige kompetansebehov
- kartleggingsverktøy som kan brukes til å identifisere eget kompetansebehov

Både enkeltpersoner og virksomheter har også behov for en arena for utveksling av erfaringer, beste praksis og samarbeid.

Det finnes i dag ikke noen oversikt over hva som finnes av videreutdanningstilbud eller ikkeformelle opplæringstilbud. Det finnes heller ingen oversikt over hva slags tilbud som etterspørres av virksomheter og/eller individer. Mangel på informasjon kan føre til at tilbud og etterspørsel ikke møtes, og at det blir lavere investeringer i kompetanseutvikling enn det som er lønnsomt.

Regjeringen vil derfor ta initiativ til å utvikle en digital kompetanseplattform. En digital kompetanseplattform skal oppfylle flere formål. Den skal koble sammen tilbydere av kompetanseutvikling med dem som trenger mer utdanning og opplæring, og øke informasjonsflyten begge veier. Målet er at det skal være lettere for tilbyderne å få over-

sikt over hva slags kurs, opplæring og videreutdanning sysselsatte og virksomheter ønsker, og samtidig at det skal være lettere for arbeidstakere og arbeidsgivere å finne de relevante tilbudene. Informasjon om blant annet søknadsfrister, kriterier for opptak og muligheter for lån og stipend skal være lett tilgjengelig for den enkelte søker.

I fremtiden er det også mulig å se for seg at plattformen i tillegg til kompetansekartleggingsverktøy for enkeltpersoner, har verktøy som virksomheter kan benytte for å kartlegge og analysere sine kompetansebehov. Dette kan være nyttig for små og mellomstore bedrifter.

En fremtidig plattform kan også bidra til å koble virksomheter med felles kompetansebehov. Dette kan forenkle dialogen med tilbydere av kurs og videreutdanning.

Regjeringen har gitt Kompetanse Norge i oppdrag å utrede ulike løsningsforslag. Den konkrete utformingen av plattformen vil regjeringen komme tilbake til når de ulike mulighetene er ferdig utredet. Det er også viktig å se denne tjenesten i sammenheng med tjenester som har tilgrensende eller til dels overlappende innhold og målgrupper, spesielt utdanning.no og den nasjonale digitale karriereveiledningstjenesten karriereveiledning.no, som vil lanseres høsten 2020.

6.1.2 En nasjonal digital karriereveiledningstjeneste

Karriereveiledning kan forebygge og motvirke at unge velger feil utdanning, og at de derfor avbryter utdanningen og havner utenfor utdanning og arbeid, eller må begynne på et nytt utdanningsløp og «rykke tilbake til start». Karriereveiledning kan også bidra til at både arbeidsledige og sysselsatte får hjelp til å omstille seg, til å forstå hvilke muligheter som finnes i arbeidsmarkedet, eller til å identifisere hva slags videreutdanningstilbud som passer for dem og deres ønsker for fremtiden. God karriereveiledning skal ikke bare bidra til at folk gjør et godt valg i en konkret situasjon, men skal også gi dem kompetanse til å gjøre gode valg igjen og igjen. Dette blir stadig viktigere i et arbeidsmarked med høy endringstakt.

Deler av befolkningen har for dårlig tilgang til karriereveiledning, og regjeringen er i ferd med å utvikle en nasjonal digital karriereveiledningstjeneste, karriereveiledning.no, som lanseres høsten 2020. Tjenesten vil gi kvalitetssikret informasjon om utdanning og arbeid. Den vil også inneholde selvhjelpsverktøy og gi befolkningen tilgang til profesjonell karriereveiledning blant annet gjennom chat og telefon. Veiledningstjenesten skal på

sikt ha åpningstider på kveldstid og i helger. I tillegg til å være en tjeneste for landets innbyggere skal den digitale karriereveiledningstjenesten også være et sted hvor veiledere i alle sektorer kan få kompetanseheving og finner gode verktøy til bruk i veiledningen.

Karriereveiledningstjenestene i Norge er spredt på en lang rekke statlige og ikke-statlige aktører. Elever har rett til rådgivning og har i varierende grad tilgang til dette i skolen. Det finnes karrieresentre eller annen organisert form for veiledningstjeneste ved universiteter og noen høyskoler og fagskoler. Fylkesvise karrieresentre har hatt som mandat å veilede alle over 19 år i sin region. NAV gir også i noen grad karriereveiledning til utvalgte brukergrupper og har dessuten flere tiltak der tiltaksleverandører leverer karriereveiledning. Regjeringen har foreslått å løfse en plikt for fylkeskommunen til å ha et tilbud om karriereveiledning som er gratis og åpent for innbyggerne (se kap. 6.2.3), og et nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning som skal skape en helhetlig forståelse av kvalitet i karriereveiledningen på tvers av tilbudene.

Kompetanse Norge har nasjonalt systemansvar for karriereveiledningstjenestene og skal støtte fylkene kommunene faglig, bidra til videre utvikling og koordinere arbeidet fra nasjonalt hold.

Den digitale karriereveiledningstjenesten skal gi alle deler av befolkningen i hele landet tilgang til karriereveiledning av høy kvalitet. Etter lansering vil tjenesten videreutvikles med utgangspunkt i brukerbehov og mangfoldet av kompetansesmiljøer på karriereveiledningsfeltet.

6.1.3 Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning

Karriereveiledningsutvalget anbefalte etablering av et nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning for å skape et mer helhetlig og likeverdig system og en felles forståelse av kvalitet. Rammeverket skal også øke kvaliteten og profesjonaliteten i tjenestene på tvers av sektorer.¹ På oppdrag fra regjeringen utvikler Kompetanse Norge et tverrsektorielt kvalitetsrammeverk i samarbeid med aktører fra alle aktuelle sektorer og alle deler av landet.

Kvalitetsrammeverket skal være et verktøy for utvikling av kvalitet både for praktikere, ledere og eiere av tjenestene. Rammeverket skal etablere fel-

¹ NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn.

les standarder, prinsipper og verdier for karriereveiledning gjennom å besvare følgende spørsmål:

- Hva er god og etisk fundert karriereveiledning?
- Hva skal utbyttet av karriereveiledning være?
- Hva må en karriereveileder kunne?
- Hvordan vet vi at det arbeidet som gjøres, har god kvalitet?

Det stilles i dag få eller ingen kompetansekrav fra myndighetenes side til dem som jobber med karriereveiledning. En viktig del av kvalitetsrammeverket er kompetansestandarder for karriereveiledning. For å sikre kvalitet i tjenestene er det avgjørende at de som jobber med karriereveiledning i alle sektorer, har god og relevant kompetanse. Kompetansestandarder tydeliggjør hva en karriereveileder bør kunne for å jobbe med karriereveiledning, og setter en standard for profesjonell yrkesutøvelse, uavhengig av rammen som veiledningen tilbys innenfor. Standarder vil også bidra til et mer likeverdig tilbud på tvers av sektorer, målgrupper og regioner.

Kvalitetsrammeverket skal implementeres fra 2020 til 2022. Rammeverket skal være digitalt tilgjengelig via en nettside med ressurser til bruk i kvalitetsarbeidet.

6.1.4 Tiltak

Regjeringen vil

- etablere en nasjonal digital karriereveiledningstjeneste på karriereveiledning.no
- ta initiativ til å utvikle en digital kompetanseplattform
- etablere et nasjonalt kvalitetsrammeverk som Kompetanse Norge skal forvalte

6.2 Et styrket kompetansepolitisk ansvar for fylkeskommunene

Fylkeskommunene skal bidra til regionale og lokale løsninger som er tilpasset regionenes fortrinn og muligheter. Fylkeskommunene har ansvar for regional kompetansepolitikk, videregående opplæring, fagskoleutdanning og karriereveiledning. Fylkeskommunene legger også strategiske planer for samfunnsutviklingen i sin region. Kompetanse- og utdanningspolitikken henger nært sammen med regional planlegging. God tilgang på tilstrekkelig og relevant arbeidskraft er en forutsetning for innovasjon, omstilling og verdiskaping i hele landet.

6.2.1 Fylkeskommunenes kompetansepolitiske rolle

Kompetansebehovene er ikke de samme i alle deler av landet, og regionene har ulike utfordringer når det gjelder å få dekket sine kompetansebehov. Det er forskjellige typer arbeidsliv i ulike regioner. Det er variasjoner i befolkningens utdanningsnivå og alder. Virksomhetene i ulike deler av landet har også rekrutteringsutfordringer i varierende grad. Problemene med å rekruttere er størst i de nordlige fylkene og i områdene Akershus og Østfold i Viken fylke. En konsekvens av dette er at omstilling i eksisterende virksomheter og utvikling av nye næringer svekkes, og at mange bedrifter og kommuner ikke får tatt ut sitt potensial.

Det er behov for en kompetansepolitikk som er tilpasset regionale fortrinn og utfordringer. Fylkeskommunene har kunnskap om særtrekkene i egen region. Denne innsikten og nærheten til befolkning og virksomheter er avgjørende når kompetansepolitikk skal omsettes fra planer til konkret handling i regionen. Regjeringen vil derfor styrke det fylkeskommunale ansvaret for regional kompetansepolitikk.

Fylkeskommunene har fått ansvar for å bidra til bedre samsvar mellom etterspørsel etter arbeidskraft i arbeidslivet og den enkeltes utvikling og anvendelse av egen kompetanse i egen region. Det innebærer at fylkeskommunene må ta et helhetlig ansvar for kompetansepolitikken i fylket, blant annet gjennom oppdaterte regionale planer, et godt kunnskapsgrunnlag og samarbeid med kompetanseaktørene regionalt.

For det første har fylkeskommunene et særlig ansvar for at regionen får dekket sitt behov for oppdatert faglært arbeidskraft. Fylkeskommunene styrer dimensjoneringen av fag- og yrkesopplæringen i samarbeid med partene i arbeidslivet. Opplæringsloven fastslår at fylkeskommunene skal planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet og ta hensyn til blant annet nasjonale mål, ønskene til søkerne og det behovet samfunnet har for ulike typer videregående opplæring. Fylkeskommunene har også ansvar for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt, jf. fagskoleloven.

For det andre har fylkeskommunene et ansvar for karriereveiledning. Karrieresentrene eies i dag av fylkeskommunene, ofte i partnerskap med NAV. Karriereveiledning kan bidra til bedre samsvar mellom befolkningens valg av utdanning og arbeid og arbeidslivets behov for kompetanse. Fylkeskommunene vil få et tydeligere og mer

omfattende ansvar for karriereveiledning i fylkene, jf. kap. 6.2.3 om lovfesting av plikt til å tilby karriereveiledning.

For det tredje har fylkeskommunene et strategisk ansvar for regionenes tilgang til kompetanse. I dette ansvaret ligger det at fylkeskommunen, i samarbeid med det regionale kompetansepartnerskapet, utarbeider kunnskapsgrunnlag om regionale kompetansebehov, regionale kompetanseplaner eller strategier og årlige handlingsplaner.

Fylkeskommunene kan ikke alene sørge for at tilbud og etterspørsel etter kompetanse i regionen balanserer. Kunnskapen om kompetanseutfordringer regionalt må inngå i vurderingene når universiteter og høyskoler utvikler og dimensjoner studieporteføljen. En styrket dialog mellom nasjonalt og regionalt forvaltningsnivå om regionale kompetanseutfordringer er nødvendig.

For å bidra til en helhetlig politikk og konkrete tiltak har fylkeskommuner opprettet regionale partnerskap eller kompetansefora. Fylkeskommunene har valgt ulike måter å organisere regionale kompetansefora på. Kompetanseforum Hordaland er et eksempel på et kompetanseforum som jobber strategisk for å samordne det kompetansepolitiske arbeidet i regionen og sikre arbeidslivet nødvendig kompetanse, jf. boks 6.1. Kompetanseforum Hordaland integrerer Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) ved de utdanningsinstitusjonene som deltar i forumet. Denne modellen kan benyttes i flere regioner. I Hordaland har man inkludert partnerskap for karriereveiledning i Kompetanseforum. Det mener regjeringen er et godt grep. Kompetanseforum Østfold er et annet eksempel på et kompetanseforum som jobber strategisk for å sikre informasjonsflyt, felles kunnskapsgrunnlag og beslutningsunderlag i regionen, jf. boks 6.1. Fylkeskommunene og samarbeidspartnerne bør selv finne en samarbeidsform som fungerer lokalt, og som er tilpasset de utfordringene arbeidslivet i regionen har.

Fylkeskommunene etablerte høsten 2019 et felles nettverk for regional kompetansepolitikk. Nettverket skal blant annet bedre dialogen og kunnskapsdelingen mellom regionene og mellom fylkene og nasjonalt nivå.

Fylkeskommunene har sterke virkemidler som kan bidra til samsvar mellom tilbud og etterspørsel når det gjelder faglært arbeidskraft. Det finnes også ordninger som fylkeskommunene kan velge å ta i bruk for å gi befolkningen mer fleksibel opplæring. Fylkeskommunene kan for eksempel tilby ordningen *Fagbrev på jobb* for at flere ufaglærte skal ta fagbrev. Fylkeskommunene kan

også initiere eller delta i forsøk med alternative opplæringsløp i videregående opplæring.

Kompetanse Norge vil få et oppdrag om å støtte fylkeskommunene i sin nye kompetansepolitiske rolle.

Regjeringen vil forsterke fylkeskommunenes ansvar ved å gi fylkeskommunene et utvidet og helhetlig ansvar for aldersgruppen 16–24 år (jf. kap. 6.2.2) og ved å tydeliggjøre fylkeskommunenes ansvar for karriereveiledning (jf. kap. 6.2.3).

Regjeringen vil også vurdere å utvide fylkeskommunens ansvar for at voksne får mulighet til å ta fagbrev (jf. kap. 5.3). Fylkeskommunene får også et større ansvar på integreringsfeltet (jf. kap. 5.5.4). Med omlegging av arbeids- og velferdsetatens opplæringstilbud kan også fylkeskommunene samarbeide tettere med etaten om fag- og yrkesopplæring for arbeidssøkere (jf. kap. 5.5.5).

Regjeringen vil også utrede behovet for en kompetanselov som blant annet kan lovfeste de

Boks 6.1 Kompetanseforum

Kompetanseforum Hordaland

Kompetanseforum Hordaland ble etablert i mars 2018, og medlemmene har inngått et forpliktende samarbeid for å skape en bedre balanse mellom tilbud om og etterspørsel etter kompetanse og arbeidskraft i Hordaland.

Medlemmer i forumet er Hordaland fylkeskommune, LO, NHO, NAV, Helse Vest, Fagskolen i Hordaland, Universitetet i Bergen (UiB), Høgskulen på Vestlandet (HVL) og Norges Handelshøyskole. Det er Hordaland fylkeskommune ved opplæringsavdelingen og regionalavdelingen som leder og koordinerer arbeidet. UiB og HVL har fått dispensasjon fra Kunnskapsdepartementet til å la institusjonenes «RSA være en del av Regionalt kompetanseforum». Bakgrunnen for sammenslåingen var at Regionalt kompetanseforum og RSA har sammenfallende formål og stort overlapp av deltakere.

Kompetanseforumet jobber strategisk og samordner det kompetansepolitiske arbeidet i Hordaland, slik at arbeidslivet har den kompetansen som er nødvendig. En av de viktigste oppgavene er å følge opp tiltakene i *Regional plan for kompetanse og arbeidskraft*.

Et prioritert prosjekt i kompetanseforumet har vært arbeidet med å få på plass et system for å dimensjonere utdanningene i fylket. For å dimensjonere tilbudet legger Kompetanseforum Hordaland opp til følgende prosess:

- Et statistikkutvalg legger frem en rapport med oppdatert kunnskap om arbeidslivets behov i fylket.
- Samarbeidsarenaene og bransjene spiller inn sine behov for kompetanseutvikling.
- Deltakerne i kompetanseforumet blir enige om hva som skal prioriteres.

- Utdanningsinstitusjonene bruker innspill og forumets prioriteringer som grunnlag for planlegging av utdanningstilbud i regionen.

Kompetanseforum Østfold

Østfold etablerte Kompetanseforum Østfold i 2016 og er det første fylket som tok i bruk en modell med et kompetanseforum. Initiativtakere har vært Østfold fylkeskommune, NHO Østfold, LO Østfold, NAV Østfold, KS Akershus og Østfold, Høgskolen i Østfold og Fylkesmannen i Østfold. Tiltaket har vært et prøveprosjekt over tre år frem til 2019, og satsingen har inspirert andre fylker.

Kompetanseforum Østfold skal sikre en systematisk dialog om regional kompetansepolitikk mellom blant annet fylkeskommunale, kommunale og statlige sektorer, høyskoler, fagskoler, partene i arbeidslivet, næringsliv, frivillighet og ideelle organisasjoner. Forumet skal også vurdere kompetansebehov i fremtiden. Hele opplæringsløpet ses i sammenheng, og livslang læring og integrering står sentralt.

Kompetanseforum er organisert med en styringsgruppe, en prosjektgruppe i fylkeskommunene, og fire kompetansegrupper som jobber med representanter fra utdanning, næring og offentlig forvaltning. Gruppene ledes av ansatte i fylkeskommunen og er knyttet til ulike områder i arbeidslivet, som for eksempel helse, velferd og oppvekst. Gruppene foreslår og tester konkrete tiltak på kort sikt og bidrar med strategiske innspill på lang sikt.

Evaluering av prøveperioden viser at prosjektet har gitt gode erfaringer. Den tette kontakten har ført til større fleksibilitet og bedre tilpasninger. Et eksempel er initiativet til et nytt studium som utarbeides i samarbeid mellom matindustrien og Fagskolen i Østfold.

nye oppgavene og beskrive hva fylkeskommunenes kompetansepolitiske ansvar består i.

I forbindelse med korona-krisen bevilget Stortinget i 2020 250 mill. kroner til fylkeskommunene for å gjøre dem bedre i stand til å ta det ansvaret de har for den regionale kompetansepolitikken i møte med den økonomiske krisen. Bevilgningen er begrunnet med å støtte bedriftsintern opplæring, mulighet til øke kapasitet innen videregående opplæring og høyere yrkesfaglig utdanning for de som nå er permittert eller ledige, og å styrke de regionale karriereveiledningssentrene, jf. Innst. 216 S (2019–2020).

Regjeringen mener at ledige og permitterte som følge av virusutbruddet som ikke har fullført videregående opplæring bør få mulighet til det nå. Flere av disse menneskene har brukt opp retten sin til videregående opplæring uten å ha oppnådd

studie- eller yrkeskompetanse. Tilleggsbevilgningen til kompetansetiltak gjennom rammetilskuddet legger til rette for at fylkeskommunene kan gi personer i denne målgruppen tilbud om videregående opplæring.

6.2.2 Fylkeskommunenes utvidede og helhetlige ansvar for unge i aldersgruppen 16–24 år

Fylkeskommunene har ansvar for å tilby videregående opplæring til alle som er bosatt i fylket. I Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*, jf. Innst. 119 S (2018–2019), ble det varslet at Kunnskapsdepartementet skulle utrede et utvidet og mer helhetlig fylkeskommunalt ansvar for tilrettelegging og forsterket opplæring for alle i alderen 16 til 24 år. Bakgrunnen for utredningen er at

Boks 6.2 Egne opplegg i videregående for elever som trenger det

Kombinasjonsklasser for minoritetsspråklig ungdom med kort botid

Ordnningen med kombinasjonsklasser startet som et forsøk i 2011/2012 ved Thor Heyerdahl videregående skole, der det ble opprettet et tilbud til elever mellom 16 og 20 år med kort botid i Norge.

Målgruppen var elever som

- ikke hadde skolebakgrunn fra hjemlandet som tilsvarte norsk grunnskole
- hadde avsluttet ordinær grunnskole i Norge, men som på grunn av kort botid trengte mer opplæring
- hadde vitnemål fra hjemlandet som tilsvarte norsk grunnskole, men som trengte mer norskopplæring og fagopplæring før oppstart i videregående opplæring

Målet er at elevene som deltar i ordningen skal bli bedre forberedt på nivået og innholdet i videregående skole. Siden elevene har ulike behov, gjøres det tilpasninger til hver enkelt i både innhold og struktur. Elever som allerede har grunnskolevitnemål fra hjemlandet, kan for eksempel ta enkeltfag fra videregående og slik få færre fag å konsentrere seg om når de starter i videregående opplæring. Et vesentlig punkt er at opplæringen organiseres og tilbys av en videregående skole. Det gjør at elevene inngår i et sosialt miljø med jevnaldrende, noe som legger til rette for bedre integrering.

I 2016 ble opplæringsloven § 4A-1 andre ledd endret, slik at det ble lov å gi grunnskoleopplæring til unge med rett til videregående opplæring. Etter dette har mange videregående skoler i ulike fylkeskommuner tilbudt varianter av kombinasjonsklasser. I skoleåret 2017/2018 var det kombinasjonsklasser ved til sammen 41 videregående skoler.

Elleve skoleår i Drammen og Oslo

I Drammen kommune har de opprettet ordningen *UNG11* for elever som har fullført grunnskole, men trenger mer grunnskoleopplæring for å kunne gjennomføre videregående opplæring. Deltakerne i prosjektet får blant annet ta opp igjen fag fra grunnskolen, de får nytt vitnemål ved slutten av året, og de får karriereveiledning. Det stilles også strenge krav til motivasjon, forberedelse og oppmøte. Målet er at elevene skal forbedre sitt faglige grunnlag og slik øke sjansen for at de fullfører videregående opplæring.

Som en del av Groruddalssatsingen har Oslo kommune opprettet et ellefte skoleår. *Fundament* skal være et frivillig forsterket grunnskoleår som tar sikte på å favne bredere enn et vanlig skoletilbud. Tilbudet er plassert på Kuben videregående skole og har et uttalt mål om å tilby elevene et reelt faglig og sosialt miljøskifte fra ungdomskolen.

det fortsatt er for få som fullfører og består videregående opplæring. Gjennomføringen i videregående opplæring har økt de siste årene, men det er fortsatt for mange som faller ut av opplæringen. Bare ca. 30 prosent av dem med karaktersnitt under 3 fra grunnskolen har gjennomført videregående fem år etter at de startet. Blant norskfødte med innvandrerforeldre har gjennomføringen økt fra 67 til 74 prosent de siste fem årene og er nesten like høy som i den øvrige befolkningen (77 prosent). Blant innvandrere med kort botid i Norge og kort tid i grunnskoleopplæringen er gjennomføringen på 50–60 prosent.

Formålet med et utvidet og mer helhetlig fylkeskommunalt ansvar er å gi elever med svak kompetanse fra grunnskoleopplæringen bedre forutsetninger for å fullføre og bestå. Fylkeskommunene har gjennom *Jobbsjansen B* tidligere måttet søke om tilskudd fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) til tilbud om mer grunnskoleopplæring for innvandrerungdom som har for dårlig faglig grunnlag til å kunne gjennomføre videregående opplæring. Fra 2020 er ordningen overført til fylkeskommunene og styrket slik at opp mot 3000 elever kan få plass i kombinasjonsklasser der de får både grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Det kan være aktuelt å tilby egne opplegg også for andre elever som trenger det. Flere fylker og kommuner gjør dette allerede i dag (se boks 6.2). Et sentralt poeng er at elevene skal inn i et løp sammen med sine jevnaldrende og ikke «henge igjen» i grunnskoleopplæringen eller i kommunal norskopplæring. I NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* foreslår Opplæringslovutvalget rett til ett år ekstra grunnskoleopplæring i videregående opplæring. I NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre* foreslår Utvalg for videregående opplæring (Lied-utvalget) obligatoriske innføringstilbud i videregående skole for elever som henger etter i norsk, engelsk og/eller matematikk. Ulike tilnærminger kan være aktuelle, som for eksempel ulike varianter av «ellefte skoleår», vekselløp med arbeidslivet og kombinasjonsklasser i videregående opplæring i tråd med ulike elevers behov.

I dag handler retten til å fullføre videregående opplæring om hvor mye opplæring man har fått, ikke om man har bestått. Mange ungdommer mangler bare litt før de har bestått, men slutter fordi «retten er brukt opp». I NOU 2019: 25 foreslår Utvalg for videregående opplæring at dagens tidsbegrensning oppheves, og at den enkelte skal ha rett til å fullføre et yrkesfaglig eller studieforbereende opplæringsløp med sluttkompetanse. Utvidelsen av retten skal også omfatte dem som

etter nåværende regelverk har brukt opp ungdomsretten uten å ha bestått videregående opplæring. Regjeringen vil vurdere dette forslaget. Også mulighetene til å ta fagbrev som voksen begrenses av dagens rett til videregående opplæring. Dette er nærmere omtalt i kap. 5.3.

De som faller ut av videregående opplæring, kan risikere å falle mellom flere stoler. Det vil si at ansvaret kan bli uklart der flere instanser og forvaltningsnivåer er inne i bildet. Et utvidet og mer helhetlig ansvar for fylkeskommunene for denne aldersgruppen vil medføre at de får en sentral og koordinerende rolle.

Regjeringen vil vurdere å tydeliggjøre fylkeskommunenes ansvar på noen områder, blant annet når det gjelder samarbeid med andre aktører (for eksempel NAV) og når det gjelder formidling til læreplass. Regjeringen vil også vurdere å gi fylkeskommunene en plikt til å kartlegge elevers behov for særskilt oppfølging og tilpasset opplæring både før, i og etter overgangen til videregående opplæring, både i samarbeid med kommunene elevene kommer fra, og som et selvstendig ansvar når elevene er i videregående opplæring. Det kan i tillegg være aktuelt å utvide ansvaret til oppfølgingstjenestene (se kap. 6.2.4) i fylkeskommunene til å gjelde hele aldersgruppen, ikke bare dem som er under 21 år, som i dag.

Som del av kompetansereformen har Stortinget bevilget 10 mill. kroner i statsbudsjettet for 2020 til tiltak rettet mot ungdom mellom 16 og 24 år som faller ut av videregående opplæring.

6.2.3 Styrke fylkeskommunenes ansvar for karriereveiledning

Frem til 2019 forvaltet Kompetanse Norge et tilskudd med mål om å bidra til at alle skal ha et tilbud om karriereveiledning. Tilskuddet ble tildelt fylkesvise partnerskap for karriereveiledning, som er et samarbeid mellom minimum fylkeskommunen og NAV fylke, og ofte flere aktører, som kommuner. Partnerskapene skal bidra til utvikling av tjenestetilbudet og til samarbeid mellom ulike veiledningsaktører regionalt. Det finnes i dag fylkesvise karrieresentre i hele landet.

Regjeringen ønsker å styrke arbeidet med karriereveiledning i fylkene blant annet gjennom overføringen av midlene fra tilskuddsordningen til fylkeskommunene. I Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* varslet regjeringen overføring av tilskuddet til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning til fylkeskommunene. I 2019 utgjorde tilskuddsbeløpet totalt 34,5 mill. kroner.

For ytterligere å styrke fylkeskommunenes ansvar for befolkningens tilgang til karriereveiledning vil regjeringen foreslå for Stortinget at dette ansvaret lovfestes i opplæringsloven.

6.2.4 Styrke samarbeidet mellom karriere- sentre og rådgivningstjenesten i skolen

I dag har befolkningen tilgang til karriereveiledningstjenester fra flere aktører. Elever i skolen har rett til nødvendig rådgivning,² de fylkesvise karrieresentrene tilbyr karriereveiledning, og også NAV tilbyr veiledning til noen av sine brukere. Oppfølgingstjenesten følger opp og veileder ungdom med rett til videregående opplæring som ikke er i opplæring eller arbeid. Dette gjelder ungdom i alderen 16 til 21 år. For at innbyggerne skal få tilgang på god veiledning, må alle tjenester som tilbyr veiledning, samarbeide. Karrieresentrene bør derfor samarbeide eller samorganiseres med rådgivningstjenesten for elever. Samarbeid med andre aktører, som oppfølgingstjenesten, er også viktig. Utvalg om videregående opplæring (Lied-utvalget) mener at fylkeskommunene må ha et større ansvar for å ivareta karriereveiledning til elevene.³

Et samarbeid mellom de fylkesvise karrieresentrene og andre aktører som gir veiledning om yrkesvalg og utdanningsvalg, vil kunne føre til kompetanseoverføring mellom de ulike aktørene og mer effektive tjenester. En slik kobling vil kunne gi bedre og mer enhetlige tilbud til elever, studenter, arbeidssøkere, sysselsatte og befolkningen som helhet.

6.2.5 Tilgang på kompetanseutvikling i distriktene

For offentlige og private virksomheter i distriktsområder er økte kompetansebehov særlig alvorlig. Næringslivet trekker frem mangel på nok og kompetent arbeidskraft som et stort hinder for nyskaping, vekst og omstilling. Det er store variasjoner mellom regioner og mellom næringer. Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg⁴ som skal vurdere næringslivets betydning for distriktene. Utvalget skal levere sin rapport før sommeren 2020.

På mindre steder er arbeidsmarkedene generelt små og relativt sårbare. Lav mobilitet mellom regionale arbeidsmarkeder og en aldrende befolkning vil forsterke utfordringene i de minst sentrale områdene. Behovet for relevant arbeidskraft kan ikke løses av nyutdannede alene. Nyutdannede finner ofte jobb i nærhet av studiestedet. For distriktene som har lange geografiske avstander til utdanningssteder, blir rekruttering en ekstra utfordring.

Befolkningsfremskrivninger slår fast at andelen eldre i befolkningen vil øke. Mange lokalsamfunn vil fremover få store demografiske endringer, med færre yrkesaktive bak hver pensjonist. Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg som skal utrede demografiutfordringen i distriktene. Utredningen legges frem 1. desember 2020.

Flere eldre og lavere innvandring gjør at det fremover kan bli særlig utfordrende å rekruttere arbeidskraft til mindre arbeidsmarkeder. Da blir det viktig at den arbeidskraften som finnes lokalt, har den kompetansen som virksomheter etterspør. I distriktene er det mange små og mellomstore bedrifter som ofte mangler kapasitet, ressurser og kompetanse til å analysere egne kompetansebehov og etterspørre kompetanseutvikling for egne ansatte. Det kan også være en utfordring å mobilisere nok deltakere til å gjennomføre kompetanseutvikling. Tilgangen til videreutdanning for ansatte i distriktene er også dårligere. Det er i tillegg vanskeligere å kombinere arbeid med utdanning dersom reiseveien til utdanningsinstitusjonene er lang.

Det er et mål for regjeringen at alle skal ha tilgang til utdanning uavhengig av om de bor et sted der det er et studiested eller ikke, og at arbeidslivet i distriktene skal ha tilgang på kompetent arbeidskraft. Flere tiltak i kompetansereformen skal bidra til at utdanningsinstitusjoner tilbyr fleksible tilbud som ikke må tas på heltid, og som ikke krever at man bor i nærheten av institusjonen.

Fra 2019 kan universiteter og høyskoler søke om midler til utvikling og drift av fleksible utdanningstilbud. Midlene lyses ut gjennom Diku og skal kunne møte skiftende behov over tid, se omtale i kap. 5.1.2.

Kompetansepiloter (2020–2022) er et utviklingsprosjekt som ble lansert i Meld. St. 5 (2019–2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktsmeldingen*. Kompetansepiloter skal utvikle god praksis for metoder og modeller for å mobilisere og koordinere virksomheters etterspørsel og legge til rette for et regionalt tilpasset kompetanseutviklingstilbud i Distrikts-Norge. Ordningen er særlig rettet mot små bedrifter. Kompetansepiloter

² Elever i grunnskole og videregående skole har «rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og sosiale spørsmål», jf. opplæringsloven § 9-2. Nærmere bestemmelser er gitt i forskrift.

³ Utvalg om videregående opplæring (2019).

⁴ <https://distriktsnæringsutvalget.no/>.

skal støtte opp under fylkeskommunenes strategiske rolle og ansvar for regional kompetansepolitikk, målene i regional- og distriktpolitikken og regjeringens kompetansereform. Fylkeskommunene kan søke om å delta. Pilotene skal forankres i kompetansepartnerskapet regionalt.

Kompetanse Norge har fått i oppgave å forvalte ordningen og har ansvar for gjennomføring og etablering av læringsarena i nært samarbeid med fylkeskommunene og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette vil sikre koordinering og nært samarbeid med øvrige nærings- og kompetansepolitiske virkemidler. Ordningen er utviklet i samarbeid mellom departementene, fylkeskommunene, KS og Kompetanse Norge.

6.2.6 Tiltak

Regjeringen vil

- utrede en kompetanselov
- fortsette å styrke fylkeskommunenes kompetansepolitiske ansvar
- styrke fylkeskommunenes ansvar for karriereveiledning, blant annet gjennom lovfesting av en plikt for fylkeskommunene til å tilby karriereveiledning for innbyggerne
- legge til rette for økt samarbeid mellom ulike aktører på veiledningsfeltet, spesielt mellom karriereveiledningen i skolen, oppfølgingstjenesten og de fylkesvise karrieresentrene
- gjennomføre utviklingsprosjektet Kompetansepiloter i regi av fylkeskommunene

6.3 Bedre dokumentasjon av kompetanse

Læring foregår ikke bare i utdanningssystemet. En person som ikke har lang utdanning, kan ha lært mye gjennom arbeid, kurs og opplæring i og utenfor arbeidslivet. Personer som har bygget opp mye kompetanse uten å ha papirer som dokumenterer hva de kan, kan imidlertid ha problemer med å få uttelling for kompetansen. Det kan føre til underutnyttelse av befolkningens kompetanse. Manglende dokumentasjon kan føre til at folk ikke kommer i relevant arbeid, og at de blir særlig sårbare i omstillinger og nedbemanning. Det ser vi spesielt i møte med økonomiske kriser, slik som korona-krisen, hvor de med lav eller ingen utdanning står først i køen til å permitteres eller nedbemannes. Det kan også føre til at den enkelte ikke får arbeidsoppgaver han eller hun er i stand til å utføre.

Dersom man ønsker eller trenger mer utdanning, er realkompetansevurdering en nøkkel, se

kap. 5.4. Dersom man *ikke* ønsker å ta mer utdanning, men for eksempel ønsker å finne nytt arbeid, finnes det ingen offentlige ordninger som retter seg mot personer som trenger å dokumentere den totale kompetansen de har ervervet seg, og/eller få et bevis på denne.⁵ Dokumentasjon av kompetanse er først og fremst den enkeltes og virksomhetenes ansvar. Arbeidslivet har selv ordninger for å dokumentere kompetanse ervervet i arbeid.

6.3.1 Bransjeeide sertifiseringsordninger

Sertifisering kan sies å være en mellomting mellom formell utdanning som er innplassert i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket,⁶ og ikkeformell opplæring. Det finnes i dag et stort mangfold av sertifiseringsordninger. Sertifiseringene er ofte et resultat av offentlige krav til kompetanseutvikling. Det er vanlig at bransjeorganisasjonene har ansvaret for sertifiseringene, og at de tilbyr kurs som gir sertifisering. Dersom sertifiseringen er kjent og etterspurt i arbeidsmarkedet, kan den være like verdifull som formell kompetanse.

I Sveige har svensk industri utviklet et system for testing og verifisering av kompetanse, jf. boks 6.3.

6.3.2 Bransjeeide modeller for dokumentasjon av kompetanse

I *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021* ble strategipartene enig om å «gjøre det enklere å få dokumentert kompetanse ervervet i arbeidslivet, slik at denne kan utnyttes mer effektivt. Som ledd i dette, vil det utvikles metode og modell for vurdering av kompetanse ervervet i arbeidslivet». I 2017 ga regjeringen støtte til et prosjekt i regi av Virke, NHO, LO og YS, jf. boks 6.4.

Regjeringen mener det er viktig at arbeidslivet har eierskap til modeller og tiltak knyttet til dokumentasjon og anerkjennelse av kompetanse utviklet i arbeidslivet. Regjeringen er derfor positiv til at bransjene utvikler og tester ut modeller for dokumentasjon av kompetanse.

⁵ Voksne som har rett til videregående opplæring, har rett til å få vurdert sin realkompetanse uavhengig om de søker opplæring eller ikke, jf. opplæringsloven § 4A-3 femte ledd. Ordningen er imidlertid ikke først og fremst rettet mot denne målgruppen.

⁶ Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (NKR) gir oversikt over utdanningsnivåer i Norge og viser hvilket nivå kvalifikasjoner fra det norske utdanningssystemet er plassert på i forhold til hverandre. NKR beskriver læringsutbytte for norske utdanninger og hvilket kvalifikasjonsnivå man har etter fullført utdanning.

Boks 6.3 Bransjevalidering i Sverige

I Sverige har flere bransjer over lengre tid utviklet modeller for bransjevalidering av kompetanse.¹ Modellene har beskrivelser av kompetanse som er nødvendig for å utføre ulike funksjoner, og av metoder for å teste kompetansen til den enkelte opp mot disse standardene. Legitimiteten til valideringen er det bransjene selv som sørger for. Selve testsystemet og sertifiseringene eies også av bransjen. Dette gjelder selv om de benytter språk og nivåer fra utdanningssystemets kvalifikasjonsrammeverk. Andre bransjer har validering som ligger innenfor rammen av formell utdanning, og dermed gir også valideringen formelle kvalifikasjoner.

Som regel er bransjevalideringen fullt og helt eid av bransjeorganisasjoner. Myndigheten

för yrkeshögskolan har i oppgave å støtte opp om bransjevalidering. Bransjene kan også søke om å innplassere sine kvalifikasjoner, som regel ulike yrkesbevis, i det svenske kvalifikasjonsrammeverket. Til nå er det kun rengjørings- og servicebransjen som har en innplassering på nivå 4 i kvalifikasjonsrammeverket, det vil si tilsvarende videregående opplæring. Flere bransjer er i gang med å søke om innlemming i kvalifikasjonsrammeverket.

¹ Bransjevalidering brukes i Sverige tilsvarende realkompetansevurdering i Norge.

Kilde: Myndigheten för yrkeshögskolan

Boks 6.4 Balansekunst

Rapporten *Balansekunst* er skrevet av hovedorganisasjonen Virke i samarbeid med varehandelen representert ved IKEA, Meny og Kiwi, NHO, LO og YS, og med finansiering fra Kunnskapsdepartementet. Virke skriver at «prosjektet har som oppgave å utvikle en modell og metode for å beskrive kompetanse som bygges opp i arbeidslivet, slik at den kan forstås også i andre deler av arbeidslivet og i det formelle utdanningssystemet.». Denne modellen tar sikte på å beskrive kompetanse ervervet i arbeidslivet gjennom å bruke begreper kjent fra utdanningssystemet, som «læringsutbyttebeskrivelse» og «kvalifikasjon». Prosjektet ønsker å gi mulighet for å dokumentere hva slags kompetanse folk får gjennom sitt daglige arbeid og gjennom opp-

læring i arbeidslivet. Formålet er blant annet å bidra til mobilitet i arbeidslivet. Evalueringen av prosjektet konkluderte med at kjedene som deltok, var positive til å synliggjøre den kompetansen som kreves for å jobbe i varehandelen, og at modellen tydeliggjorde krav til kompetanse og omfanget av internopplæringen. Evalueringen pekte også på at det er behov for uttesting i større skala før man kan uttale seg om modellens verdi for arbeidslivet og den enkelte. *Balansekunst* har fått utmerkelsen The Global Prize for Validation of Prior Learning av The VPL Biennale.

Kilder: Jensen & Lidahl 2018, Skjerve & Simeou 2018

Det er opp til arbeidslivet selv om de ønsker å innføre felles standarder for hvordan kompetanse beskrives eller testes. Regjeringen ønsker ikke å innføre ordninger som oppleves som byråkratiske og overstyrende. Dersom bransjene selv tar initiativ til å teste ut eksisterende eller nye modeller for

å dokumentere kompetanse ervervet i arbeidslivet, vil regjeringen vurdere hvordan det kan være hensiktsmessig å støtte opp om slike prosjekter. Regjeringen vil også støtte en evaluering av en uttesting i større skala av Balansekunst-modellen dersom dette blir aktuelt.

Boks 6.5 Mesterbrevordningen

Mesterutdanningen er en påbygging av fag- og svennebrevet med en merkantil utdanning/ lederutdanning særskilt innrettet mot gründer- og etablerervirksomhet. Svennebrev, praksis i faget og mesterutdanning utgjør i sum mesterbrevet. Mesterutdanningen dekker områdene organisasjon og ledelse, markedsføringsledelse, økonomistyring og faglig ledelse. Mesterutdanningen gir ikke studiepoeng.

Mesterbrevnemnda har ansvaret for administrering, praktisering og utvikling av mesterbrevordningen. Dette innebærer blant annet ansvar for fagplaner, utstedelse av mesterbrev og tilbakekalling av mesterbrev. Nemda bestemmer hvilke fag det kan utstedes mesterbrev i.¹ Nemnda er sammensatt av representanter fra LO og NHO og samarbeider tett med partene i arbeidslivet. Mesterbrevnemnda oppnevnes av Nærings- og fiskeridepartementet. Mestere

betaler en årlig avgift som går til drift av mesterbrevordningen.

Det er i dag 77 forskjellige fag tilsluttet ordningen, og omkring 15 000 mestere fordelt på de forskjellige fagene. Bygg- og anleggsgfag er desidert størst. Folkeuniversitetet, Norges grønne fagskole – Veia og Blimester.com tilbyr i dag mesterutdanning. I tillegg kan kandidater med fullført og bestått teknisk fagskoleutdanning på visse vilkår og innenfor bestemte mesterfag få fritak for mesterutdanningen ved søknad om mesterbrev. Det samme gjelder for bestemte bachelorgrader. Det finnes også andre utdanninger som gir mulighet for fritak for mesterutdanningen når man søker om mesterbrev.

¹ Mesterbrevordningen er hjemlet i lov om mesterbrev i håndverk og annen næring.

6.3.3 Tiltak

Regjeringen vil

- støtte initiativer fra bransjer for å utvikle dokumentasjonsordninger for arbeidslivet

6.4 Utvikling av godkjenningsordningene for kompetanse fra utlandet

Godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet skal bidra til at personer med utenlandsk utdanning effektivt kan bruke kompetansen sin i Norge. For godkjenningsordningene for yrkeskvalifikasjoner er hensikten å sikre at yrkesutøvere har de nødvendige kvalifikasjonene for å kunne utøve yrket i Norge.

Personer med utenlandsk kompetanse (både nordmenn som har utdanning fra utlandet, arbeidsinnvandrere og flyktninger) kan ha problemer med å ta i bruk sin kompetanse i det norske arbeidsmarkedet. Godkjenningsordningene for kompetanse fra utlandet er viktige verktøy som kan bidra til at flere får brukt sin kompetanse, og til at arbeidslivet får dekket sitt kompetansebehov.

Det finnes ulike godkjenningsordninger. På den ene siden har man ordninger for frivillig god-

kjenning. Her inngår NOKUTs godkjenningsordninger for høyere utdanning, for fagskoleutdanning og for fag- og yrkesopplæring. På den andre siden har vi godkjenningsordninger for spesifikke kvalifikasjoner, som ordningene for de regulerte yrkene. Et lovregulert yrke betyr at myndighetene i lov eller forskrift krever bestemte kvalifikasjoner for retten til å benytte yrkestittel og/eller utøve yrket. Det er en vesentlig forskjell mellom godkjenning av utdanning og yrkesgodkjenning. Godkjenning av utdanning er frivillig og kan være til hjelp for personer med utdanning fra utlandet. Yrkesgodkjenning er derimot et krav for at en person med kvalifikasjoner fra utlandet kan utøve et regulert yrke i Norge. For eksempel er hovedformålet med autorisasjonsordningen for helsepersonell å ivareta pasienters sikkerhet, og å ivareta kvalitet og tillit til helse- og omsorgstjenesten og helsepersonell. Autorisasjon skal bidra til at helsepersonell med en bestemt tittel har nødvendige kvalifikasjoner når de utøver yrket. En generell og faglig godkjenning av utenlandsk utdanning innebærer ikke rett til å praktisere i lovregulerte yrker.

Godkjenningsfeltet ble gjennomgått helhetlig i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*. Nedenfor omtales utviklingen i ettertid av denne meldingen.

6.4.1 Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring

Godkjenningsordningen ble etablert i 2016. Den er forankret i opplæringsloven og forvaltes av NOKUT. I tråd med stortingsbehandlingen av lovforslaget bygges ordningen gradvis opp. Ordningen startet med to land og fem kvalifikasjoner, og omfatter nå fem land og nitten kvalifikasjoner. Ordningen ble innført som en direkte oppfølging av Meld. St. 16 (2015– 2016) og inngår også i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.⁷

I denne godkjenningsordningen blir utenlandsk fag- og yrkesopplæring vurdert opp mot og sidestilt med norske fag- eller svennebrev. En opplæring godkjennes som sidestilt når den har samme nivå og omfang og inneholder mange av de samme vesentlige faglige elementene som det norske faget.

NOKUT publiserte høsten 2018 en egenevaluering av godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Evalueringen viser positive effekter for dem som får godkjenning. Flere av respondentene opplyser at de har fått nye oppgaver og forbedret status i bedriften. Flere opplyser også at de har fått høyere lønn som følge av godkjenningen.

En utfordring med ordningen er at det er til dels store forskjeller mellom hvordan fagene er inndelt og sammensatt i norsk og utenlandsk fag- og yrkesopplæring. NOKUT viser i sin egenevaluering at dette fører til mange avslag for opplæringer som ellers har samme nivå og omfang som norsk opplæring. Opplæringene kan for eksempel ha et bredere eller smalere faglig innhold sammenlignet med aktuelt norsk fag.

Det er også en krevende oppgave å foreta en faglig vurdering av en utenlandsk fag- og yrkesopplæring. De utenlandske læreplanene må analyseres og sammenlignes med norske krav til fag- og svennebrev, noe som er et tidkrevende arbeid. Regjeringen har derfor prioritert de utdanningene og landene det har kommet flest arbeidsinnvandrere fra. Ved en utvidelse av ordningen vil regjeringen fortsatt prioritere land med høy arbeidsinnvandring til Norge. Utviklingen av ordningen har skjedd i nært samarbeid med partene i arbeidslivet, og regjeringen vil videreføre dette.

Regjeringen etablerte høsten 2019 en arbeidsgruppe som skal se på erfaringene med ordningen så langt og komme med forslag til endringer for å utvide og videreutvikle ordningen på en hensiktsmessig måte. NOKUT har fått i oppdrag å eta-

blere arbeidsgruppen og skal være sekretariat for denne. Arbeidsgruppen vil levere sin rapport til departementet i løpet av våren 2020. Arbeidslivet og bransjene deltar med representanter i denne arbeidsgruppen.

6.4.2 Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning

Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning startet 1. januar 2019. Ordningen for fagskoleutdanning er en generell ordning som beskriver utdanningens nivå og omfang, og omfatter alle utdanninger i alle land. Vedtaket om godkjenning skal kort beskrive fagområdet for utdanningen, blant annet ved å oppgi hvilket yrke eller hvilken bransje eller sektor utdanningen kvalifiserer for der den er avlagt.

Det er flere utfordringer med godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning. Det er få godkjenningskontorer i andre land som forholder seg til dette nivået. Det finnes også lite kunnskap om utdanninger på fagskolenivå globalt. Fagskoleutdanning har også ofte uklare grenser til både fag- og yrkesopplæring og høyere utdanning. Det finnes heller ingen internasjonale avtaler eller konvensjoner for fagskoleutdanning. I tillegg er det en utfordring å få verifisert søkerens utdanningsdokumenter. Summen av alt dette gjør at saksbehandlingstiden på søknader under denne ordningen varierer. Regjeringen vil evaluere ordningen tre år etter implementering.

6.4.3 Godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning

Personer som har høyere utdanning fra utlandet, kan ha behov for en godkjenning som gir informasjon til potensielle arbeidsgivere om hvilket nivå og omfang utdanningen deres har.

Ordningen innebærer at søkeren får sin utenlandske høyere utdanning vurdert opp mot kravene til akkrediterte norske utdanninger. Ordningen er frivillig og er ment som et hjelpemiddel for personer som vil inn på det norske arbeidsmarkedet. Utdanningen vurderes bare ut fra nivå og omfang, og godkjenningen sier ikke noe om det faglige innholdet. Retten til å gi generell godkjenning er forankret i universitets- og høyskoleloven.⁸ NOKUT har ansvar for forvaltning av ordningen.

NOKUT har systematisk bygget opp kompetanse om høyere utdanning i andre land. NOKUT

⁷ Departementene (2019).

⁸ Universitets og høyskoleloven § 3-4.

mottok rundt 7000 søknader om generell godkjenning i 2018, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på tre måneder. I tillegg gjør NOKUT årlig rundt 200 vurderinger ved hjelp av intervju-baserte metoder for søkere med manglende eller ikke-verifiserbar dokumentasjon, knyttet til UVD-ordningen (godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon) og kvalifikasjonsvurdering. De intervjubaserte metodene utviklet av NOKUT ses på med interesse fra utlandet og ligger til grunn for ordninger under begrepet kvalifikasjonspass.⁹ Regjeringen bidrar til å finansiere disse ordningene, og NOKUT bidrar faglig.

Den generelle godkjenningen av høyere utenlandsk utdanning sier ingenting om det faglige innholdet i utdanningen, noe arbeidsgivere i noen tilfeller vil etterspørre. Dette gjelder særlig for fagspesifikke grader med en tilhørende tittel, når den ikke er lovregulert. I tillegg kan det være nødvendig med en faglig vurdering av utdanningen dersom søkeren ønsker å studere videre ved en norsk utdanningsinstitusjon.

Per i dag er det imidlertid ingen formell, sentral ordning som vurderer det faglige innholdet i høyere utdanning fra utlandet i Norge. For å få en faglig vurdering av utenlandsk utdanning må søkere ta kontakt med et norsk universitet eller en norsk høyskole som er akkreditert og tilbyr tilsvarende utdanning. Dette er forankret i universitets- og høyskolelovens § 3-5 om godskrivning og faglig godkjenning.¹⁰ I mange tilfeller vil universiteter og høyskoler likevel kun gjøre en slik vurdering i forbindelse med opptak til studier på det samme lærestedet. Faglig godkjenning vil dermed ofte inngå som en del av en søknadsprosess der den enkelte institusjon avgjør om den utenlandske utdanningen oppfyller kravene til opptak på det enkelte studieprogrammet.

Ordningen med å søke godkjenning av utenlandsk utdanning som faglig jevngrad med norsk grad og tilhørende rett til å bruke tittel er lite etterspurt. Det er kun 109 slike vedtak om jevngrad med norsk grad som er registrert i GAUS.¹¹ Totalt er det registrert over 60 000 godkjenningssaker i universitets- og høyskolesektoren i dette systemet. Men dette omfatter også andre typer godkjenning, som for eksempel inn-

passing mot videre studier, og godkjenning av kurs og eksamen avlagt i utlandet i forbindelse med utvekslingsprogrammer.

6.4.4 Yrkesgodkjenning etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet

Deltakerne i det norske arbeidsmarkedet har kvalifikasjoner fra mange forskjellige land. De fleste har fått sine kvalifikasjoner i Norge, men stadig flere har kvalifikasjoner fra utlandet. Noen har flyttet til Norge for å jobbe, noen er flyktinger, noen har kommet på familiegjenforening, og noen har reist ut som student og kommet hjem igjen med utdanning fra utlandet. Felles for alle er at de kan ha behov for å få sine yrkeskvalifikasjoner godkjent slik at de kan få relevant jobb, når yrket er regulert i Norge.

For å lette den frie bevegelsen for arbeidstakere og tjenesteytere har EU utarbeidet direktiv om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Yrkeskvalifikasjonsdirektivet, som blant annet er gjennomført i norsk rett i yrkeskvalifikasjonsloven, kommer til anvendelse for EØS-statsborgere som ønsker å praktisere et regulert yrke i en annen EØS-stat (vertsstaten) enn den staten de har yrkeskvalifisert seg i (hjemstaten).¹² Det kommer til anvendelse for arbeidstakere og tjenesteytere og for personer som ønsker å etablere seg innenfor yrkesregulert virksomhet. I yrkeskvalifikasjonsdirektivet og yrkeskvalifikasjonsloven spesifiseres noen grunnleggende prinsipper som vil gjelde for at en person fra en EØS-stat eller Sveits skal omfattes av regelverket. Et av prinsippene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet er at det skal gi yrkesutøver en rett til å utøve det samme yrket i vertsstaten som vedkommende er kvalifisert for å utøve i hjemstaten. Både yrkeskvalifikasjonsdirektivet og yrkeskvalifikasjonsloven forutsetter at yrkesutøver har dokumenterbare yrkeskvalifikasjoner.

Yrkesgodkjenning etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet er noe annet enn godkjenning av utdanning. Ordningen er innrettet med utgangspunkt i arbeidsmarkedet og ikke utdanningssystemet, og den gjelder ikke for personer som ønsker godkjenning for å studere videre i Norge. Personer som blir godkjent, får rett til å praktisere yrket og benytte yrkestittelen i Norge.

Selv om det kan være utfordringer knyttet til yrkesgodkjenningsordningen for regulerte yrker

⁹ Internasjonalt er dette ordninger som European Qualifications Passport for Refugees (under Europarådet) og UNESCO Qualifications Passport (under UNESCO).

¹⁰ Universitets- og høyskoleloven § 3-5.

¹¹ Søkertjeneste for godkjenning av utenlandske studier, en lukket søkertjeneste for sektoren.

¹² Yrkeskvalifikasjonsdirektivet er også gjennomført i forskrift til henholdsvis helsepersonelloven og dyrehelsepersonelloven.

for EØS-borgere, er dette et etablert system som gir rimelig forutsigbare rammer for godkjenning. For borgere av land utenfor EØS eller Sveits er situasjonen en annen ved at det ikke er felles regler for behandling av slike søknader. Saksbehandlingen er mer komplisert, særlig for søknader som gjelder utdanning fra land i Asia og Afrika. Saksbehandlingen resulterer også ofte i et krav om at den enkelte må gjennomføre mer utdanning og/eller skaffe seg mer arbeidspraksis før godkjenning eller autorisasjon blir gitt. Det kan blant annet skyldes at utdanning ervervet utenfor EØS eller Sveits ikke passer så godt inn i det norske utdanningssystemet og ikke er harmonisert eller regulert gjennom EU-direktiver i samme grad som utdanninger fra EØS-land eller Sveits.

Godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning omtales i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*, der regjeringen foreslår flere tiltakspunkter som Stortinget sluttet seg til i behandlingen i juni 2016. Dette gjelder blant annet å vurdere tiltak som kan gi økt forutsigbarhet, større grad av likebehandling og enkel tilgang til informasjon og veiledning for ikke-EØS-borgere som søker om yrkesgodkjenning for å kunne utøve et lovregulert yrke.

6.4.5 Bedre informasjon og helhet i systemet for godkjenningsordninger

Systemet for godkjenningsordninger er komplekst. Regjeringen vil bidra til bedre samordning og helhet på godkjenningsfeltet slik at det skal bli enklest mulig for personer med utenlandsk utdanning å få brukt kompetansen sin i Norge. I første omgang vil regjeringen sørge for bedre informasjon om godkjenningsordningene og gjennomgå behovet for kompletterende utdanninger. Regjeringen vil også se på endringer som kan bidra til bedre samordning og helhet på godkjenningsfeltet.

Riksrevisjonen leverte i juni 2019 en rapport til Stortinget om godkjenning av utdanning og yrkesgodkjenning fra utlandet.¹³ I rapporten peker Riksrevisjonen på at informasjonen til brukerne ikke er god nok, at det ikke er lagt godt nok til rette for effektiv saksbehandling hos godkjenningsmyndighetene, at det er dårlig tilrettelagt for påbygging av utdanning og yrkeskvalifikasjoner

fra utlandet, og at godkjenningsfeltet er preget av lite samhandling. Riksrevisjonens rapport ble behandlet i Stortinget 26. november 2019, da det ga sin tilslutning til Riksrevisjonens anbefalinger.¹⁴

Bedre informasjon

Regjeringen er enig i at det finnes et forbedringspotensial når det gjelder informasjon til brukerne. Det finnes i dag informasjon om yrkesgodkjenning hos Altinn og informasjon for dem som ønsker å studere i Norge, på nettstedet *www.studyinnorway.no*. Helsedirektoratet har informasjonssider om autorisasjon av helsepersonell. Regjeringen vil sørge for at informasjon om godkjenningsordningene, både for utdanning og for yrkesgodkjenning, blir bedre og mer tilgjengelig, blant annet gjennom NOKUTs nettsider og gjennom Altinn for yrkesgodkjenning. Altinn er kontaktpunkt etter tjenesteloven, og etter yrkeskvalifikasjonsloven og yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Informasjon om yrkesgodkjenning, det vil si beskrivelse av fagfeltet og henvisning til relevante nettsider der søkere og veiledere kan finne informasjon, skal være tilgjengelig på kontaktpunktet.

Tilgang til kompletterende utdanninger

Når det gjelder tilrettelegging for påbygging av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra land utenfor EØS, er det de senere årene utviklet en del tilbud for personer som trenger kompletterende utdanning for å kunne få yrkesgodkjenning. Tilbudet dekker imidlertid ikke alle yrker, og det er ikke nok informasjon om mulighetene og kravene til å få yrkesgodkjenning. Regjeringen vil sørge for en gjennomgang av behovet for kompletterende utdanning for de regulerte yrkene og gi Kunnskapsdepartementet et pådriveransvar for å bidra til at det utvikles slike tilbud i utdanningssektoren.

Bedre sammenheng i godkjenningssystemet

I dag behandles søknader om yrkesgodkjenning i 16 forskjellige yrkesgodkjenningsmyndigheter, som stort sett er direktorater. I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* varslet regjeringen blant annet at den ville vurdere tiltak for økt forut-

¹³ Riksrevisjonen (2019) *Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet*, Dokument 3:12 (2018–2019).

¹⁴ Innst. 45 S (2019–2020) *Innstilling til Stortinget fra kontroll og konstitusjonskomiteen* (kildedokument: Dokument 3:12 (2018–2019)).

sigbarhet og større grad av likebehandling. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det har vært god nok samordning i bruken av regelverket for yrkesgodkjenning.

Mange søkere er omfattet av regler fra yrkeskvalifikasjonsdirektivet, som er gjennomført i norsk rett i yrkeskvalifikasjonsloven og i egne forskrifter til helsepersonelloven og dyrehelsepersonelloven. Dette skal sørge for likebehandling, men reglene omfatter kun personer med statsborgerskap og utdanning fra et EU/EØS-land. Det er imidlertid utfordrende å samordne gjennomføringen av reglene på tvers av godkjenningsmyndighetene. Regjeringen har derfor sendt på høring forslag om at relevante prinsipper fra yrkeskvalifikasjonsdirektivet også skal gjelde for tredjelandsborgere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland, jf. boks 6.6. Dette vil gi et samlet regelverk på tvers av yrkene og gjelde også for tredjelandsborgere. Høringsforslaget omfatter ikke yrkesgodkjenning av helsepersonell eller dyrehelsepersonell. Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet utreder forslag til endringer i yrkesgodkjenningen av helsepersonell og dyrehelsepersonell.

Regjeringen ser nå nærmere på hvordan ansvaret for deler av godkjenningsprosessen for

yrkesgodkjenning kan flyttes fra yrkesgodkjenningsmyndighetene til NOKUT. Yrkesgodkjenningsmyndighetene bør fortsatt ha ansvar for den endelige faglige vurderingen av om en person er kvalifisert til å kunne utøve et lovregulert yrke i Norge. NOKUT vil ha ansvar for vurderingen av søkerens utdanning og om denne er ekte, og på hvilket nivå etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet den ligger. Når dette ansvaret samles hos NOKUT, vil NOKUTs allerede sterke fagmiljø på utenlandsk utdanning styrkes. Dette vil gi gode forutsetninger for effektiv saksbehandling av høy kvalitet.

Gjennom samlingen av deler av godkjenningsoppgavene ved yrkesgodkjenning hos NOKUT vil vi få en bedre, men likevel ikke fullstendig og kvalitetssikret statistikk om søknader, saksbehandlingstid og vedtak. Denne statistikken vil dekke både EU/EØS-borgere og tredjelandsborgere. Dette vil gi viktig styringsinformasjon for feltet. Regjeringen vil også vurdere en teknisk løsning som gjør det mulig for godkjenningsmyndighetene å gjennomføre automatisert og manuell mottakskontroll, å lage søkbare oversikter over vedtak i lignende saker mv.

Boks 6.6 Høring om endringer i yrkeskvalifikasjonsloven og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring endringer i lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven) og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner i et eget høringsnotat.

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring et forslag om at enkelte av prinsippene i yrkeskvalifikasjonsloven med tilhørende forskrift også skal gjelde for personer, også norske statsborgere, med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Det vil si land utenfor EU/EØS eller Sveits. Hensikten er at disse personene kan få bedre oversikt over hva man trenger for å få komplettert og godkjent yrkeskvalifikasjonene sine.

Departementet foreslår at følgende prinsipper legges til grunn:

- *Godkjenningssprinsippet:* Ved behandling av søknader skal det legges vekt på de helhetlige yrkeskvalifikasjonene og ikke bare den formelle utdanningen. Hvis summen av de

helhetlige yrkeskvalifikasjonene ikke er vesentlig forskjellige fra kravene i Norge, bør det i utgangspunktet gis godkjenning.

- *Utligningstiltak:* Når en søker mangler de nødvendige kvalifikasjonene for godkjenning, bør søker opplyses om tiltak som prøveperiode, egnethetstest eller kompletterende utdanning i den grad slike tilbud er tilgjengelige.
- *Delvis adgang:* Når en søkers kvalifikasjoner dekker deler av de oppgavene en godkjenning gir rett til å utøve, kan det gis godkjenning for denne delen av yrket. Det er en forutsetning at det er mulig å skille mellom de forskjellige delene av et yrke.
- *Tidspunkt for vurdering av språkkrav:* Det stilles som hovedregel ikke språkkrav i godkjenningsprosessen, men før vedkommende kan starte i arbeid. Søker kan dermed få vite om vedkommende kvalifiserer til yrkesutøvelse mens språkopplæringen fortsatt pågår.

Regjeringen ser også at det er potensial for mer effektiv saksbehandling, blant annet gjennom større bruk av digitalisering og deling av data.

6.4.6 Internasjonale prosesser

I EU jobbes det for tiden med å få på plass en ordning om gjensidig automatisk godkjenning av utdanning tatt innenfor EU. I tillegg til dette ble UNESCOs globale konvensjon for godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning vedtatt i 2019. Konvensjonen er til en viss grad basert på Lisboa-konvensjonen. Se boks 6.7 for en kort omtale av EU-kommisjonens rekommandasjon og UNESCO-konvensjonen.

Regjeringen har tatt initiativ overfor de andre nordiske landene for å se på muligheten til å få på plass en nordisk avtale om gjensidig godkjenning av fag- og yrkesopplæring og fagskoleutdanning. Initiativet er tatt gjennom et eget brev med forslag om en erklæring om gjensidig godkjenning av slutført videregående fag- og yrkesopplæring og fagskoleutdanning, tilsvarende nivå 4 og 5 i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF). Henvvisning til EQF bør gjøre en gjensidig godkjenning mulig, til tross for enkelte ulikheter i opplærings- og utdanningssystemene i Norden.

6.4.7 Tiltak

Regjeringen vil

- fortsette å utvikle og utvide godkjenningsordningen for fag- og yrkesopplæring med utgangspunkt i arbeidslivets behov og i samarbeid med partene i arbeidslivet – slik at flere land og flere kvalifikasjoner kan inngå i ordningen
- evaluere godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning tre år etter implementering
- sørge for bedre informasjon om godkjenningsfeltet, både for utdanning og for yrkesgodkjenning via nettsidene til NOKUT og Altinn
- gjennomgå behovet for kompletterende utdanninger, og vurdere hvordan godskriving og fritak kan bidra til å gjøre det lettere for den enkelte å komplettere sin utdanning
- utrede flytting til NOKUT av den delen av yrkesgodkjenningen som innebærer vurdering av søkerens utdanning og dens nivå etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet samt ekthetsvurdering. Ansvar for den endelige faglige vurderingen vil fortsatt ligge hos yrkesgodkjenningsmyndighetene.
- foreslå lovendringer og endringer i forskrifter, slik at relevante prinsipper fra yrkeskvalifikasjonsdirektivet som utgangspunkt også skal gjelde for tredjelandsborgere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland

Boks 6.7 EU-kommisjonens arbeid med rekommandasjon om automatisk godkjenning og UNESCOs globale konvensjon for godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning

EU-kommisjonen publiserte i 2018 en rådsanbefaling om gjensidig automatisk godkjenning.¹ Rådsrekommandasjonen har som mål at alle elever og studenter i videregående opplæring og høyere utdanning skal få automatisk godkjenning av et læringsopphold i et annet EU-land uten å måtte gå gjennom særskilte godkjenningsprosedyrer.

Rådsrekommandasjonen bygger på pågående prosesser som Norge og NOKUT deltar i. Innenfor høyere utdanning oppfyller Norge i hovedsak allerede kravene. Norge har også etablert nasjonale retningslinjer for godkjenning av utenlandsk videregående opplæring for opptak til høyere utdanning gjennom GSU-listen (generell studiekompetanse for utenlandske søkere), og godkjenner allerede kvalifikasjoner fra EU-land som oppfyller kriteriene.

Den globale konvensjonen for godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning ble vedtatt på UNESCOs generalkonferanse i 2019. Konvensjonen vil skape standardiserende verktøy som vil gjøre det enklere for studenter og forskere å studere og arbeide i utlandet og få utdanningen sin godkjent. Dette arbeidet skal gå parallelt med at UNESCO moderniserer sine regionale konvensjoner for godkjenning. Norge har stått i spissen for arbeidet og også bidratt økonomisk. Regjeringen vil ha en aktiv rolle i den globale implementeringsprosessen.

¹ Rådets henstilling af 26. november 2018 om fremme af automatisk gensidig anerkendelse af kvalifikationer på videregående uddannelsesniveau og ungdomsuddannelsesniveau samt resultater af læringsopphold i udlandet.

- følge opp initiativet overfor de nordiske landene med sikte på å få på plass en nordisk erklæring om gjensidig godkjenning av sluttført videregående fag- og yrkesopplæring og fagskoleutdanning

6.5 Et fremtidsrettet trepartssamarbeid

Myndighetene, utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet har ulike roller i kompetansepolitikken, men resultatet blir best når regjeringen og representanter for arbeids- og samfunnsliv samarbeider.

Det er lange tradisjoner for trepartssamarbeid i kompetansepolitikken. Kompetansepolitikken bygger på den norske modellen for samarbeid i arbeidslivet. Viktige elementer i den norske arbeidslivsmodellen er samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene, høy organisasjonsgrad og en koordinert lønnsdannelse. Regjeringen og partene i arbeidslivet er enige om å ivareta og styrke den norske arbeidslivsmodellen. Den norske samarbeidsmodellen er et godt utgangspunkt og en forutsetning for å lykkes med å nå målet om at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse.

Regjeringen har, i samarbeid med partene i arbeidslivet, ansvar for å utvikle kompetansepolitikken slik at den enkelte og virksomhetene får dekket sine kompetansebehov. Regjeringen har ansvar for å gjennomføre politikken på de ulike områdene innenfor kompetansepolitikken og å sørge for samordning på tvers av politikkområder og forvaltningsnivåer.

Et godt trepartssamarbeid innebærer at partene i arbeidslivet og andre relevante aktører er involvert i alle faser av politikkutviklingen, fra idéfasen til gjennomføringen. Samtidig har partene i arbeidslivet en særskilt rolle i fag- og yrkesopplæringen som er forankret i opplæringsloven og i ILO-konvensjonen nr. 142 artikkel 5, som ble ratifisert av Stortinget i 1977.

Arbeidslivet står sentralt i kompetansereformen. Arbeidslivet er den største læringsarenaen for sysselsatte. Lov og avtaleverk innenfor de ulike tariffområdene regulerer arbeidsgivers ansvar for kompetanseutvikling i tråd med den enkeltes virksomhets behov på kort og lengre sikt. Kompetansereformen rokker ikke ved den etablerte ansvarsdelingen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Arbeidslivet har også en sentral rolle i kompetansereformen gjennom at det etterspør kompe-

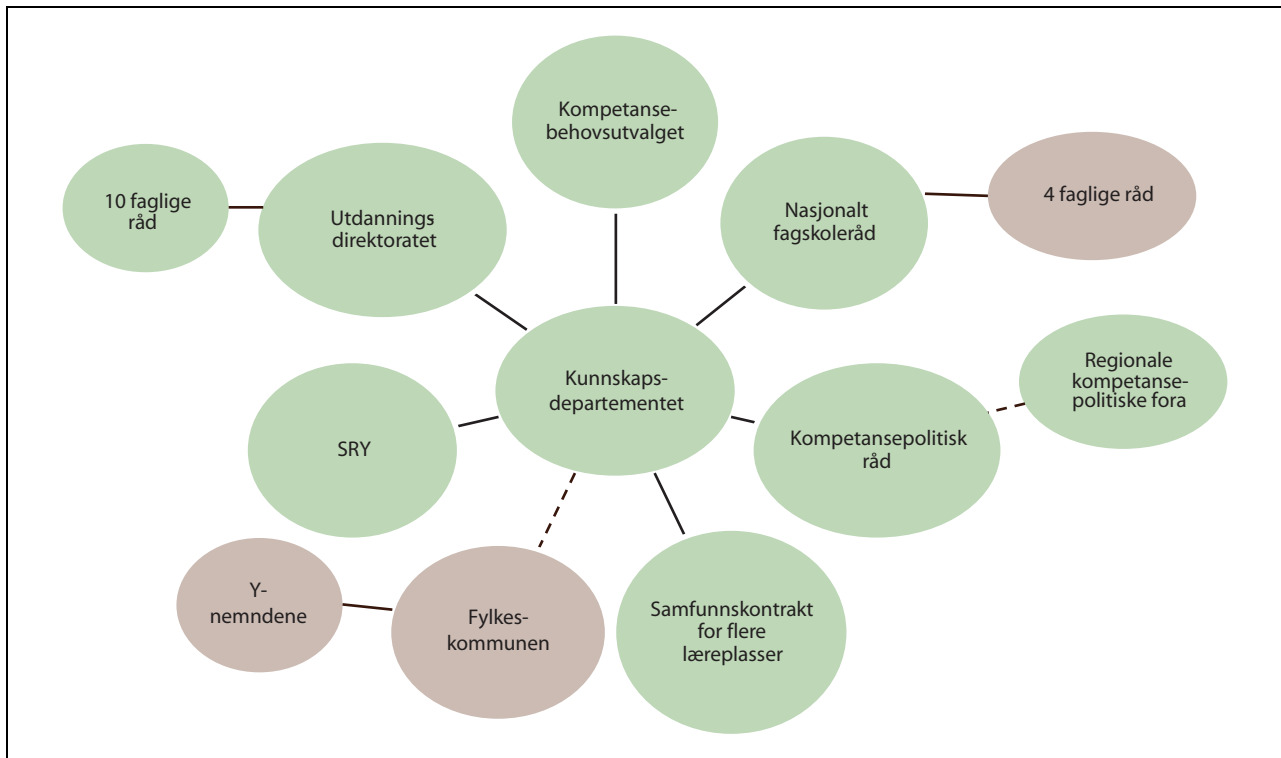
tanseutvikling, bidrar til å utvikle nye tilbud og investerer tid og penger i kompetanseutvikling. Partene i arbeidslivet er representert både i den strategiske politikkutviklingen og i den praktiske utviklingen og iverksettingen av tiltak.

6.5.1 Partene i arbeidslivet og involvering i regjeringens politikkutvikling

Regjeringen involverer partene i arbeidslivet i politikkutviklingen gjennom flere råd og utvalg. Figur 6.1 viser hvordan samarbeidet i dag er organisert innenfor kompetansepolitikken med følgende råd og utvalg:

- Kompetansepolitisk råd følger opp *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021*.
- Kompetansebehovsutvalget skal fremskaffe en best mulig faglig vurdering av Norges fremtidige kompetansebehov.
- Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) gir råd til Kunnskapsdepartementet om, og tar initiativ for å fremme, fag- og yrkesopplæringen.
- De ti faglige rådene er rådgivende organer for statlige utdanningsmyndigheter. Rådene skal fremme behov og synspunkter fra arbeidslivet overfor myndighetene.
- Yrkesopplæringsnemndene (Y-nemndene) er rådgivende organer for fylkeskommunen i utviklingen av kvaliteten i, og i dimensjoneringen av, fag- og yrkesopplæringen. Nemndene skal blant annet fremme arbeidslivets behov og synspunkter overfor fylkeskommunene.
- Nasjonalt fagskoleråd skal fremme fagskolenes samlede interesser som selvstendig del av utdanningssystemet og stimulere til samordning av, samarbeid om og kvalitetsutvikling av fagskoletilbudene. Under Nasjonalt fagskoleråd ligger fire nasjonale fagråd.
- Ressurs- og koordineringsgruppen følger opp *Samfunnskontrakt for flere læreplasser (2016–2020)*. Denne gruppen rapporterer til Arbeids- og pensjonspolitisk råd, som ligger under Arbeids- og sosialdepartementet.
- Regionale kompetansefora er etablert i flere fylkeskommuner som en del av fylkeskommunens kompetansepolitiske ansvar.

I tillegg kommer mesterbrevnemnda som oppnevnes av Nærings- og fiskeridepartementet. Mesterbrevnemnda har medlemmer fra NHO og LO og bestemmer hvilke fag som skal omfattes av ordningen, bestemmer kravene til utdanning og praksis, bestemmer innholdet i mesterutdanningen og tildeler mesterbrev.



Figur 6.1 Samarbeidsstrukturer på det kompetansepolitiske området under Kunnskapsdepartementet

Alle statlige høyskoler og universiteter har også Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). De skal bidra til økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner, regionale myndigheter og næringslivet. RSA-ene har representanter fra partene i arbeidslivet og studentorganisasjonene.

Figuren viser at det er etablert egne fagråd for de enkelte «fag-retningene» for å videreutvikle fagene på de forskjellige utdanningsnivåene. Rådene har ulike funksjoner. Noen av dem fungerer som strategiske og politiske møteplasser, for å få innspill til politikktutvikling, for å forankre ny politikk og for å få nye ideer fra utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv. Kunnskapsdepartementet har behov for en rådsstruktur der de ulike aktørene kan bidra i implementeringen av politikk, og der aktørene bidrar aktivt i utviklingsfasen av ny politikk.

Grunnlaget for disse rådene og utvalgene er forskjellig. Innenfor fag- og yrkesopplæringen har SRY, faglige råd og yrkesopplæringsnemndene en lovforankring. Opplæringsloven gir bestemmelser om sammensetning av disse organene og hvilke oppgaver som ligger i deres mandat. De andre rådgivende organene er ikke forankret i lov, men kan ha sammenheng med politiske avtaler. Eksempler på dette er Kompetansepolitisk råd som følger opp *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021* og ressurs- og koordinerings-

gruppen som følger opp *Samfunnskontrakt for flere læreplasser (2016–2020)*. Flere av disse avtalene og organene har en tidsavgrenset virkeperiode, og det er derfor nødvendig å vurdere hvordan samarbeidet med arbeidslivet skal organiseres på den beste måten for fremtiden. Kunnskapsdepartementet vil invitere partene i arbeidslivet til en dialog om et fremtidsrettet trepartssamarbeid innenfor kompetansepolitikken.

6.5.2 Samarbeid om Nasjonal kompetansepolitisk strategi

I 2017 undertegnet regjeringen, arbeidslivets hovedorganisasjoner, Sametinget og Voksenopplæringsforbundet *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021*. Strategien ble utviklet i fellesskap mellom regjeringen og representanter for arbeids- og samfunnsliv. Bakgrunnen for samarbeidet var at OECD anbefalte Norge å utvikle en felles strategi for kompetansepolitikk.¹⁵

Den kompetansepolitiske strategien fastslår at regjeringen og de andre representantene er enige om å

- bidra til at den enkelte og samfunnet gjør gode valg

¹⁵ OECD (2014).

- arbeide for bedre læringsmuligheter og god bruk av kompetanse i arbeidslivet
- styrke kompetansen til voksne med svak tilknytning til arbeidslivet

Strategien er relativt overordnet, og strategipartnere har forpliktet seg til å følge opp og konkretisere intensjonene i strategien.

I 2017 etablerte regjeringen også Nasjonalt kompetansepolitisk råd. Rådet skal blant annet arbeide med å følge opp strategien, og det består av representanter fra regjeringen, partene i arbeidslivet og Voksenopplæringsforbundet (VOFO). Rådet skal holde oversikt over oppfølging av strategien og komme med innspill i kompetansepolitiske spørsmål. Rådet diskuterer nasjonens kompetansebehov, som blir belyst i rapportene fra Kompetansebehovsutvalget (KBU), og innspillene til politikktutvikling ses også i lys av KBUs vurderinger. Fra 2020 vil Universitets- og høyskolerådet også være medlem i rådet.

Strategien har gitt retning til regjeringens kompetansepolitikk over de siste to årene, blant annet for tiltak rettet mot voksne med svak tilknytning til arbeidslivet, i arbeidet med karriereveiledning og i utvikling av tiltak for å stimulere til relevante videreutdanningstilbud.

I løpet av de to årene strategien har virket, har rådet tatt opp ulike punkter i strategien med særlig vekt på utfordringene som arbeidslivet opplever som følge av digitalisering.

OECD har utført en studie av hvordan Kompetansepolitisk råd og KBU fungerer, og hva andre land kan lære av disse løsningene for koordinering og samarbeid i kompetansepolitikken.¹⁶ OECD peker på at Kompetansepolitisk råd bidrar til at politikktutviklingen blir mer helhetlig enn tidligere, og at medlemmene i rådet i det store og hele opplever at de får mer innflytelse på politikktutviklingen enn tidligere. Medlemmene mener også at arbeidet i rådet bidrar til å sette kompetansepolitikken høyere på agendaen i regjeringen og i organisasjonene som de enkelte representerer.

Et konkret eksempel på politikktutvikling gjennom Kompetansepolitisk råd er etableringen av treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling i 2019 og av tilskudd til fleksibel videreutdanning i digital kompetanse i 2018. Dette er tiltak som ble foreslått på ulike tidspunkt av medlemmer i Kompetansepolitisk råd. Partene i arbeidslivet er også sentrale i gjennomføringen av tiltakene. I bransjeprogrammene har partene i arbeidslivet hovedansvaret for å identifisere opplæringsbehov og bidra

til at virksomheter samarbeider med utdannings tilbydere om utvikling av nye tilbud. Også innenfor ordningen med tilskudd til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud er arbeidslivet representert i et faglig råd som gir innspill til kriterier og tildeling av midler.

OECD mener Kompetansepolitisk råd er et fremskritt i trepartssamarbeidet. Samtidig peker studien fra OECD på flere forbedringspunkter. OECD anbefaler at det settes av mer tid til diskusjon i rådet – mer tid til å til å trekke felles konklusjoner og oppsummere hvordan innspill og anbefalinger som rådet har gitt, blir fulgt opp av alle medlemmer. OECD anbefaler også at rådets mandat avgrenses tydeligere fra mandatene til andre utvalg og råd.

Regjeringen vil samarbeide med strategipartnere og medlemmene av Kompetansepolitisk råd om forbedringer av rådets arbeid. I 2021 vil også regjeringen fornye den kompetansepolitiske strategien i samråd med medlemmene i rådet. Regjeringen vil også styrke dialogen mellom nasjonalt og regionalt nivå som følge av fylkenes forsterkede rolle i kompetansepolitikken.

Med etablering av Kompetanseprogrammet vil regjeringen videreutvikle trepartssamarbeidet. Regjeringen vil invitere Kompetansepolitisk råd til å gi strategiske innspill til Kompetanseprogrammet.

6.5.3 Kompetansebehovsutvalget

Kompetansebehovsutvalget (KBU) ble oppnevnt i 2017 for å gi en best mulig faglig vurdering av Norges fremtidige kompetansebehov. KBU ble i første omgang oppnevnt for tre år. I februar 2020 overleverte KBU den siste av i alt tre NOU-er. Utvalget besto i perioden 2017 til 2020 av representanter fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet, analytikere/forskere og representanter fra departementer. Formålet med KBU var å «legge grunnlag for nasjonal og regional planlegging og for den enkeltes og arbeidslivets strategiske kompetansebeslutninger». Utvalgsmandatet åpnet for en forlengelse og justering av utvalget, basert på en evaluering.

Kunnskapsdepartementet har utført en intern evaluering basert på samtaler med medlemmene og sekretariatet. Erfaringene viser at det krever tid å komme frem til en felles forståelse av grunnlaget for de fremtidige kompetansebehovene. Et flertall av utvalgets medlemmer ønsker en videreføring av KBU, men med endringer. Flere trekker frem at det har en verdi i seg selv at forskere, partene i arbeidslivet og departementsrepresentan-

¹⁶ OECD (upublisert).

tene møtes og kommer til enighet om et bestemt budskap. Flere mener KBU har lyktes i arbeidet med å frembringe og systematisere et kunnskapsgrunnlag om Norges fremtidige kompetansebehov basert på eksisterende forskning og analyser. OECD peker på viktigheten av å ha et slikt felles fundament som medlemmene er enige om. Dette bidrar til bedre diskusjoner om relevant politikktutvikling.

Samtidig pekte Kunnskapsdepartementets evaluering på flere utfordringer med oppsettet for KBU. Det var blant annet diskusjoner om kunnskapsgrunnlaget kun skulle være forskningsbasert, og hvordan erfaringene fra arbeidslivet skulle inkluderes i vurderingene fra utvalget. Som følge av dette ble det også diskusjoner om partenes rolle i utvalget.

KBU er en relativt ny konstruksjon som vil trenge tid til å finne sin form. Regjeringen vil videreføre og videreutvikle KBU. Kunnskapsdepartementet vil gjøre endringer i både medlemssammensetningen og i mandatet når KBU forlenges. KBU vil få et tydeligere oppdrag om å levere regionale analyser som kan brukes av fylkeskommunene i rollen som ansvarlig for den regionale kompetansepolitikken. KBU vil også få et tydeligere oppdrag om å styrke grunnlaget for utdanningsvalg og dimensjonering. Et fremtidig KBU må i sine tolkninger av det fremtidige kompetansebehovet kombinere tilgjengelig forskning og erfaringsbasert kunnskap fra arbeidslivet. Partene i arbeidslivet kan gi viktig innsikt, og deres bidrag vil være en sentral del av fortolkningsgrunnlaget. Partene vil fremdeles være representert når KBU videreføres. KBU vil ha et eget sekretariat i Kompetanse Norge.

NOU-ene som KBU har laget gir samlet sett et sterkt kunnskapsgrunnlag som blir et viktig fun-

dament for det videre arbeidet med kompetansepolitikken. I videreføringen av KBU vil Kompetanse Norge få i oppdrag å oppdatere kunnskapsgrunnlaget som KBU har lagt, og videreutvikle dette, blant annet i form av faste datasett og indikatorer. Hensikten er å frigjøre tid slik at utvalget kan gå i dybden i analysene og vurderingene av Norges fremtidige kompetansebehov. Kompetanse Norge vil få ansvar for faste oppdateringer av kunnskapsgrunnlaget, tilrettelegging av dialog og formidling av data og kunnskap målrettet til ulike brukere i forvaltningen, arbeidslivet, utdanningssøkerne og tilbyderne.

6.5.4 Tiltak

Regjeringen vil

- videreutvikle samarbeidet med partene i arbeidslivet for å få til et best mulig og fremtidsrettet trepartssamarbeid i kompetansepolitikken
- fornye den nasjonale kompetansepolitiske strategien i samråd med medlemmene i Kompetansepolitisk råd og samarbeide om å forbedre rådets arbeid
- videreføre og videreutvikle Kompetansebehovsutvalget, blant annet med et tydeligere oppdrag om å levere regionale analyser som kan brukes av fylkeskommunene i rollen som ansvarlig for den regionale kompetansepolitikken
- gi Kompetanse Norge ansvar for faste oppdateringer og utvikling av kunnskapsgrunnlaget om fremtidige kompetansebehov

7 Satsinger på kompetanseutvikling i ulike sektorer

I tillegg til kompetansereformen, som retter seg mot virksomheter og sysselsatte i hele arbeidslivet, har regjeringen en rekke satsinger på kompetanseutvikling i ulike sektorer og for ulike deler av arbeidslivet. Kompetanseutvikling er et sentralt virkemiddel for å fremme konkurransekraft og verdiskaping i næringslivet og for å bidra til kvalitet i offentlig sektor. Regjeringen har satsinger på kompetanseutvikling som er rettet mot å møte utfordringer i ulike deler av arbeidslivet og mot å tette kompetansegapet i enkeltsektorer.

7.1 Kompetanseutvikling som en del av næringspolitikken

For å kunne drive konkurransedyktig og verdiskapende næringsvirksomhet både hjemme og internasjonalt må næringslivet ha tilgang på kompetent arbeidskraft og kontinuerlig vedlikeholde og utvikle de ansattes kompetanse. Raske endringshastighet, kontinuerlig behov for forbedringer, digitalisering, ny teknologi og krav til mer klima- og miljøvennlige løsninger innebærer behov for oppdatert kunnskap på alle nivåer i bedriftene. Norsk næringsliv er avhengig av å ha medarbeidere som er blant de mest kompetente og produktive i verden innenfor sine fagområder.

Næringslivets og arbeidslivets behov er skiftende, og det er behov for kompetanse som kan legge til rette for lønnsom omstilling, både når det gjelder å skape nye virksomheter, og når det gjelder å utvikle og omstille eksisterende virksomheter. Kompetanse knyttet til forskning, utvikling, innovasjon og entreprenørskap er særdeles viktig for dette.

Regjeringen har som oppfølging av Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende* (industrimeldingen) gjennomført en rekke tiltak relatert til utvikling av kunnskap og kompetanse i næringslivet. I meldingen ble det lagt vekt på at udekket kompetansebehov i næringslivet innebærer et potensielt tap av verdiskaping. Det fremgikk at regjeringen vil styrke samhandlingen mellom utdannings- og kompetan-

sepolitikken og næringspolitikken for å bidra til god verdiskapingsevne i næringslivet.

De aller fleste bedriftene er små, og over en million arbeidstakere arbeider i Norge i bedrifter med færre enn 50 ansatte. Regjeringen la i august 2019 frem *Småbedriftslivet. Strategi for små og mellomstore bedrifter*, der tilgang på kompetanse var et av de prioriterte innsatsområdene. En bred satsing på kompetanse i arbeidsstyrken og tilgang på kvalifisert arbeidskraft vil være avgjørende for at små og mellomstore bedrifter skal kunne bidra til vekst og skape flere jobber.

Regjeringen har blant annet styrket *Invest in Norway*, som arbeider for å tiltrekke utenlandske investeringer og kompetanse til Norge.

Videre har regjeringen opprettet *katapultordningen*, som tilrettelegger for etablering av testentre der bedrifter i samarbeid med forsknings- og utdanningsmiljøer kan teste og utvikle ny teknologi og nye løsninger. Samarbeid mellom industri og utdanningsinstitusjoner bidrar til økt kompetanseutvikling i arbeidslivet, og testsentrene bidrar til mer samarbeid mellom ulike industrimiljøer som gir grunnlag for deling og spredning av kompetanse.

Klyngeprogrammet, som forvaltes av flere virkemiddelaktører i fellesskap, er under vurdering og videreutvikling. Regjeringen har lagt opp til å bruke klyngene aktivt for å fremme økt omstilling og innovasjon i næringslivet. Klyngene og bedriftsnettverk bidrar i seg selv ofte til læring på tvers, utveksling av kunnskap og samarbeid om ny kunnskapsutvikling.

Regjeringen har også støttet opp om etablering av *DigitalNorway/Toppindustrienteret*, som skal bidra til økt kompetanse om digitalisering i næringslivet, spesielt i små og mellomstore bedrifter.

Bevilgningene til forskning og innovasjon har økt betydelig siden 2013. Over Nærings- og fiske- ridepartementets budsjett tildeles det midler til Norges forskningsråd, Innovasjon Norge, Siva – selskapet for industrivekst, og Design og arkitektur Norge (DOGA). Disse benevnes som det næringsrettede virkemiddelapparatet når det gjelder deres virkemidler for forskning og innovasjon

i næringslivet. De nevnte aktørene har ordninger som har elementer av kompetanseutvikling og omstilling i seg.

Innovasjon Norge bidrar til vekst i norsk næringsliv gjennom kapital og kompetanse, og mange av selskapets virkemidler inneholder rådgivning og kompetanseutvikling. Selskapet tilbyr blant annet kurs og rådgivning relatert til oppstart og utvikling av bedrifter, markedsundersøkelser og eksportsatsing.

Norges forskningsråd har også flere virkemidler som bidrar til utvikling og spredning av kompetanse innenfor og på tvers av miljøer. Nærings- og fiskeridepartementet tildeler midler til flere forskningsprogrammer. Det største programmet er Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA). Innovasjonsprosjekter (IPN-er) utgjør hovedvekten av BIAs portefølje. Dette er prosjekter der næringslivets behov ligger til grunn og næringslivet står som hovedeier av prosjektet. Evaluering av BIA viser at BIAs krav til samarbeid mellom næringsliv og FoU-miljøer (miljøer for forskning og utvikling) gir gode forutsetninger for kunnskapsoverføring og kompetanseutvikling.

Nærings- og fiskeridepartementet tildeler også midler til nærings-ph.d.-ordningen i Forskningsrådet. Nærings-ph.d.-ordningen har som mål å fremme produktive samarbeid mellom næringsliv og academia, og økt forskerkompetanse i norsk næringsliv. Nærings-ph.d.-kandidater forsker på problemstillinger som er relevante for bedriften, og får faglig innsikt og veiledning fra et universitet eller en høyskole, i Norge eller i utlandet. Kompetansekravene til vitenskapelig nivå er de samme som for andre ph.d.-grader.

Siva har ansvar for næringshageprogrammet og inkubasjonsprogrammet, i tillegg til katapultordningen. Begge disse programmene tilrettelegger for kompetanseutvikling, økt innovasjon og nyskaping. Gjennom en egen bevilgning på 10 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett 2016 iverksatte Siva prosjektet *Arena for industriell nyskaping*, som hadde spesiell vekt på deling av kompetanse for utvikling av nytt og eksisterende næringsliv.

DOGA arbeider for å få næringslivet til i større grad å ta i bruk design som et strategisk innovasjonsverktøy, og legger stor vekt på spredningseffekter og kompetanseutvikling.

Regjeringen har satt i gang en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Formålet er å sørge for at vi får størst mulig samlet verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer ut av de midlene som går gjennom virkemiddelapparatet.

Gjennomgangen omfatter bredden av de næringsrettede virkemidlene (også flere der Nærings- og fiskeridepartementet ikke er inne på finansieringssiden).

7.2 Kompetanseutvikling i havnæringene

Nærings- og fiskeridepartementet har blant annet også sektoransvar for maritim næring og fiskeri- og havbruksnæringen. Havnæringene – maritim, marin og petroleum – har de senere årene vært preget av økende grad av digitalisering. Det har vært et uttalt behov fra næringens side å bedre tilfanget av digital kompetanse gjennom å tilpasse utdanningen av arbeidstakere i havnæringene til den økende digitaliseringen. Stortinget har bevilget en engangsbevilgning på 15 mill. kroner til en styrking av digitaliseringsinnholdet i havrelaterte utdanninger. Satsingen er en del av regjeringens oppdaterte havstrategi *Blå muligheter*, som ble lansert våren 2019.

Markom2020 er et nasjonalt utviklingsprosjekt som har i oppgave å heve kvaliteten på maritime utdanninger. Prosjektet omfatter utdanningsinstitusjoner både på universitets- og høyskolenivå og på fagskolenivå. Programmet har blant annet resultert i etableringen av nye utdanningsprogrammer på bachelor-, master- og doktorgradsnivå. Fra 2019 samarbeider institusjonene i Markom2020 om å tilby et nytt samlingsbasert bachelorprogram i maritim ledelse for kandidater med fullført maritim profesjonsutdanning på fagskolenivå. Prosjektet er også i gang med å utvikle en nettportal for fleksible og relevante kurs og videreutdanninger i de maritime fagskolene.

7.3 Kompetanseutvikling i landbruket

Mange av dem som etablerer seg i landbruket, er voksne og har ofte en annen utdanning enn landbruksfaglig. I tillegg til de ordinære utdanningsløpene er det derfor nødvendig å ha gode fleksible kompetansetilbud til voksne. Det siste tiåret har det vært en økende etterspørsel etter fleksible landbruksfaglige utdanningstilbud som også gir formell kompetanse. Frem til 2017/2018 var det flere offentlige og private naturbruksskoler som tilbød ulike kurs for voksne med innhold fra programmet landbruk og gartner fra videregående opplæring. Både staten og landbrukssektoren så behovet for å etablere en nasjonal ordning for et utdanningstilbud med klart definert faglig inn-

hold. En utredning fra Trøndelag forskning og utvikling¹ viste at det var behov for et formelt og fleksibelt utdanningstilbud tilpasset næringsutøvere i landbruket og dem som var i ferd med å etablere seg i næringen. Samtidig viste utredningen at finansieringen av slike tilbud var krevende for fylkeskommunene.

I jordbruksoppkjøret i 2017 ble partene enige om å etablere en nasjonal modell for voksenagronom (*voksenagronomen*) i regi av de fylkeskommunale naturbruksskolene med et faglig innhold som omfatter programfag landbruk Vg2 og Vg3 og er basert på opplæringsloven. Opplæringen gjennom *voksenagronomen* er organisert som samlinger i kombinasjon med nettundervisning og har en nedre aldersgrense for opptak på 25 år. Betegnelsen *voksenagronomen* er forbeholdt tilbud som er i tråd med modellen med hensyn til forvaltning, organisering og innhold. Samtidig har det de tre siste årene blitt satt av midler til utvikling og implementering av felles digitale verktøy for nettbasert undervisning for hele landet.

Fylkeskommunenes ansvar for ordningen må ses i sammenheng med deres rolle som skoleeiere og regionale utviklingsaktører. De videregående skolene med utdanningsprogram naturbruk er viktige for å rekruttere rett kompetanse til landbrukssektoren, og som ressurs for tilbudene om kurs og videreutdanning i landbruket.

Modellen har vist gode resultater, og ordningen er nå etablert i nesten hele landet og tilbys på 20 naturbruksskoler, i ni av landets fylkeskommuner, til om lag 500 deltakere. Det har vært økende etterspørsel etter tilbudet, som nå også omfatter gartnerutdanning (Vg3). Tre av fylkeskommunene tilbyr dette i tillegg til agronomutdanning (landbruk Vg3).

7.4 Kompetanseutvikling for lærere i barnehage og skole

Lærernes kompetanse er det viktigste bidraget til at barn og unge opplever mestring, utvikler seg, lærer og trives. Derfor er kompetanseutvikling for lærere, styrere og skoleledere regjeringens viktigste satsing for å bedre kvaliteten i barnehager og skoler.

Regjeringen satser på kompetanseutvikling for alle grupper ansatte i barnehagen. Målet er å øke andelen barnehagelærere, få flere barnehagelærere med masterkompetanse og sikre at alle barnehager utvikler sin pedagogiske praksis gjen-

nom barnehagebasert kompetanseutvikling. Siden 2016 har 3142 barnehagelærere fått tilbud om videreutdanning. Ansatte med annen treårig pedagogisk utdanning som vil kvalifisere seg for tilsetting som pedagogisk leder i barnehagen, kan søke tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TiB).

Regjeringen har de siste årene gjennomført en betydelig satsing på videreutdanning av lærere og ledere i skolen. Samlet for perioden 2014–2020 har Stortinget bevilget om lag 9,5 mrd. kroner til videreutdanning av lærere og skoleeiere. Siden 2014 har mer enn 34 000 lærere fått tilbud om videreutdanning med støtte fra staten, og antallet videreutdanningsplasser har økt kraftig. I 2020 settes det av om lag 1,5 mrd. kroner til videreutdanning for lærere og skoleledere. Satsingen ble styrket med innføring av krav til kompetanse for å undervise i fagene matematikk, engelsk, norsk, samisk og norsk tegnspråk, men det er også mulig å ta videreutdanning i skolens øvrige fag, og i tverrfaglige emner.

Skoleeierne har ansvaret for at kravene til kompetanse og fordypning i undervisningsfagene blir oppfylt. Fra Utdanningsdirektoratets undersøkelse *Spørning til Skole-Norge* blant skoler og skoleeiere våren 2018 vet vi at 83 prosent av kommunene har en plan eller en strategi for hvordan de skal oppfylle de nye kompetansekravene. Kunnskapsdepartementet forventer at alle kommuner utarbeider en plan eller strategi for å nå kompetansekravene.

Andre kompetanseutviklingstiltak for lærere er som følger:

- Regional og desentralisert ordning for kompetanseutvikling i barnehage og skole: Gjennom den regionale og desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i skolen får kommuner og fylkeskommuner over hele landet mulighet til å sette i gang kompetanseutviklingstiltak for lærere og andre ansatte ut ifra lokale behov. Det skjer i nært samarbeid med andre barnehage- og skoleeiere i fylket eller regionen og universiteter eller høyskoler. Den desentraliserte ordningen ble etablert i 2017, og den regionale ordningen for barnehager ble etablert i 2019. For 2020 bevilget Stortinget om lag 230 mill. kroner til ordningen for skoler og 190 mill. kroner til ordningen for barnehager.
- Veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere: Mange lærere opplever overgangen fra utdanning til yrke som utfordrende. Stortinget har bevilget 60 mill. kroner til veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i grunnskolen for skoleåret 2019/2020. I samarbeid med organi-

¹ Haugum mfl. 2017.

sasjoner for barnehage, skole og høyere utdanning har regjeringen også lagt frem *Prinsipper og forpliktelser for veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere i barnehage og skole*, og Utdanningsdirektoratet har utviklet en nettbasert veileder.

- Lederkompetanse: For å sikre at kompetanseutviklingen faktisk gir bedre tilbud for barn i barnehagen og elevene i klasserommet, er det viktig å ha gode ledere som har kompetanse i å legge til rette for kollektiv profesjonsutvikling for ansatte i barnehager og skoler. Siden 2009 har mer enn 4000 skoleledere deltatt i den nasjonale rektorutdanningen. Regjeringen har besluttet å fortsette satsingen på skoleledernes kompetanse. Skoleledere som har gjennomført rektorutdanning eller tilsvarende, får tilbud om modulbasert videreutdanning innenfor ulike temaer.
- Spesialistutdanning: Siden 2016 har lærere hatt muligheten til å ta videreutdanning som kan kvalifisere for en funksjon som lærerspesialist. Fra 2019 finnes det tolv tilbud om spesialistutdanning innenfor ulike fag og fagområder. Spesialistutdanningene skal bidra til å rekruttere flere lærerspesialister. Regjeringen har som mål å gi alle skoler tilgang til lærerspesialister i begynneropplæring og gi 3000 lærere mulighet til å bli lærerspesialister i skolen innen fem år.
- Yrkesfaglærerløftet: I 2019 bevilger regjeringen 90 mill. kroner til *Yrkesfaglærerløftet*, som er regjeringens strategi for kompetanseutvikling for yrkesfaglærere. Siden 2018 har 1550 yrkesfaglærere deltatt i kombinerte etter- og videreutdanningstilbud. Tilbudene blir utviklet av universiteter og høyskoler sammen med fylkeskommuner og skal svare på lokale behov.

7.5 Videreutdanning for lærere som underviser voksne innvandrere i norsk

Satsingen på kompetanseutvikling for lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven, er et tiltak i regjeringens integreringsstrategi. Satsingen ble styrket med 16 mill. kroner i statsbudsjettet for 2019. Midlene skal dekke stipend til lærere som underviser voksne innvandrere i norsk etter introduksjonsloven, og som ønsker å ta videreutdanning i norsk som andrespråk på høyskole eller universitet. Kompetanse Norge administrerer og lyser ut stipend på oppdrag fra Kunnskapsdepar-

tementet. Stipendordningen iverksettes fra og med studieåret 2019/2020.

Det var 96 lærere som fikk innvilget stipend i 2019. Disse lærerne kommer fra til sammen 60 kommuner. Lærerne kan få tildelt 110 000 kroner i stipend for å ta 30 studiepoeng.

Midlene som er bevilget, går også til tilskudd til studiestedene til gjennomføring av videreutdanningene og til utvikling av nye videreutdanninger og administrasjon av stipendordningen. Høgskolen i Innlandet og Høgskulen på Vestlandet har fått til sammen 4,3 mill. kroner til å gjennomføre videreutdanningene i norsk som andrespråk.

Regjeringen har over statsbudsjettet for 2020 doblet midlene til kompetanseheving for lærere som underviser voksne innvandrere i norsk. Det vil totalt bevilges 32 mill. kroner, noe som innebærer at ca. 200 lærere kan tildeles stipend til videreutdanning i norsk som andrespråk fra skoleåret 2020/2021.

Lærere som underviser voksne i grunnskolen og i videregående opplæring, kan søke om videreutdanning gjennom satsingen *Kompetanse for kvalitet*. Det er ikke opprettet et eget tilbud for disse lærerne, men de kan søke på alle videreutdanningstilbud ved universiteter og høyskoler og få finansiering fra ordningen. I 2019 er det om lag 25 lærere som underviser voksne, og som deltar i videreutdanning i *Kompetanse for kvalitet*.

7.6 Kompetanseutvikling i helse- og omsorgstjenestene

Høy kompetanse blant helse- og sosialfaglig personell er avgjørende for kvaliteten i helse- og omsorgstjenestene. *Kompetanseløft 2020* er regjeringens plan for rekruttering, kompetanseheving og fagutvikling i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Planen har som formål å bidra til en faglig sterk kommunal helse- og omsorgstjeneste, og å bidra til å sikre at sektoren har tilstrekkelig og kompetent bemanning. Spesialisthelsetjenesten har utstrakt aktivitet for å heve ansattes kompetanse gjennom videre- og etterutdanninger og intern kompetanseheving. Kompetanse som virkemiddel er spesielt omtalt i Meld. St. 7 (2019–2020) *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023* fordi kompetanseutvikling er et av de viktigste verktøyene spesialisthelsetjenesten har for å beholde arbeidskraft, gi tjenester av høy kvalitet og bedre pasientsikkerheten i en sektor som preges av høy omstillingstakt.

I de kommunale helse- og omsorgstjenestene følger *Kompetanseløft 2020* opp Meld. St. 26

(2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet, Omsorg 2020* (regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015–2020) og Prop. 15 S (2015–2016) *Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)*. Planperioden er 2016–2020. Gjennom *Kompetanseløft 2020* samles tiltak knyttet til kompetanseheving, rekruttering og fagutvikling i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Tiltakene omfatter alle nivåer i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og favner bredt. Samlet er det bevilget om lag 1,5 mrd. kroner til tiltak i *Kompetanseløft 2020* i 2019. Regjeringen har besluttet at *Kompetanseløft 2020* skal erstattes med et nytt kompetanseløft for den kommunale helse- og omsorgstjenesten når dagens plan avsluttes ved utgangen av 2020.

Kompetanseløft 2020 består i 2019 av blant annet følgende tiltak:

- Gjennom det kommunale kompetanse- og innovasjonstilskuddet gis det generelt tilskudd til grunn-, videre- og etterutdanning av ansatte i omsorgstjenestene, og til kompetansetiltak som gjelder rus og psykiske lidelser.
- Sykepleiere med minst to års yrkeserfaring kan få lønnstilskudd til gjennomføring av masterutdanning innen avansert klinisk sykepleie.
- Det er innført en ny masterutdanning i avansert klinisk allmennsykepleie.
- ABC-opplæring av ufaglærte ved Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse har fått finansiering. Dette er en individuelt tilpasset opplæring som kan lede til fagbrev som helsefagarbeider, og som blant annet er tilrettelagt for minoritetsspråklige.
- Nasjonal lederutdanning for primærhelsetjenesten ved BI har fått finansiering. Målgruppen er ledere i den kommunale og fylkeskommunale helse- og omsorgstjenesten. Utdanningen er ettårig og har med dagens bevilgningsnivå en årlig kapasitet på 216 kandidater.

Regjeringen har også lagt til rette for økt kompetanse i kommunene gjennom innføring av kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesteloven. Det er videre innført krav om å være spesialist i allmennmedisin, eller være under spesialisering, for å jobbe som fastlege. Revidert *forskrift om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning for leger og tannleger* (spesialistforskriften) trådte i kraft 1. mars 2019.

Det skjer en omfattende kompetanseutvikling i regi av de regionale helseforetakene og helseforetakene som ivaretas innenfor deres helhetlige ansvar og økonomiske rammer.

Helseforetakene er store utdanningsvirksomheter og har blant annet utstrakt aktivitet for å heve ansattes kompetanse gjennom videre- og etterutdanninger og intern kompetanseheving. Det gjør de både i samarbeid med utdanningssektoren og i egen regi.

I spesialisthelsetjenesten har helseforetakene ansvar for personell- og kompetanseplanlegging. De skal sørge for at det er tilstrekkelig bemanning som kan utføre oppgavene. De skal også planlegge for å sikre at de ansatte har den kompetansen som er nødvendig for å utføre disse oppgavene, herunder sikre kompetanseheving og livslang læring for ansatte i spesialisthelsetjenesten.

Knapphet på arbeidskraft i årene som kommer, innebærer at tjenestene må utvikle kompetansen bedre. Fremskrivninger viser at det særlig kan bli knapphet på sykepleiere og helsefagarbeidere. I Meld. St. 7 (2019–2020) *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023* understrekes behovet for at den enkelte ansatte må utvikle sin kompetanse gjennom hele yrkeskarrieren. Teamene må utvikle sin felles kompetanse, og lederne må utvikle sin kompetanse til å lede, fordi store utfordringer krever store endringer – som må ledes. Utdanningsmyndighetene må sikre at utdanningsinstitusjonene og helse- og omsorgstjenesten samvirker godt, og at utdanningene reflekterer behovene helse- og omsorgstjenesten har. Relevante tiltak i meldingen er:

- Helseforetakene skal i sine utviklingsplaner lage en plan for å sikre tilstrekkelig kompetanse. Det skal legges til rette for livslang læring og en heltidskultur. Sykepleiere og helsefagarbeidere skal gis prioritet i planarbeidet.
- Helsefelleskapene oppfordres til å sette konkrete mål for deling av kompetanse mellom spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten.
- Utdanningene for spesialsykepleiere innen anestesi-, barne-, intensiv-, operasjons- og kreftsykepleie skal revideres.
- Den tverrfaglige videreutdanningen i psykisk helse- og rusarbeid skal revideres, og det skal etableres en ny masterutdanning i psykisk helse- og rusarbeid rettet mot sykepleiere.
- Behovet for sykepleiere med klinisk bredkompetanse i sykehus skal utredes, og det skal tilrettelegges for utvikling av en utdanning for slik kompetanse.
- Antall lærlinger både i helsefag og i andre lærefag som er relevante i sykehus, skal økes i løpet av planperioden 2020–2023. Arbeidet med å

øke antall helsefagarbeiderlæringer skal prioriteres i planperioden.

- Det skal opprettes et opplæringskontor for helsefagarbeiderlæringer og andre relevante lærefag i hvert helseforetak. Helseforetak kan samarbeide om opplæringskontorene der det er hensiktsmessig.
- De regionale helseforetakene, under ledelse av Helse Vest RHF, skal opprette et nasjonalt kompetansedelingsprosjekt for å følge opp målet om flere læringer i planperioden.
- Helse Vest RHF skal opprette et nasjonalt nettverk for deling av metoder for utvikling av simuleringssopplegg og deling av disse mellom helseforetakene.

Spesialistutdanning av leger gjennomføres primært i spesialisthelsetjenesten og i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Fra 1. mars 2019 trådte en ny ordning for spesialistutdanning og spesialistgodkjenning av leger i kraft fullt ut for alle medisinske spesialiteter og for hele spesialiseringsløpet. Første fase ble innført 1. mars 2017. Spesialistforskriften regulerte i første omgang sykehusspesialitetene. I desember 2018 ble spesialitetene allmenntilmedisin, samfunnsmedisin og arbeidsmedisin også omfattet av forskriften.

7.7 Kompetanseutvikling i det kommunale barnevernet

En rekke forsknings- og tilsynsrapporter har pekt på kompetanseutfordringer i det kommunale barnevernet. Det er også påvist alvorlig svikt i tjenestetilbudet i enkelte kommuner. Egne kartlegginger av kompetansebehovet i tjenestene har fremhevet at barnevernstjenestene særlig trenger mer kompetanse for å sørge for medvirkning fra, samarbeid med og samtaler med barn, sørge for nødvendig systematikk i arbeidet og ivareta enkelte av sine kjerneoppgaver, særlig identifisere barn som lever med omsorgssvikt.

Regjeringen la høsten 2017 frem en kompetansestrategi for det kommunale barnevernet som skal vare til 2024. Kompetansestrategien inngår som en del av regjeringens barnevernsreform. Strategien, som ble iverksatt i 2018, inneholder en rekke kompetansehevende tiltak som skal bidra til bedre barnevernstjenester for barn og familier, for eksempel økt tilbud om praksisrettet etter- og videreutdanning for ansatte i tjenestene. Regjeringen planlegger å sende forslag til kompetansekrav for ansatte i barnevernet på høring i løpet av våren 2020. Det er videre satt i gang arbeid med å

utvikle nasjonale retningslinjer om læringsutbytte i barnevernsfaglige masterutdanninger.

Regjeringen har igangsatt et arbeid med å utvikle en tverrsektoriell kompetansestrategi om vold og overgrep, jf. tiltak i *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*. Vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn er ofte gjentakende. Det er derfor viktig at vold oppdages og stoppes tidlig, for å unngå langsiktige skadevirkninger. For at ansatte i virksomheter som tilbyr offentlige tjenester skal utgjøre en forskjell for volds- og overgrepssatte, trenger de kompetanse om vold og overgrep, og gode rutiner for å avdekke vold og handle ved mistanke. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag å bidra i arbeidet med å utvikle kompetansestrategien i samarbeid med andre relevante fagdirektorater.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å øke kompetansen i barnevernet og utvikle en felles nasjonal kompetansestrategi om vold og overgrep.

7.8 Kompetanseutvikling i politiet

Behovet for kompetanseutvikling i politiet har økt. Det er behov for økt spesialisering, og digitalisering har ført til nye kompetansebehov. Kvalitetstilstand i nærpolitireformen skaper også behov for kompetanseutvikling.

Kompetanseheving i politiet er de siste årene i hovedsak knyttet til det store reformarbeidet som har pågått i etaten (nærpolitireformen), blant annet en satsing på å heve kvaliteten i straffesaksarbeidet (etterforskningsløftet) og en satsing på opplæring av personell i patruljevirkosomhet (mer politiarbeid på stedet), samt til det digitale skiftet.

Stortinget vedtok nærpolitireformen i 2015, jf. Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* og Innst. 306 S og 307 L (2014–2015). Målet med reformen er å sikre et operativt, synlig og tilgjengelig nærpoliti, med kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger. Reformen får konsekvenser for hvilken kompetanse de ulike delene av politiet må ha. Nye funksjoner og arbeidsprosesser krever ny kompetanse blant annet i bruk av digitale løsninger, og det foregår derfor mange opplæringsaktiviteter i politiet, slik at politiet kan utføre oppdraget i tråd med reformens ambisjoner.

Et særlig område som skal løftes faglig er etterforskningsfeltet. Riksadvokaten og Politidirektoratet (POD) har utarbeidet en felles hand-

lingsplan for løft av etterforskningsfeltet. Styrket satsing på kompetanseutvikling ved blant annet bruk av kompetanseplaner, obligatorisk årlig opplæring og opplæringsansvarlig inngår i handlingsplanen.

POD har også utarbeidet en strategi for digital kompetanseheving i politiutdanningen. Strategien omfatter både grunnutdanningen og etter- og videreutdanningen. Hensikten er å gi politiet grunnleggende forståelse for sikring av digitale spor fra datautstyr, over internett og fra mobiltelefoner.

Politihøgskolen (PHS) har utviklet et stort etter- og videreutdanningstilbud for å møte behovet for ny kompetanse i etaten og for å holde tritt med samfunnsutviklingen. Det har vært en betydelig vekst i både bredde og volum i etter- og videreutdanningstilbudet ved PHS. Opptaket av studenter til disse tilbudene har vokst med 86 prosent siden studieåret 2013/2014. Fremover forventes behovet å vokse ytterligere.

7.9 Kompetanseutvikling i forsvaret

Forsvaret har mange ulike oppgaver som krever en stadig mer spesialisert kompetanse innen flere fagfelt. Forsvaret har tradisjonelt vært organisert slik at den eneste karriereveien har vært å stige i gradene. Det har vært mindre attraktivt å utvikle spesialistkompetanse eller å skifte stilling på samme nivå i organisasjonen. Begrensede horisontale karrieremuligheter påvirker kvaliteten i den operative strukturen negativt. En ny ordning for militært tilsatte (militærordningen) ble derfor vedtatt av Stortinget ved behandlingen av Innst. 335 L og 336 S (2014–2015) til Prop. 111 LS (2014–2015). Ordningen fastsetter de overordnede rammene for tilsetting, disponering, avansement og utdanning av militært tilsatte. Forsvaret har innført to komplementære karrieresystemer med én karrierevei for offiserer og én karrierevei for spesialister.

En omfattende reform av Forsvarets utdanningssystem ble vedtatt av Stortinget ved behandling av Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016). Målet er et system som leverer behovsprøvd, kostnadseffektiv og relevant militær utdanning. Forsvarets utdanningssystem har blitt tilpasset til den nye todelingen, og tyngdepunktet har blitt vridd fra nivådannende utdanning for offiserer til fag- og funksjonsrettet utdanning for både offiserer og spesialister. Behovet for spesialistkompetanse i forsvarssektoren sammenfaller med knapphet innenfor flere kompetanseområder i

samfunnet. En solid base av fagspesialister fordrer derfor at forsvarssektoren er konkurransedyktig i arbeidsmarkedet – og at de ansatte i sektoren ser på spesialistkarrieren som et attraktivt alternativ til en offiserskarriere. For å lykkes med dette ble det høsten 2018 igangsatt et eget prosjekt – *Spesialisten* – som skulle identifisere virkemidler for å redusere slutttrater og gjøre spesialistkarrieren mer attraktiv og konkurransedyktig. Prosjektet, som ble ferdigstilt høsten 2019, har anbefalt følgende målbilde for fag- og funksjonsutdanning i Forsvaret:

I 2025 tilbyr Forsvaret en relevant, behovsprøvd og fleksibel fag- og funksjonsutdanning. Utdanningen tilbys i riktig mengde til rett tid i spesialistenes karriereløp, også gjennom aktiv bruk av oppdatert læringsteknologi. Utdanningen styres, ledes og videreutvikles basert på utdanningsdokumentasjon av høy kvalitet, på tvers av driftsenheter og koordinert med nivådannende utdanning i rammen av ett utdanningssystem. Utdanningen er relevant ved at den bidrar til å dekke Forsvarets og den enkeltes til enhver tid gjeldende kompetansebehov, og ved at den bidrar til å gi spesialistkarrieren høy status og anerkjennelse.

Forsvaret har identifisert konkrete handlingspunkter i forlengelsen av prosjektet. Disse innebærer blant annet å utarbeide helhetlige utdannings- og tjenesteplaner med vekt på fleksibilitet og muligheter, å innføre kompetansenivåer for fagspesialister, å koble lønn og kompetanse tettere sammen og å inngå kompetansepartnerskap med sivile utdanningsinstitusjoner. I forbindelse med kommende langtidsplan for forsvarssektoren tar regjeringen sikte på å fortsette videreutviklingen av utdanningssystemet samt legge til rette for ytterligere konsolidering der det er hensiktsmessig. Videre vil utvikling av fleksible løsninger for etter- og videreutdanning som kan kombineres med arbeid, være nødvendig for å møte krav om kontinuerlig forbedring og tilpasning til omskiftelige sikkerhetspolitiske omgivelser.

7.10 Digital opplæring for statlig ansatte

For å effektivisere, samordne og målrette kompetanseutviklingen i staten og imøtekomme kravene til omstilling og utvikling for statens ansatte ble det i 2014 bevilget 40 mill. kroner til en felles satsing på digital opplæring – *På nett med læring* –

for alle statens ansatte. Målet var å styrke og samordne kompetanseutviklingen i staten gjennom å etablere en felles plattform for distribusjon og deling av opplæringsprogrammer. Programmet *På nett med læring* ble etablert, og ved programets avslutning har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), som fikk oppdraget, utviklet en læringsplattform som tilbyr 34 ulike e-læringskurs og digitale verktøy som er åpne for alle. Kursene favner et vidt spekter av temaer som er relevante for offentlig sektor. Det er i dag 26 000 registrerte brukere på plattformen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også ansvar for å følge opp *Helhet, kvalitet og effektivitet. Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet (2016–2020)*. De har gitt Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) i oppdrag å etablere tilbud om opplæring og kompetanseutvikling som en fellestjeneste. DSS er i gang med utvikling av opplæringstiltak og verktøy for kompetanseutvikling for ansatte i departementene.

Regjeringen vil sikre videreføring av en felles satsing på digital opplæring i staten.

7.11 Tverrsektorielt samarbeid om kompetanseutvikling

Kompetanseutvikling blir stadig viktigere som virkemiddel for å forbedre kvaliteten i offentlige tjenester eller i satsinger på enkelte næringer. For at satsinger på kompetanseutvikling skal kaste mest mulig av seg, må tilbudene som utvikles, svare til behovene i sektorene, og etterspørselen må mobiliseres.

Kunnskapsdepartementet er i gang med å utvikle infrastrukturen som er nødvendig for å identifisere kompetansebehov, mobilisere etterspørsel og koble utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet i utvikling av nye tilbud. Kunnskapsdepartementet har etablert søknadsbaserte ordninger for å støtte utvikling av videreutdannings-tilbud og drift av videreutdanningstilbud, jf. vedlegg 1. På sikt vil Kunnskapsdepartementet utvikle infrastrukturen slik at andre departementer som ønsker å satse på kompetanseutvikling i sin sektor, kan benytte en felles infrastruktur.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Målene for kompetansereformen er for det første at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse, og for det andre at vi skal tette kompetansegapet, det vil si gapet mellom hva arbeidslivet trenger av kompetanse, og den kompetansen arbeidstakerne faktisk har.

Tiltakene i denne meldingen er rettet mot at flere skal oppdatere sin kompetanse og bli stående lenger i jobb, og at virksomheter skal ha tilgang til nødvendig kompetanse, noe som vil føre til økt produktivitet og innsparinger i trygdeutgifter. Både norsk og internasjonal forskning viser at kompetanseutvikling kan være økonomisk lønnsomt både for den enkelte og for samfunnet.

Stortinget har bevilget om lag 300 mill. kroner til tiltak knyttet til kompetansereformen i 2020. De viktigste tiltakene er endringer i Lånekassens ordninger, Kompetanseprogrammet og søknadsbaserte ordninger i Diku. Økonomiske og administrative konsekvenser av disse tiltakene omtales nærmere under. I tillegg har Stortinget bevilget 5 mill. kroner til 100 nye fagskoleplasser som kan tas ved siden av jobb i 2020 og 10 mill. kroner til tiltak rettet mot ungdom mellom 16 og 24 år som har falt ut av videregående opplæring. Pengene skal fordeles på fylkene. I tillegg har Stortinget i 2020 bevilget 250 mill. kroner til fylkeskommunene i forbindelse med korona-krisen og 150 mill. kroner til andre kompetansehevede tiltak, blant annet til å styrke treparts bransjeprogrammer for kompetanseutvikling, jf. Innst. 233 S (2019–2020).

Meldingen peker ut en retning for regjeringens videre politikk. Noen tiltak innebærer i hovedsak vurderinger og utredninger. Utgiftene til dette vil bli dekket innenfor de ordinære budsjetttrammene.

Regjeringen tar forbehold om at noen tiltak som skal vurderes, først kan bli aktuelle å gjennomføre når det er budsjettmessig dekning for dem. Forslag som krever bevilgningsøkninger, vil bli fremmet for Stortinget i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

8.1 Økonomiske og administrative konsekvenser av hovedtiltakene

8.1.1 Lånekassens ordninger

Stortinget har bevilget 46 mill. kroner til å gjøre Lånekassens ordninger mer fleksible fra og med 2019.

Regjeringen har

- åpnet for å gi tilleggs lån til livsopphold for voksne i utdanning
- avviklet minstekrav om at deltidsutdanning må være minst 50 prosent av fulltidsutdanning for å få rett til lån og stipend
- endret beregningsmåten for lån og stipend ved deltidsutdanning for å få rett til lån og stipend
- hevet aldersgrensene for når lån må være betalt tilbake, til 70 år og for når lån kan bli redusert, til 50 år
- gjort mindre endringer som gjør det lettere for voksne å ta videregående opplæring

Eventuelle budsjettvedtak i Stortinget om endringer i ordningene krever endring i forskriften om utdanningsstøtte og i Lånekassens saksbehandlingssystem.

8.1.2 Kompetanseprogrammet

Stortinget har bevilget 97 mill. kroner til Kompetanseprogrammet i 2020. Kompetanseprogrammet består i 2020 av tre forskjellige programområder

- tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud
- treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling
- utprøving av insentivordninger for livslang læring

Stortinget har besluttet at av potten på 97 mill. kroner vil 45 mill. kroner gå til programområde 2 – treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling. Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling er en pilotordning som pågår til 2022. Bevilgninger til Kompetanseprogrammet vil for øvrig avhenge av de årlige statsbudsjettene. I til-

legg har Stortinget i forbindelse med korona-krisen bevilget ekstra midler til Kompetanseprogrammet, se over.

Etableringen av Kompetanseprogrammet har administrative konsekvenser for Kompetanse Norge.

8.1.3 Søknadsbaserte ordninger i Diku

Stortinget har for 2020 bevilget til sammen 61 mill. kroner til fleksible utdanningstilbud som lyses ut til universiteter og høyskoler gjennom Diku. Noe av midlene er ettårige, mens noe er flerårige og vil bli økt i takt med en forventet opptrapping av studietilbudene. Midlene er fordelt slik:

- 36 mill. kroner er satt av til drift av fleksible videreutdanningstilbud for personer som har behov for endret og ny kompetanse som følge av digitalisering og det grønne skiftet;
- 20,8 mill. kroner er satt av til utvikling av fleksible studietilbud (desentraliserte, nettbaserte, samlingsbaserte, deltid);
- 4,6 mill. kroner til en tilskuddsordning for drift av fleksible studietilbud. Bevilgningen trappes opp over fire år og vil utgjøre 36,8 mill. kroner i 2024.

Eventuelle fremtidige bevilgningsøkninger utover dette vil avhenge av de årlige statsbudsjettene.

Tildeling fra Diku regnes ikke som ekstern finansiering for universiteter og høyskoler, og institusjonene vil dermed få resultatbasert uttelling for avlagte studiepoeng og uteksaminerte kandidater, jf. finansieringssystemet for universiteter og høyskoler.

Etableringen av den søknadsbaserte ordningen har administrative konsekvenser for Diku. Ordningen vil bli vurdert når den har virket en tid.

8.1.4 Digital kompetanseplattform

Regjeringen har besluttet å ta initiativ til å utvikle en digital kompetanseplattform. Kompetanse Norge utreder ulike løsninger for en digital plattform. Minst ett av løsningsforslagene skal kunne gjennomføres innenfor gjeldende økonomiske rammer.

8.1.5 Utvidelse av godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesopplæring

NOKUT fikk i 2016 tilført 17 mill. kroner for å etablere ordningen, og bevilgningen ble utvidet i 2017 til 24 mill. kroner. Videre kostnader til ordningen vil avhenge av ambisjonsnivå og av hvor mange land og fag som skal inn i ordningen.

9 Oversikt over tiltakene

Tiltak for å stimulere til mer etterspørsel etter kompetanseutvikling

Regjeringen har

- åpnet for å gi tilleggs lån til livsopphold for voksne i utdanning
- avviklet minstekrav om at deltidsutdanning må være minst 50 prosent av fulltidsutdanning for å få rett til lån og stipend
- endret beregningsmåten for lån og stipend ved deltidsutdanning
- hevet aldersgrensene for når lån må være betalt tilbake, til 70 år og for når lån kan bli redusert, til 50 år
- gjort mindre endringer som gjør det lettere for voksne å ta videregående opplæring

Regjeringen vil

- fortsette arbeidet med å gjøre utdanningsstøtteordningen mer fleksibel og tilpasset livslang læring, herunder for voksne som tar videregående opplæring
- bruke Kompetanseprogrammet til å stimulere til utvikling av ordninger som arbeidslivet trenger – både på tilbudssiden og på etterspørselsiden

Tiltak for å åpne utdanningssystemet for livslang læring

Regjeringen forventer

- at institusjonene utnytter sitt handlingsrom til å tilby fleksible videreutdanningstilbud og kurs som svarer til arbeidslivets etterspørsel og er tilpasset personer i arbeid

Regjeringen vil

- trappe opp tildelingen til økt studiekapasitet, gjennom konkurranse, og slik bidra til at arbeidslivets behov for oppdatert kompetanse i hele landet blir ivaretatt

- gjennomgå og tydeliggjøre regelverket om egenbetaling, og spesielt vurdere behov for endringer i dagens unntaksbestemmelser for utdanninger som er særlig tilpasset personer i arbeid. Gratisprinsippet for de ordinære utdanningene skal ligge fast.
- vurdere behovet for justeringer av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler i forbindelse med stortingsmeldingen om styringspolitikken for statlige universiteter og høyskoler
- revidere *Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren 2017–2021* med sikte på at ny strategi skal omfatte alle sider ved digitalisering i denne sektoren, herunder blant annet vurdere erfaringene fra den store økningen i bruk av digitale undervisnings- og videotjenester som følge av at studenter og ansatte har fått undervisning, studert og arbeidet hjemmefra under korona-tiltakene

Regjeringen har

- i denne stortingsperioden tildelt 738 studie-plasser til fagskolesektoren, fordelt med 638 i statsbudsjettet for 2018 og 100 i statsbudsjettet for 2020
- etablert en ny tilskuddsordning for driftstilskudd i høyere yrkesfaglig utdanning
- satt i gang en evaluering av tilskuddsordningen for fagskoleutdanning og en midtveiseevaluering av tiltakene i fagskolemeldingen
- etablert en ordning med søkbare utviklingsmidler til fagskolene fra 2017, med om lag 43 mill. kroner i 2020
- gitt Diku, NOKUT, Unit og Universell større rolle i utviklingen av fagskolesektoren
- etablert utdanning for undervisere i høyere yrkesfaglig utdanning
- gitt fagskolestudentene like rettigheter som andre studenter
- utviklet ny fagskolelov som trådte i kraft 1. juli 2018, og en ny fagskoleforskrift som trådte i kraft 11. juli 2019

Regjeringen vil

- legge frem en strategi for høyere yrkesfaglig utdanning i 2021
- styrke kvaliteten i fagskolesektoren og har som langsiktig ambisjon å øke kapasiteten i sektoren
- foreslå å fjerne begrensningen i minstelengden på fagskoleutdanning
- stimulere til at flere fagskoler søker fagområdeakkreditering
- følge opp NOKUTs arbeid med en ny modell for akkreditering av fagskoleutdanning

Regjeringen vil

- vurdere forslag fra flere offentlige utvalg om å utvide rettighetene til videregående opplæring
- gjennomgå overganger i utdanningssystemet for å vurdere treffsikkerheten i eksisterende regelverk og behov for flere smidige overganger. I dette inngår en gjennomgang av realkompetansevurdering som et verktøy i utdanningssystemet.

Regjeringen har

- lagt om arbeids- og velferdsetatens opplærings tiltak slik at flere vil få muligheten til å fullføre videregående opplæring

Regjeringen vil

- gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne på grunnskolens nivå, i enkelte lærefag og kombinasjoner av forberedende voksenopplæring og modulstrukturert videregående opplæring
- igangsette et arbeid for å vurdere hvordan arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene kan samarbeide tettere om å gi voksne arbeidssøkende formell kompetanse på videregående nivå
- følge opp tiltakene i *Integrering gjennom kunnskap*, regjeringens integreringsstrategi for perioden 2019–2022, for å øke yrkesdeltakelsen
- dele forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen til studieforbund mellom Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet

Tiltak for bedre kobling mellom tilbud om og etterspørsel etter kompetanseutvikling

Regjeringen vil

- etablere en nasjonal digital karriereveiledningstjeneste på karriereveiledning.no
- ta initiativ til å utvikle en digital kompetanseplattform
- etablere et nasjonalt kvalitetsrammeverk som Kompetanse Norge skal forvalte
- utrede en kompetanselov
- fortsette å styrke fylkeskommunenes kompetansepolitiske ansvar
- styrke fylkeskommunenes ansvar for karriereveiledning, blant annet gjennom lovfesting av en plikt for fylkeskommunene til å tilby karriereveiledning for innbyggerne
- legge til rette for økt samarbeid mellom ulike aktører på veiledningsfeltet, spesielt mellom karriereveiledningen i skolen, oppfølgingstjenesten og de fylkesvise karrieresentrene
- gjennomføre utviklingsprosjektet Kompetansepiloter i regi av fylkeskommunene
- støtte initiativer fra bransjer for å utvikle dokumentasjonsordninger for arbeidslivet
- fortsette å utvikle og utvide godkjenningsordningen for fag- og yrkesopplæring med utgangspunkt i arbeidslivets behov og i samarbeid med partene i arbeidslivet – slik at flere land og flere kvalifikasjoner kan inngå i ordningen
- evaluere godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning tre år etter implementering
- sørge for bedre informasjon om godkjenningsfeltet, både for utdanning og for yrkesgodkjenning via nettsidene til NOKUT og Altinn
- gjennomgå behovet for kompletterende utdanninger, og vurdere hvordan godskriving og fritak kan bidra til å gjøre det lettere for den enkelte å komplettere sin utdanning
- utrede flytting til NOKUT av den delen av yrkesgodkjenningen som innebærer vurdering av søkerens utdanning og dens nivå etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet samt ekthetsvurdering. Ansvar for den endelige faglige vurderingen vil fortsatt ligge hos yrkesgodkjenningsmyndighetene.
- foreslå lovendringer og endringer i forskrifter, slik at relevante prinsipper fra yrkeskvalifikasjonsdirektivet som utgangspunkt også skal gjelde for tredjelandsborgere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland

- følge opp initiativet overfor de nordiske landene med sikte på å få på plass en nordisk erklæring om gjensidig godkjenning av sluttført videregående fag- og yrkesopplæring og fagskoleutdanning
- videreutvikle samarbeidet med partene i arbeidslivet for å få til et best mulig og fremtidsrettet trepartssamarbeid i kompetansepolitikken
- fornye den nasjonale kompetansepolitiske strategien i samråd med medlemmene i Kompetansepolitisk råd og samarbeide om å forbedre rådets arbeid
- videreføre og videreutvikle Kompetansebehovsutvalget med et tydeligere oppdrag om å

- levere regionale analyser som kan brukes av fylkeskommunene i rollen som ansvarlig for den regionale kompetansepolitikken
- gi Kompetanse Norge ansvar for faste oppdateringer og utvikling av kunnskapsgrunnlaget om fremtidige kompetansebehov

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 22. april 2020 om Kompetansereformen – Lære hele livet blir sendt Stortinget.

Litteraturliste

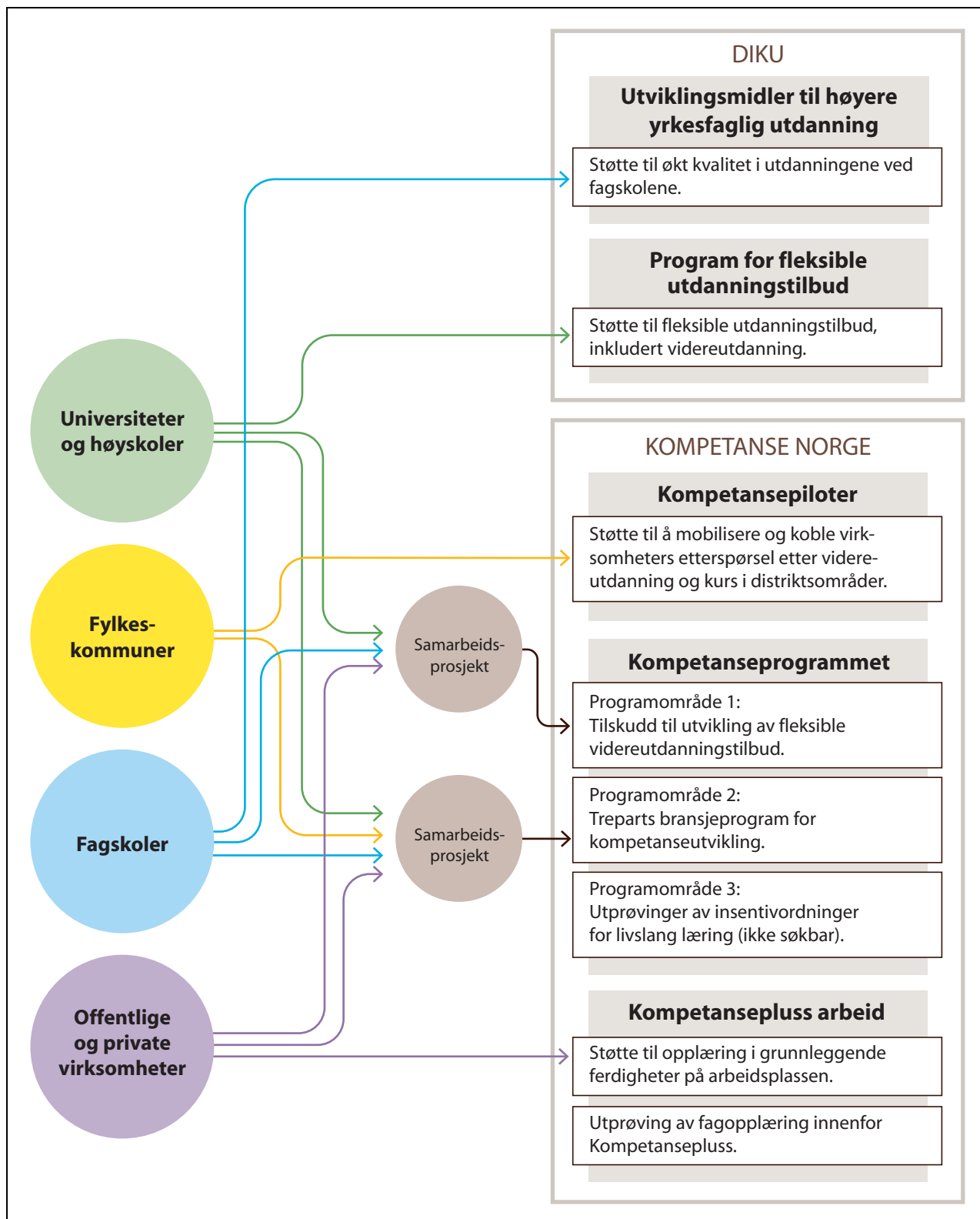
- Abramovsky, L., Battistin, E., Fitzsimons, E., Goodman, A., & Simpson, H. (2011). Providing Employers with Incentives to Train Low-Skilled Workers: Evidence from the UK Employer Training Pilots. *Journal of Labor Economics*, 29(1), s. 153–193. DOI:10.1086/656372.
- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2019a). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), s. 3–30. DOI: 10.1257/jep.33.2.3.
- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2019b). Artificial intelligence, automation and work. I A. Agrawal, J. Gans & A. Goldfarb (red.), *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda* (s. 197–236).
- AFI (2020). Arbeidslivsbarometerets koronundersøkelse – preliminnære funn per 6. april 2020.
- BDO (2019). Kartlegging av etter- og videreutdanning i Norge for sekretariatet for ekspertutvalget om etter- og videreutdanning. Rapport 11. mars 2019.
- BIS (2011). *Employment and Earning Outcomes from Train to Gain Extension Analysis*. BIS Research paper No. 48 Annex 3. Department for Business Innovation & Skills, juni 2011.
- Bratsberg, B., Nyen, T. & Raaum, O. (2016). *Voksne som tar fagbrev*. Fafo-notat 11/2016.
- Børing, P. & Skule, S. (2013). *Kompetanseinvesteringer i videreutdanning og opplæring i norsk arbeidsliv. Beregninger basert på data fra Lærevilkårsmonitoren koblet mot registerdata*. NIFU Arbeidsnotat 3/2013. EVU-utvalget (2018). *Kunnskapsgrunnlaget. Etter- og videreutdanning i andre land*. Arbeidsnotat publisert 16. oktober 2018.
- Departementene (2019). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*.
- Ekspertgruppe på oppdrag for Helsedirektoratet (2020). Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag for Helsedirektoratet 7. april 2020.
- EVU-utvalget (2019). NOU 2019: 12. *Lærekraftig utvikling. Livslang Læring for omstilling og konkurransevne*.
- Fagskoleutvalget (2014). NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*.
- Finansdepartementet (2017). *Beregning av Norges nasjonalformue til Perspektivmeldingen 2017*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/beregning-av-norges-nasjonalformue-til-perspektivmeldingen-2017/id2548710/.
- Fouarge, D., Schils, T. & Grip, A. (2013). Why do low-educated workers invest less in further training? *Applied Economics*, 2013, 45(18), s. 2587–2601. DOI: 10.1080/00036846.2012.671926.
- Hagen, A. & Skule, S. (2008). *Kompetansereformen og livslang læring. Status 2008*. Fafo-rapport 07/2008.
- Haugum, M., Sæther, B., Lurfald, M. & Sand, R. (2017). *Voksenagronomen – utredning av en nasjonal modell*. Trøndelag Forskning og Utvikling, rapport 3/2017.
- House of Commons Committee of Public Accounts (2010). *Train to Gain: Developing the skills of the workforce*. Sixth Report of Session 2009–10 Published on 21 January 2010 by authority of the House of Commons.
- Høst, H., Aamodt P.O., Hovdehaugen, E. & Lyby, L. (2019). *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud*. NIFU-rapport 15/2019.
- Jensen, R.S. & Lidahl, N.K. (2018). *Realkompetanse i varehandelen. En følgeevaluering*. Fafo-notat 10/2018.
- Jones, H. og Ryssevik, J. (2019). *Deltakere, opplæringsløp, resultater – erfaringer fra to år med forberedende voksenopplæring*. Ideas2evidence, rapport 8/2019.
- Kauhanen, A. (2018). *The Effects of an Education Leave Program on Educational Attainment and Labor-Market Outcomes*. ETLA Working Papers 56.
- Kunnskapsdepartementet (2017). *Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren 2017–2021*.
- Langset, M. & Vinsand, G. (2015). *Økt kunnskap og kompetanse blant ansatte i små og mellomstore bedrifter – samarbeidsmodeller i mindre markeder*. NIVI Rapport 8/2015.

- Leirvik, M.S. & Staver, A.B. (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige – Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* NIBR, rapport 2/2019.
- Livsoppholdsutvalget (2018). *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Finansiering av livsopphold.* NOU 2018: 13.
- Mäkitie, T., Andersen, A.D., Hanson, J., Normann, H.E. & Thune, T.M. (2018). Established sectors expediting clean technology industries? The Norwegian oil and gas sector's influence on offshore wind power. *Journal of Cleaner Production*, 177(10), s. 813–823.
- Mørken, K. & Dæhlen, M. (2019, 22. september). Er frafallet i høyere utdanning et så stort problem som noen vil ha det til? Khrono. Hentet fra <https://khrono.no/daehlen-fracfall-meninger/er-fracfallet-i-hoyere-utdanning-et-sa-stort-problem-som-noen-vil-ha-det-til/406268>.
- NTNU (2019). *Kandidatundersøkelsen 2019.* Rapport. November 2019.
- OECD (2014). *OECD Skills Strategy: Action Report Norway.*
- OECD (2017). *Education at a Glance 2017.*
- OECD (2019). *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning.*
- OECD (2020). *Strengthening the Governance of Skills Systems – Lessons from six OECD Countries.*
- Olsen, D.S., Bubikova-Moan, J., Aamodt, P.O., Skjelbred, S.-E., Elken, M., Waagene, E. & Larsen, E.H. (2018). *Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv.* NIFU-rapport 10/2018.
- Opplæringslovutvalget (2020). NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov.*
- Renkema, A.G. (2006). *Individual learning accounts: a strategy for lifelong learning?* Ph.D Thesis CINOP, University of Groningen.
- Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet,* Dokument 3:12 (2018–2019).
- Ruhose, J., Thomsen, S.L. & Weilage, I. (2019). The benefits of adult learning: Work-related training, social capital, and earnings. *Economics of Education Review*, 72, s. 166–186.
- Rørstad, K., Børing, P., Solberg, E. & Carlsten T.C. (2017). *NHOs Kompetansebarometer 2017. Hovedresultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2017.* NIFU, arbeidsnotat 7/2017.
- Rørstad, K., Børing, P., Solberg, E. & Carlsten T.C. (2018). *NHOs Kompetansebarometer 2018. Resultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2018.* NIFU-rapport 23/2018.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2018a). *Insentiver for investeringer i humankapital.* Samfunnsøkonomisk analyse AS, rapport 30/2018.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2018b). *Kartlegging av kompetanseutviklingsstrategier i norsk næringsliv.* Samfunnsøkonomisk analyse AS, rapport 32/2018.
- Schwerdt, G., Messer, D., Woessmann, L. & Wolter, S.C. (2012). The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. *Journal of Public Economics* 96(7-8), s. 569–583. DOI: doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.03.001.
- Singer, C. & Toomet, O.-S. (2013). *On government-subsidized training programs for older workers.* IAB-Discussion Paper 21/2013.
- Skjerve, T. & Simeou, E. (2018). *Balansekunst – hvordan beskrive kompetanse som bygges opp i arbeidslivet.* Notat Virke 2018.
- Skålholt, A. & Olsen, D.S. (2019). *Forberedt for fag. En undersøkelse av prøveordning med fagopplæring i Kompetansepluss arbeid.* NIFU, arbeidsnotat 20/2019.
- Solberg, E., Børing, P., Larsen, K.A., Gleinsvik, A. & Olsen, D.S. (2013). *Bedriftskultur for læring. En studie av videreutdanning og opplæring i norske små og mellomstore bedrifter.* NIFU-rapport 27/2013.
- Statistisk sentralbyrå (2019). Over 58 000 flere jobber. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/over-58-000-flere-jobber>.
- Støren, L.A., Reiling, R.B., Skjelbred, S., Ulvestad, M.E., Carlsten T.C. & Olsen, D.S. (2019). *Utdanning for arbeidslivet. Arbeidsgivers forventninger til og erfaringer med nyutdannede fra universiteter, høyskoler og fagskoler.* NIFU-rapport 3/2019.
- Sønnesyn, J. (2014). *Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) – en oppsummering av dokumenterte effekter.* VOX, notat 13/2014.
- Teknisk beregningsutvalg (2018). NOU 2018: 8 *Grunnlaget for inntektsoppkjørene.*
- Tellman, S.M., Aamodt, P.O., Elken, M., Larsen, E.H. & Skule, S. (2017). *Råd for samarbeid med arbeidslivet. En underveisevaluering.* NIFU-rapport 9/2017.
- Thursfield, D., Smith, V., Holden, R. & Hamblett, J. (2002). Individual learning accounts: honourable intentions, ignoble utility? *Research in Post-Compulsory Education*, 7(2), s. 133–146. DOI: 10.1080/13596740200200128.

- Tomini, F., Groot, W. & van den Brink, H.M. (2016). *The effectiveness of the voucher training programs: A systematic review of the evidence from evaluations*. Tier Working Paper Series. 08/2016.
- Ulstein, J.H. (2019a). *To forskjellige kilder: Videreutdanningsstall fra registersøk og lærevilkårsmonitoren*. Kompetanse Norge, notat 23/2019.
- Ulstein, J.H. (2019b). *Livslang læring 2019: Hovedtall om voksnes deltakelse i utdanning og opplæring*. Kompetanse Norge, rapport.
- Underthun, A., Drange, I. & Borg, E. (2017). *Partssamarbeidets kompetanseeffekter*. AFI, rapport 03/2017.
- Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (2019). *Handlingsplan for digitalisering i høyere utdanning og forskning 2019 –2021*.
- Universitets- og høyskolelovutvalget (2020). NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*.
- Utvalg om videregående opplæring (2018). NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*.
- Utvalg om videregående opplæring (2019). NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre. Struktur og innhold i videregående opplæring*.
- Wiborg, Ø., Sandven, T. & Skule, S. (2011). *Livslang læring i norsk arbeidsliv 2003–2010. Trender og resultater fra Lærevilkårsmonitoren*. NIFU-rapport 5/2011.
- Wiborg, Ø.N., Børing, P. & Skule, S. (2013). *Livslang læring og mobilitet i arbeidsmarkedet En studie av formell og uformell videreutdanning blant norske arbeidstakere basert på Lærevilkårsmonitoren og registerdata*. NIFU-rapport 8/2013.
-

Vedlegg 1

Oversikt over søknadsbaserte ordninger



Figur 1.1

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Miksmaster

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2020

