

Anna Hagen og Aris Kaloudis

# **Kompetansepolitikk for kunnskapsnasjonen**

## **Oppsummeringsnotat fra en seminarrekke**



Anna Hagen og Aris Kaloudis

## **Kompetansepolitikk for kunnskapsnasjonen**

Oppsummeringsnotat fra en seminarrekke

© Fafo 2008  
ISSN 0804-5135

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord	5
1 Bakgrunn	6
2 Kunnskapssamfunnet tar form – endring og likhet	8
3 Hvorfor investerer arbeidslivet i kompetanse?	10
4 Karriereveiledning – hvordan sikre koordinering og kvalitet i tjenestene?	12
5 Den norske fagopplæringsmodellen – fortrinn og utfordringer	14
6 Etniske minoriteter i arbeidslivets randsone	16
7 Rekruttering av utenlandsk kompetanse til norsk industri	18
8 Framtidas kompetansebehov	20
9 Oppsummering og videre utfordringer	22
Referanser	28



# Forord

Høsten 2006 tok Kunnskapsdepartementet initiativ til en seminarrekke med tittelen Kompetanse for kunnskapsnasjonen. Formålet med seminarrekka var ifølge utlysningsteksten for oppdraget:

- å styrke kunnskapsgrunnlaget for den videre utviklingen av kompetansepolitikken,
- bidra til å identifisere mulige innsatsområder og tiltak i kompetansepolitikken,
- skape en forskningsstøttet møteplass mellom relevante aktører fra ulike sektorer, og
- bidra til økt oppmerksomhet og en mer informert debatt om utviklingen av Norge som kunnskapsnasjon.

Forskningsinstituttene Fafo og NIFU STEP ble tildeelt oppdraget med å arrangere seminarene. I løpet av 2007 ble det arrangert seks frokostseminarer. Seminarrekka ble avsluttet med et halvdags seminar om framtidens kompetansebehov i februar 2008. Målgruppa for seminarene var forskningsmiljøer og andre relevante fagmiljøer, departementer og deres underliggende enheter, utdanningssystemet, partene i arbeidslivet, samt andre aktuelle aktører fra utdanning og næringsliv.

Mai 2008

Anna Hagen, Fafo og Aris Kaloudis, NIFU STEP

I dette notatet oppsummeres noen hovedpunkter fra de sju seminarene. På bakgrunn av dette skisserer vi avslutningsvis hva vi mener framstår som viktige kompetansepolitiske utfordringer i 2008 og i årene framover.

Målgruppa for notatet er i første rekke deltakere og innledere på seminarene, men vi håper at notatet også kan ha interesse for andre som arbeider med kompetansepolitiske problemstillinger og forskning med relevans for utforming av kompetansepolitikken.

Vi vil takke Kunnskapsdepartementet for at de tok initiativ til en seminarrekke på dette feltet. For Fafo og NIFU STEP har dette vært et annerledes og spennende oppdrag. Videre vil vi takke innlederne for deres bidrag, og seminardeltakerne for deres interesse, oppmerksomhet og bidrag til debatten. Seminarrekka er avsluttet, men vi håper at seminarene har gitt inspirasjon og bidratt til et kunnskapsmessig grunnlag til debatten og til den videre utviklingen av kompetansepolitikken i Norge.

# 1 Bakgrunn

I utlysningsteksten fra Kunnskapsdepartementet gis det en beskrivelse av hva som fra regjeringens og departementets side anses å være overordnede tema og aktuelle utfordringer i kompetansepolitikken. Av dette framgår også bakgrunnen for at Kunnskapsdepartementet tok initiativ til en seminarrekke om kompetansepolitikken:

«Regjeringen har som mål å styrke og fornye velferdssamfunnet og styrke Norge som kunnskapsnasjon. Norge skal bli en av de ledende, innovative dynamiske og kunnskapsbaserte økonomier i verden innenfor de områder hvor vi har fortrinn.

Regjeringens politikk har som utgangspunkt at den menneskelige kapitalen utgjør over 80% av nasjonalformuen. Når verdien av denne kapitalen er så høy, vil selv små forbedringer i forvaltningen av denne kapitalen gi høy avkastning målt i kroneverdi. En økning i avkastningen på den menneskelige kapitalen med 2% per år vil øke nasjonalformuen med 23 000 milliarder, ifølge beregninger fra SSB.

Det overordnede målet for kompetansepolitikken er å bidra til at den menneskelige kapitalen forvaltes best mulig. Det er særlig vår evne til å omsette kompetanse til verdiskapende arbeid som skaper høy avkastning på denne kapitalen.

Kompetanse er kunnskaper, ferdigheter og holdninger som *anvendes* for å løse oppgaver eller utfordringer. Sammenliknet med utdanningspolitikken for øvrig særpreges kompetansepolitikken av et tydeligere anvendelses- og arbeidslivsperspektiv. Kompetansepolitikk defineres som den samlede politikk som påvirker både *utvikling* og *anvendelse* av kompetanse, i utdanningssystemet, arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.

En av de store utfordringene de kommende årene i forhold til å utvikle et mer kunnskapsbasert arbeidsliv ser ut til å være knapphet på kompetent arbeidskraft, kombinert med et stort antall mennesker utenfor arbeidsmarkedet. Kompetansepolitikken bidrag til utviklingen av velferdssamfunnet er blant annet knyttet til to utfordringer:

- *Å skape et mer inkluderende kunnskapsamfunn med bedre utnyttelse av arbeidskraftreservene*

Over 700 000 i yrkesaktiv alder er utenfor arbeidsmarkedet – dette er sløsing med menneskelige ressurser. Omstilling og økende kompetansekrav i arbeidslivet kan medføre økt utstøting av grupper med svak eller utdatert kompetanse. God forvaltning av de menneskelige ressursene innebærer å sørge for at flest mulig har kompetansemessige forutsetninger for å delta i arbeidsmarkedet. Kompetansepolitikken skal motvirke utstøting ved å sørge for at flest mulig får muligheten til å skaffe seg en solid basiskompetanse som grunnlag for læring hele livet, og ved å sørge for at både formell kompetanse og realkompetanse anerkjennes på en slik måte at den kan omsettes på arbeidsmarkedet.

- *Å utvikle et mer kunnskapsbasert, læringsorientert og innovativt arbeidsliv*

For å sikre arbeidslivet tilgang på høy og relevant kompetanse bør det over tid være tilstrekkelig samsvare mellom ungdoms utdanningsvalg og kompetansebehovene i arbeidslivet. Utdanningene bør gi godt grunnlag for yrkesutøvelse, mobilitet og læring gjennom hele yrkeskarrieren. Samtidig bør virksomhetene ha rammevilkår som gir insentiver til å investere i videreutviklingen av kompetansen hos egne ansatte og til å utnytte eksisterende kunnskap og kompetanse best mulig. Kompetan-

sepolitikken skal sørge for bedre samsvar mellom produksjon av kompetanse og arbeidslivets behov, mer sømløse overganger mellom utdanning og arbeid, og bedre rammevilkår for å utvikle et lærende arbeidsliv. Det er et mål å utvikle rammebetingelser som sørger for høye investeringer i kunnskap og kompetanse, og bedre flyt og utnyttelse av kunnskap og kompetanse innen bedrifter, mellom bedrifter, og mellom arbeidsliv, utdanning og forskning.

Seminarene skal bidra til å belyse status og utfordringer innenfor disse overordnede utfordringene, og bidra til et bedre grunnlag for å identifisere og foreslå innsatsområder og tiltak i kompetansepolitikken. Seminarrekken skal bidra til å undersøke tilstanden i norsk utdanning, arbeidsliv og politikk i et komparativt perspektiv.»

Statssekretær *Per Botolf Maurseth* åpnet seminarrekka med en innledning på det første seminaret, som ble avholdt i Fafos lokaler i Borggata i Oslo i januar 2007. Maurseth viste blant annet til at utdanningsnivået

i den norske befolkningen ikke er så høyt som man tidligere har trodd, sammenliknet med andre land. Dette har sammenheng med at de norske definisjonene av befolkningens utdanningsnivå inntil nylig ikke var i samsvar med de nåværende internasjonale retningslinjene. Tar man hensyn til dette, ligger ikke Norge lenger på topp blant landene i verden med høyest utdanningsnivå, men nærmer seg gjennomsnittet i OECD-landene.

Maurseth pekte videre på eldrebølgen og aldringen av arbeidsstyrken fram mot år 2030 som en av de viktigste kompetansepolitiske utfordringene i Norge. Manglende basiskompetanse i en stor del av befolkningen, svake resultater i internasjonale undersøkelser av læringsutbytte samt rekrutteringsproblemer til mange utdanninger, var andre utfordringer som ble trukket fram i statssekretærens innledning.

Statssekretæren avrundet innlegget med at det i tida framover er behov for å bevare og videreutvikle den norske modellen, med stor grad av likhet og et høyt velferdsnivå kombinert med god internasjonal konkurransevne.

## 2 Kunnskapssamfunnet tar form – endring og likhet

I ett av seminarene ble søkelyset rettet mot eksplosjonen i antall studenter ved universiteter og høyskoler de siste tiårene. Hva er utdanningsekspløsjonens viktigste drivkrefter, på hvilken måte har arbeidslivet absorbert de store kullene med nyutdannede, og hvordan vil arbeidsstyrkens utdanningsprofil være ti år frem i tid? Utdanningsekspløsjonen har også konsekvenser for den norske samfunnsmodellen. Er det markerte forskjeller i arbeidsmarkedstilpasning og -utbytte mellom ulike utdanningsgrupper, eller etter kjønn og etnisk/sosial bakgrunn?

*Petter Aasen*, tidligere direktør ved NIFU STEP og i dag rektor ved Høgskolen i Vestfold, innledet seminaret med følgende definisjon av *kunnskapssamfunnet*: en radikal økning i befolkningens utdanningsnivå, økt fokusering på investeringer i kompetanse, mer oppmerksomhet omkring læring og innovasjon i arbeidslivet kombinert med raske, IKT-baserte teknologiske endringer og globalisering. Med *globalisering* forstås overgangen fra nasjonal til global økonomi gjennom økt internasjonal handel med varer og tjenester, økte kapitalinvesteringer, økt teknologi- og kunnskapsspredning samt en merkbar økning i internasjonale mobilitetsstrømmer, særlig av høyt utdannende. *Kunnskapsarbeideren* har kompetanse som sin viktigste konkurransefaktor, læring som sin viktigste utviklingskraft og nettverk som gir mobilitet og fleksibilitet på arbeidsmarkedet.

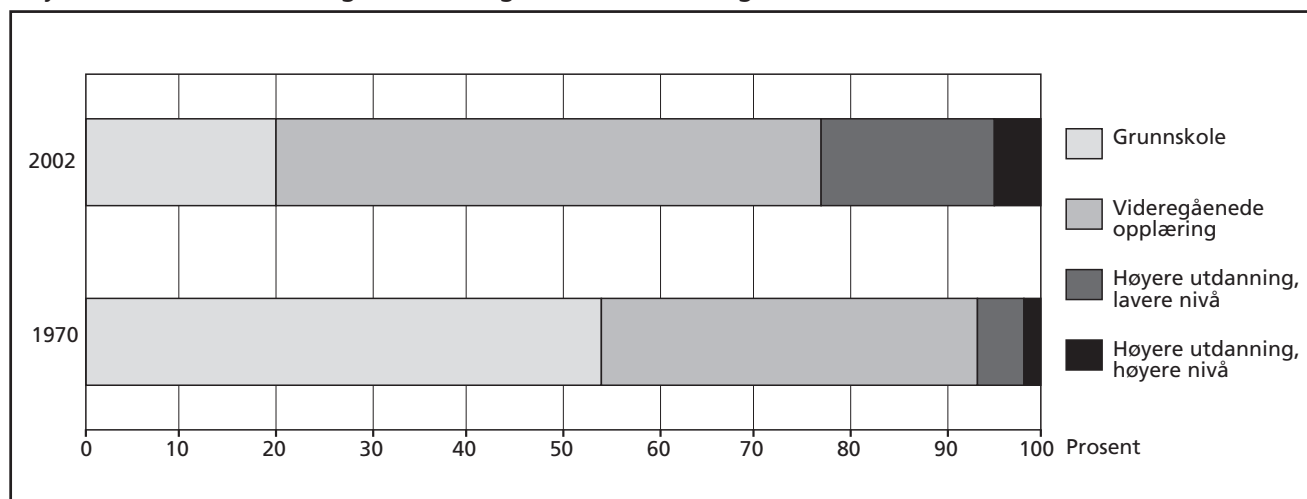
*Jens Grøgaard*, seniorforsker ved NIFU STEP og Høgskolen i Vestfold, og *Liv Anne Støren*, forsker 1 ved NIFU STEP, reflekterte over de viktigste drivkreftene bak den svært sterke veksten i høyere utdanning og dens konsekvenser for det norske samfunnet.

Den norske befolkningens *utdanningsprofil* har endret seg radikalt de siste tretti årene (se figuren). Før 1970 var det en kraftig vekst ved universitetene. Denne veksten startet så smått i andre halvdel av 1950-årene, deretter økte studenttallet svært raskt. I 1960 fantes det cirka 10 000 studenter, allerede fem år senere var tallet fordoblet, i 1970 passerte student-

tallet 30 000, og i 1975 var det 40 000 studenter her i landet. Det skjedde med andre ord en firedobling i antall studenter på bare 15 år. Etter opprettelsen av høyskolene i 1970 skjedde det meste av veksten der, mens studenttallet stagnerte ved universitetene. Mot slutten av 1980-tallet kom det en ny vekstbølge ved universitetene, og studenttallet ble nok en gang fordoblet på noen få år. Deretter har tallet stabilisert seg på cirka 80 000. Ved høyskolene har det vært en økning i hele perioden, men i de siste årene har det skjedd en utflating av veksten også der.

Gjennom hele perioden med vekst i høyere utdanning har det vært reist spørsmål om «overkvalifisering», at arbeidsmarkedet snart ville være mettet med akademikere. Det har ikke gått slik. For det første økte andelen sysselsatte med økende utdanningsnivå fra fylte 25 år i nesten hele perioden 1970–2006. For det andre er andelen sysselsatte noe høyere blant menn enn blant kvinner, uansett utdanningsnivå og alder, men i Norge er disse kjønnsforskjellene ganske små. For det tredje, høyutdanningsgruppene entrere arbeidsmarkedet på et senere tidspunkt enn grupper med lavere utdanningsnivå, men de har en høy sysselsettingsandel gjennom hele yrkeskarrieren samt en meget sterk overrepresentasjon av sysselsatte etter fylte 50–55 år. Vi kan altså konkludere med at arbeidsmarkedet ikke bare har absorbert utdanningsekspløsjonen, men at det også har absorbert denne eksplosjonen på en måte som gir de høytutdannede mulighet til å utnytte den kompetansen de har skaffet seg. Hvordan kan vi forklare dette?

Høyeste fullførte utdanning i befolkningen 16+ år i 1970 og 2002. Prosent.



Kilde: Barth, Erling, Marianne Røed, Pål Schøne og Hege Torp (2004), *Arbeidsmarkedet for akademikere*. Rapport 2004:9. Oslo: ISF

1. *Velferdsstatens utvikling*: Offentlig sektor har fanget opp store andeler av kandidatene fra høyere utdanning til de jobbene vi gjerne omtaler som «velferdsstatens yrker».

2. *Fremveksten av serviceklassen*: Utdanningsveksten er uløselig knyttet til fremveksten av en ny middelklasse, serviceklassen. Den består av ansatte i offentlig tjeneste, ansatte i private tjenester – særlig forretningsmessig tjenesteyting, og ansatte i sosiale tjenester. Serviceklassen har vokst fra 8 prosent før 1950 til 14,5 prosent i 1960 og til 41 prosent i 2002/2003.

Liv Anne Støren diskuterte ulikheter i arbeidsmarkedet for høytutdannede. Hun pekte på at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn de senere årene er blitt nokså små i Norge, og de skyldes i hovedsak klare ulikheter i yrkesvalgsmønstre mellom de to kjønnene. Betydelige andeler av høytutdannede ikke-vestlige innvandrere opplever mistilpasning på arbeidsmarkedet. Botid i Norge, bekjentskaper og nettverk er noen av faktorene som kan forklare ulik sysselsettingsstatus blant innvandrere.

*Ole-Jacob Skodvin*, avdelingsdirektør i Kunnskapsdepartementet, understreket hvor viktig det er for kunnskapssamfunnets fortsatt positive utvikling at utdanningsinstitusjonene er lydhøre overfor arbeidsmarkedets behov og interesser og vice versa. Utdanningsystemet har også en meget viktig rolle som utjevner av sosiale og regionale forskjeller. Når det gjelder arbeidsstyrkens fremtidige utdanningsstruktur, viste Skodvin til beregninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og konkluderte med at det ikke er grunnlag for å forvente overproduksjon av høytutdannede i årene fremover. SSB forventer relativt god balanse i arbeidsmarkedet for de fleste typer høyere utdanning, men det forventes også en sterk vekst i etterspørselen etter helse- og sosialpersonell, samtidig som ufaglærte vil bli erstattet av utdannede. Departementets hovedbekymring er en fremtidig knapphet på arbeidskraft på grunn av «eldrebølgen» og av at ungdomskullene vil være små i forhold til samfunnsoppgavene.

### 3 Hvorfor investerer arbeidslivet i kompetanse?

Arbeidslivets investeringer i kompetanse er betydelige og øker over tid. Gir investeringene i kompetanse de forventede resultater? Er de lønnsomme for bedriftene og for arbeidstakerne? I hvilken grad er satsing på kompetanse i arbeidslivet avhengig av andre viktige deler av «kompetansesystemet» for å lykkes? For eksempel; er det slik at økt aktivitet og bedre kvalitet i det formelle utdanningssystemet på sikt vil redusere arbeidslivets behov for å investere i kompetanseutviklingstiltak?

*Pål Schøne*, seniorforsker ved Institutt for samfunnsforskning, innledet seminaret med et foredrag om omfang og utvikling av opplæringsaktiviteter i Norge basert på egen analyse av Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003. Undersøkelsen besto av svar fra 2300 ledere i bedrifter med mer enn ti ansatte. Den inkluderte bedrifter både fra privat og offentlig sektor. Schønes analyse viser at de fleste bedrifter i Norge gir formell opplæring til sine ansatte, kun drøyt 10 prosent av respondentene opplyser at de ikke investerer i opplæringstiltak i det hele tatt.

Siden kompetanse lett kan flyttes fra en bedrift til en annen gjennom arbeidsmobilitet, vil den samfunnsøkonomiske verdien av investeringer i opplærings-tiltak være høyere enn den bedriftsøkonomiske verdien, forutsatt at opplæringstiltak finansiert av bedriften ikke er så snevre og bedriftsspesifikke at de ikke kan anvendes utenfor bedriften. Schøne finner at opplæringen som gis i Norge, i hovedsak både er generell og overførbart til andre bedrifter. Det som også er interessant, er at bedrifter i privat sektor investerer nesten dobbelt så mye i opplæringsaktiviteter per ansatt som bedrifter i offentlig sektor (henholdsvis 6360 og 3610 kroner per ansatt per år), men private bedrifter rapporterer et noe lavere antall dager opplæring i gjennomsnitt per ansatt per år, og en lavere andel ansatte som får opplæring per år, enn bedrifter i offentlig sektor.

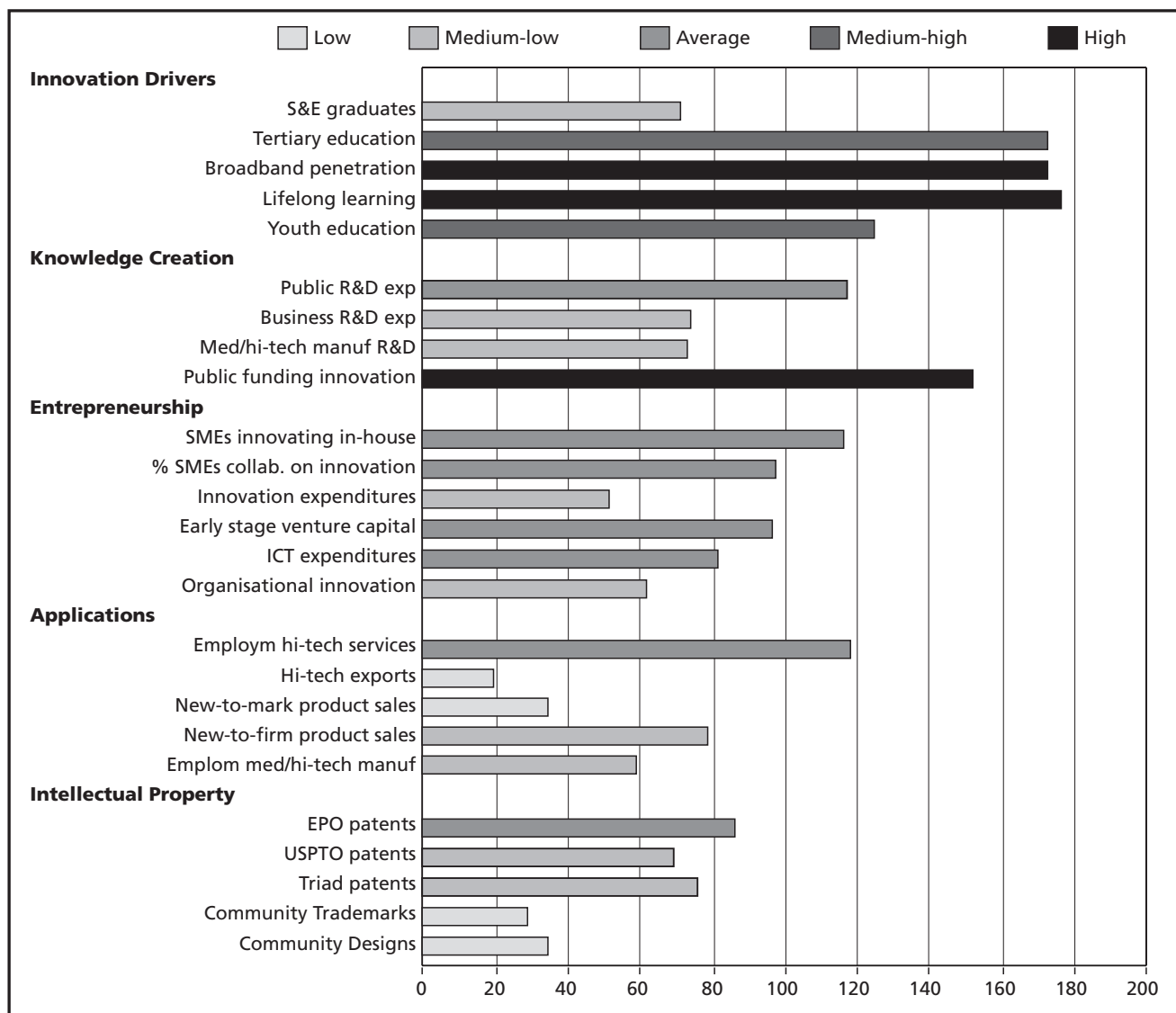
Bedrifter som har sterke fagorganisasjoner, og virksomheter hvor en stor andel av de ansatte benytter PC, gir opplæring til en større andel av sine ansatte

enn andre virksomheter. Også globaliserte virksomheter, i betydningen eksportintensive bedrifter, gir mer opplæring til sine ansatte enn andre bedrifter. De ansattes utdanningsnivå har helt klart betydning for investeringsnivået i bedriften; jo flere ansatte med høyere utdanning, desto større sannsynlighet er det for at bedriften investerer mer i opplæring. Schønes konklusjon er at siden lønnsstrukturen i Norge er så sammenpresset, er det forventet at det er mer lønnsomt for norske bedrifter å investere i opplæringsaktiviteter, enn bedrifter i land med større lønnsulikheter.

*Erik Døving*, førsteamanuensis ved Høgskolen i Oslo, foredro om hvor lønnsomme investeringer i kompetanse kan være. Døving viste til internasjonal og norsk litteratur som dokumenterer store effektiviseringsgevinster. Disse gevinstene kan knyttes direkte til systematiske uformelle og formelle lærings- og opplæringsprosesser i industrien og øvrig næringsliv. «Learning by doing» er stikkord her. Hovedkonklusjonen er at gevinstene fra opplæringsaktivitetene er betydelige både for bedriftene og for de ansatte, selv om de kan variere mellom bedrifter av ulik størrelse, typer arbeidstakere og bransjer. I likhet med Schøne mener Døving at staten bør støtte opplæringsaktiviteter for utsatte grupper og opplæringsaktiviteter som har generell verdi og anvendbarhet for store deler av arbeidslivet.

*Aris Kaloudis*, seniorforsker ved NIFU STEP, presenterte funn fra en litteraturgjennomgang vedrørende faktorer som fremmer eller hemmer kompetansein-

Norges skåre på 25 innovasjonsindikatorer relativt til EU25. 100 = EU25 gjennomsnitt.



Kilde: European Innovation Scoreboard 2006.

vesteringer i arbeidslivet. Kaloudis fokuserte spesielt på forholdet mellom kompetanseinvesteringer og innovasjonsaktiviteter i et land. Han dokumenterte at den norske befolkningen får mer opplæring enn befolkningen i EU25 (se indikator for «Lifelong learning»). Indikatoren måler andel av befolkningen som har fått alle typer kursing på jobb eller privat fire uker før arbeidsmarkedsundersøkelsen. Høy opplæringsaktivitet er også målt i de andre nordiske landene samt Storbritannia. I likhet med Schøne påpekte han at det høye kompetanseinvesteringsnivået i Norge kan forklares både på bakgrunn av forhold knyttet til organiseringen av arbeidsmarke-

det (sentraliserte forhandlinger samt sammenpresset lønnsstruktur) og på bakgrunn av det høye norske utdanningsnivået (se indikator «Youth education»). Men disse faktorene kan ikke forklare den høye opplæringsaktiviteten vi ser i Storbritannia. Kaloudis konkluderte med at de øvrige innovasjonsindikatorene i EIS-indikatorsettet (se figuren) ikke synes å reflektere godt nok omfanget av læring og nyskaping som finner sted i norsk økonomi. Han viste likevel til internasjonale studier som klart dokumenterer at det er en positiv sammenheng mellom forsknings- og innovasjonsaktivitet og kompetanseinvesteringer i mange land.

## 4 Karriereveiledning – hvordan sikre koordinering og kvalitet i tjenestene?

Karriereveiledning skal bidra til at utdannings- og arbeidssøkere treffer gode, informerte valg og til at utdanningssystemet og arbeidsmarkedet skal fungere best mulig. Kvaliteten på veiledningstjenestene i Norge har imidlertid vært kritisert i en årrekke. Utfordringer knyttet til høyt frafall i videregående opplæring og høyere utdanning samt mangel på visse typer kompetanse i arbeidslivet (særlig realfag) kan kanskje løses ved hjelp av bedre veiledningstjenester. Hvordan kan vi best samordne veiledningstjenestene i Norge for å øke deres kvalitet og relevans?

Professor *Tony Watts*<sup>1</sup> ble invitert for å belyse problemstillingen. Watts er en internasjonalt anerkjent ekspert på karriereveiledning med god kjennskap til norske veiledningstjenester. Innledningsvis nevnte Watts at veiledningstjenester er blitt et høyt prioritert tema i EU og OECD. En rekke oversikter over organiseringsformer av nasjonale veiledningstjenester er nå tilgjengelige i regi av OECD, Europakommisjonen og ILO (International Labour Organization).

Watts definerte veiledningstjenester som tjenester rettet inn mot alle individer som trenger rådgivning for å foreta valg knyttet til sin utdanning eller karriereutvikling. Tjenestene kan ta ulike former. Det kan dreie seg om person-til-person eller elektronisk informasjonsspredning, hjelp til selvevaluering, programmer og tiltak for arbeidssøking eller for å skifte jobb osv. Veiledningstjenestene kan innordnes under tre hovedkategorier av politiske mål: de som har som formål å øke kvaliteten og relevansen i utdanningen; de som har som formål å forbedre koblingen mellom etterspørsel og tilbud av arbeidskraft i arbeidsmarkedet; og de som har som formål å utjevne sosiale ulikheter og å fremme integreringen av vanskeligstilte grupper i samfunnet.

Innholdet i og vektleggingen av disse tre typer veiledningstjenester varierer en del mellom land, men en felles utfordring for alle er å oppnå en god balanse mellom og en god koordinering av disse. Watts' hovedargument er at alle nasjonale veiledningstjenester bør ses i sammenheng og koordineres nasjo-

nalt dersom man ønsker å ta perspektivet for livslang læring på alvor. En karriere er ikke lenger bare valgt en gang for alle, hevder Watts; den blir snarere formet gjennom de ulike valgene individene tar gjennom hele sitt liv. Derfor er disse tjenestene ikke ment bare for de få – enten disse er de få privilegerte eller de vanskeligstilte. De er for å hjelpe alle som skal foreta et valg i utdannings- eller karriereløpet.

Hovedutfordringen for det offentlige er dermed å sikre at veiledningstjenester kjenner de ulike læringsformer og kompetanseutviklingsmuligheter i det nasjonale systemet og sette dem i sammenheng når de adresserer de spesifikke behov de enkelte personene har.

Bedre koordinering av de ulike typer veiledningstjenestene krever god ledelse på tre ulike nivåer:

1. mellom departementene som deler ansvaret for karriereveiledningstjenester,
2. mellom ulike etater som yter profesjonelle veiledningstjenester,
3. mellom regjeringen, relevante etater og interesseorganisasjoner i næringslivet, fagforeninger, student- og foreldreorganisasjoner, regionale organisasjoner osv.

Watts foreslår etableringen av et uavhengig nasjonalt veiledningsforum som skal ha som formål å samle og etter hvert koordinere den nasjonale veiledningspolitikken gjennom deltakelsen fra alle disse aktørene.

Han viste spesielt til ulike OECD-studier som identifiserte behov for tre konkrete koordineringstiltak på nasjonalt nivå: a) utvikling av gode utdannings-, etterutdannings- og karriereutviklingsprogrammer for de som yter veiledningstjenester. Det er paradoksalt at det fortsatt er mangel på slike programmer i mange OECD-land, b) utvikling av kvalitetsstandarder for tjenestenes innhold (kvalitet på individuell hjelp) og tjenestenes organiseringsformer, c) utvikling av et felles målings- og overvåkingssystem for å fremskaffe mer systematiske data om hvilke tiltak som fungerer og hvorfor (effektmålinger).

*Gry Høeg Ulverud*, avdelingsdirektør i Kunnskapsdepartementet, oppsummerte den norske politikkutviklingen i perioden 2002–2007 på dette feltet og viste spesielt til St.meld nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen, som nettopp anlegger et perspektiv på at alle nasjonale veiledningstjenester for ulike alderstrinn og målgrupper må ses i sammenheng. Målet er å integrere veiledningstjenester i skolen, universitets- og høyskolesektoren, NAV,

voksenopplæring med mer. Ulverud nevnte to policy-tiltak som sentrale her: 1) implementering av regionale partnerskap og 2) utredning av nasjonalt senter/forum/organ.

I en rekke fylker er det nå opprettet partnerskap for karriereveiledning. Som et eksempel kan man nevne partnerskap i Rogaland fylke, der fylkeskommunen i samarbeid med NHO, LO, KS, NAV, Universitetet i Stavanger og privat opplæringskontor har satt søkelys på karriereveiledning i Rogaland. Fylkestinget har vedtatt å opprette tre karriereveiledningssentre i Rogaland. Målsettingen med sentrene er å styrke og heve kvaliteten på utdannings- og yrkesveiledningen i et livslangt perspektiv og skape bedre tilgang til denne tjenesten. Sentrene har tre hovedoppgaver: Tilbud om karriereveiledning for voksne, kompetanseheving og samordning av karriereveiledningstjenesten blant alle aktører som driver karriereveiledning og vurdering av rett til videregående opplæring og realkompetansevurdering.

<sup>1</sup> Tony Watts har skrevet en lang rekke bøker, rapporter og artikler om emnet, og har vært mye brukt av EU og OECD som ekspert og utreder. Blant annet ledet han teamet fra OECD som i 2002 skrev landrapporten om norske veiledningstjenester.

## 5 Den norske fagopplæringsmodellen – fortrinn og utfordringer

Tidligere var lærlingordningen i Norge i første rekke en rekrutteringsordning for arbeidslivet. Ordningen var svakt regulert og lite utbygd, og en tid trodde mange at ordningen kom til å forsvinne. Med Reform 94 ble lærlingordningen en integrert del av det offentlige utdanningssystemet. Hva var bakgrunnen for reformen, og hva kjennetegner den norske modellen for fag- og yrkesopplæring i dag? Hva er fortrinnene i denne modellen, og hvor ligger de største utfordringene framover?

Fafo-forsker, professor og tidligere utdanningsminister *Gudmund Hernes* innledet om bakgrunnen for og innholdet i Reform 94. Han beskrev innledningsvis hvordan reformen forente to store tradisjoner med lange historiske røtter. På den ene siden hadde man skoletradisjonen med sitt utspring fra middelalderens katedralskoler, og på den andre siden håndverkslaugenes tradisjon for opplæring av lærlinger i verkstedene.

Med Reform 94 fikk ungdom i Norge lovfestet rett til videregående opplæring. Et viktig grep for å få dette til var å integrere arbeidslivets lærlingordning i det offentlige utdanningssystemet. Hovedmodellen i yrkesfagene etter reformen ble den såkalte to pluss to-modellen, med to år i skole, fulgt av to år i lære. Tanken var at en bred basisopplæring i skolen de første to årene i videregående opplæring skulle gi de unge et godt grunnlag for å møte endrede krav i løpet av yrkeslivet. Hernes la vekt på at allmennfagene (nå kalt fellesfag) var etterspurt i arbeidslivet, og at disse fagene derfor måtte gis en større plass også i yrkesrettet opplæring. Behovet for faglig spesialisering og praktisk opplæring i yrket skulle være arbeidslivets ansvar i den siste delen av opplæringsløpet.

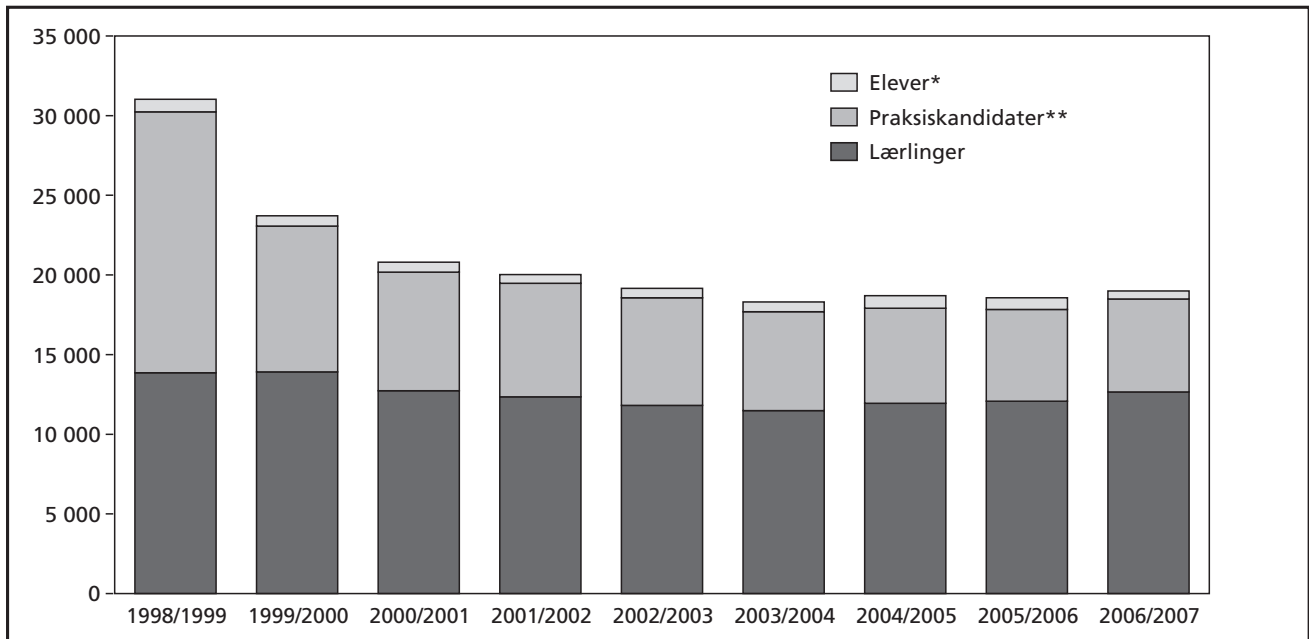
Et viktig bidrag til utviklingen av den nye fagopplæringsmodellen fra statens side var økte økonomiske insentiver i form av lærlingtilskudd til bedrifter som tok inn lærlinger. Økningen i lærlingtilskuddet var en medvirkende faktor til at bedriftene tok inn flere lærlinger, og de første årene etter innføringen

av Reform 94 så man en kraftig økning i antall nye lærekontrakter.

Hernes viste til at den norske fagopplæringsmodellen i dag er godt integrert som en viktig del av utdanningssystemet. Rundt halvparten av elevene som starter i videregående opplæring, begynner på et yrkesfaglig utdanningsprogram. Samtidig er det store utfordringer i fagopplæringen, ikke minst knyttet til økningen i frafallet i videregående opplæring. Frafallet er særlig stort innen noen av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Årsakene til at mange unge ikke fullfører videregående opplæring, er sammensatte, men det er godt dokumentert at svakt læringsutbytte fra grunnskolen er én viktig faktor. Hernes mente det er en myte at skolen er blitt for teoretisert, men understreket at det gjenstår mye når det gjelder pedagogisk utvikling og yrkesretting av allmennfagene.

*Dag Johnsen*, områdedirektør i Utdanningsdirektoratet, sa at samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene var godt i forbindelse med innføringen av Reform 94, men mente samtidig at trepartssamarbeidet i dag framstår som mer reelt. På nasjonalt nivå inviteres nå partene i arbeidslivet til å delta i utformingen av innholdet i opplæringen – også den delen av opplæringen som skjer i skolen. Også på regionalt nivå ser man en utvikling mot et tettere trepartssamarbeid, mente Johnsen. Han pekte videre på at mange unge i dag får innfridd sitt førstevalg. Vektleggingen av individuelle ønsker er imidlertid et tveegget sverd så lenge det ikke er samsvar mel-

## Avlagte fag- og svenneprøver.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

\* Elever som har avlagt fag- og svenneprøve etter fullført opplæring i skole.

\*\* Praksiskandidater er personer som går opp til fag- eller svenneprøve på grunnlag av allsidig praksis i faget.

lom ungdommens valg og arbeidslivets kapasitet til å ta imot lærlinger. Manglende samsvar mellom elevenes søkning, omfanget av læreplasser og arbeidslivets behov for kompetanse er i dag en viktig utfordring i fagopplæringen.

*Espen Lynghaug*, nestleder i Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), la vekt på at den norske to-pluss-to-modellen i hovedsak er en god modell. Samtidig understreket han at frafall i mange av yrkesfagene

i dag er en av hovedutfordringene i videregående opplæring. Ordningen med praksisbrev (kortere, praksisbaserte utdanningsløp) er derfor viktig å utvikle som et mulig alternativ for flere unge. Lynghaug nevnte også Kunnskapsløftets innføring av prosjekt til fordypning, med de mulighetene for fordypning og praksis i arbeidslivet dette faget gir allerede fra første år i videregående. Det nye faget byr på muligheter, men også på store utfordringer for det lokale samarbeidet mellom skole og arbeidsliv.

## 6 Etniske minoriteter i arbeidslivets randsone

Store grupper befinner seg i dag i det som kan karakteriseres som arbeidslivets randsone. Noen sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Andre beveger seg ut og inn av den delen av arbeidslivet som er dårlig lønnet, ustabil og lite regulert. Flyktninger og innvandrere er overrepresentert i disse gruppene. Hvordan kan kvalifisering bidra til en mer stabil arbeidsmarkedssituasjon for ikke-vestlige arbeidssøkere? Hvordan kan bedriftenes arbeidskraftstrategier påvirkes gjennom ulike typer tiltak? Hvilke tiltak virker, hvilke virker ikke, og hvorfor?

Forsker *Jon Rogstad* ved Institutt for samfunnsforskning og Universitetet i Oslo holdt en innledning med tittelen «Vennligst vent, du rykker stadig fram til start».<sup>1</sup> Rogstad oppfordrer til økt bevissthet og presisjon i bruken av integrasjonsbegrepet. Begrepet økonomisk integrasjon kan i snever forstand knyttes til den posisjonen en person har i et økonomisk system. Legger man en videre definisjon til grunn, vil man ikke bare være opptatt av hvilken formell posisjon en person har, men også rette oppmerksomheten mot i hvilken grad vedkommende opplever å få tatt i bruk sine personlige egenskaper og ferdigheter i denne posisjonen.

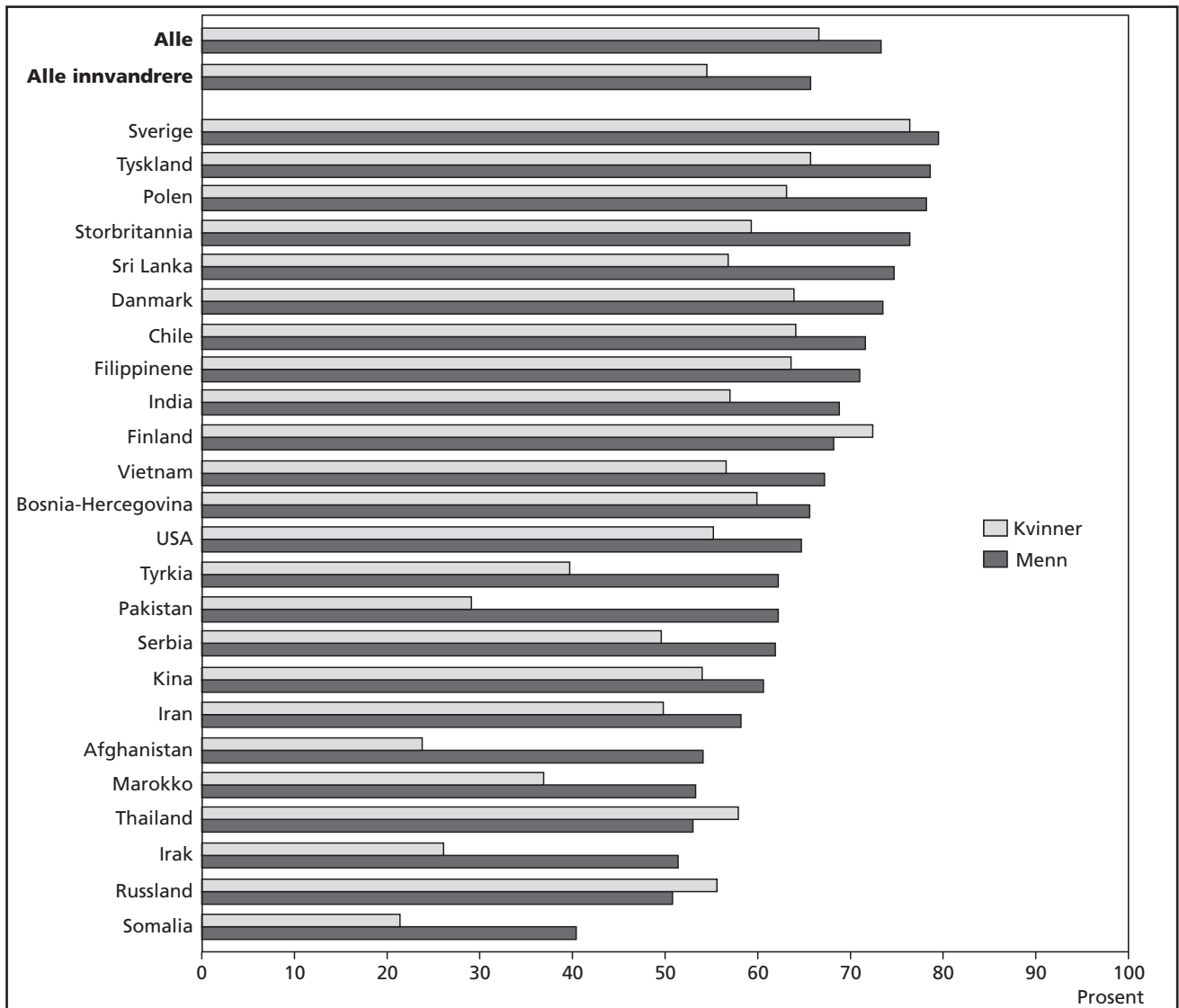
Rogstad peker på at den enkelte arbeidstakers forsøk på og ønsker om å ta i bruk egen kompetanse, ikke er tilstrekkelig for å sikre mobilitet i arbeidslivet. Arbeidsgivere må også oppfatte minoriteters kompetanse som en viktig del av foretakets kompetanse og iverksette tiltak for å synliggjøre denne kompetansen.

Tittelen «Vennligst vent, du rykker stadig fram til start» henspeiler på funn fra en empirisk studie av et karrierkurs for arbeidstakere med minoritetsbakgrunn. Gjennom karrierkurset åpnes mulighetene for intern mobilitet i foretaket. Samtidig er tiltaket et signal om at ledelsen i dette foretaket ønsker å satse på økt mangfold. Det er imidlertid bare en liten andel av deltakerne som får tilbud om ny jobb etter kurset. De fleste vil derfor oppleve å måtte gå «tilbake til start».

Utgangspunktet for Fafo-forsker *Anne-Britt Djuves* innledning var en rapport som går nærmere inn på erfaringer med bruk av praksisplass som arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere.<sup>2</sup> Hensikten med praksisplass er at deltakerne skal få prøvd ut sine muligheter på arbeidsmarkedet og få bedre muligheter til å komme i arbeid eller utdanning. I rapporten stilles blant annet spørsmål om hva som skal til for at praksisplassen skal føre til ordinær ansettelse. Undersøkelsen tyder på at forutsetningene for at praksisplass skal ha effekt er best når tiltaket inngår som en del av et helhetlig, individuelt tilpasset kvalifiseringsløp med tett oppfølging. Personer som mangler relevante kvalifikasjoner for norsk arbeidsliv, må gis muligheter for kvalifisering og tilrettelegging for videre mobilitet i arbeidslivet. Om disse forutsetningene ikke er til stede, vil bruk av praksisplass kunne føre til fortrenkning av annen arbeidskraft, i tillegg til at virksomhetene får finansiert opplæring som de ellers måtte ha betalt selv. I rapporten peker Djuve på at bruken av praksisplass som tiltak praktiseres svært ulikt. I mange tilfeller er opplæringen som gis svært kortvarig, og mange av virksomhetene etterspør mer oppfølging fra NAV Arbeid.

*Steinar Danielsen* er leder ved NAV Intro. Han la i sin kommentar vekt på at man fra NAV sin side har gode erfaringer med bruk av praksisplass for ikke-vestlige innvandrere. Skepsis og diskriminering fra arbeidsgivers side er ifølge Danielsen en viktig årsak til at ikke-vestlige innvandrere ofte har problemer

Sysselsatte, etter landbakgrunn. 4. kvartal 2006. I prosent av personer 15-74 år i alt.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

med å komme inn på arbeidsmarkedet. Praksis plass har i mange tilfeller vist seg å fungere som en dør-

åpner, ved at innvandrerne gis en mulighet til å vise hva de faktisk kan.

<sup>1</sup> Jon Rogstad og Julia Orupabo (2007), "Vennligst vent, du rykker stadig fram til start". *Søkelys på arbeidslivet 1/2007*, årgang 24, 33–42.

<sup>2</sup> Anne Britt Djuve (2007), "Vi får jo to ekstra hender". *Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 2007:26.

# 7 Rekruttering av utenlandsk kompetanse til norsk industri

Til tross for økt arbeidsinnvandring inn til Norge, er behovet for arbeidskraft og kompetanse langt fra dekket. Norsk industri har i dag et stort behov for kvalifisert arbeidskraft på en rekke områder. Byggebransjen, industrien og offshoresektoren slåss om kompetansen, og for mange bedrifter er rekruttering av utenlandsk kompetanse en aktuell strategi. Erkjennelsen av at kampen om kompetansen er et globalt spørsmål, gjør det nødvendig å se kompetansepolitikken i et større perspektiv.

Fafo-forsker *Åsmund Arup Seip* baserte sin innledning på en rapport om bruk av utenlandsk arbeidskraft i norsk industri.<sup>1</sup> Rapporten presenterer funn fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført i november 2006 blant norske industribedrifter. Undersøkelsen bekrefter at norske industribedrifter i dag opplever det norske arbeidsmarkedet som svært stramt. Over halvparten av bedriftene opplever at det er vanskelig å rekruttere produksjonsarbeidere/operatører og ingeniører. Nær én av fem bedrifter bruker eller har brukt utenlandske arbeidstakere fra de nye EU-landene i løpet av det siste året. Utenlandske arbeidstakere utgjør i dag mellom sju og ni prosent av alle ansatte i Norsk Industris medlemsbedrifter.

I den økende bruken av utenlandsk arbeidskraft ligger betydelige politiske utfordringer: Hvordan skal Norge delta i den globale kampen om kompetansen? Kan dette skje uten å tappe kompetanse fra land som selv trenger sosial og økonomisk utvikling? Reiser en aktiv rekrutteringspolitikk etiske og politiske problemstillinger som legger begrensninger på kampen om kompetansen? Hvordan skal bedriftene og partene i arbeidslivet bidra til å integrere arbeidsvandrerne og sikre lønns- og arbeidsvilkår?

For å illustrere ulike nasjonale strategier i den globale kampen om kompetanse, presenterer Seip tre ulike modeller:

## 1 Midlertidig markedsbasert arbeidsvandring

Mange stater velger å la store deler av landets produksjon utføres av arbeidsvandrere med midlertidig opphold. Mottakerlandene utnytter alle fordeler med arbeidsvandring, men betaler ikke mer enn markedspris for arbeidskraften, og de utenlandske arbeidstakerne har begrensede sosiale og politiske rettigheter. Oljerike stater i Gulfen, Singapore og Hong Kong er aktuelle eksempler.

## 2 En aktiv kompetansestrategi

En del land har utformet en innvandringspolitikk med sikte på å rekruttere spesialister og særlig kompetent arbeidskraft. Land som Canada, Australia og USA har i lang tid arbeidet aktivt for å tiltrekke seg utenlandsk kompetanse. En aktiv kompetansestrategi setter arbeidsvandrere med spesialistkompetanse og faglært arbeidskraft i en særstilling når det gjelder innvandring, for eksempel gjennom spesielle rekrutteringsprogrammer eller kvoteordninger.

## 3 Global kompetansebygging

En mulig modell er å forsøke å kombinere rekruttering av kompetanse fra utlandet med særskilte utdanningstiltak i avsenderlandene. Denne strategien kan kalles global kompetansebygging, der målet er å heve det globale tilfanget av kompetanse, og dermed bidra til utvikling også i avsenderlandet. Et utdanningspolitisk samarbeid kan drives på bedrifts- eller bransjenivå, på nasjonalt eller europeisk nivå, eller gjennom videre internasjonalt samarbeid, for eksempel gjennom FNs organer.

## Nasjonale strategier i kampen om kompetanse.

		Særskilte utdanningstiltak i avsenderland	
		Ja	Nei
Særskilt rekruttering av utdanningsgrupper	Ja	Modell 3: Global kompetansebygging	Modell 2: Aktiv kompetansestrategi
	Nei	«Ren bistand»	Utenfor den globale jakten på kompetanse

Kilde: Seip (2007)

*Stein Lier-Hansen*, administrerende direktør i Norsk Industri, la i sin kommentar vekt på at satsing på kompetanse og fleksibilitet i arbeidsmarkedet vil være en forutsetning for å bevare den norske modellen for velferd og samarbeid. Store deler av industrien er konjunkturavhengig, og for mange bedrifter vil adgangen til å ta inn utenlandsk arbeidskraft under en høykonjunktur være en forutsetning for å sikre stabilitet og arbeidsplasser for den ordinære arbeidsstokken. Dette krever et regel- og avtaleverk som gjør det mulig å integrere bruk av utenlandsk arbeidskraft innenfor den norske arbeidslivsmodellen. Det

er viktig å unngå et segregert arbeidsliv, understreket Lier-Hansen.

Som et konkret eksempel på hvordan norske bedrifter satses på kompetanse fra utlandet, presenterte prosjektleder *Siri Skaar* i Norges Rederiforbund et samarbeidsprosjekt mellom Norges Rederiforbund og Baltic State Technical University i St. Petersburg. Målet med prosjektet er å rekruttere ingeniører, i første rekke til norsk offshorevirksomhet. Samtidig tilføres de russiske samarbeidspartnerne norsk kompetanse og lærekrefter.

<sup>1</sup> Åsmund Arup Seip (2007) *Jakten på kompetanse. Bruk av utenlandsk arbeidskraft i norsk industri*. Fafo-rapport 2007:12.

## 8 Framtidas kompetansebehov

Utviklingen i kompetansen i den norske arbeidsstyrken fram mot år 2025 vil være preget av en kraftig vekst for sysselsatte med universitets- og høyskoleutdanning på lavere nivå. Arbeidstakere som ikke har utdanning ut over grunnskolenivå vil nærmest forsvinne ut av arbeidsmarkedet. Nye framskrivninger fra Statistisk sentralbyrå viser en fortsatt utdanningsmessig oppgradering i alle deler av arbeidsmarkedet.

Forsker *Nils Martin Stølen* fra SSB presenterte framskrivningsmodeller for arbeidsmarkedet fram mot år 2025. Modellene viser utviklingen av tilbud av og etterspørsel etter ulike typer kompetanse under bestemte forutsetninger.

På 2000-tallet har yrkesdeltakelsen vært rekordhøy, dels på grunn av høykonjunktur og dels på grunn av demografiske forhold. I årene fram mot 2025 forventes yrkesdeltakelsen å falle markert, på grunn av en mer normal konjunktursituasjon, flere eldre og lavere arbeidsinnvandring.

Alle modellene viser en tendens til at etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft øker, mens det blir stadig færre arbeidsplasser for grupper med lav formell utdanning. Det forventes en fortsatt nedgang i sysselsettingen i industrien og en fortsatt kraftig vekst i offentlig sektor. Aldringen i befolkningen bidrar til en kraftig økning i etterspørselen etter kvalifisert personell i pleie- og omsorgssektoren. Svikt i rekruttering til disse fagene blant ungdom forventes å føre til et klart underskudd av denne typen arbeidskraft.

Seniorrådgiver *Christine Norum* i KS spurte i sitt innlegg: Kan vi utdanne oss ut av problemene? Hun la vekt på at tiltakene for å møte framtidens kompetansebehov i kommunesektoren ikke bare kan handle om mer utdanning, men også om å se nærmere på hvilken kompetanse som kreves og på hvordan man kan få mer ut av den kompetansen som faktisk finnes. Aktuelle tiltak for å dekke arbeidskraftbehovet i sektoren handler blant annet om å få arbeidskraft

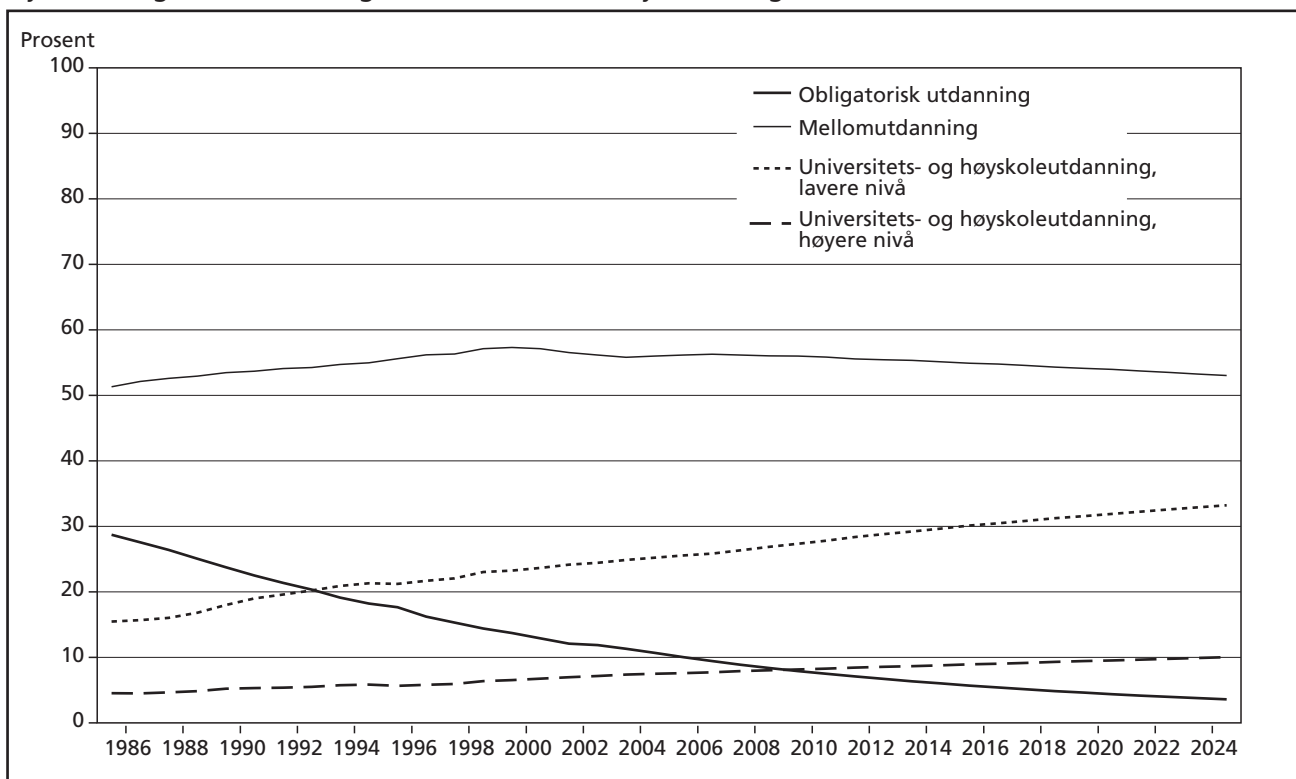
ten ut i arbeid tidligere, å redusere sykefraværet, å øke andelen som arbeider heltid og å tenke nytt om teknologiske løsninger som kan bidra til å redusere arbeidskraftbehovet, mente *Norum*.

Prosjektleder *Reinert A. Leirvik* fra NHO la vekt på de store rekrutteringsutfordringene innen realfag og Norges svake resultater i de internasjonale PISA-undersøkelsene. I lys av dette mener NHO blant annet at det er nødvendig å satse på økt faglig spesialisering for lærere og økonomiske virkemidler for realfaglærere i skolen. *Leirvik* pekte også på betydningen av å videreutvikle samarbeidet mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv.

*Ragnar Gregersen* fra LO-forbundet EL & IT tok utgangspunkt i den norske kompetansereformen og målet om å gjøre livslang læring mulig for alle. Han pekte på at dette målet så langt ikke er nådd. Spørsmålet om hvem som skal finansiere utdanning som går ut over virksomhetens behov er fremdeles uløst, og det er et stort behov for personer som kan være pådrivere og drive motivasjonsarbeid for etter- og videreutdanning i virksomhetene.

*Inge Eidsvåg*, forfatter og lektor ved Nansenskolen, avsluttet seminarrekka med et kåseri med tittelen: «Fra pliktsamfunn til mulighetstorg. Om valgets fryd og valgets kval». Dagens unge i Norge er «mulighetstorgets barn», sa *Eidsvåg*. For dem ligger alle muligheter åpne, med gratis videregående skole, og deretter muligheten til å studere ved høyskoler og universitet. Utdanning er blitt inngangsbilletten til

## Syssetting etter utdanningsnivå, andel av total syssetting.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, foreløpige resultater av framskrivningsmodeller

arbeidslivet, og det gjelder å velge riktig. Men det er en frihet vi ikke lenger har: friheten til *ikke* å velge. Og om mulighetstorget gjør at de unge fylles med fryd, så fylles de også med angst. For de som ikke lykkes og som ikke lever opp til forventningene, opplever i dag i langt større grad enn tidligere at de blir stående alene med ansvaret, uten å kunne skylde på andre enn seg selv.

Når de unge i dag står overfor valg av utdanning, er det ifølge Eidsvåg tre spørsmål som må stilles – med stigende viktighetsgrad:

- Hvilke yrker vil samfunnet etterspørre i åra framover?
- Hva er mine interesser og evner?
- Hvor er det jeg kan gjøre mest nytte for meg – for mennesker som lever i dag, for miljøet og for de som kommer etter oss?

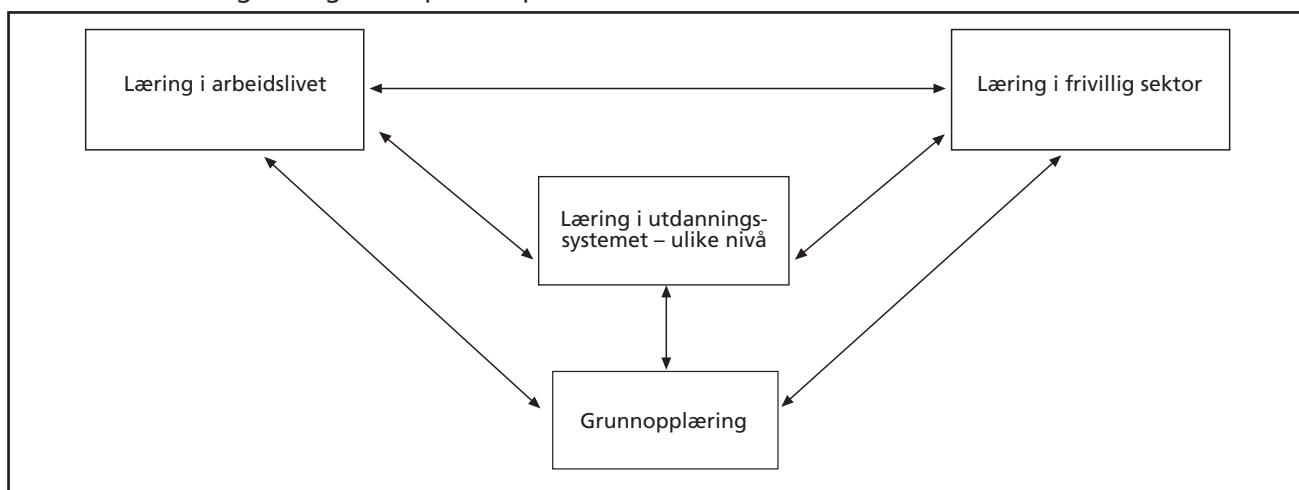
## 9 Oppsummering og videre utfordringer

Innledningsvis i dette notatet gjenga vi Kunnskapsdepartementets begrunnelse og bakgrunn for å initiere en seminarrekke om kompetansepolitikk. I de påfølgende kapitlene har vi gjengitt hovedpunkter i innledernes presentasjoner og kommentarer i de sju seminarene som ble gjennomført i perioden januar 2007–februar 2008. Her vil vi oppsummere noen hovedpunkter fra seminarene og på bakgrunn av disse skissere hva vi mener framstår som viktige kompetansepolitiske utfordringer framover. I denne diskusjonen vil vi også trekke på annet relevant forsknings- og utredningsarbeid.

Kompetanse kan defineres som kunnskaper, ferdigheter og holdninger som anvendes for å løse oppgaver eller utfordringer. Innledningsvis ble kompetansepolitikk definert som den samlede politikk som påvirker både utvikling og anvendelse av kompetanse i utdanningssystemet, i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Det innebærer at kompetansepolitikken omfatter læring på ulike arenaer og ulike nivå. De kompetansepolitiske utfordringene handler

om å utvikle rammebetingelser for læring på ulike arenaer, men i stor grad også om å legge til rette for bedre samspill og mer helhetlige læringsprosesser *på tvers* av utdanningsnivåer og læringsarenaer. Figuren under kan være en illustrasjon på vår forståelse av kompetansepolitikken område og en bakgrunn for den videre diskusjonen av kompetansepolitiske utfordringer.

Arenaer for livslang læring – kompetansepolitikken område.\*



\* Figuren er en tilpasning av figur 16:2 i NOU 2003:16

### Fortrinn i den norske modellen

Gjennom flere av seminarene er det pekt på at Norge har gode forutsetninger for å bli en ledende kunnskaps- og kompetansenasjon. Et godt utbygd utdanningssystem og god studiefinansiering har bidratt til

en betydelig økning i det norske utdanningsnivået i løpet av de siste 25 årene. Selv om nye nivådefinisjoner i utdanningsstatistikken viser at Norge ikke ligger fullt så godt an som man tidligere har trodd, så er

utdanningsnivået i Norge fremdeles på et høyt nivå i internasjonal sammenheng.

Ungdom i Norge fikk lovfestet rett til videregående opplæring med Reform 94, og nesten alle unge begynner i dag i videregående skole rett etter ungdomsskolen. Dette hadde ikke vært mulig uten at arbeidslivet hadde påtatt seg en stor del av ansvaret for videregående opplæring gjennom lærlingordningen. Et sterkt engasjement for ordningen blant partene i arbeidslivet og en forbedring av økonomiske og organisatoriske vilkår for bedrifter som tar inn lærlinger, har vært viktige kompetansepoltiske virkemidler for utviklingen av den norske modellen for fag- og yrkesopplæring.

Det har vært en sterk økning i andelen av befolkningen som tar høyere utdanning i løpet av de siste tiårene. Utviklingen har ført til at det har vært stilt spørsmål ved om man ville oppleve et overskudd av akademikere (Grøgaard og Aamodt 2006). Det har imidlertid vist seg at arbeidslivets etterspørsel etter arbeidstakere med høy utdanning har økt i takt med tilbudet. Dette har trolig sammenheng med at den norske modellen har trekk som gjør det lønnsomt både for enkeltpersoner og for virksomheter å satse på utdanning. Norge har en åpen økonomi med koordinert lønnsdannelse og små lønnsforskjeller. Små lønnsforskjeller gjør at de relative kostnadene for arbeidsgivere ved å ansette folk med høy utdanning blir lavere. Det blir også mer lønnsomt for virksomhetene å satse på videre kompetanseutvikling for de ansatte, samtidig som arbeidsgivers insentiver til å investere i generell kompetanse som er overførbar til andre bedrifter, er høyere (Schøne 2001). For den enkelte gjør små lønnsforskjeller det i utgangspunktet mindre attraktivt å satse på utdanning. Gratis utdanning og god studiefinansiering reduserer imidlertid kostnader og risiko for den enkelte og virker positivt på tilbudet av høyt utdannet arbeidskraft (Barth 2005).

Tilgangen på høyt utdannet arbeidskraft bestemmes ikke bare av hvor mange som tar utdanning, men

dessuten av i hvilken grad denne kompetansen også tilbys på arbeidsmarkedet. Velferdsordninger som gjør det mulig å kombinere jobb med familie og omsorgsforpliktelser bidrar til høyere yrkesaktivitet for kvinner, og dermed også til et bedre tilbud av høyt utdannet arbeidskraft. Et sosialt sikkerhetsnett gjør det mindre risikabelt å bytte jobb, og partssamarbeidet på virksomhetsnivå bidrar til kommunikasjon og samarbeid om teknologiutvikling og omstillinger i arbeidslivet. Alt i alt er det derfor mange trekk ved den norske modellen som støtter opp om utviklingen av et kunnskapsbasert og dynamisk arbeidsliv (Hagen og Skule 2007).

## Utfordringer for kompetansepoltikken

Samtidig som Norge har gode forutsetninger for å bli en ledende kompetansenasjon, så står staten og partene i arbeidslivet overfor en rekke utfordringer. En hovedutfordring er å legge til rette for utviklingen av et stadig mer kunnskapsbasert og dynamisk arbeidsliv, uten at dette fører til at store grupper støttes ut av eller holdes utenfor både utdanningssystem og arbeidsliv.

## Frafall i videregående opplæring

Problemet med frafall og lav gjennomstrømming er en stor utfordring i videregående opplæring, og problemet er særlig stort innen deler av yrkesfagene. Tall fra SSB viser at av de som begynte i videregående opplæring i årene 1997–1999, fullførte rundt tre av fire elever på allmennfaglige studieretninger på normert tid. For elevene på yrkesfaglige studieretninger var det bare 40 prosent som fullførte på normert tid, mens rundt 60 prosent hadde gjennomført etter fem år (Utdanningsspeilet 2006). Ungdom som ikke

fullfører videregående opplæring, klarer seg dårligere på arbeidsmarkedet og har høyere risiko for langvarig utstøting fra arbeidslivet (Raaum m.fl. 2005). Det er derfor av stor betydning å identifisere tiltak som kan motvirke denne tendensen.

Det er dokumentert at det er en klar sammenheng mellom karakterer i grunnskolen og valg, læring og frafall i videregående opplæring (Markussen m.fl. 2006). Svake grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen gjør at mange unge ikke har de nødvendige forutsetningene for å tilegne seg teoretiske fag i videregående skole, noe som kan føre til avbrudd i utdanningen. Dette betyr at noen av de viktigste tiltakene for å sikre økt gjennomføring i videregående opplæring må settes inn tidlig i opplæringen (Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007)).

I videregående opplæring er økt pedagogisk tilrettelegging og mer yrkesrettet undervisning i teoretiske fag mulige tiltak for bedre gjennomføring. Her er det behov for mer kunnskap om sammenhengen mellom ulike pedagogiske løsninger og gjennomføring i videregående opplæring.

Innføringen av prosjekt til fordypning gir økte muligheter for praksis i arbeidslivet, også i skoledelen av opplæringsløpet. Dette byr på muligheter, men også på utfordringer for det lokale samarbeidet mellom skole og arbeidsliv. I hvilken grad ulike samarbeidsmodeller og ulike former for veksling mellom teori og praksis har betydning for kompetanseoppnåelsen, er et annet viktig forskningsområde innen fag- og yrkesopplæringen<sup>1</sup>.

Et nytt trepartssamarbeid om kortere praksisbaserte utdanningsløp (praksisbrev) er ett av tiltakene som er under utprøving for å bedre gjennomføringen i fagopplæringen. Tiltaket er en videreføring og formalisering av den tidligere lære kandidatordningen, og er ett av forslagene fra en arbeidsgruppe som ble nedsatt av Kunnskapsdepartementet i 2006 for å vurdere til-

tak som kan bedre gjennomføringen i videregående opplæring. Et viktig spørsmål er hvordan denne kompetansen blir vurdert og mottatt i arbeidslivet.

Manglende samsvar mellom tilgangen på lærlingsplasser og ungdommens utdanningsvalg er en annen medvirkende årsak til forsinkelser og frafall. Dimensjoneringen av opplæringstilbudet i videregående opplæring er en avveining av hensynet til ungdommens ønsker, arbeidslivets behov for kompetanse og skolens fagtilbud. I tillegg er hensynet til bosetting i distriktene en faktor som har betydning for dimensjoneringen. Mangelen på samsvar mellom tilbud og etterspørsel kan ikke løses ved en ensidig påvirkning av arbeidslivet, men må også ses i sammenheng med hvilke forhold som påvirker unges utdanningsønsker.

Satsing på karriereveiledning er et viktig tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring. Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) *...og ingen sto igjen* påpeker at tilgangen til rådgivning i ungdomsskolen er for dårlig. OECD har kritisert det norske systemet for å legge for ensidig vekt på informasjon framfor veiledning, og mener at koordineringen mellom ulike aktører er for dårlig. GIVO-rapporten anbefaler å utvikle en bedre karriereveiledning ved å styrke veiledningen i skolen og etablere regionalt baserte karrieresentra/partnerskap over hele landet. Tanken er at karrieresentraene skal styrke og kvalifisere veiledningen i skolen, og at sentraene skal ha et direkte veiledningsansvar overfor personer som ikke befinner seg i utdanningssystemet. Det blir understreket at sentraene må være basert på et bredt samarbeid mellom og en bred innsats fra skolen, høyskolesystemet, NAV-etaten og det lokale næringslivet. Satsingen på karriereveiledning er viktig, ikke bare for å sikre økt gjennomføring i videregående opplæring, men også for å utvikle kompetanse som dekker arbeidslivets behov.

<sup>1</sup> Fafo gjennomfører i perioden 2007–2011 en evaluering av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen, med vekt på innføringen av prosjekt til fordypning.

## Store grupper utenfor arbeidslivet

Samtidig som det er stor mangel på arbeidskraft og kompetanse i deler av arbeidslivet, står store grupper i dag utenfor arbeidslivet. Mange av disse har lav formell kompetanse. Gjennom Kompetansereformen er det iverksatt en rekke tiltak for å styrke kompetansen i den voksne befolkningen. Voksne har fått lovfestet rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Det er imidlertid få voksne som benytter seg av disse mulighetene. Forklaringen på dette er sammensatt. Undersøkelser som er gjennomført av Vox tyder på at manglende kjennskap til voksnes rettigheter, men også manglende tilrettelegging fra kommunenes og fylkeskommunenes side, er sannsynlige forklaringer på lav deltakelse.

Flyktninger og innvandrere er overrepresentert i grupper som sliter med å komme seg inn på arbeidsmarkedet, eller som beveger seg ut og inn av den delen av arbeidslivet som er dårlig lønnet, ustabil og lite regulert.

Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* peker på at mange av de som i dag står utenfor arbeidslivet, er avhengig av hjelp både fra helsetjenesten, utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen. En god oppfølging av disse krever derfor samarbeid på tvers av etatsgrenser.

Djuve (2007) har undersøkt erfaringer med bruk av praksisplass som arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Også her understrekes behovet for en samordning av virkemidler. Forutsetningene for at praksisplassen skal føre til ordinær ansettelse er best når tiltaket inngår som en del av et helhetlig individuelt tilpasset kvalifiseringsløp med tett oppfølging.

I mai 2007 undertegnet Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og KS en avtale om styrket samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner. Formålet med denne avtalen er å få flere

personer i arbeid eller utdanning gjennom en mer effektiv samordning av virkemidlene hos arbeidsmarkeds- og utdanningsmyndighetene. I henhold til avtalen bør samarbeidet omfatte arbeidssøkere som har behov for hjelp både fra arbeidsmarkedsmyndighetene og fra utdanningsmyndighetene og/eller som har rettigheter etter opplæringsloven. Dette kan for eksempel være voksne arbeidssøkere som ikke har fullført videregående opplæring. Den sentrale samarbeidsavtalen skal nå evalueres. Evalueringen vil kunne gi verdifull kunnskap om i hvilken grad og under hvilke forhold denne typen samarbeid kan bidra til kompetanseutvikling og til at flere personer i utsatte grupper kommer i arbeid.

En helhetlig modell for livslang læring omfatter læring i frivillig sektor som et viktig supplement til den læringen som foregår i utdanningssystemet og i arbeidslivet. Denne sektoren omfatter blant annet studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og organisasjonsarbeid. Flere utredninger har påpekt at studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner har et apparat og en erfaring som er viktig når det gjelder å tilby kompetanseutvikling som er tilpasset voksnes behov. Tronutvalget ble oppnevnt i oktober 2006 for å vurdere og komme med anbefalinger om studieforbundenes framtidige rolle (NOU 2007:11). Utvalget understreker at et bedre tilrettelagt opplæringstilbud for voksne krever et bredt samarbeid mellom involverte aktører. Et slikt samarbeid må ifølge utvalget omfatte NAV, regionalt arbeidsliv, frivillig sektor og utdanningsmyndighetene.

## Kampen om kompetansen

Til tross for økt arbeidsinnvandring inn til Norge, er behovet for arbeidskraft og kompetanse langt fra dekket. Byggebransjen, industrien og offshoresektoren slåss om kompetansen, og for mange bedrifter er rekruttering av utenlandsk kompetanse en aktuell strategi. Rekruttering av utenlandsk kompetanse til norsk industri var ett av temaene i seminarrekka, og det ble fra innledernes side lagt vekt på at kam-

pen om kompetansen er et globalt spørsmål. Dette gjør det nødvendig å se kompetansepolitikken i en videre sammenheng. Økt rekruttering av utenlandsk arbeidskraft reiser spørsmål om utvikling og anvendelse av kompetanse både i Norge og i andre land.

Et aktuelt spørsmål er hvilken betydning økt arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsen på sikt vil få for arbeidslivets vilje til å investere i den norske fagopplæringsmodellen. I valget mellom lærlinger fra Norge og utenlandske fagarbeidere er det ikke gitt at virksomhetene vil prioritere lærlingene. Så langt ser det ut til at lærlinginntaket har økt etter EU-utvidelsen. Det gjelder blant annet byggenæringen, som er den næringen som tar inn flest arbeidstakere fra de nye EU-landene. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at EU-utvidelsen faller sammen med en høykonjunktur, med stor knapphet på arbeidskraft. Det gjenstår derfor å se hva bedriftene vil velge å gjøre i en situasjon med lavkonjunktur (Hagen og Skule 2007).

Norge har en komprimert lønnsstruktur, med relativt høye lønninger for ufaglærte og relativt lave for akademikere. Det innebærer at Norge er et attraktivt land for ufaglærte arbeidstakere fra de nye EU-landene. Lønnsmessig framstår Norge imidlertid som mindre attraktivt for arbeidstakere med høy utdanning, som kan oppnå et høyt lønnsnivå i andre land. Isolert sett innebærer dette en ulempe for Norge i den kommende europeiske og globale kampen om kompetansen. Et viktig spørsmål er i hvilken grad denne ulempen kan oppveies eller motvirkes av at Norge kan tilby godt utviklede velferdsordninger og et sterkt sosialt sikkerhetsnett.

Forskere har også stilt spørsmål ved om de små lønnsforskjellene i Norge i tillegg gir for svake markeds-signaler med hensyn til hvilken type utdanning ungdom velger, noe som ikke minst kan ha betydning for rekrutteringen til realfagene (Hægeland og Skogstrøm 2006).

## Høyere utdanning – i samsvar med arbeidslivets behov?

Om lag halvparten av hvert ungdomskull starter i dag i høyere utdanning etter videregående skole. I tillegg er det stadig flere som tar høyere utdanning i voksen alder. Innføringen av ny gradsstruktur i høyere utdanning fra 2003, og det at stadig flere tar høyere utdanning, kan innebære at den nye bachelorgraden blir den dominerende «yrkesutdanningen» i årene som kommer. Samtidig møter Norge kritikk, blant annet fra OECD, for at utdanning ved universitet og høyskoler i for liten grad er orientert mot å dekke behovene i arbeidsmarkedet. Det er et politisk mål at bachelorgradene skal være arbeidslivsorienterte. På bakgrunn av det ser det ut til at samarbeidet mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet om innholdet i utdanningen er underutviklet. (Hagen og Skule 2007). Dette er imidlertid også et lite utforsket område, der det er behov for mer kunnskap om effektene av ulike typer samarbeid (Brandt m.fl. 2008).

## Demografiske endringer

Kompetansepolitikken i årene framover må forholde seg til store demografiske endringer. Tilgangen på arbeidskraft og kompetanse vil bli redusert som følge av at andelen eldre i befolkningen øker. Samtidig vil den aldrende befolkningen føre til en sterk økning i behovet for spesialisthelsetjenester og kommunale helse- og omsorgstjenester. Disse utfordringene må møtes med tiltak som sikrer en mest mulig effektiv bruk av kompetanse. Organisering og tilrettelegging i arbeidslivet må også ta sikte på å redusere omfanget av fravær, førtidspensjonering og utstøting fra arbeidslivet.

Den demografiske utviklingen innebærer at kompetansebehov ikke kan løses av utdanningssystemet alene, man må i stor grad også ta i bruk arbeidslivet som læringsarena. Kompetansereformen for voksne har bidratt til at voksnes individuelle rettigheter til å delta i opplæring og utdanning er styrket. Hoveddelen av reformen har imidlertid rettet seg mot å øke voksnes deltakelse i formell videreutdanning som den enkelte selv tar initiativ til. En stor del av kompetanseinvesteringene i arbeidslivet er imidlertid knyttet til læring på arbeidsplassen.

## Arbeidsplassen som læringsarena

Ofte er det virksomhetene som har tatt initiativ til og drevet fram kompetanseinvesteringene, i nær tilknytning til bedriftenes utviklings- og innovasjonsarbeid.

Både bedrifter og arbeidstakere oppgir hverdagslæringen, eller den uformelle læringen, som den viktigste kilden til ny kompetanse (Skule 2004). Likevel har få av tiltakene i kompetansereformen vært rettet mot denne typen læring. Viktige unntak er Kompetanseutviklingsprogrammet og det påfølgende Program for basiskompetanse i arbeidslivet. Begge disse programmene har hatt læring på arbeidsplassen som metode og formål.

Trepartssamarbeidet på nasjonalt nivå har i beskjeden grad ført til en utvikling av nasjonale kompetansestrategier som kan svare på den utfordringen som eldrebolgen representerer for norsk arbeidsliv.

Kompetanse og etter- og videreutdanning har vært betydelig lavere prioritert i kollektive forhandlinger de siste årene enn det de var i siste halvdel av 1990-tallet (Hagen og Skule 2008). Spørsmålet om hvem som skal finansiere utdanning ut over virksomhetens behov er fremdeles uløst. Det finnes få økonomiske insentiver rettet mot arbeidsgivernes opplæringspraksis, og det er få virkemidler som støtter opp om det partsbaserte samarbeidet om kompetanseutvikling, enten det er i bedriftene eller på bransje- og hovedorganisasjonsnivå.

## Kunnskapsgrunnet for kompetansepolitikken

En god kompetansepolitikk forutsetter at det finnes datakilder som gir mulighet for å måle og analysere sentrale utviklingstrekk og sammenhenger i kompetansesystemet. Norge har en unik posisjon internasjonalt når det gjelder tilgang til data om utdanning, kompetanse og mobilitet i befolkningen. Det er imidlertid behov for å systematisere bruken av disse dataene for å utvikle mer presise og policy-relevante indikatorer. Særlig oppmerksomhet bør rettes mot utviklingen av indikatorer for studentgjennomstrømming i utdanningen, overgangen fra én utdanningsfase til en annen og fra utdanning til arbeid, samt indikatorer for endringer i individuelle karrierebaner med spesielt vekt på internasjonal og nasjonal arbeidsmobilitet. Videre er det behov for indikatorer som måler effekter av offentlige satsinger og virkemidler innenfor kompetansepolitikken.

# Referanser

- Barth, E. (2005), «Den samfunnsmessige avkastningen av utdanning». I: *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse*. Statistiske analyser (74). Oslo: Statistisk sentralbyrå, 168–90.
- Brandt, E. m.fl. (2008), *Effekter av samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv – en forstudie*. Fafo-notat 2008:11.
- Djuve, A.B. (2007), «Vi får jo to ekstra hender». *Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 2007:26.
- Grøgaard, J.B. og P.O. Aamodt (2006) «Veksten i høyere utdanning. Noen drivkrefter og konsekvenser». I: Grøgaard, J.B. og L.A.Støren, red., *Kunnskapsamfunnet tar form. Utdanningseksplasjonen og arbeidsmarkedets struktur*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Hagen, A. og S. Skule (2007), «Den norske modellen og utviklingen av kunnskapssamfunnet». I: Dølvik J.E. m.fl., red., *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hagen, A. og S. Skule (2008), *Kompetansereformen og livslang læring. Status 2008*. Fafo-rapport 2008:07.
- Hægeland, T. og J.F.B. Skogstrøm (2007), *Kunnskap som grunnlag for verdiskaping. Tilgang på kvalifisert arbeidskraft*. Notat 2007/31. Statistisk sentralbyrå.
- Markussen, E. m.fl. (2006), *Forskjell på folk. Hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner tre og et halvt år etter*. Oslo: NIFU STEP rapport 3/2006.
- NOU 2007:11, *Studieforbund – læring for livet*
- Rogstad, J. og J. Orupabo (2007), «Vennligst vent, du rykker stadig fram til start». *Søkelys på arbeidslivet*, 1, årgang 24, 33–42.
- Raaum, O. et al. (2005), *Young and Out: An Application of a Prospects-Based Concept of Social Exclusion*. Memorandum No 17/2005. Oslo: University of Oslo.
- Schöne, P. (2001), «Analysing the effect of training on wages – using combines surveyregister data». *International Journal of Manpower*, 22:138–158.
- Seip, Å.A. (2007), *Jakten på kompetanse. Bruk av utenlandsk arbeidskraft i norsk industri*. Fafo-rapport 2007:12.
- Skule, S. (2004), «Learning conditions at work: a framework to understand and assess informal learning in the workplace.» *International Journal of Training and Development*, 6(4): 263–276.
- St.meld. nr. 16 (2006–07), ... og ingen sto igjen. *Tidlig innsats for livslang læring*.
- St.meld. nr. 9 (2006–07), *Arbeid, velferd og inkludering*
- Utdanningsdirektoratet (2007), *Utdanningsspeilet 2006. Analyse av grunnskole og videregående opplæring i Norge*.



# Kompetansepolitikk for kunnskapsnasjonen

Kompetansepolitikk for kunnskapsnasjonen var tittelen på en seminarrekke som ble gjennomført fra januar 2007 til februar 2008. Seminarrekka ble gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom Fafo og NIFU STEP. Kunnskapsdepartementet var initiativtaker til seminarrekka, og et viktig formål var å belyse status og utfordringer på viktige kompetansepolitiske områder. I dette notatet oppsummeres hovedpunkter fra de sju seminarene. På bakgrunn av dette peker vi på hva vi mener framstår som viktige utfordringer for den videre utviklingen av kompetansepolitikken i Norge.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-notat 2008:14  
Bestillingsnummer 10058  
ISSN 0804-5135