

Kompetanseutviklingsprogrammet 2000-2006

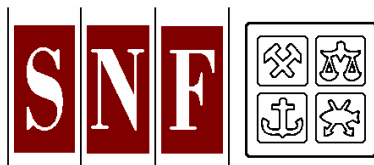
Sammendrag av sluttevaluering

av

Erik Døving
Odd Bjørn Ure
Anita Tobiassen
Dagfinn Hertzberg

Dette er et sammendrag/utdrag av SNF rapport nr. 32/2006 (også utgitt som Fafo-rapport 551). Fullstendig rapport samt tidligere publikasjoner fra evalueringen kan bestilles hos SNF (www.snf.no) eller lastes ned som PDF-fil fra SNFs nettsider. Evalueringen er utført av SNF og Fafo på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, DESEMBER 2006



1. INNLEDNING

Vi har fulgt Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) i over fem år. I denne rapporten oppsummerer vi programmet og drøfter hva resultatene av programmet kan eller bør ha å si for norsk kompetansepolitikk i fremtiden. Rapporten har to hoveddeler. Første del gir en oversikt over programmet, herunder dets tilblivelse, organisering, aktiviteter, resultater og måloppnåelse. I andre del drøfter vi på bakgrunn av erfaringene fra KUP utfordringer og implikasjoner for kompetansepolitikken i Norge. Til slutt sammenfatter vi denne rapporten.

2. KOMPETANSEUTVIKLINGSPROGRAMMET

Bakgrunn og oversikt

Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) har vært et ledd i iverksetting av Kompetansereformen. Regjeringen Bondevik signaliserte i forbindelse med inntekstoppgjøret i 1999 at den ville bevilge 400 millioner kroner over en 2-3 års periode til delfinansiering av et kompetanseutviklingsprogram for utvikling av markedet for etter- og videreutdanning. KUP ble satt i gang i første halvår 2000 og det ble oppnevnt et programstyre der partene i arbeidslivet hadde de fleste representantene. I tillegg hadde styret medlemmer fra tre berørte departementer. KUP hadde altså en klar forankring på etterspørselssiden i kompetansemarkedet, både når det gjelder initieringen, styringen og organiseringen av programmet, og når det gjelder de kravene til gjennomføring av konkrete prosjekter som er nedfelt i programdokumentet (KUF 2000). Som del av et bredt inntekstpolitisk kompromiss var det føringer om at midlene skulle tilføres *hele* arbeidslivet, noe som også er nedfelt i målsetningen til programmet.

Tilskudd til prosjekter i arbeidslivet var det viktigste virkemiddelet innenfor KUP. Sekretariatet ved Vox hadde ansvar for det praktiske arbeidet med utlysning, mottak av søknader, forberedende søknadsbehandling, utbetaling av tilskudd og oppfølging av prosjekter. KUP har totalt fått bevilget vel 330 millioner kroner over statsbudsjettet, av dette har 283 millioner kroner blitt bevilget i tilskudd til 739 prosjekter. Totalt kom det inn 2618 søknader på om lag 2 milliarder kroner til sammen.

Programmet ble avviklet i løpet av 2006 og denne rapporten oppsummerer hele programperioden. Formålet med evalueringen er å undersøke i hvilken grad programmet har

gitt resultater som er i samsvar med intensjonene, samt å belyse årsakene til at programmet lyktes eller mislyktes med å nå de ulike målene. Evalueringen bygger på et bredt datatilfang: For det første analyserte vi kvantitative data fra prosjektsøknader og -rapporter innkommet til programsekretariatet. Dessuten intervjuet vi 600 deltakere i opplæringsforsøk og 200 prosjektledere gjennom spørreundersøkelser. For det tredje innhentet vi kvalitative data gjennom studier av utvalgte prosjekter og gjennom samtaler med personer involvert i styring og iverksetting av programmet.

Utgangspunktet for programmet var at markedet for etter- og videreutdanning ikke fungerer tilfredsstillende. Programmets formål var (i) å bidra til å gjøre private og offentlige virksomheter bedre i stand til å identifisere, uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov; (ii) å videreutvikle arenaer for samarbeid mellom aktører på arbeidslivssiden og utdanningssiden; og (iii) å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som i større grad er tilpasset behovene i arbeidslivet. Det ble lagt vekt på at programmet ikke skulle fortrenge den omfattende etter- og videreutdanningsvirksomheten som allerede eksisterte. Målgruppen var hele arbeidslivet, og programmet var opptatt av å nå fram til virksomheter som møter spesielle utfordringer med å integrere etter- og videreutdanning med daglig drift. KUP har i løpet av disse årene gått gjennom tre faser.

Fase 1: Mobilisering og utvikling

I programmets første og mest omfattende fase ble det satset på utviklingsprosjekter som mobiliserte og trakk sammen tilbydere og etterspørere av virksomhetsnær opplæring.

Programmet prioriterte prosjekter som

- utviklet nye læringsformer og metoder for etter- og videreutdanning
- bidro til at etter- og videreutdanning i større grad kan skje på arbeidsplassen
- utviklet metoder for kostnads- og læringseffektiv kompetanseutvikling gjennom blant annet økt integrering av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)
- bidro til å gjøre opplæring på grunnskolenivå og videregående opplæring mer tilgjengelig for voksne

I tillegg ble prosjektene vurdert etter grad av nyskaping, om de hadde lærings- og overføringsverdi utover det enkelte kompetanseutviklingsprosjekt, og om prosjektet var forankret på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Det ble i perioden 2000-2002 gjennomført fire søknadsrunder, og innvilget tilskudd til 600 utviklingsprosjekter. Boks 1 viser et eksempel.

Boks 1: IKT som driftsfag

Prosjektet ble satt i gang av et større telekommunikasjonsselskap. Målet var å utvikle og tilrettelegge en internettbasert læringsarena for fagutdanning innenfor IKT-driftsfaget, tilsvarende VK1 i videregående skole. Prosjektet var et svar på den hurtige teknologiske utviklingen innenfor telekommunikasjonssektoren, nærmere bestemt behovet for å lage opplæring for ansatte spredt på 250 lokalkontorer. Målet var å lage et nyskapende fullverdig nettbasert opplæringsprogram. Bevilgningen fra KUP var nødvendig for at prosjektet ble igangsatt og gjennomført.

Et selskap med erfaring i e-læring var innholdsleverandør, mens opplæringskontoret til telekommunikasjonskonsernet var den administrative hovedpartner. Tilbudet innenfor et nytt teknologifag der konsernet ville få stort behov for fagarbeidere, ble tilpasset praksiskandidater. De ansatte, som ofte hadde fagbrev i andre fag, fikk tilbud om nettbasert opplæringstilbud. De kunne ta kurset enten i fritiden eller i arbeidssituasjonen. Opplæringen ble individuelt utformet (skreddersydd) ut fra en test av deltakernes kompetanse forut for kurset. Undervisningen var oppgavebasert og bygde på kandidatenes realkompetanse.

Fase 2: Spredning, institusjonalisering og målrettede tiltak

Programmets satsingsområde ble i 2003 endret fra nyskapende utviklingstiltak til spredning og institusjonalisering. Det ble da gitt støtte til 64 spredningsprosjekter i tilknytning til eksisterende/gjennomførte utviklingsprosjekter. Tilskuddet skulle brukes til å kople eksisterende KUP-prosjekter med relevante og gode spredningsaktører på en måte som sikret varig virkning på etter- og videreutdanningsmarkedet. Ved søknadsvurdering ble det også lagt vekt på klart behov for eller etterspørsel etter opplæringstilbudet, samarbeid på tvers av fag, bransjer eller sektorer, og det ble lagt vekt på bruk av nettverk i spredningsarbeidet. Målet med spredningstiltaket skulle være mer enn bare å informere; prosjektpartnerne skulle også sørge for at gode metoder og modeller for læring på arbeidsplassen ble tatt i bruk. I tillegg ble det avholdt en rekke spredningssamlinger rundt om i landet. Tekstboks 2 viser et eksempel på et prosjekt i denne fasen.

Boks 2: Lærende organisasjoner i elektrobransjen

Spredningsprosjektet er en overbygning over fem ELBUS-prosjekter som hadde mottatt støtte fra KUP tidligere. ELBUS (elektrobransjens utviklingscenter) er en stiftelse opprettet i 1992 som arbeider for å skape etter- og videreutdanningstilbud for elektrobransjen over hele Norge. De opprinnelige prosjektene hadde dels forsøkt å ta i bruk IKT som redskap for etter- og videreutdanning innen elektrofag, og dels hatt som formål å drive kompetansekartlegging og utvikling av kompetansearbeid i elektrobransjen mer systematisk. Spredningsprosjektet bestod derfor av to hoveddeler:

1. Realkompetanse: Tilnærmingen i realkompetanseprosjektet var hvordan et opplæringstiltak bidrar til å endre bedriftsorganisasjonen og hva som skjer med organisasjonskulturen i etterkant av kompetansekartlegging. Selve kartleggingsprosessen bestod i å sammenlikne nåværende kompetanse med hva som ønskes/behøves i framtiden og konkludere med hvilket kompetansegap som må fylles.

2. Metodikk omkring arbeidsplassen som læringsarena: Studietilbudet "lærende organisasjoner", som er en videreføring av prosjektet "Arbeidsplassen som kvalifisert læringsarena", ble utviklet i samarbeid med AOF og Høgskolen i Nord-Trøndelag. Dette studietilbudet var dels basert på innsikter og erfaringer fra fem tidligere KUP-prosjekter. Målet var å utvikle en arbeidsplassbasert tilnærming til læring, som så skulle utvikles til å bli et vektallsgivende kurstilbud på høyskolenivå.

Fase 3: Utprøving av finansieringsordninger

Den siste programfasen ble innledet i 2005 da KUP fikk i oppdrag å gjennomføre prøveprosjekter for utvikling av modeller for finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning. Formålet var å prøve ut ulike finansieringsordninger som kunne bidra til et beslutningsgrunnlag før innføring av eventuelle permanente ordninger. KUP formidlet tilskudd til virksomheter og bransjer som gjennomførte prøveprosjekter. Tilskuddet skulle gjøre det mulig for virksomheten å gi den ansatte lønn under opplæring. Tilskuddsordningen omfattet hele arbeidslivet, men rettet seg primært mot arbeidstakere med lite formell utdanning. Prioritert målgruppe var personer som ikke hadde fullført grunnskole eller videregående opplæring, foruten arbeidstakere som ønsket å styrke sin omstillingsevne. Det ble ikke gitt støtte til ordinær høyere utdanning som førstegangsutdanning, Det ble ikke gitt støtte når etter- og videreutdanningen utelukkende skulle dekke virksomhetens eget kompetansebehov. Sekretariatet mottok 50 søknader som samlet sett søkte om 25 millioner kroner. Programstyret tildelte til sammen 6,6 millioner kroner i støtte til 16 slike prosjekter. Boks 3 viser eksempel på prosjekt i denne fasen.

Boks 3: Elektromekanikk for låsesmeder

Foreningen Norske Låsesmeder og ti medlemsbedrifter fikk støtte fra KUP til etterutdanning i elektromekanikk for låsesmeder. I alt tolv personer deltok i opplæringen. Opplæringen besto av til sammen tre samlinger à en uke samt selvstudier kombinert med praktisk arbeid på arbeidsplassen. Opplæringen ble gjennomført med trepartsfinansiering mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og KUP. Arbeidsgiverne dekket lønnskostnader, kursavgift og reisekostnader. Arbeidstakernes egenandel besto av noe permisjon uten lønn og bruk av fritid til studier og reiser. Støtten fra KUP gikk til å dekke deler av lønnskostnadene og til prosjektledelse. De fleste deltakerne var i alderen 20-40 år. I tillegg til at opplæringen gir økte muligheter hos nåværende arbeidstaker, gir den større muligheter i arbeidsmarkedet i relaterte yrker i lås- og sikkerhetsbransjen. Utviklingen i bransjen går i sterk grad fra installasjon av kun mekaniske produkter til installasjon av elektromekaniske produkter og adgangskontrollanlegg. For at den enkelte ansatte og virksomhetene skal kunne følge med i utviklingen er tilførsel av grunnleggende elektronikkkompetanse vesentlig. Opplæringen er dermed et ledd i en større opplæringsprosess både for den enkelte arbeidstaker, den enkelte virksomhet og for bransjen generelt.

Resultater

Hvilke arbeidstakere og virksomheter som har deltatt

Våre beregninger viser at minst 80.000 arbeidstakere har gjennomgått opplæring i tilknytning til KUP. Det at en stor andel eldre arbeidstakere har deltatt, kan tyde på at programmet bidro til å realisere målet om livslang læring. Blant sluttbrukerne var det imidlertid en markant overvekt av arbeidstakere med høyere utdanning, mens personer med bare grunnskole eller bare videregående skole var svakere representert (innen yrkesfag er måloppnåelsen en del bedre). Dette indikerer at programmet ikke har lyktes med å nå fram til gruppene med minst utdanning. Deltakerne i opplæringstiltakene hadde høyere utdanningsnivå enn målgruppen for prosjektene; det tyder på at hvert enkelt prosjekt har litt svakere måloppnåelse for lavutdanningsgruppene enn for høyutdanningsgruppene (noe som kan skyldes skjevrekuttering i den enkelte virksomhet). Opplæringstiltakene som er utviklet har nådd godt fram til arbeidstakere i små bedrifter og fra utkantdistriktene, men har i liten grad nådd fram til arbeidstakere innen bransjer som varehandel, hotell/restaurant og transport. Også industri (vareproduksjon) er godt representert, noe som trolig har sammenheng med aktiv rekrutteringsinnsats fra LO og NHOs Fellessekretariat for Kompetansereformen i første del av programperioden. Det var en stor overvekt av deltakere fra offentlig sektor: Halvparten av deltakere i opplæringstiltak utviklet med tilskudd fra programmet arbeider innen helse, kultur eller undervisning (hovedsakelig offentlig sektor), dobbelt så mange som andelen av

arbeidsstyrken skulle tilsi. Deltakere i KUP-prosjekter opplever ulike barrierer mot deltakelse, særlig knyttet til tid (både for den enkelte og for virksomheten) og ressurser. Dette tilsier at barrierer mot deltakelse fortsatt er en utfordring for kompetansepolicyen.

Utbytte for virksomhet og arbeidstaker

Et stort flertall av arbeidstakerne som deltok har fått økt sin motivasjon for videre opplæring og fått større tro på seg selv. Deltakere med kortest utdanning har størst utbytte av opplæring i nye oppgaver. Også andre studier av etter- og videreutdanning viser at slik opplæring gir denne målgruppen økt selvtillit og større jobbsikkerhet. Omkring halvparten av opplæringstiltakene ledet til formell kompetanse for deltakerne, disse deltakerne opplevde størst utbytte. Utdanning på høyskole- og universitetsnivå er det vanligste. Programmet har dermed i svært liten grad lykkes i å gjøre opplæring på grunnskolens og videregående skoles nivå (allmenne fag) tilgjengelig for voksne.

Prosjektene har særlig ført til at involverte arbeidstakere gjør en bedre jobb. Virksomhetene har blitt bedre i stand til å uttrykke sitt kompetansebehov og arbeider mer systematisk med kompetanseutvikling, selv om den enkelte deltaker (sluttbrukerne) har litt mindre tro på at prosjektet har ført til endringer i virksomhetenes kompetansestrategi. Selv om datagrunnlaget er noe usikkert tyder dette på at det blant virksomheter som deltar skjer endringer ut over et avgrenset opplæringstiltak for noen utvalgte medarbeidere. Prosjektet har i mindre grad bidratt til samarbeid mellom virksomheter, endringene i de tillitsvalgtes fokus på opplæring er også begrenset.

Utvikling av tilbudssiden

Nær halvparten av tilbyderne er offentlige utdanningsinstitusjoner. Dette er langt flere enn det som er vanlig innen arbeidsplassinnrettet opplæring og henger sammen med dominansen av høyt utdannede blant deltakerne i KUP-prosjekter. Opplæring levert av videregående skoler eller universitet/høgskole ble tidlig i programperioden jevnt over vurdert som mindre relevant for behovene i virksomheten. Mot slutten av programmet tyder våre undersøkelser på større tilfredshet med tilbudet fra offentlige utdanningsinstitusjoner. Likevel er det behov for å forbedre samarbeidsformene mellom offentlig utdanning og næringslivet, blant annet for å styrke relevansen av opplæringen for lavtutdannede. Samtidig besitter offentlige tilbydere omfattende opplæringsressurser av god kvalitet, det er derfor gode grunner til å gjøre disse mer tilgjengelig for arbeidslivet.

Deltakerne opplevde opplæringen som svært godt tilpasset de faglige behovene i jobben og flertallet mener opplæringen var bedre enn annen opplæring de har deltatt i. De fleste tiltakene knytter opplæringen til arbeidskonteksten og mange tiltak har også stort innslag av organisasjonsutvikling. I tråd med andre undersøkelser av etter- og videreutdanning, viste det seg at KUP-prosjekter som tok i bruk problemstillinger, arbeidsoppgaver, utstyr og andre personer på arbeidsplassen, ble vurdert som særlig nyttige blant deltakerne. I hvilken grad opplæringstiltaket ble knyttet til arbeidskonteksten (problemstillinger, oppgaver, redskaper) ser ut til å henge positivt sammen med suksesskriterier for tiltaket: bedre tilpasning til behov, mer involvering av ressurspersoner i virksomheten, opplæring lettere å kombinere med jobb, økt motivasjon for læring, ledelsen er blitt mer oppmerksom på opplæringsbehov i yrkesgruppen, og deltakerne mer fornøyd med opplæringen (herunder hvor godt eventuell teknologistøtte fungerte).

Samspill og institusjonalisering

Resultatene peker i retning av at tilbyderne og etterspørerne kan ha ulik betydning i henholdsvis utviklings- og spredningsfasen av prosjektene. For å utvikle opplæringstilbud med høy relevans og sterkt innslag av arbeidsplassen som læringsarena, er det sentralt at prosjektet er godt forankret på etterspørselssiden, og at virksomhetene deltar konkret i utviklingsarbeidet. Tilbyderne er også viktige i videreføringen, fordi disse ofte har et lengre tidsperspektiv enn den enkelte virksomhet, og de har opplæring som sådan som kjernevirksomhet. Flertallet av sluttbrukerne vi intervjuet tror opplæringstiltaket som er utviklet vil bestå som et varig tilbud. Dersom vi går ut fra at tilbyderne er interessert i å selge opplegget flere ganger for å få avkastning på ressurser investert i utvikling, må vi anta at etterspørselen er avgjørende for om tilbudet består. Sluttbrukerne synes da også å anta at opplegg som dekker et behov i virksomheten har størst sjanse til å overleve. Etablerte tilbydere med stor grunnfinansiering (bl.a. høyskolene) har større mulighet enn andre til å ta vare på utviklede tilbud innen sin EVU-virksomhet eller ordinære studieadministrasjon. Ulike former for kompetansemeklere kan også bidra, selv om KUP ønsket å nå fram til virksomhetene uten å gå veien om mellommenn og sjikt av konsulenter i opplæringsvirksomhet.

Både private og offentlige virksomheter har deltatt i prosjektene, men det er mobilisert få nye prosjektpartnere i spredningsfasen som ofte ble brukt til å fullføre opprinnelige arbeidsplaner. Spredningen til nye brukere har vært usystematisk og framstår ofte som et påheng ved slutten

av prosjektperioden. Like viktig som formelle opplæringsplaner i virksomhetene, er det at virksomhetene har innarbeidet praksis som ikke er avhengig av enkeltpersoners entusiasme. En utfordring for myndighetene er derfor hvordan den offentlige kompetansepolitikken kan utfylle eller støtte opp under virksomhetenes eget kompetansearbeid. Framtidige satsinger på etter- og videreutdanning bør derfor videreføre arbeidet med opplæring tuftet på arbeidsplasserfaringer samtidig som opplæringen gir formell dokumentasjon.

Det var små variasjoner i finansieringsmodellene som ble utprøvd: Egenandelen for arbeidstaker var hovedsakelig bruk av fritid; arbeidsgiversiden dekket først og fremst permisjon med lønn samt en del materiell; mens midlene fra KUP i stor grad gikk til vikarer og prosjektledelse. Arbeidstakere i lavtlønnsyrker med lite utdanning er tradisjonelt lite interessert i selv å finansiere opplæring. De vil i stor grad være avhengig av at arbeidsgiver har en opplæringspolitikk og er villig til å betale for opplæringen, eventuelt med tilskudd fra det offentlige. Egenandelen utover bruk av egen fritid bør derfor være svært lav for denne gruppen.

Programmets arbeid med finansieringsordninger illustrerer den vanskelige grenseoppgangen mellom bedriftens avtalepålagte tilbud om etterutdanning definert ut fra virksomhetens behov, og den enkelte arbeidstakers ønske om etter- og videreutdanning. Det er imidlertid vanskelig å trekke et skarpt skille mellom virksomhetens opplæringsbehov og individuelle opplæringsbehov. Ved en eventuell videreføring av arbeidet med finansieringsordninger bør derfor søknadskriteriene revideres på bakgrunn av forsøksprosjektene igangsatt i 2005.

Partene i arbeidslivets innsats i KUP har bidratt til å flagge etter- og videreutdanning i organisasjonenes sentrale ledd, men i mindre grad nedover i medlemsrekkene og utover i organisasjonsleddene. Når det gjelder effekter på virksomhetsnivå har arbeidslivets parter bidratt til å mobilisere søkere til programmet og arbeidstakere som deltakere i prosjekter. Partenes så vel som programsekretariatets vellykte informasjonsarbeid har bidratt til programmets mål om å utvikle virksomhetsnær opplæring.

Måloppnåelse og effektivitet

For halvparten eller to tredeler av prosjektene er tilskuddet fra KUP avgjørende for at prosjektet i det hele tatt ble gjennomført, for praktisk talt alle prosjektene var tilskuddet avgjørende for at prosjektet ble gjennomført etter planen. Omkring halvparten av

prosjektlederne hadde vurdert alternative finansieringskilder. Dette tyder på at programmet i svært stor grad har utløst utviklingsarbeid som ellers ikke ville blitt gjennomført. KUP har fordelt omkring 280 millioner kroner i tilskudd til 739 utviklings-, sprednings- og opplæringsprosjekter over hele landet. På grunn av KUPs egenartede formål og utforming har vi lite sammenlikningsgrunnlag for å vurdere hvor kostnadseffektivt programmet har vært. Våre beregninger viser at minst 80.000 personer har gjennomgått opplæring i tilknytning til disse prosjektene. Hver deltaker har kostet KUP under 4.000 kroner, i tillegg kommer egenandel hos aktørene. I gjennomsnitt bruker store norske bedrifter hvert år et noe større beløp i opplæring av sine ansatte. Tatt i betraktning at tilskuddet fra KUP først og fremst har gått til utvikling, ikke drift, av opplæringstiltak tyder dette på at pengene har nådd langt.

Resultatene viser at tilskuddet fra KUP har utløst ny aktivitet med moderat ressursbruk og prosjektene har gitt mange resultater i samsvar med programmets intensjoner. Måloppnåelsen for prosjektene har derfor vært jevnt over tilfredstillende eller god, men for prosjektporteføljen som helhet er bildet mer blandet. Programmet har bidratt til utvikling og spredning av moderat nyskapende opplæringstilbud, samtidig har noen tradisjonelle skjevheter med hensyn til bransje og utdanning blitt reproduisert i programmet. Samlet sett er konklusjonen at programmets måloppnåelse er svakere på etterspørselsiden enn på tilbudssiden i kompetansemarkedet.

KUP ble iverksatt mens Norge var inne i den høykonjunkturen vi fortsatt er inne i. Dette kan muligens forklare noen av resultatene og den moderate måloppnåelsen på enkelte områder. Selv om opplæringstiltak i mange bedrifter ofte oppfattes som konsum og derfor er det første som kuttes i dårlige tider, kan opplæring i noen bedrifter være et svar på en presset konkurransesituasjon for eksempel i en lavkonjunktur. Omvendt vil mange bedrifter i gode tider ha særlig problemer med å gi folk fri til å ta opplæring, i tillegg kan det tenkes at arbeidstakere, arbeidsgivere og fagorganisasjoner føler mindre behov for å bidra til oppgradering av kompetanse i en økonomisk oppgangsperiode. Nettoeffekten kan dermed være redusert opplæringsaktivitet under en høykonjunktur, selv om det er vanskelig å si noe sikkert om dette.

3. UTFORDRINGER OG IMPLIKASJONER

Arbeidet med KUP har bidratt til styrking av kunnskapsgrunnlaget for kompetansepolitikken i Norge, både gjennom partenes direkte medvirkning og gjennom systematisk informasjonsinnsamling i regi av sekretariatet og evalueringen av programmet.

Kunnskapsgrunnlaget styrkes ytterligere av erfaringer fra andre land som har livslang læring på dagsordenen. Tiltak for livslang læring anses som særlig viktig for eldre, arbeidstakere med lite utdanning og andre grupper som er utsatt ved sosiale og økonomiske endringer. Offentlig politikk på området bør konsentrere seg om etterspørselsiden samt samspillet mellom etterspørsel og tilbud i markedet for opplæringstjenester.

Norge har et generelt høyt utdanningsnivå og sammenliknet med andre land deltar en stor andel arbeidstakere i opplæring i tilknytning til jobben. Det har samtidig vært en nedadgående trend i deltakelsen som hverken KUP eller Kompetansereformen som helhet har bidratt til å snu. Vi har også sett at tradisjonelle skjevheter med hensyn til bransje og utdanning har blitt reproduisert i KUP, og deltakere i KUP-prosjekter opplever barrierer særlig knyttet til tid, motivasjon og ressurser. Samtidig har vi sett at det er arbeidstakere med lite utdanning som opplever størst utbytte når de først har deltatt i opplæringen. Det er rimelig å gå ut fra at det offentlige på dette området bør ha et større ansvar for den enkelte arbeidstaker enn for virksomhetene.

Dersom myndighetene har ambisjoner om å snu trenden og rette opp noen av disse skjevhetene, er det dermed noen klare utfordringer som gjenstår. Ettersom de viktigste hindringene er knyttet til deltakernes tidsbruk og ressurser til opplæringen, bør den offentlige etter- og videreutdanningspolitikken fortsatt forbedre rammebetingelsene for den enkelte arbeidstaker som tar opplæring. Erfaringene fra KUP taler også for at det er målrettede tiltak som virker best for utsatte grupper. Evalueringen har på samme måte som annen forskning konkludert med at det er betydelige barrierer for at arbeidstakere med lite utdanning skal delta i arbeidsrelatert opplæring. Samtidig har vi sett at det er disse arbeidstakerne som opplever størst utbytte når de først har deltatt i lavterskeltilbud. Dette taler for at tiltak bør målrettes mot arbeidstakere med lite utdanning og de spesielle utfordringene denne gruppen opplever. Noen barrierer er også knyttet til virksomhetene og kan komme på toppen av barrierer som enkeltpersonene opplever.

På grunnlag av forskningen er det vanskelig å slå fast om det i Norge gis mindre opplæring enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. De markerte forskjellene i deltakelse mellom grupper av arbeidstakere henger dels sammen med variasjoner i krav til kompetanseoppdatering i ulike stillinger og yrker. Den individuelle motivasjon til å ta etter- og videreutdanning spiller også inn, men de betydelige forskjellene vi har omtalt tilsier at noen grupper får mindre opplæring enn ønskelig.

For å styrke samspillet mellom tilbud og etterspørsel i kompetansemarkedet kan det være behov for å bedre informasjonsflyten om mulighetene for livslang læring, herunder informasjon om tilbud, kostnader, støttetiltak og jobbmuligheter i etterkant. Ulike former for kompetansemekling kan forbedre virksomhetens og arbeidstakerens mulighet til å identifisere og oppfylle kompetansebehov. Vi så at det i mange sammenhenger var forskjellige aktører som gjorde denne jobben på uformell basis. I denne sammenheng er arbeidslivets parter og lokale næringsforeninger samarbeidspartnere og informasjonskanaler som man kan trekke veksler på. Samtidig bør det være et minimum av offentlig tilbud innen utdannings- og yrkesveiledning, for eksempel gjennom arbeidsmarkedsetaten (nå del av NAV).

På bakgrunn av KUPs forsøk med finansieringsordninger (subsidiert direkte til etterspørselssiden) har vi også drøftet om dette egner seg som et permanent virkemiddel. Det vil være vesentlig å utforme et virkemiddel med størst mulig treffsikkerhet, både når det gjelder målgruppe og type opplæring det skal gis støtte til. Utfordringene er størst i små bedrifter der arbeidsgiveren ofte er lite motivert til eller ikke har ressurser til å finansiere opplæring (særlig generell opplæring f.eks. lese- og skrivetrening). Subsidiert med små egenandeler kan senke terskelen tilstrekkelig til at arbeidstakere med lite utdanning deltar i opplæringen. Lave egenandeler kan senke terskelen tilstrekkelig til at arbeidstakere med lite utdanning ønsker å delta i opplæring. Samtidig kan det være andre faktorer, for eksempel hvordan opplæringen er lagt opp og graden av støtte fra ledelse/kolleger, som har stor betydning for arbeidstakernes motivasjon til å delta og gjennomføre opplæringen. Både utformingen av opplæringstilbudene og virksomhetenes strategi og praksis i kompetansesarbeidet kan dermed spille en rolle.

KUP har tydeliggjort noen prinsipielle problemstillinger om hvor grensen skal gå for hva som bør være en oppgave for det offentlige, og hva som heller bør løses på bransje- eller virksomhetsnivå. På virksomhetsnivå er dette dels avklart gjennom avtaleverket på

arbeidslivsområdet, men på bransjenivå er spørsmålet mindre avklart. Samtidig er det en fare for at kompetanseutvikling for voksne arbeidstakere lett kan falle mellom to stoler, både innenfor det offentlige virkemiddelapparatet og i relasjonen mellom partene.

Arbeidsplassen kan være en viktig læringsarena. I utgangspunktet er det bedriftens ansvar å utforme den enkelte jobb og organisere arbeidet slik at det skaper faglig utvikling for flest mulig arbeidstakere. Like viktig som at det finnes formelle opplæringsplaner i virksomhetene, er det at virksomhetene har innarbeidet praksis som sikrer kompetanseutvikling for alle grupper av ansatte. Det offentlige rår over få virkemidler på dette punktet utover å tilrettelegge for at virksomhetene får tilgang til best mulig kunnskap som grunnlag for bedriftens personalpolitikk. En utfordring for myndighetene er derfor hvordan kompetansepolicyen kan samspille med eller støtte opp under virksomhetenes løpende kompetansearbeid.

Motivasjon og deltakelse for personer med lite utdanning synes å være en vedvarende utfordring for kompetansepolicyen. Dersom ambisjonen er å få opp volumet av etter- og videreutdanning i denne gruppen, bør myndighetene vurdere permanente tiltak. Andre etter- og videreutdanningstiltak som går på tvers av tradisjonell ansvarsfordeling mellom statlige etater kan det også være aktuelt å organisere i form av programmer som står fritt i forhold til eksisterende institusjoner.

Evalueringen har på samme måte som annen forskning konkludert med at det er betydelige barrierer for at arbeidstakere med lite utdanning skal delta i arbeidsrelatert opplæring. Samtidig har vi sett at det er disse arbeidstakerne som opplever størst utbytte når de først har deltatt i lavterskeltilbud. Dette taler for at tiltak bør målrettes mot arbeidstakere med lite utdanning og de spesielle utfordringene denne gruppen opplever. Offentlig kompetansepolicy bør dermed fortsatt bearbeide slike barrierer ved å forbedre individuelle rammebetingelser for å ta opplæring. Noen barrierer er også knyttet til virksomhetene og kan komme på toppen av barrierer enkeltpersonene opplever. Nå når KUP er avsluttet, er det kanskje mindre aktuelt å bruke offentlige midler for å stimulere utvikling av nye opplæringstilbud, men erfaringene fra KUP med hensyn til hvilke opplæringstilbud som er mest hensiktsmessige bør reflekteres i den videre policyen.