

SNF arbeidsnotat nr. 24/2002
Fafo-notat 2002: 10
Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet
Underveisrapport 2002

av

Erik Døving, SNF
Sveinung Skule, Fafo

SNF-prosjekt nr.: 6450
”Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet”
Prosjektet er finansiert av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, MAI 2002
ISSN 0803-4028

Forskningsstiftelsen Fafo
ISSN 0804-5135

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

SAMMENDRAG

Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) er et ledd i iverksetting av Kompetansereformen. Utgangspunktet for programmet er at markedet for etter- og videreutdanning ikke fungerer så bra som det bør og kan. Programmet har som formål å (i) 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 utdanningsiden; og (iii) å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som i større grad er tilpasset behovene i arbeidslivet. Dette notatet er andre underveisrapport fra evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP). Evalueringen skal undersøke om programmet gir resultater i samsvar med intensjonene samt å vurdere om organisering, planlegging og iverksetting av programmet er hensiktsmessig.

For år 2000 ble det bevilget 50 millioner kroner over statsbudsjettet, mens det i 2001 og 2002 ble bevilget 100 millioner kroner hvert år. I 2000 og 2001 kom det til sammen inn 1200 søknader hvorav 405 har fått støtte. I søknadsrunden i 2002 er det kommet 664 søknader.

Det har blitt pekt på at partnerskap og samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet er svakt utviklet i Norge, at det er stort behov for å fremme arbeidsplassen som læringsarena og at skillet mellom offentlige og private tilbydere bør bli mindre. OECD understreker behovet for konkrete strategier for å hjelpe bedriftene, særlig SMB, med å etablere egnede opplæringsopplegg, blant annet ved hjelp av ”sektornivået” (bransje/forbund), og ved å hjelpe dem orientere seg og rette forespørsler mot tilbudssiden. Utvikling av kompetansemarkedet, bedring av samspillet mellom tilbydere og etterspørrere av kompetanseutviklingstiltak, motivering og utvikling av tilbud for utsatte grupper og grupper med lav kompetanse, utvikling av nye læringsmetoder, bruk av IKT og videreutvikling av arbeidsplassen som læringsarena er del av målsetninger og kriterier for prosjektstøtte fra KUP. *Bedømt ut fra sine målsetninger, innsatsområder, prioriteringer og vilkår for prosjektstøtte* er KUP et initiativ som tar for seg sentrale temaer for den videre utviklingen av livslang læring i Norge. Av de ulike tiltakene under Kompetansereformen er KUP det tiltaket som har *den sterkeste forankringen 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.

Denne evalueringen bygger hovedsakelig på våre egne kvalitative undersøkelser av 13 utvalgte prosjekt (case) og kvantitative data basert på programsekretariatets register over prosjektsøknader. Våre data tyder på at programmet i hovedsak er på rett kurs. Den omfattende prosjektporteføljen bidrar til å utvikle en opplæringstilbud som er bedre tilpasset behovene i virksomhetene, og til å utvikle samarbeidarenaer og nettverk som kan bidra til å forbedre samarbeid og dialog mellom tilbydersiden og et bredt felt av etterspørrere. Måloppnåelsen når det gjelder å stimulere etterspørselsiden i kompetansemarkedet ser likevel ikke til å bli like god som de to førstnevnte områdene. Det er derfor grunn til å tenke grundig gjennom hvordan problemene på etterspørselsiden i kompetansemarkedet kan angripes på en slik måte at *hele* arbeidslivet får del i et kompetanseløft. Underveisrapporten konkluderer med følgende utfordringer for den videre drift og styring av programmet:

- En særlig utfordring for KUP er å sikre varige endringer ved blant annet å ta vare på, spre og institusjonalisere erfaringer fra vellykkede prosjekter. Et spørsmål blir dermed om programmet bør prioritere opp fellestiltak med spesielt fokus på erfaringsutveksling og kunnskapsspredning.
- En utfordring for programmet er å avveie hensynet til kvaliteten på søknadene mot hensynet til å nå fram til underrepresenterte målgrupper, inkludert søknader med utspring i etterspørselsiden.
- Videre er det et spørsmål om programmet bør skille klarere mellom ulike betydninger av ”arbeidsplassen som læringsarena” og prioritere opp søknader som tar i bruk arbeidskonteksten/praksisfeltet som en sentral del av læringsprosessen. Utvikling av formell utdanning som i større grad tar i bruk arbeidskonteksten er også en utfordring for skoleverket.
- Det er også et spørsmål om programmet bør prioritere opp søknader der bruk av IKT og multimedia kombineres med andre læringsformer, på bekostning av søknader der det legges opp til rene IKT-baserte opplæringsprogrammer.
- Det er også en utfordring å utvikle en terminologi som tar høyde for at ulike mellommenn eller kompetanseformidlere opptrer som sentrale aktører i svært mange prosjekter.
- Til slutt er det grunn til å spørre om programmet bør skille klarere mellom organisasjonsutviklingsprosjekter der opplæring er implisitt og andre EVU-prosjekter.

INNHOOLD

1. INNLEDNING.....	1
1.1 Bakgrunn og formål med rapporten.....	1
1.2 Rapportens oppbygging.....	1
1.3 Kompetanseutviklingsprogrammet.....	2
1.4 Programmet i lys av internasjonale perspektiver på livslang læring.....	3
1.5 Programmets særegne rolle innenfor Kompetansereformen	5
1.6 Markedet for kompetanseutvikling.....	7
I. Etterspørselssiden: Kompetansebehov hos arbeidstakere og virksomheter	8
II. Tilbud av opplæringstiltak	11
III. Samspillet mellom tilbuds- og etterspørselssiden.....	12
IV. Ved markedsmetaforens grenser.....	14
2. METODE OG DATAGRUNNLAG FOR EVALUERINGSARBEIDET	16
3. RESULTATER FRA STUDIER AV 13 PROSJEKTER.....	18
3.1 Formål med case-studiene.....	18
3.2 Utvalg av case	19
3.3 Metode og datagrunnlag.....	20
3.4 Hovedinntrykk fra case-studiene.....	23
Godt samsvar mellom prosjektmål og programmets mål	23
Konsekvensene av lave støttebeløp – hovedinnretningen beholdes	24
Forankring – et problem både på tilbyder- og etterspørersiden.....	25
Varierende forankring hos lokale tillitsvalgte.....	27
Kompetanseformidlerne - viktige aktører uten definert rolle i programmet.....	27
Moderat bidrag til nyskaping	28
IKT-basert læring bør kombineres med andre læringsformer	31

Arbeidsplassen som læringsarena – et tilslørende begrep?.....	33
Forventede og realiserte effekter av prosjektet	34
Overføringsverdi og overføringsmekanismer – behov for en sentralisert spredningsstrategi	36
Problemer og hindringer i gjennomføringen av prosjektene	36
3.5 KUP sett fra prosjektenes perspektiv	40
Informasjon om programmet når ut gjennom flere kanaler	40
KUP utfyller andre støtteordninger og utløser ny aktivitet.....	41
Kriterier, søknadsprosess og rapportering	42
Ressurser brukt på søknadsskriving og underveisrapportering	43
3.6 Oppsummering.....	43
4. HOVEDTREKK I STATISTIKK OM SØKNADER OG IGANGSATTE PROSJEKTER.....	46
4.1 Datagrunnlag og analysemetode.....	46
4.2 Søknader og søknadsbehandling	47
4.3 Kjennetegn ved søknader og prosjekter	49
4.4 Spesielt om igangsatte prosjekter	55
4.5 Oppsummering.....	58
5. OPPSUMMERING: KONKLUSJONER OG UTFORDRINGER.....	60
Når Kompetanseutviklingsprogrammet sitt overordnede mål?	60
På rett kurs - en foreløpig hovedkonklusjon	63
Utfordringer og prioriteringer for programmet.....	63
6. LITTERATUR	68

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og formål med rapporten

Dette notatet er andre underveisrapport fra evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP), første underveisrapport ble levert våren 2001 (Døving, Johansen og Skule, 2001). Hensikten med evalueringen er å undersøke om programmet gir resultater i samsvar med programmets intensjoner. Vi vil også vurdere om organisering, planlegging og iverksetting av programmet er hensiktsmessig. Det skal gjennomføres både en løpende evaluering og en sluttevaluering. Underveisrapportene er et ledd i den løpende evalueringen. Hensikten med denne delen av evalueringen er å opparbeide et kunnskapsgrunnlag for å vurdere om organisering, planlegging og iverksetting medvirker til oppnåelse av programmets målsettinger og om resultatene så langt er i samsvar med programmets intensjoner. Underveisrapporten skal være en del av grunnlaget for vurdering av justering og videreføring av programmet. Dette notatet presenterer både grunnlag for og resultater av evalueringsarbeidet så langt, og vil være utgangspunkt for utforming av sluttevalueringen.

1.2 Rapportens oppbygging

Del 1.3 gjør rede for utforming, innretning og organisering av KUP. I del 1.4 og 1.5 drøftes programmets målsetninger, organisering og innsatsområder i lys av internasjonale perspektiver på livslang læring, og i lys av Kompetansereformen som helhet. En slik drøfting av hvilken rolle programmet fyller innenfor en mer helhetlig kompetansepolitikk er nyttig, blant annet som underlag for beslutninger om eventuell videreføring av programmet. I del 1.6 drøfter vi programmets målsetninger og satsingsområder på bakgrunn av forskningsbasert kunnskap om svakheter ved markedet for kompetanseutvikling.

Kapittel 2 redegjør for metode og datagrunnlag for det empiriske arbeidet i evalueringen. En mer detaljert gjennomgang av kvalitative og kvantitative data gjøres i henholdsvis kapittel 3 og 4. I kapittel 5 oppsummerer vi resultater av evalueringsarbeidet så langt og skisserer på bakgrunn av dette særlige utfordringer for programmets videre drift og for kompetansepolitikken mer generelt.

1.3 Kompetanseutviklingsprogrammet

Kompetanseutviklingsprogrammet er et ledd i Undervisnings- og forskningsdepartementets 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.

Utgangspunktet for programmet er at markedet for etter- og videreutdanning ikke fungerer så bra som det bør og kan. Programmet har som formål å (i) 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 er lagt vekt på at programmet ikke skal fortrenge den omfattende etter- og videreutdanningsvirksomheten som allerede eksisterer. Målgruppen er hele arbeidslivet, og programmet er opptatt av å nå fram til virksomheter som møter spesielle utfordringer i å integrere etter- og videreutdanning med daglig drift.

Programmet skal støtte prosjekter som bidrar til nyskaping og som har lærings- og overføringsverdi utover det enkelte kompetanseutviklingsprosjekt. KUP kan gi tilskudd til delfinansiering av utviklingsprosjekter. Dette innebærer en betydelig egenandel i gjennomføring av prosjektene det søkes om støtte til. For å kunne motta tilskudd er det en forutsetning at utviklingsprosjekter er forankret i arbeidslivet, både hos arbeidsgiver og arbeidstaker. Programmet skal prioritere prosjekter som bidrar til:

1. utvikling av nye læringsformer og metoder for etter- og videreutdanning
2. at etter- og videreutdanning i større grad kan skje på arbeidsplassen
3. utvikling av metoder for kostnads- og læringseffektiv kompetanseutvikling gjennom blant annet økt integrering av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og multimedia
4. gjøre opplæring på grunnskolens nivå og videregående opplæring mer tilgjengelig for voksne

Det ble bevilget 50 millioner kroner over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett for 2000 til kompetanseutviklingsprogrammet. Støtte til enkeltprosjekter ble gitt i to

søknadsrunder. Både i 2001 og 2002 ble det bevilget 100 millioner, med én utlysning hvert år. I første søknadsrunde 2000 kom det inn 253 søknader, i andre søknadsrunde 2000 kom det inn 396 søknader, og i 2001 551 søknader. Til sammen har 405 prosjekter fått støtte så langt. I søknadsrunden i 2002 er det kommet 664 søknader, støtte er enda ikke tildelt.

Programmet ledes av et styre som er oppnevnt av statsråden etter forslag fra partene i arbeidslivet (NHO, LO, KS, UHO, Akademikerne, HSH, landbruksorganisasjonene) og berørte departementer (AAD, NHD, KUF/UFD). Styrelederen er oppnevnt av KUF (nå UFD). Sekretariatet for Kompetanseutviklingsprogrammet er lagt til Voksenopplæringsinstituttet (VOX).

1.4 Programmet i lys av internasjonale perspektiver på livslang læring

Kompetansereformen generelt og Kompetanseutviklingsprogrammet spesielt, utgjør en viktig del av den norske politikken for livslang læring. Internasjonalt er det bred enighet om behovet for økte investeringer og økt satsning på livslang læring. Internasjonale samarbeidsorganisasjoner som UNESCO, ILO, OECD og EU har alle utviklet anbefalinger om hvordan medlemslandene, enkeltvis og i samarbeid, bør utvikle en politikk for livslang læring (Commission of the European Communities 2001, OECD 1996, OECD 2001a, OECD 2001b).

Det er ikke rom her for en omfattende gjennomgang av hvordan slike anbefalinger har utviklet seg historisk eller av nyansene mellom dem. For å sette evalueringen av KUP inn i et internasjonalt perspektiv har vi gjort noen korte oppsummeringer av de av anbefalingene som er mest relevante for KUP:

- Alle må sikres tilgang til læringsmuligheter, uavhengig av blant annet ansettelsesforhold, alder, kjønn, bosted og etnisk tilhørighet. "Lifelong learning for all" har blitt det viktigste slagordet både i OECDs og EUs politikk og anbefalinger for livslang læring, dels ut fra et rettferdighets- og demokratisperspektiv, for å utvikle befolkningen som aktive og deltagende borgere, og for å hindre sosial ekskludering, men ikke minst ut fra hensynet til "employability", fleksibilitet og konkurransedyktighet for økonomien som helhet.
- Læring bør ha et livslangt og bredt (lifewide) perspektiv. Det er bred enighet om at uformell læring utenfor utdanningssystemet må oppmuntres og anerkjennes på lik linje med formell utdanning. Et moderne begrep om livslang læring er langt videre enn

tidligere, da begrepet først og fremst ble forstått som regelmessig tilbakevending til utdanningssystemet for kunnskapsmessig oppdatering. I OECDs og EUs nyere strategier og anbefalinger vektlegges betydningen av læring på arbeidsplassen og i det sivile liv sterkt. Støtte til utviklingen av lærende regioner og lærende organisasjoner sees av EU som et nøkkelområde for å utvikle et europeisk fellesområde for livslang læring.

- Partnerskap mellom utdanningssystem og arbeidsliv, mellom partene i arbeidslivet og ulike departementer, og mellom ulike parter lokalt sees som en sentral forutsetning for å kunne gjennomføre større og mer koordinerte satsninger på livslang læring, nettopp fordi de ulike læringsarenaene må sees i en helhet, og fordi det er behov for å lage mer sømløse overganger mellom dem.
- Det er nødvendig å øke fleksibiliteten og tilrettelegge for kunne møte de mange ulike læringsbehovene hos den enkelte, virksomhetene og arbeidsmarkedet som helhet, gjennom å skreddersy utdannings- og opplæringstilbud for ulike målgrupper og typer av virksomheter. IKT må tas i bruk for å øke tilgjengeligheten og fleksibiliteten av opplæringstilbudene.
- Det er behov for en omfokusering av kompetansepoltikken, fra ensidig fokus på tilbudssiden til sterkere fokus på etterspørselssiden.
- Det er behov for innovasjon i læringsmetoder, og en overgang fra "teacher-centered" til "learner-centred" læring, ikke minst når det gjelder kompetanseutvikling for voksne
- Det er stort behov for å motivere for livslang læring i grupper som tradisjonelt deltar lite, spesielt de med lav formell utdanning og andre som er dårlig stilt kompetansemessig. Det er anerkjent at voksne lærer best når læringen er praktisk orientert og bygger på erfaring, og når den tar utgangspunkt i den enkeltes livs- og arbeidssituasjon.
- Både i EU og OECD-sammenheng legges det også vekt på betydningen av å øke de totale investeringene i livslang læring.¹

Tidligere gjennomganger av norsk utdanningspolitikk (OECD 1997, 2001c) har blant annet pekt på at partnerskap og samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet er svakt utviklet i Norge, at det er stort behov for å fremme arbeidsplassen som læringsarena og at skillet mellom offentlige og private tilbydere bør bli mindre. OECD understreker også

¹Norge ligger helt i verdenstoppen i andelen av BNP brukt på utdanningsformål, og andelen offentlig finansiering er svært høy. Når det gjelder bruken av ressurser på opplæring for voksne spesielt er imidlertid datagrunnlaget dårlig og sammenlikninger er vanskelig (OECD 2001a)

behovet for konkrete strategier for å hjelpe bedriftene, særlig SMB, med å etablere bedre opplæringsopplegg, blant annet ved hjelp av ”sektornivået” (bransje/forbund), og ved å hjelpe dem orientere seg og rette forespørsler mot tilbudssiden. Utviklingen av nye opplæringstilbud bør etter OECDs vurdering bli mer markedsdrevet (OECD 2001c). Internasjonale sammenlikninger tyder videre på at Norge har relativt høy deltakelse i yrkesrettet opplæring blant voksne arbeidstakere, men andelen som deltar hvert år er mindre enn for eksempel i England og hos våre nordiske naboer Danmark, Sverige og Finland² (OECD 2001d).

KUP har som formål å møte alle de ovenfornevnte behov og anbefalinger. Som beskrevet ovenfor er utvikling av kompetansemarkedet, bedring av samspillet mellom tilbydere og etterspørrere, motivering og utvikling av tilbud for utsatte grupper og grupper med lav kompetanse, samarbeid mellom flere parter både i styring og gjennomføring av programmet, utvikling av nye læringsmetoder, bruk av IKT og videreutvikling av arbeidsplassen som læringsarena er del av målsetninger og kriterier for prosjektstøtte. Sett i lys av generelle anbefalinger fra internasjonale organisasjoner og konkrete anbefalinger basert på internasjonale gjennomganger av norsk utdanningspolitikk, er det derfor liten tvil om at Kompetanseutviklingsprogrammet – *bedømt ut fra sine målsetninger, og de innsatsområder, prioriteringer og vilkår for prosjektstøtte som er nedfelt i programdokumentet* – er et initiativ som både ligger langt fremme i den internasjonale utviklingen og som tar for seg helt sentrale temaer for den videre utviklingen av livslang læring i Norge.

1.5 Programmets særegne rolle innenfor Kompetansereformen

Den overordnede målsetningen med Kompetansereformen er at den skal bidra til å dekke samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes behov for kompetanse. Reformen skal bygge på en bred kunnskapsforståelse og gi den enkelte mulighet til kompetanseutvikling og livslang læring. Arbeidsplassen som læringsarena er et viktig satsningsområde i reformen, sammen med blant annet fleksible opplæringsformer som skal bidra til at opplæringstilbud blir mer tilgjengelig.

Kompetanseutviklingsprogrammet har en rekke særpreg sammenliknet med de øvrige satsningsområdene i Handlingsplanen for Kompetansereformen (KUF 2001):

²Datagrunnlaget for OECDs sammenlikninger på dette området gjør at det må tas en del forbehold.

- Forhistorien til programmet³, som del av et inntekstpolitisk kompromiss der alle de større arbeidstakerorganisasjonen gikk med på en moderat lønnspolitikk i bytte mot økt satsning på kompetanseutvikling⁴, innebærer at partene har et sterkt eierskap til programmet, og til gjennomføringen. Partenes engasjement og eierskap til programmet er synlig for eksempel gjennom LO/NHOs Fellessekretariat for Kompetansereformen. Fellessekretariatet har hatt et budsjett på 10 millioner kroner, og en stor del av disse midlene har gått til informasjonsarbeid og andre aktiviteter knyttet opp til Kompetanseutviklingsprogrammet. Sekretariatet har bidratt til å arrangere informasjonsmøter med mange deltakere, der mye av informasjonen har vært knyttet til Kompetanseutviklingsprogrammet. De øvrige arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene bruker også store ressurser til informasjons- og motiveringsarbeid, og til å arrangere nettverksmøter der KUP prosjektene og andre relevante aktører utveksler kunnskap og erfaringer.
- Eierskapet til programmet forsterkes av at programstyret er dominert av representanter for partene i arbeidslivet, slik at partene selv har styringen med programmet.
- Programmet er det eneste av tiltakene i UFDs handlingsplan for Kompetansereformen som forutsetter et samarbeid mellom tilbydere og etterspørere ved utvikling av nye opplæringstilbud
- Ingen av de øvrige tiltakene i handlingsprogrammet har så sterkt fokus på videreutvikling av arbeidsplassen som læringsarena. Dette elementet ble sterkt understreket av Arntsenutvalget :

Det er viktig at det legges til rette for at kompetanseutvikling i arbeidslivet i stor grad kan skje på arbeidsplassen. Dette både for å unngå at store deler av arbeidsstyrken trekkes ut av arbeid, spesielt i et stramt arbeidsmarked, og fordi arbeidsplassen ofte kan være den beste læringsarenaen for voksne. Dette sikrer også i større grad at kompetanseutvikling blir tilpasset den enkelte og bedriftens behov. Et viktig element i reformen blir derfor å utvikle opplæringstilbud som utnytter de store mulighetene som ligger i arbeidsplassen som læringsarena. Det er her snakk om samarbeidsprosjekter mellom arbeidsliv og opplæringstilbydere for å legge opp til systematisk kompetanseutvikling. Tiltaket vil være spesielt viktig for små og mellomstore bedrifter. (NOU 1999: 14)

³Tilskudd til kompetanseutviklingsprogrammer i virksomheter er nevnt både i Buerutvalget (NOU 1997:25) og kompetansemeldingen (St. meld 42 1997-98), men fikk sin konkrete utforming i forbindelse med Arntsenutvalget (NOU 1999:14) og inntekstoppgjøret i 1999, og det etterfølgende samarbeidet mellom departementet og partene.

⁴Forutsetningen bak regjeringen Bondeviks bevilgning om en lønnsutvikling på linje med handelspartnerne kan vanskelig sies å være oppfylt fullt ut, men vi går ikke her inn på en diskusjon om i hvilken grad lønnsveksten hadde vært høyere uten at en slik bevilgning.

- Programmet er også det eneste tiltaket som forutsetter et samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker lokalt i det enkelte prosjekt

I sum betyr dette at KUP potensielt fyller en rolle som hittil ikke fylles av andre satsninger under Kompetansereformen. Av de ulike tiltakene under reformen er KUP det tiltaket som har *den sterkeste forankringen 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).

Forhistorien til programmet legger imidlertid også visse føringer på innholdet i programmet. Som del av et bredt inntekstpolitisk kompromiss må midlene tilføres *hele* arbeidslivet, noe som også er nedfelt i målsetningen til programmet (KUF 2000). Dette innebærer blant annet en begrensning av muligheten for å disponere store deler av programmidlene til målrettede satsninger mot smalt avgrensede utdanningsgrupper eller sektorer. Det innebærer også at programmet bare i begrenset grad kan brukes som akutt-tiltak rettet mot områder som får et plutselig behov for kompetansetilførsel.

1.6 Markedet for kompetanseutvikling

Utgangspunktet for Kompetanseutviklingsprogrammet, og for denne evalueringen, er at markedet for etter- og videreutdanning av arbeidstakere ikke fungerer så godt som det bør og kan. Det er bred enighet om at markedet for kompetanseutvikling har betydelige svakheter (Booth og Snower 1996). Amerikanske forskere har hevdet at så lite som 10 prosent av de ressursene som brukes til kursing av medarbeidere gir målbare utslag på virksomhetens resultater (Georgenson 1982). Senere forskning har antydnet at dette er for pessimistisk, og at det reelle tallet ligger nærmere 50 prosent. Disse tallene er usikre, men de er likevel klare symptomer på betydelige utfordringer i dette markedet.

Det er samtidig delte meninger om hvor den største svakheten ligger og om hvordan en kan bøte på svikten. Her vil vi kort drøfte aktuelle problemer på hvert av disse tre områdene. Innenfor hvert av områdene vil vi drøfte svakheter som finnes i markedet og hva som kan forklare disse svakhetene. Figur 1 viser aktuelle problemer på disse tre områdene. Samtidig ønsker vi å understreke at interessante problemstillinger oppstår når en setter spørsmålsteget ved forutsetningene for å bruke en markedsmetafor.

I Etterspørselssiden	III Samspill	II Tilbudssiden
<i>Mål for programmet:</i>		
Å gjøre bedrifter og offentlige virksomheter bedre i stand til å identifisere, uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov	Å videreutvikle arenaer for samarbeid mellom aktører på arbeidslivssiden og utdanningssiden	Å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som i større grad er tilpasset behov i arbeidslivet
<i>Problemer i markedet:</i>		
Vanskeligheter med å få kompetansekartlegging og artikulering av behov til å bli kontinuerlig og integrert prosess i virksomhetene	Uoversiktlig flora av tilbydere	Arbeidsplassen undervurdert som læringsarena
Kortsiktig perspektiv på kompetanseinvesteringer	Mangel på egnede arenaer for samspill mellom tilbydere og virksomheter	Lite fleksible tilbud uten full utnyttelse av mulighetene IKT skaper
Manglende evne til å anskaffe og nyttiggjøre seg ny kompetanse som et ledd i realiseringen av virksomhetens forretningsmål	Nær dialog krever mye ressurser av virksomheter og tilbydere	Vanskeligheter med å finne rette avveining mellom skreddersøm og standardisert opplæring
Lav motivasjon for deltakelse i grupper med lite grunnutdanning	Ulike kulturer i arbeidslivet og skoleverket	Ikke tilstrekkelig opptatthet av virksomhetens behov
Spenning mellom individuelle behov og virksomhetens behov	Manglende nettverk eller institusjoner som kan sikre langsiktig involvering fra både tilbuds- og etterspørselssiden	Opplæring utformet slik at kompetansen har begrenset overførbarhet til daglig arbeid

Figur 1. *Svakheter i markedet for kompetanseutvikling og målsettinger for Kompetanseutviklingsprogrammet*

I. Etterspørselssiden: Kompetansebehov hos arbeidstakere og virksomheter

Den første forutsetningen for at markedet for kompetanseutvikling skal fungere slik at behovene dekkes, er at ansatte og virksomheter selv blir bevisst hvilke kompetansebehov som finnes, og at disse behovene artikuleres slik at kompetansetilbydere kan bidra til å fylle behovene. I en tidligere undersøkelse har vi for eksempel vist at 43 prosent av arbeidstakerne sier de har stort eller meget stort behov for etter- og videreutdanning i dagens jobb, mens de øvrige sier de har lite behov (Larsen mfl. 1997).

Samtidig viser både denne og andre undersøkelser at opplevd kompetansebehov hos den enkelte virker sterkt inn på deltakelsen i etter- og videreutdanning, og at kursdeltakelse i de fleste tilfeller kommer etter initiativ fra den enkelte, eller fra den enkelte og ledelsen i fellesskap. Minst opplevd behov, og minst deltakelse i opplæring, finner vi hos eldre arbeidstakere med kort utdanning. Arbeidstakere med lang utdanning deltar også i større grad på eksterne kurs enn arbeidstakere med kortere utdanning. I SSBs arbeidskraftundersøkelse

(se vedlegg) opplyser omkring 5% av arbeidstakerne med utdanning på ungdomsskolenivå at de har deltatt på kurs i løpet en måned, mens det tilsvarende tallet for universitets- og høgskoleutdannede er mellom 15 og 20%. Tallene viser videre at det er de eldste og yngste arbeidstakerne som deltar minst i organisert kompetanseutvikling. Det er også markerte forskjeller mellom bransjene. Størst aktivitet er det innen finansiell tjenesteyting (omkring 20%), minst innen varehandel, hotell og restaurant (omkring 7%). Tilsvarende svenske tall viser også store forskjeller mellom sektor og ansattes utdanning. Fylkeskommunalt ansatte og funksjonærer i staten får mest etter- og videreutdanning, mens LO-organiserte i privat sektor får minst. Undersøkelsen viser videre at ansatte innen bygg- og anlegg, skog- og trearbeid, og varehandel får langt mindre etter- og videreutdanning enn andre grupper arbeidstakere. Helse- og omsorgsyrkene får klart mest.

En viktig årsak til mindre etterspørsel blant de som har kort utdanning er at de har jobber som er mindre utfordrende, mer ensidige og krever mindre læring (Skule og Reichborn 2000). En fersk undersøkelse viser at opplevd kompetansebehov er størst hos arbeidstakere som opplever at de stadig må sette seg inn i nye ting på jobben enn de som ikke opplever slike krav. Undersøkelsen viser samtidig at opplevd kompetansebehov også er påvirket av arbeidstakerens holdninger til opplæring (Hagen og Skule, 2001).

For at arbeidsgiverne skal initiere kjøp av kompetansetjenester, må de i utgangspunktet ha en viss *kompetanse om kompetanse*. Virksomheter uten slike forkunnskaper kommer dermed lett inn i en ond sirkel ved at de aldri beveger seg ut i kompetansemarkedet, eller at de kjøper tjenester som ikke er tilpasset behovene (Døving, Gooderham og Nordhaug 1997). Disse problemene kan forsterkes ytterligere dersom virksomheten ikke kommuniserer behovene på en presis måte. Det er også grunn til å tro at det er særlig vanskelig å kommunisere behov som ikke dekkes av velkjente utdanninger eller kurstilbud.

Det er grunn til å tro at problemene med å opptre i kompetansemarkedet varierer mellom virksomhetene. Sammen med utilstrekkelig kunnskap om aktuelle tilbydere og tjenestens innhold (Eidskrem m. fl. 1988; Fredriksen og Grønhaug 1996) bidrar dette til å vedlikeholde "kompetanseulikhetens jernlov" også på virksomhetsnivå (Nordhaug og Gooderham 1996). Små virksomheter og virksomheter med lavt utdanningsnivå er mest utsatt. En undersøkelse blant norske bedrifter viser at større virksomheter, virksomheter med egen personalavdeling og virksomheter som er omfattet av Hovedavtalen i større grad driver systematisk

kompetansearbeid blant medarbeiderne (Døving, Gooderham og Nordhaug, 1998). Samtidig melder både små og stor virksomheter om like stort behov for kompetanseutvikling. Undersøkelsen viste også at hotell og restaurant, næringsmiddelindustri og trevareindustri i mindre grad driver systematisk kompetansearbeid. Undersøkelser i Sverige viser at det er store forskjeller mellom små og store virksomheter. Små virksomheter har i større grad hatt problemer med å gjennomføre nødvendige opplæringstiltak enn de store (NUTEK, 2000b). Ansatte i de minste virksomhetene får mindre enn en femdel av den organiserte kompetanseutviklingen som ansatte i de største virksomhetene får (Nelander og Lönnroos, 2000).

Andre svenske tall (NUTEK 2000b) viser at flaskehalsen for kompetanseutvikling i virksomhetene først og fremst er for lite tid til å gjennomføre tiltak og dernest for lite ressurser og knapphet på tid til å planlegge. Tilgang på relevant opplæringstilbud på stedet eller i landet er i følge undersøkelsen et lite utbredt problem blant svenske bedrifter. Arbeidstakernes motivasjon for opplæring og vilje til å ofre fritid er et middels problem. Problemer med opplæringstiltak er størst i industribedrifter og blant bedrifter med mindre enn 50 ansatte. Knapphet på tid og ressurser nevnes oftest som et problem i kunnskapsintensive bedrifter, mens motivasjon, vilje til å ofre fritid og manglende forkunnskaper er vanligst i arbeidsintensive industribedrifter. Undersøkelsen viser også at ansattes deltakelse i planlegging av opplæringstiltak er vanligst i kunnskapsintensive bedrifter og bedrifter med mer enn 50 ansatte. NUTEKs undersøkelse indikerer at bedrifter med strategisk perspektiv på kompetanseutvikling opplever minst problemer ved gjennomføring av opplæringstiltak. Eksempel på dette er at bedriften opplæringen gjennomføres i dødperioder. NUTEK konkluderer med at det i visse tilfeller kan være behov for å øke bevisstheten, både blant virksomheter og arbeidstakere, om betydningen av opplæringstiltak

Partene i arbeidslivet har lenge vært opptatt av kompetansekartlegging, noe som blant annet kommer til uttrykk i Hovedavtalens kapittel 16 i privat sektor og liknende bestemmelser i andre tariffområder. Flere arbeidsgiverorganisasjoner har ytt betydelig støtte til bedrifter som har gjennomført kompetansekartlegging som et ledd i "strategisk kompetanseutvikling" (Johansen 1998). Erfaringene fra virksomheter som har gjennomført kompetansekartlegging er imidlertid ikke entydig gode (Eldring og Skule 1999; Johansen 1998).

Kontinuerlig oppdatering av databaser, med detaljert oversikt over alle ansattes kompetanse, er administrativt krevende og kostbart. Selv med detaljert og tidkrevende kartlegging vil viktige kompetanseelementer unndra seg kartlegging. Jo mer uformell læring gjennom erfaring, desto vanskeligere er det for ledelsen å holde rede på den enkelte medarbeiders realkompetanse (Døving 1999). Linjelederne vil ofte nedprioritere oppdateringen av slike databaser, og i stedet basere kompetanseforvaltning og kompetanseplanlegging på "det uformelle kompetansekartet", det vil si egne og andres erfaring med hvor dyktig den enkelte er i sitt daglige arbeid (Eldring og Skule 1999). Uten oppdateringer mister kompetansekartleggingen raskt verdi. Derfor blir databasene sjelden noe fullgodt verktøy for linjeledelsen i den daglige kompetanseforvaltningen.

Kompetansekartlegging har også begrenset verdi dersom den ikke knyttes til kompetanseutviklingstiltak. Tidligere undersøkelser har vist at kompetansebehovet slik det oppleves fra linjelederen og den enkelte i forhold til de oppgavene man står overfor på kort sikt, i stor grad blir styrende for hvilke etter- og videreutdanningstiltak som iverksettes (Larsen mfl. 1997).

II. Tilbud av opplæringstiltak

Allerede i Buer-utvalgets utredning (NOU 1997: 25) ble det påpekt at økt satsing på etter- og videreutdanning ville medføre betydelige "utfordringer for tilbudsmiljøet", både det offentlige og det private.

En første utfordring er kunnskapens relevans og overførbarhet til daglig arbeid. Tidligere forskning har påpekt at en utilfredstillende liten andel av ressursene som brukes til opplæring kommer virksomhetene til gode. En av flere årsaker til dette kan være at opplæringssituasjonen i klasserommet er svært ulik anvendelsessituasjonen på arbeidsplassen. Selve forestillingen om at læring foregår best når tilegnelsessituasjonen er skilt fra brukssituasjonen, bygger på skolens kunnskapstradisjon. Nyere læringsteori legger større vekt på betydningen av inkludering og sosialisering i praksis- og yrkesfelleskap for å internalisere faglige standarder og normer, for læring og utvikling av realkompetanse og for yrkesfaglig eller profesjonell dannelse (Lave og Wenger 1991). Slike læringsteorier ligger nærmere arbeidslivets egen læringstradisjon. Ikke minst innenfor etter- og videreutdanningen er det viktig å respektere arbeidslivets kunnskapstradisjoner, med vekt på fleksibilitet og relevans

(Skule og Reichborn 2000, AOF-Opinion 1998). Erfaringene fra Reform 94 indikerer likevel at systematisering av bedriftsopplæringen bør gjennomføres med nennsom hånd, der fleksibilitet i hva som er "pensum" tar utgangspunkt i virksomhetens behov og forutsetninger, og unødig byråkratisering unngås (Olsen og Seljestad 1999). En slik praksisbasert tilnærming betyr også at de mindre teoristerke arbeidstakerne kan finne tilbud innenfor et praksisorientert læringsmiljø som gir dem muligheten til å utvikle seg og til å skaffe seg dokumentert kompetanse på andre premisser enn de som er definert i den tradisjonelle skolevirkeligheten.

Et annet spørsmål er hvilke effekter fleksible, teknologibaserte læringsformer gir for arbeidstakere og arbeidsgivere. Tidspress og forpliktelser på jobben er en barriere mot omfattende kursdeltakelse for svært mange. I en undersøkelse fra 1998 sier 31 prosent av arbeidstakerne at de er forhindret av tidspress, mens bare 5 prosent ble forhindret fordi de ikke fikk dekket kostnadene (Hilsen og Grimsmo 1998). Svenske tall viser på samme måte at for lite tid er den viktigste flaskehalsen for gjennomføring av opplæringstiltak (NUTEK, 2000b). Dette understreker betydningen av åpne og fleksible opplæringstilbud som kan benyttes uavhengig av tid og sted. IKT og fjernundervisning kan gjøre kompetanseheving i virksomhetene mer kostnadseffektiv ved at læring kan foregå på arbeidsplassen eller i hjemmet, og oppsøkes når den enkelte har tid.

III. Samspillet mellom tilbuds- og etterspørselssiden

De største utfordringene i markedet for kompetanseutvikling ligger verken på tilbudssiden eller etterspørselssiden, kan det hevdes, men i *samsillet* mellom de to. Det finnes en rekke indikasjoner på at bedrifter ikke evner å formidle sine behov til tilbyderne, tilbyderne evner ikke å oppfatte hva bedriftens behov er, og bedriftene har begrenset informasjon om hvilke tilbud ulike tilbydere har.

Et viktig spørsmål, både i praktisk politikk og for teoretisk forskning, er hvordan *signalene* mellom tilbydere og bedrifter formidles, og bør formidles. I et marked forventer vi vanligvis at det viktigste signalet tilbyderne sender ut, skjer gjennom at de velger en tilbyder på bekostning av en annen (*exit*). En alternativ metode for signalisering kan være at virksomhetene gjennom tett kontakt med tilbyderne gir uttrykk for hvilke kompetansebehov de ønsket dekket (*voice*) (Hirschman 1970).

På den ene side er det mange grunner til at kompetanseutvikling er et felt der tett samarbeid mellom kjøper og tilbyder er viktig. Ved tett samarbeid kan kompetanseutviklingen tilpasses bedriftens behov, og en kan enklere sikre at kompetansen er nyttig i de enkelte jobber. På den annen side vil slikt tett samarbeid kreve betydelig tid og ressurser av både virksomhetene og tilbyderne i forhold til hva kjøp og salg av "standardopplæring" i et nokså anonymt marked vil gjøre. Særlig mindre bedrifter kan derfor bli tvunget til å velge kontakt med tilbyderne "på armlengdes avstand".

De mest spesialiserte opplæringsbehovene vil kreve betydelige investeringer i utforming og tilrettelegging av opplæringsopplegget. Slik skreddersøm vil dermed bli risikabelt dersom tilbyderen ikke har et langsiktig samarbeid med kjøperen (Williamson 1985). Tilbyderne vil dermed tendere mot å lage standardiserte opplegg som kan selges til et bredt spekter av virksomheter.

Arbeidslivets organisasjoner og nettverk av virksomheter kan bidra til å redusere mange av problemene med tett én-til-én-samarbeid mellom tilbyder og bedrift. Arbeidslivets organisasjoner, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, kan være spesielt viktige fordi de kan bidra til å videreformidle virksomhetenes signaler på en måte som gjør at kostnadene for den enkelte virksomheten holdes nede. Vi har tidligere drøftet muligheten for at ulike former for rådgivings- eller meglingskontorer kan bidra til å utvikle kompetansemarkedet (Døving, Gooderham og Nordhaug, 1997). Det er dessuten flere eksempler på at organisasjoner bruker sin fordelaktige posisjon til selv å tilby kompetanseutvikling (f. eks NIF, NITO, ELBUS og PIL-skolen).

Ulike former for samarbeid eller nettverk mellom selvstendige virksomheter kan også tenkes å ha betydning for hvor godt kompetansemarkedet fungerer. Her bør vi skille mellom *vertikalt* samarbeid (mellom kjøper og selger) og *horisontalt* samarbeid (innbyrdes mellom kjøpere eller selgere). Vertikalt samarbeid vil ofte være motivert av ønske om langsiktighet og sikkerhet for de engangskostnader partene tar på seg. Slikt langsiktig samarbeid kan dermed gi rom for mer skreddersydde utdanningstilbud så vel som fleksibilitet i opplegg og gjennomføring (Nordhaug 1998). En stor undersøkelse blant svenske bedrifter viser at det mest utbredte samarbeid om kompetanseutvikling er med bedriftens *ordinære* kunder eller leverandører (42 % av de spurte), mens 28% av de spurte bedriftene samarbeider med utdanningsinstitusjoner om opplæring. Det først og fremst de store bedriftene som

samarbeider med utdanningsinstitusjonene. Henholdsvis 33% og 38% av bedriften samarbeider med andre bedrifter og bransjeorganisasjoner (NUTEK, 2000a). Tall fra bedrifter i Hedmark og Oppland viser på samme måte at intern opplæring er den viktigste kilden til kompetanse, bedriftens ordinære kunder/leverandører er nest viktigst, mens eksterne kurs kommer først på tredje plass (Nordhaug og Gooderham, 1996). Dette kan skyldes at opplæring blir gjennomført i forbindelse med for eksempel innkjøp av utstyr, samtidig indikerer det mulige synergier mellom ordinære kjøp/salg og kjøp/salg av kompetansetiltak.

Horisontalt samarbeid i kompetansemarkedet kan ha ulike motiv. Kjøpere av opplæringstilbud kan slå seg sammen for å bli store nok til å få laget relativt spesialiserte opplæringer. Dette kan dreie seg om nokså like bedrifter (innen samme bransje), men det kan også dreie seg om fagforeninger som samordner opplæringstiltak for sine medlemmer. Det kan dermed tenkes at slikt samarbeid mellom kjøpere er en effektiv måte å organisere oppdragsutdanning. Tilbydere med komplementære utdanningstilbud kan ønske å samarbeide for å kunne tilby pakkeløsninger eller mer tverrfaglige opplæringstilbud.

Resultater fra en stor svensk undersøkelse (NUTEK 2000a) indikerer at bedrifter som driver et bredt samarbeid om FoU og kompetanseutvikling har høyere lønnsomhet og produktivitet enn bedrifter som ikke driver slikt samarbeid. Denne effekten var særlig markert for mindre bedrifter.

IV. Ved markedsmetaforens grenser

Ovenfor viste vi betydningen av å studere hvordan signalene mellom tilbydere og bedrifter kan formidles på andre måter enn slik det forutsettes i en enkel markedsmodell. Vi vil argumentere for at markedsmetaforen ikke strekker til av to grunner: ved at etterspørselssiden på mange måter også er tilbudsside og ved at virksomhetens behov skiller seg fra behovet hos arbeidstakerne.

Den første overskridelsen av den enkle markedsmodellen er at bedriftene selv er viktige tilbydere av kompetanseutvikling, enten direkte ved at arbeidsplassen gir gode muligheter for læring eller som involverte i en felles opplæringsorganisasjon. Arbeidstakerne kan opparbeide realkompetanse gjennom organiserte opplæringstiltak og på en uformell måte i de daglige aktivitetene (Larsen m. fl 1997; Nordhaug 1991; NOU 1997: 25). Kompetanseutvikling

organisert av "tilbudssiden" utgjør bare én av flere alternative måter å videreutvikle kompetanse på.

Mye tyder på at både arbeidstakerne og virksomhetene etterlyser et bredt spekter av læringsformer. Når arbeidstakerne blir spurt om hvilken læringsform de vil foretrekke for å få dekket egne kompetansebehov, fordeler de seg relativt jevnt mellom formell utdanning, kortere yrkesrelevante kurs og læring i arbeid, men særlig blant eldre og de med lav formell utdanning er det få som foretrekker skolebenken som lærested (Skule og Reichborn, 2000).

Bedre utnyttelse av arbeidslivet som læringsarena forutsetter imidlertid at denne arenaen byr på noe annet enn ensidig og repeterende arbeid. Vi har tidligere identifisert et sett av lærevilkår i arbeidet som har stor betydning for om arbeidet er læringsintensivt eller lærefattig (Døving, 1999; Døving, Elstad og Haugland, 2001; Skule og Reichborn 2000). Med utgangspunkt i denne kunnskapen er utvikling av arbeidsplassens læringsmiljø et potensielt spennende område for samarbeid mellom tilbyderne og virksomheten selv.

I tillegg til at bedriftene i seg selv er viktige læringsarenaer, er også mange bedrifter så nært involvert i drift og styre av felles opplæringsorganisasjoner at skillet mellom "tilbudssiden" og "etterspørselssiden" blir uklart. For eksempel er det forsikringsselskapene selv som driver bransjens dominerende opplæringstilbyder, Forsikringsakademiet (Johansen 1999a). En rekke arbeidsgiversammenslutninger driver sine egen skoler, og i staten er det lang tradisjon for interne etatsutdanninger.

Den andre overskridelsen av markedsmetaforens grenser er spenningen som oppstår fordi virksomhetenes etterspørsel ikke reflekterer all etterspørsel blant arbeidstakerne. Selv som arbeidsgivere og arbeidstakere har en felles interesse av relevant kompetanseutvikling av høy kvalitet, kan de også ha motstridende interesser knyttet til arbeidstakernes (legitime) ønsker om opplæring knyttet til utvikling av profesjonskunnskap, opplæring som er høyt verdsatt også utenfor bedriften, eller grunnopplæring som gir avkastning over mange år (Becker 1993; Johansen 1999b). Samtidig vil tilbyderne være mer interesserte i å selge et standardisert opplegg som tilbyr generell kompetanse enn å selge et skreddersydd opplegg med store oppstartkostnader. Et sentralt tema er dermed hvordan kostnadsdeling mellom arbeidsgivere og arbeidstakere brukes som en mekanisme for å løse problemet med delvis felles – delvis motstridende interesser (Johansen, 1999b, 2000).

2. METODE OG DATAGRUNNLAG FOR EVALUERINGSARBEIDET

Den empiriske delen av evalueringsarbeidet ble planlagt utfra vår kjennskap til programmet sommeren 2000. I løpet av de første månedene av evalueringsarbeidet ble det raskt klart at vi allerede i utgangspunktet fikk tilgang til relevante kvantitative data av relativt høy kvalitet. Dette dreier seg først og fremst om det elektroniske registeret over alle søknader innkommet til VOX. I tillegg sørget vi for elektronisk registrering av nøkkelopplysninger fra vurderingsskjemaet som ble utarbeidet for hver søknad.

Dette var ikke forutsett da vi utformet den opprinnelige prosjektplanen. I vår tilbakemelding til programstyret og til oppdragsgiver i mars 2001 la vi derfor mer vekt på resultatene fra de kvantitative analysene enn opprinnelig forutsatt. Dette innebærer også at vi har satt av mer ressurser til tilrettelegging og analyse av disse dataene og at vi kontinuerlig oppdaterer dataene for nye søknadsrunder i KUP. Dermed har blant annet underveisrapportene i mars og september 2001 bidratt med verdifulle data til evalueringen. Til slutt har vi også innhentet data fra Brønnøysund-registrene og samordnet disse med øvrige data fra søknader og underveisrapporter. Samlet sett har disse systematiske dataene ført til at vi har fått bedre oversikt og har kunnet gi en bedre fundert evaluering enn opprinnelig planlagt.

I tillegg til den systematiske innsamlingen av kvalitativt og kvantitativt materiale har evalueringsgruppen deltatt på møter i programstyret. Vi har hatt møter med programsekretariatet, med LO/NHOs fellessekretariat for kompetansereformen og med andre involverte. Evalueringsgruppen har også deltatt på nettverkssamling i regi av Prosessindustriens landsforening. Til sammen har dette gitt oss en mer fullstendig oversikt over aktiviteter i tilknytning til programmet.

Selv om det empiriske grunnlaget er bedre enn opprinnelig forventet i denne fasen er det likevel flere forhold datagrunnlaget ikke gir oss grunnlag til å trekke konklusjoner om. KUP gir tidsavgrenset støtte til utviklingsprosjekter der en blant annet forventer at prosjektet skal skape varige endringer. Det vil si at en ønsker at det som etableres i løpet av prosjektperioden vedvarer når pengestøtten opphører. På det tidspunktet evalueringen gjennomføres er det imidlertid vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad prosjektene lykkes i å skape varige endringer. Vi kan imidlertid gjøre oss opp en mening om de ulike tiltakene i prosjektene

sammen kan forventes å sikre varige endringer. Slike vurderinger vil bygge både på generell kunnskap fra tidligere forskning og de involverte aktørenes vurdering av forholdene innen sitt arbeidsområde.

Dette notatet bygger videre på det kvantitative materialet vi utarbeidet i løpet av 2001. Vi har ikke samlet inn egne data, men bare sammenstilt og tilrettelagt materiale i samarbeid med VOX. I tillegg har vi gjennomført en mer inngående studie av noen utvalgte prosjekter (case), den delen av det empiriske opplegget har forløpt omtrent som planlagt. Vi gir en nærmere redegjørelse for henholdsvis kvalitativt og kvantitativt materiale i kapittel 3 og 4.

3. RESULTATER FRA STUDIER AV 13 PROSJEKTER

Som del av evalueringen har vi (så langt) gjennomført case-studier av 13 prosjekter som har mottatt støtte fra KUP⁵. I dette kapitlet beskriver vi først formålet med case-studiene, hvordan casene er valgt ut, og hvilke metoder vi har benyttet oss av. Deretter sammenfatter vi våre hovedinntrykk fra prosjektene, deres formål og gjennomføring, hvordan samarbeidet mellom ulike aktører har forløpt, i hvilken grad prosjektene tilfredsstillende de ulike kriteriene for å få støtte, hvilke problemer prosjektene har støtt på i gjennomføringen, og hvilke synspunkter prosjektene har på programmet. Vi avslutter med en oppsummering og drøfting av noen utfordringer programmet står overfor.

3.1 Formål med case-studiene

Case-studiene av de tretten prosjektene har flere formål:

- Skaffe evalueringsgruppen kontekstuell kunnskap om hva slags prosjekter programmet inneholder, hvilke problemer i EVU-markedet prosjektene forsøker å finne løsninger på, og hva slags løsninger som velges
- hvorvidt prosjektene adresserer programmets målsetninger, og i så fall hvilke mål
- hvordan prosjektene oppfyller A- kriteriene (nye læringsmetoder, EVU på arbeidsplassen, kostnads- og læringseffektiv kompetanseutvikling – herunder IKT, grunnskole/videregående skole mer tilgjengelig) og B-kriteriene (nyskaping, overføringsverdi, arbeidstaker/arbeidsgiverforankring, samarbeid tilbyder-etterspørre, egeninnsats)
- prosjektenes synspunkter på programmet (mål, virkemidler, administrative rutiner) i forhold til de behov og problemstillinger de står ovenfor i sitt lokale kompetansemarked
- i hvilken grad programmet har tilført prosjektene finansiell og annen støtte som har vært kritisk for gjennomføringen av prosjektet
- i hvilken grad de viktigste involverte aktørene har ulike synspunkter på prosjektene
- hvilken virkning prosjektene har hatt og vil få på tilbydere, etterspørre (virksomheter og ansatte) og andre aktører (kompetanseformidlere), og hvilken betydning de har hatt for utviklingen av nye arenaer mellom disse

⁵ Planen for evalueringsarbeidet innebærer at vi følger de tretten prosjektene gjennom hele programperioden, som for en del prosjekter vil innebære fram til prosjektavslutning. I neste fase av evalueringen vil de 13 case-studiene bli supplert med potensielle modellprosjekter ("best-practice"-prosjekter), med tanke på å dokumentere de mest vellykkede prosjektene.

- identifisere kjennetegn ved vellykkede prosjekter
- identifisere typiske problemer, fallgruver og hindringer som prosjektene i de ulike temagruppene møter
- danne underlag for forslag til endringer i prosjektenes rapportering til programmet
- danne underlag for en sluttbrukesurvey

Som det framgår ovenfor har hovedformålet ikke vært å evaluere det enkelte prosjekt som sådan, men gjennom studier av enkeltprosjekter skaffe evalueringsgruppen et bedre innblikk i bredden av forhold som påvirker programmets mulighet for å oppnå overordnede mål, herunder få mer forståelse for prosjektenes lokale behov, målsetninger og målgrupper, arbeidsmetoder, løsninger og gjennomføringsproblemer.

3.2 Utvalg av case

For å få prosjekter som var godt i gang er alle prosjektene valgt fra de som fikk støtte i 2000-rundene. Prosjektene er delt inn i hovedgrupper etter tema eller hovedformål med prosjektet (organisasjonsutvikling i offentlig sektor, bedriftsutvikling, ny sjanse, ny kompetanse, IKT-basert opplæring). Inndelingen av prosjekter i hovedgrupper er gjort etter en kvalitativ gjennomgang av støttede prosjekter. To til fem prosjekter i hver hovedgruppe er valgt ut, samtidig som det er søkt å få spredning på følgende kriterier:

- Sektor og næring
- Utdanningsnivået i målgruppen for prosjektet
- Hvilke hovedmål i programmet prosjektet sikter mot (A-kriteriene)
- Hvorvidt det er samarbeid mellom tilyder og etterspørre
- Hvorvidt tiltaket skal resultere i formell eller uformell kompetanse
- Regional spredning
- Støttebeløp

16 prosjekter ble valgt ut i utgangspunktet, men tre prosjekter hadde kommet så kort at vi ikke fant det hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer. Fire av prosjektene ble i utgangspunktet antatt å kunne være modellprosjekter (best practice), som kunne gi underlag for erfaringsspredning innen og etter programmet. Alle prosjektene har mottatt minst 200.000 kr i støtte. Prosjektene favner et vidt spekter av målgrupper, fra flyktninger og innvandrere, via arbeidsløse bygningsarbeidere, industriarbeidere og ansatte i helsevesenet med lav formell

kompetanse til lærere, ingeniører, leger og sykepleiere, og ledere i kommunesektoren. En nærmere oversikt over prosjektene (i anonymisert form) finnes i tabell 1.

Utvalget er gjort med tanke på å få en bred oversikt over ulike typer prosjekter som programmet støtter, og dermed et best mulig grunnlag for å generere hypoteser om programmets måloppnåelse. Utvalget er dermed ikke representativt, og omfanget av de problemstillingene som identifiseres i programmet som helhet kan derfor bare kartlegges gjennom en bredere og mer representativ undersøkelse. En kvalitativ beskrivelse av prosjektenes resultater, utfordringer og problemstillinger vil likevel kunne gi et viktig kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å vurdere nye søknader.

3.3 Metode og datagrunnlag

Informasjonen om prosjektene bygger på dokumentstudier og personlige intervjuer, der ulike datakilder har vært i bruk

- Gjennomgang av søknader, vurderingsskjema og underveisrapporter
- Personlige intervjuer med prosjektleder, og representanter for tilbydere, etterspørrere og andre sentrale aktører.
- Personlige intervjuer med deltakere i de opplæringstilbudene som er utviklet (brukere).

I alt er det gjennomført 50 intervjuer, hvorav 13 prosjektledere og 20 brukere. Intervjuene ble gjennomført i perioden september 2001 – januar 2002. Før datainnsamlingen tok til ble det laget en intervjuguide med 8 hovedområder og 36 underspørsmål. Fra hvert case ble det skrevet en case-rapport strukturert etter de 36 underspørsmålene. I tillegg har intervjuer gjort egne vurderinger av prosjektet. Disse case-rapportene danner underlag for konklusjonene her.

Tabell 1: Oversikt over case-prosjektene

nr	Prosjektansvarlig	Samarbeidspartner	Sammenheng
1	Større bykommune i en av universitetsbyene	Felles EVU-enhet for universitet, høyskole og en vitenskapelig høyskole. Privat konsulentelskap.	Formålet er å utvikle og utprøve en ny modell for opplæringsarbeidet i kommunen. Modellen innebærer at opplæringen består av en felles generell del (relasjons/service- og endringskompetanse) som er felles for hele kommunen, og en fagspesifikk del som er skreddersydd i forhold til ulike målgrupper i kommunen. Prosjektet består av fem delprosjekter (ulike kommunale virksomheter). Målgruppene er helse-/omsorgsfaglig personale fra ufaglærte til sykepleiere, pluss renholdere, merkantile og samfunnsvitere. Opplæringen er dels hyllevare som kjøpes inn fra private og offentlige tilbydere, dels skreddersøm. Mye av opplæringen gis av interne kretter. Det nye er at det gis felles opplæring på tvers av yrkesgrupper i kommunen, at opplæring gis på arbeidsplass i stedet for at folk reiser ut, og at opplæring delvis skjer som praktisk opplæring på utstyr.
2	Psykiatrisk sykehus	Privat stiftelse som utvikler metoder for kvalitetsforbedring i helsevesenet og driver opplæring og veiledning i bruk av metodene	Formålet er å prøve ut en metode for kvalitetssikring på ulike avdelinger på sykehuset, og danne læringsnettverk mellom avdelingene for gjensidig læring mellom dem. Tilbyder lærer opp avdelingsledere ved sykehuset i bruk av metoden, veileder i implementering av metoden, og arrangerer erfaringsutvekslingsseminarer mellom avdelingene. Prosjektet skal bidra til økt læring i det daglige ved at metoden som innføres sørger for konkrete tilbakemeldinger på eget arbeid til medarbeiderne. Metoden var utviklet på forhånd, med videreutvikles noe i prosjektet.
3	Regionalt nettverk (aksjeselskap) eid av 17 industribedrifter	17 bedrifter, NITOL/regional høyskole, opplæringsavdelingen og verkstedklubben ved en større offshorebedrift	Formålet er å kartlegge kompetansekrav i bedriftene, tilpasse og utvikle nye nettbaserte tilbud (e-læring), og etablere nye opplærings situasjoner i involverte bedrifter. Målgruppen er ingeniører, og fagarbeidere som ønsker å videreutdanne seg.
4	Privat opplæringstilbyder i bygg- og anleggsgag	2 bygg- og anleggsbedrifter. Norsk Arbeidsmandsforbund.	Utvikle nytt EVU-tilbud spesielt tilpasset SMB, eksamensrettet og basert på offentlige fagplaner, som resulterer i fagbrev og sertifikater. Det nye med opplæring i forhold til eksisterende kurs er at opplæringen gjennomføres i produksjonstilpassede øvingslokaler for å integrere teori og praksis
5	Privat opplæringstilbyder innen transport- og logistikkfag	Ressurssenter i fylket	Opprette et lokalt kompetansesenter for transportfag i fylket, som skal drive med yrkesprøving spesielt for flyktninger og innvandrere for å kartlegge og godkjenne realkompetanse, drive veiledning, og sørge for at flyktninger/innvandrere får tilpasset opplæring. Utvikle egnede tester for å foreta realkompetansevurdering, slike tester finnes ikke i dag. Brukerne skal henvises fra aetat, flyktningekontor, trygdekontor.
6	Matematisk institutt ved et universitet	Skoleetaten i byen der universitetet holder til.	Gi lærere i ulike skoletrinn en oppgradering av egen mattekompetanse, og gi dem pedagogiske verktøy som de kan bruke i sine klasser. Det nye er å kombinere matematisk teori med praktiske illustrasjoner i klasserommet, som anskueliggjør matematikken. Bakgrunnen er nye læreplaner og svikt i rekrutteringen til realfag.
7	Arbeidsgiverorganisasjon med små virksomheter som medlemmer	Selskap som utvikler e-læringsløsninger for næringslivet	Lage interaktivt opplæringsprogram på CD-rom med kopling mot internett, som ansatte kan benytte på arbeidsplassen eller som selvstudie hjemme, samtidig som kursadministrasjon foregår sentralisert. Opplæringen er rettet mot spesielle faresituasjoner som er vanlige i næringen. Bakgrunnen er problemer med interessen i virksomhetene for tradisjonell opplæring på dette området, pga stor gjennomtrekk av ansatte, mange vikarer, geografisk spredte virksomheter, og problemer med å sette av tid til opplæring. Opplæringen er del av opplegg som leder fram mot et sertifikat på virksomhetsnivå, dette forutsetter også etablering av rutiner for faresituasjoner i virksomheten. Gjennom CD-en får virksomhetene tilgang til maler for slike rutiner.

SNF-arbeidsnotat nr. 24/2002

8	Større bykommune	Samfunnsvitenskapelig fakultet ved universitet	Utvikle og implementere metodisk og innholdsmessig skreddersydd lederopplæringsprogram med fokus på omstillingsprosesser. Programmet kombinerer 6 vekttall tilpasset hyllevare fra byens universitet, og 4 vekttall tilpasset opplegg på arbeidsplass. Opplæringen baseres på bruk av arbeidsplassen som læringsarena, ved at oppgaver og samlinger både i hyllevare-biten og arbeidsplass-biten tar utgangspunkt i omstillingsprosesser på egen arbeidsplass, ved at overordnede engasjeres som veileder i tillegg til fagveileder fra universitetet, og ved bruk av kollegabasert veiledning mellom studenter på samme arbeidsplass. Det tas i bruk nye evalueringsformer, som mappe-evaluering, og i noen grad IKT.
9	Opplæringscenter (stiftelse) eid av næringslivet og kommunen i et lite fiskerisamfunn	Fiskeindustribedrift med 140 ansatte + flere bedrifter	Bygge opp et fullverdig elektronisk basert og fleksibelt skoletilbud på videregående nivå, som tilbys av lokal filialscole. Regionen er preget av fratrytting samtidig som fiskeindustrien opplever mangel på arbeidskraft. Opplæring skal baseres på bruk av internett og multimedia, e-post, elektroniske diskusjonsfora, toveis lyd-bilde-studio. Prosjektet søkte om midler til innkjøp av en trådløsdatabas med bærbare PC-er som skal kunne flyttes rundt i bedriftene.
10	Videregående skole i fiskerikommune	Avdelingskontor av Fiskerilærings landsforening	Bakgrunnen er behovet for å gjøre utdanning blir mer tilgjengelig i en region med store avstander mellom lærestedene, og mellom skolen og bedriftene. Prosjektet omhandler videreutvikling av fjernundervisningsverktøy for etter- og videreutdanning, blant annet innen mellomlederutdanning og fagbrev i fiskeindustri, og hjelpeleierutdanning. Målet er at mest mulig av opplæringen kan tas på hjemstedet. Fokus i prosjektet var på videreutvikling av verktøyene ("klasserom på nett", diskusjonsgrupper, toveis lyd-bilde-kommunikasjon mellom lærer og elev), på en slik måte at resultatene har lærings- og overføringsverdi til andre fag med samme behov.
11	Stort konsern med mange fagarbeidere spredt i små enheter rundt i landet	Opplæringskontoret for faget, et e-læringselskap og et ressurscenter på vg.s.	Formålet er å utvikle en internettbasert fagutdanning (nettbasert læringsarena) for praksiskandidater innen et nytt teknologifag, der konsernet vil ha stort behov for fagarbeidere i fremtiden. De ansatte, som ofte har fagbrev i andre fag, tilbys fagutdanningen på nett, i fritiden eller på arbeidsplassen.
12	Landkommune på Østlandet v helse- og sosialsjefen	Ressurscenter ved lokal videregående skole	Formålet er å etablere et samarbeid mellom seks kommuner om kompetanseutvikling innenfor pleie- og omsorgstjenester i regionen, bevisstgjøre kommunene og skape opplæringsstilbud. Enkelkommuner klarer ikke fylle klasser alene, ved å utvikle lokale tilbud vil man forhindre at alle må dra til Oslo. Arbeidsplassen skal være en viktig læringsarena gjennom bruk av hospitering mellom kommunene, veiledning og gruppelæringsmetodikk. Det nye er at opplæring tilbys i regionen og at man satser på nye læringsformer som hospitering og veiledning.
13	Fylkesmann	EVU-enheten ved regional høyskole, andre fylkesmenn.	Utvikle bedre verktøy for kompetansesamarbeid mellom offentlig etat og høyskolen, utvikle bestillerkompetanse hos fylkesmennene som deltar, etablere læringsnettverk på tvers av virksomhetene, prøve ut modeller for fleksibel opplæring på arbeidsplass, skape konkrete opplæringsstilbud og utvikle metodikk for IKT-støttet læring. Flere IKT-støttede kurs er utviklet og prøvd ut. Kursene består av fysiske samlinger, arbeidsoppgaver som gis og besvares via internett og videokonferanse. Deltakerne arbeider i grupper på arbeidsplassen, og bruker praktiske oppgaver på jobben som case.

3.4 Hovedinntrykk fra case-studiene

Case-studiene gir godt grunnlag for å reise noen hypoteser om mål, gjennomføring og framdriftsproblemer i prosjektene. Nedenfor redegjør vi for noen hovedfunn, og drøfter noen mulige konsekvenser for det videre arbeidet i sekretariatet og programstyret. Drøftingen av programmets utfordringer og prioriteringer med utgangspunkt i casene videreføres i avslutningskapitlet.

Godt samsvar mellom prosjektmål og programmets mål

Elleve av de tretten prosjektene har som formål å utvikle opplæringsprogrammer der innhold, læringsmetode eller tilgjengelighet er forbedret eller nytt sammenliknet med eksisterende opplæringstilbud. Ett prosjekt har som formål å videreutvikle og innføre en metode for kvalitetsstyring i offentlig virksomhet der opplæringselementet består i å lære å bruke metoden. Ett prosjekt har som formål å etablere en veiledningstjeneste for innvandrere der realkompetansevurdering og yrkesprøving er sentrale elementer, som skal kunne sluse den enkelte videre mot kompletterende opplæring.

Å kunne tilby opplæring på arbeidsplassen eller i geografisk nærhet til bosted er et viktig formål for ni av prosjektene. At opplæringstilbud ikke finnes der brukeren har behov for det synes altså å være en svært viktig form for mangel i markedet som prosjektene tar sikte på å kompensere for. Syv av prosjektene har som sentralt element å ta i bruk IKT og multimedia som ledd i å gjøre opplæringen mer tilgjengelig. Minst åtte av prosjektene innebærer at opplæringstilbudet som gis blir mer *skreddersydd innholdsmessig* i forhold til målgruppens behov, enten ved at deler av opplæringen tar utgangspunkt i praktiske oppgaver på arbeidsplassen, eller ved at opplæringstilbudet praksisorienteres i større grad, eller ved at eksisterende kurs/moduler som er hyllevare settes sammen på nye måter slik at tilbudet framstår som mer tilpasset behovene i arbeidslivet. Flere av prosjektene har også som mål å gjøre *videregående skole mer tilgjengelig for voksne*. For mange av målgruppene finnes det ulike opplæringstilbud fra før, en del av tilbyderne i prosjektene har også selv hatt tilbud til de målgruppene som omfattes av prosjektet. Begrunnelsene hos disse for å utvikle nye tilbud er først og fremst å utvikle nye læringsformer/-metoder og å skape et tilbud lokalt, og i mange tilfeller på arbeidsplassen.

Tilbyder står som prosjektsøker i fem av prosjektene, i tre prosjekter er det ulike former for mellommenn eller formidlere mellom tilbydere og etterspørrere som står som søker, i de øvrige er det etterspørrer som står som prosjektsøker. To av prosjektene mangler konkrete virksomheter eller personer som etterspørrere, i de øvrige er det etablert samarbeid mellom tilbyder og etterspørrer. Med unntak av ett prosjekt, som synes å ha organisasjonsutvikling/organisasjonslæring levert av privat konsultentselskap som formål, og der individuell opplæring er en såpass implisitt del av prosjektet at det kommer i en gråsoner i forhold til programmets målsetninger, synes dermed *formålet* for alle prosjektene å samsvare godt med programmets overordnede formål; å gjøre virksomhetene bedre i stand til å identifisere, uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov, å videreutvikle arenaer for samarbeid mellom aktører på arbeidslivssiden og utdanningssiden, og å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som i større grad er tilpasset behov i arbeidslivet.

Konsekvensene av lave støttebeløp – hovedinnretningen beholdes

Flere av søkerne hadde ikke klare forventninger om hvor mye de ville få i støtte mens minst fem prosjekter søkte og hadde forventninger om langt mer enn de fikk. Andre var på forhånd klar over at egenandelen skulle være betydelig og var fornøyd med det de fikk.

Konsekvensene av at støtten er lavere enn søknadsbeløpet varierer. I noen prosjekter har lavere beløp ikke hatt konsekvenser for gjennomføringen, og i flere av prosjektene har lavt støttebeløp ført til at egenandelen til søkerne har økt. I to prosjekter har samarbeidspartnerne eller andre gått inn med mer finansiering.

Andre eksempler på kutt i støtten er at tilbudet har fått dårligere kvalitet, at prosjektene har kuttet i markedsføring, informasjonsspredning og rekruttering til opplæringstiltaket, at kostbart IKT-utstyr og programvareutvikling kuttet, og at delprosjekter er kuttet ut. Det er også eksempler på at kutt er håndtert gjennom samarbeid og samfinansiering med andre prosjekter.

To av prosjektene opplyste at de vurderte å kutte prosjektet fordi bevilgningene ble for lave. I ett av fiskerikommuneprosjektene var bevilget beløp så mye lavere at selve fundamentet for prosjektet ble berørt:

Vi fikk ikke midler til det vi hadde søkt om, nemlig innkjøp av utstyr for å kunne etablere en trådløs datalab.

Hvordan skal jeg kunne drive utvikling av nettbaserte opplegg når vi mangler utstyret? Det [programmet] blir for

smått og bredt . Hva kan du gjøre for 200 000, samtidig som KUP legger store føringer på prosjektet? Har de tro på prosjektene bør de fullfinansiere.

KUP har ikke primært til formål å støtte innkjøp av utstyr og problemet her må kunne sies å være søkers forventninger. Poenget her er at tildeling ble gitt, men ikke til det informantene her oppfattet som en del av kjernen i prosjektet. I dette tilfellet gikk imidlertid fylkeskommunen inn med midler, slik at prosjektet likevel ble gjennomført.

Hovedinntrykket er at prosjektenes hovedinnretning har blitt beholdt på tross av reduserte bevilgninger. Vi har likevel inntrykk av at bevilgninger på 200.000 kr balanserer på en ”nedre grense” når det gjelder å kunne bidra til gjennomføring, men dette må selvsagt sees i forhold til søknadsbeløp og forventninger⁶. Erfaringene tyder på at programmet bør følge nøye opp de prosjektene der forskjellen på søknadsbeløp og støttebeløp er størst, for å unngå at prosjektene kutter på en slik måte at grunnlaget for støtte ut fra programkriteriene faller bort.

Forankring – et problem både på tilbyder- og etterspørresiden

Bare ett av prosjektene er basert på systematiske behovskartlegginger blant brukere, men mange av prosjektene synes likevel å ha god oversikt over behovene i brukegruppene, ut fra erfaring eller allment tilgjengelig kunnskap om mangler på kompetanse i bestemte bedrifter eller lokale arbeidsmarkeder, eller om manglende lokale tilbud. I de to prosjektene i fiskerikommunene (case 9 og 10) er det for eksempel ganske opplagt at manglende lokale tilbud om videregående skole er et problem. Intervju med brukerne bekrefter i de fleste prosjektene at det eksisterer et behov.

Noen nye nettverk/samarbeid mellom tilbydere og etterspørre ser ut til å ha kommet i stand eller blitt fremskyndet eller forsterket på grunn av KUP-støtten, mens de fleste prosjektene er etablert med utgangspunkt i eksisterende samarbeid. Formen på samarbeidet mellom tilbydere og etterspørre varierer fra nært samarbeid om utvikling av nye opplæringstilbud (eksempelvis case 8 der et universitet samarbeider tett med sin vertskommune om utvikling av et skreddersydd lederopplæringsprogram) via profesjonelt kundeforhold/oppdragsundervisning styrt av etterspørre (eksempelvis case 1 der kommunen

⁶ Vi har tidligere vist at gjennomsnittlig søknadsbeløp gikk kraftig ned fra 2000 til 2001-runden. I første runde 2000, som de fleste av våre case er hentet fra, fikk halvparten av søkerne mindre enn 30% av det de søkte om, mens i 2001 fikk halvparten av søkerne over 70% av søknadsbeløpet innvilget. Frustrasjonen over lave tildelinger må antas å ha sunket tilsvarende

kjøper inn en del mer eller mindre skreddersydde moduler fra ulike leverandører), til moderat eller sterk tilbyderstyring med svært lite samarbeid med brukerne (eksempelvis case 6 der etterutdanningsopplegget for matematikklærere er utviklet av et matematisk institutt, uten særlig input fra skolene eller lærerne som får tilbudet). Dårlig forankring på tilbydersiden er et problem i flere prosjekter, noe som gav seg utslag i form av manglende leveringsdyktighet fra tilbyderne og problemer med å få den skreddersøm etterspørerne ønsket. Dette var tilfellet blant annet i case 1, der kommunen som etterspører var prosjektansvarlig, og der en felles EVU-enhet for universitet og høyskole var tilbyder. Det oppstod her problemer med å oppnå skreddersøm fra høyskolen, som var den reelle tilbyder, blant annet fordi prosjektet ikke var forankret ved den aktuelle enheten ved høyskolen i utgangspunktet. Der konkrete virksomheter har prosjektstyring eller er sterkt engasjert i utformingen av tilbudet, synes tilpasningen til brukernes å være best.

I flere prosjekter kom det fram at manglende brukerforankring kan oppstå der en konsernstab eller en kjede, som sitter fjernt fra hverdagen i de enkelte konsern- eller kjedebedriftene, deltar i utvikling av nye etter- og videreutdanningstilbud på vegne av disse. Et eksempel er det store konsernet som tilbyr opplæring i IKT-driftsfag desentralisert på internett, men der manglende forankring hos arbeidsgiver lokalt gjør at brukerne rundt om i landet kan få problemer med å få gjennomført opplæringen som planlagt (mer om dette prosjektet i tekstboks 2).

Prosjektets satsning er her uttrykk for et langsiktig behov som er identifisert sentralt i konsernet, men uten at dette nødvendigvis har forankring lokalt i konsernets enkeltbedrifter. I et annet prosjekt, som har utviklet et CD-rom-basert opplæringsopplegg for bruk i småbedrifter er etterspørselssiden representert ved arbeidsgiverorganisasjon og konsernstab i en større kjede, men intervjuene tyder på at enkeltbedriftene selv i liten grad oppfatter at de har et kompetansebehov, og etterspørselen er derfor antakelig lite utviklet.

For programmet er det trolig ingen enkle løsninger på dette problemet. For det første er det ikke gitt om det faktisk finnes et behov for kompetanseutvikling i enkeltbedriftene i slike tilfeller. For det andre er programmet, både når det gjelder små og ressurssvake etterspørere, og når det gjelder bedrifter som er organisert i kjeder eller konsern, til en viss grad henvist til å stole på at ulike talsmenn (konsern, arbeidsgiverorganisasjoner, nettverksorganisasjoner,

fagforbund) kan representere disse på en god måte. Sekretariatet kan ikke forventes å ha spesialkompetanse til å overprøve behovsvurderingene hos slike aktører.

Problemene med forankring tyder på at sekretariatet fortsatt bør stille høye krav til at prosjektet skal være godt forankret både på tilbyder- og etterspørersiden, og at involvering av sluttbrukere på helt lokalt nivå i utviklingen av nye tilbud (enkeltbedrifter eller ansatte) bør telle med som et positivt element i vurderingen av nye søknader .

Variierende forankring hos lokale tillitsvalgte

Medvirkningen fra lokale tillitsvalgte består i flere av prosjektene bare i å skrive under på søknad. I andre prosjekter er det arbeidstakerorganisasjoner sentralt som skriver under, mens tilbudet gis lokalt. Andre steder holdes de tillitsvalgte mer løpende informert om arbeidet, og i tre prosjekter synes arbeidstakerorganisasjonene å ha relativt sentrale roller i utviklingen av nye opplæringstilbud. To av disse er prosjekter som treffer godt i forhold til brukernes behov. Vi kan imidlertid ikke si ut fra de prosjektene vi har besøkt at et aktivt engasjement fra lokale tillitsvalgte er en avgjørende suksessfaktor. Direkte medvirkning fra brukere kan være vel så viktig for å utvikle et godt tilbud, og i en del tilfelle kan det være fornuftig prioritering av tid, sett fra en lokal tillitsvalgts perspektiv, å bruke mindre tid på initiativer som åpenbart er positive for egne medlemmer (utvikling av lokale opplæringstilbud) enn på andre forhold på arbeidsplassen som er mindre positivt. Vår tolkning av dette er ikke at programmet bør unnlate å stille krav til forankring hos arbeidstakerne lokalt, et slikt krav vil i mange tilfeller kunne representere en form for kvalitetssikring. Våre observasjoner er antakelig bare et symptom på et bredere problem, der mange tillitsvalgte, særlig i virksomheter med lavt utdanningsnivå er lite engasjert, og ofte har lite kompetanse i opplæringsspørsmål. Krav til forankring hos lokale tillitsvalgte vil neppe i seg selv endre slike forhold grunnleggende, men vil i hvert fall kunne gi et lite incitament til lokale tillitsvalgte, og legitimitet ovenfor ledelsen i de tilfellene det skulle være behov for det, til å engasjere seg sterkere i denne typen spørsmål.

Kompetanseformidlerne - viktige aktører uten definert rolle i programmet

I mange av våre prosjekter opptrer ulike mellommenn eller kompetanseformidlere mellom enkeltbedrifter/-personer og tilbyderne av kurs eller utdanning. Dette gjelder også programmet forøvrig. Eksempel på slike kompetanseformidlere i programmet generelt er

PIL-skolen, Elektrobransjens Utviklingssenter, Kommunal kompetanse, Båtsfjord kompetanse, Industrinettverket AS, Nettverk videreutdanning Bergen, Kurskontoret ved HiSF, opplæringskontor for ulike fag, samt arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner sentralt og lokalt. Noen av disse kompetanseformidlerne er tilbydernes ansikt utad mot EVU-markedet, mens andre representerer etterspørerne, og har som rolle å uttrykke behov på vegne av virksomheter i et geografisk område eller bransje. I en del tilfeller er det vanskelig å se for seg at prosjektet kunne ha kommet i stand uten slike formidlere, fordi brukerne hver for seg er for små, for spredt eller uorganisert, eller på annen måte har for lite ressurser til at de på egen hånd kan bli noen sterk aktør i utviklingen av nye tilbud (f.eks. arbeidsløse innvandrere eller småbutikker). Bruken av slike mellommenn eller kompetanseformidlere er antakelig også positivt i forhold til institusjonalisering og spredning av erfaringer. Flere av kompetanseformidlerne har langvarige samarbeid om etterutdanning både med tilbyder- og etterspørersiden, og representerer dermed en potensiell spredningsmekanisme for gode erfaringer også etter programmets avslutning. At KUP bidrar til utviklingsarbeid der denne typen aktører er involvert, betyr at rommet mellom spredte etterspørere og tilbydere fylles med kompetente formidlere. Faren ved at slike formidlere har en for sentral rolle er på den andre siden at brukerforankringen i den enkelte virksomhet eller hos brukergruppene kan bli for dårlig, og at opplæringstilbudene som utvikles ikke reflekterer brukernes behov, men det slike formidlere *tror* er behovet. Dette syntes å være tilfelle blant annet i case 7 der en arbeidsgiverorganisasjon opptrer på vegne av små medlemsbedrifter.

Der slik mellommenn står som prosjektsøker, kan det oppstå klassifiseringsproblemer i forhold til programmets begrepsapparat, fordi de verken kan klassifiseres som tilbydere eller etterspørere. I våre prosjekter har det ikke skapt problemer (søkerne har fått støtte), men et begrepsapparat som inkluderer slike kompetanseformidlere som en egen kategori (for eksempel i søknadsskjema) ville få ”kartet til å stemme bedre med terrenget”. Enda viktigere er det at et begrepsapparat som tar høyde for denne typen aktører også åpner for en diskusjon om disse aktørenes rolle i erfaringsspredning og institusjonalisering (Vi drøfter dette poenget nærmere i avslutningskapitlet).

Moderat bidrag til nyskapning

Det er stor variasjon blant de 13 prosjektene med hensyn til hvor nyskapende de er. Noen prosjekter har helt klart utviklet lærings- og evalueringsformer som har vært nye for dem, f.eks. læring basert på praksis eller problemstillinger fra arbeidsplassen, veiledning på

arbeidsplassen, hospitering, mappeevaluering og bruk av IKT der det før bare eksisterte tradisjonelle tilbud. Noen av disse lærings- og evalueringsformene må også karakteriseres som nye sett i et noe videre perspektiv enn helt lokalt. Etter vår vurdering representerer for eksempel case 8 noe som er nyskapende i mer enn lokal forstand (se tekstboks 1):

Tekstboks 1: Et kommunalt lederutviklingsprogram

Initiativet til prosjektet kom fra kommunen i en universitetsby og fylkesavdelingen av Kommunal kompetanse, som tok kontakt med SV-fakultetet ved universitetet. Målsetningen var å utvikle et lederutviklingsprogram for kommunen, som særlig skulle bidra til å styrke evnen til å håndtere nåværende og framtidige omstillingsprosesser kommunen er inne i. Innholdet og pedagogiske metoder skulle tilpasses til de faglige utfordringene studenten og arbeidsplassen står ovenfor, og det skulle legges sterk vekt på arbeidsplassen som læringsarena.

Lederutviklingsprogrammet går over tre semestre og består av tre valgfrie 2-vektallskurs (hyllevare) basert på tradisjonelle forelesninger, samlinger med studentpresentasjoner og individuell veiledning. Til hver samling skulle studentene presentere oppgaver skrevet med utgangspunkt i egen arbeidsplass. De tre kursene følges av en større prosjektoppgave (4 vektall), også med utgangspunkt i studentenes arbeidsplass (skreddersøm), der vedkommendes leder er veileder, sammen med fagveileder fra universitetet, og der det arrangeres samlinger mellom studentene, øvrige ansatte og lærerkrefter fra universitetet. Det brukes også nettverksgrupper. Kollegabasert veiledning mellom studenter fra samme arbeidsplass skal bidra til kunnskapsoverføring på arbeidsplassen. For å styrke evnen til refleksjon brukes refleksjonslogg. Studiet kombineres med jobb. Evalueringen er basert på mappe-evaluering, der presentasjonene fra hver samling danner grunnlaget. Elektronisk klasserom prøves ut, og deler av veiledningen foregår via e-post. 25 ledere i helse- og sosialsektoren i kommunen startet på kurset i januar 2001, ved intervju tidspunktet høsten 2001 var 8 av disse falt fra.

Etterspørre sier: Tilbudet i markedet er dominert av hytt&pine-tilbud, og disse er ofte ikke retta mot arbeidsplassen. Vi har som arbeidsgiver ikke vært med å utvikle slike tilbud tidligere, og derfor tilfredsstiltes ikke vår behov. I dette studiet er vi med å utforme tilbudet ut fra våre behov. Kommunen har gått fra å ha et fjernt forhold til universitetet til tett tango.

Vi merker et stort engasjement på den enkelte arbeidsplass. Ressursbruken lokalt på arbeidsplassen har vært mye større enn forventet. Denne sektoren har lite midler til EVU, så tilskuddene fra KUP bør monne. Nedskjæringene i forhold til søknaden gjorde at det ble stramt, men det ble ikke katastrofe.

På sikt håper vi å et studie på masternivå i kommunen "learning & management"

Tilbyder sier: Forankringen i prosjektet gjør at vi pendler mellom generell kunnskap og spesiell kunnskap. Vi har ingen problemer med faglig relevans, vi trenger ikke lage problemstillingene, de er jo der i den kommunale hverdagen. Prosjektet har overføringsverdi for oss som universitetslærere. Det arbeidet vi gjør, smitter tilbake på den ordinære undervisningen.

Deltakerne er positive til mappeevaluering, det hjelper dem til å se utviklingen i deres egen læring og faglig progresjon. Elektronisk klasserom fungerer mest til å gi informasjon. Vi har prøvd å ha et diskusjonsforum på nettet. Dette har vært studentenes arena. Det krever mye av oss, vi legger ut problemstillinger på nettet, men erfaringen er at studentene likevel vil møtes først, før de tar en diskusjon på nettet. Vi har et pragmatisk forhold til IKT, så dette er blitt tonet ned.

Kunnskapsfomidleren (Kommunal kompetanse) sier: Vi har fått henvendelser fra andre kommuner som synes dette er kjempespennende. Men vi har i grunnen vært litt forsiktige med markedsføring, fordi kapasiteten på universitetet setter en grense,

Brukerne sier: Studiet har gitt bedre forståelse for endrings- og omstillingsprosesser i kommunen. Deler av studiet burde være obligatorisk for alle ledere i kommunen. Det gir trygghet i lederrollen å ha studiet i ryggen. Man utvikler lederidentitet og ser omstillinger i kommunen i et større perspektiv. Studiet bidrar til å drive fram gode gruppeprosesser og setter fokus på egen rolle i omstillingsprosesser. Sammenliknet med andre tilbud er dette mer praksisrettet og knyttet til problemstillinger i kommunen her og nå. Andre tilbud er ikke rettet mot oss og hadde vært uaktuelt å bruke. Helt fra oppstarten ble teorien relatert til problemstillinger i kommunen.

Kombinasjonen av teori og praksis er bra, men kombinasjonen av studier og jobb gir økt arbeidspress. Både faglig veiledning og gruppearbeid med kollegaer har vært bra, men refleksjonsdelen har vært uvant.

Refleksjonsloggen er lite brukt. Vi har hatt kontakt med lærerne på e-post og fått rask tilbakemelding. Arbeidet med studiet foregår mest hjemme og på samlinger, men problemstillinger diskuteres med kollegaer på jobben.

Heller ikke i dette prosjektene er noen av enkeltelementene nye i noen absolutt forstand, men kombinasjonen av elementene og bruken av dem i et vektfullstivende videreutdanningstilbud på universitetsnivå må etter vår vurdering sies å være nyskapende også i en videre sammenheng. De fleste prosjektene er mindre nyskapende enn dette. De har som ambisjon å tilby noe som ikke eksisterer fra før i en mer avgrenset forstand, det nye i forhold til eksisterende tilbud er først og fremst geografisk nærhet, større grad av skreddersøm, praksisnærhet, og fleksibilitet med hensyn til tid og sted. En del av prosjektene har også et annet innhold enn eksisterende kurs på markedet, nettopp fordi det er skreddersydd til brukerbehovene. Det er de opplæringstilbudene som i størst grad baserer seg på, og utnytter konteksten på arbeidsplassen som læringsarena (oppgaver, utstyr, kollegaer og ledere m.v.), som i størst grad er skreddersydd. Skreddersømmen kommer altså ikke primært av det teoretiske innholdet, selv om dette også er skreddersydd i en del tilfeller, men like mye av at de som får opplæring tar utgangspunkt i de læringskrav og læringsressurser som eksisterer lokalt.

Hovedtyngden av prosjektene kan neppe sies å være nyskapende i noen absolutt forstand, noe programstyret heller ikke har ønsket å sette som krav. Med utgangspunkt i de 13 prosjektene ville et krav om at prosjektene skulle være nyskapende i mer absolutt forstand bidratt til å ekskludere flere prosjekter som etter vår vurdering bidrar positivt til de overordnede målene i programmet om å styrke samarbeidet mellom tilbydere og etterspørere og øke fleksibiliteten og tilgjengeligheten av opplæringstilbud. Kravet om at prosjektene skal være nyskapende i en mer lokal forstand synes med utgangspunkt i de 13 casene å være et rimelig ambisjonsnivå, dersom man samtidig skal opprettholde ambisjonen om at hele arbeidslivet er målgruppe.

IKT-basert læring bør kombineres med andre læringsformer

IKT-baserte løsninger er i de fleste prosjektene tatt i bruk primært for å bedre tilgjengeligheten av teoretiske elementer i opplæringen. Noen prosjekter har blant annet elektroniske diskusjonsfora, videokonferanser og forelesninger på nett som en del av opplegget. IKT brukes i mindre grad som et instrument for å styrke hverdagslæring og egeninitiert læring i tilknytning til daglige oppgaver i virksomhetene.

Sett fra brukernes perspektiv synes bruk av IKT til opplæringsformål å være mest vellykket der det er et tilleggselement til andre læringsformer. Der hele undervisningsopplegget er basert på IKT, uten fysiske samlinger, synes motivasjonsproblemer å være langt større, og casene viser ganske entydig at fysiske samlinger eller lokalt samarbeid er ønskelig sett fra brukernes side. Flere av brukerne i IKT-baserte prosjekter påpeker at både lærebøker, samlinger og praksis er et savn. Et eksempel er case 11 (se tekstboks 2).

Tekstboks 2: Internettbasert fagopplæring for praksiskandidater

Formålet med prosjektet er å utvikle en internettbasert fagopplæring for praksiskandidater innen et nytt teknologifag. Bakgrunnen er at konsernets arbeidstakere er spredd rundt i små bedrifter i hele landet

Fra søknaden: Den faglige utviklingen i vår bransje skjer meget raskt, med behov for kontinuerlig, målrettet og effektiv kompetanseutvikling på fagarbeidernivå. [Konsernet] har derfor sterkt fokus på fagutdanning for praksiskandidater og læringer. For at kompetanseutviklingen skal bli kostnadseffektive og tilpasset selskapet, skal mest mulig av teoriopplæringen være IKT-basert. .. Gjennom satsningen vil [Konsernet] sikre at selskapets voksne medarbeidere fra hele landet får like muligheter til å gjennomføre opplæring som praksiskandidat innen [det aktuelle faget].

Som pedagogisk metode vil [Konsernet] velge en kombinert modell, basert på kjente prinsipper for fjernundervisning, med et minimum av korte fysiske samlinger og selvstudieperioder mellom samlingene. Innledningsvis i prosjektet skal opplæringens innhold og pedagogiske metode avklares. Bl.a. vil behov for

fysiske samlinger være tema for avklaring, sammen med andre praktiske, tekniske og pedagogisk-metodiske spørsmål.

Fra statusrapporten: I prosjektet er det valgt en modell hvor all undervisning foregår over internett, uten fysiske samlinger, og uavhengig av hvor kandidaten befinner seg. Kandidatene vil være under oppfølging av en Netcoach og Nettlærer(e). Det tilstrebes å ha en aktiv og dynamisk nettlærerrolle.

Informasjon utsendt av konsernet til ansatte: Det viktigste opptakskravet er at kandidatene som søker har vilje og ønske om å gjennomføre valgte utdanning helt fram til og med avsluttende eksamen og fagprøve. Av formelle krav må søkerne sammen med arbeidsstedet i [Konsernet] kunne dokumentere tilfredsstillende praksis innenfor alle arbeidsområdene i læreplanen før fagprøve [i faget] kan avlegges

Arbeidsgiver sier: Prosjektet ville aldri blitt noe av hvis dette ikke var kompetanse som arbeidsgiver ønsket å satse på. Undervisningen er oppgavebasert og bygger på kandidatens realkompetanse. Opplegget er fullstendig internettbasert og gir dermed stor fleksibilitet.

En av deltakerne sier: Har hatt medarbeidersamtale med ledelsen [på min lokale arbeidsplass]. Signalene derfra tyder på at det vil bli vanskelig å få relevant praksis. Da kan jeg ikke gå opp til fagprøva. Uten praksis betyr jo denne opplæringen ingenting!

Kurset er jo 100% nettbasert. Egentlig hadde det vært en fordel med lærebøker og noen samlinger. Egentlig foretrekker jeg lærebøker. De gir bedre muligheter til å gå tilbake og repetere. Kjenner en som bor noen mil unna, som også tar kurset. Har samarbeida litt med ham, men det er noe jeg har lagt opp selv.

Fordelen er at uten dette kurset, hadde det ikke vært mulig å delta i noe. Det er ikke tilbud om noe sånt her [på hjemstedet]. (..) Fordelene er fleksibiliteten. Ulempene er at man blir sittende veldig mye alene. Blir vanskelig å disiplinere seg, vanskelig å prioritere [jobbingen med kurset]. Det hadde også vært en stor fordel å jobbe sammen med noen som bruker dette [utstyret som kurset dreier seg om] til daglig, nå må jeg lese meg til alt. Det blir veldig teoretisk og amputert. (..) Det virker som om [virksomheten] har gått inn og sett på hvem som kan tilby relevante kurs, og så har de liksom satt bort hele opplæringen uten å levere sin del av pakka [dvs praksis].

Prosjektet er både et eksempel på hvordan manglende forankring på lokalt nivå fører til at kritiske deler av opplæringen kanskje ikke kan gjennomføres, men også et eksempel på problemer forbundet med opplæringsopplegg som er 100% nettbaserte. De mest vellykkede prosjektene sett fra brukernes perspektiv kombinerer bruk av IKT med andre læringsformer, som praksis, veiledning og samlinger. Lederne i slike prosjekter synes å ha et mer reflektert forhold til at IKT-baserte løsninger har sine klare begrensninger enn de øvrige prosjektene. Men også enkelte av de prosjektene som primært har som formål å gjøre eksisterende kurs og utdanning tilgjengelig på nett, for eksempel de to fiskerikommune-prosjektene der problemet

er stor geografisk avstand til videregående skole, har selv en opplevelse av at rene nettbaserte tilbud ikke er en optimal løsning, men snarere en nødvendighet for å kunne skape et lokalt tilbud.

Med utgangspunkt i erfaringene fra de 13 prosjektene kan det være rimelig å konkludere med at framtidige søkere bør vurderes mer positivt dersom prosjektene framviser en realistisk innstilling til hvilke problemer IKT-baserte tilbud kan bidra til å løse, og dersom opplæringsprogrammet kombinerer IKT-basert læring med andre læringsformer.

Arbeidsplassen som læringsarena – et tilslørende begrep?

Arbeidsplassen som læringsarena står sentralt i de fleste prosjektene, men har en rekke ulike betydninger. Eksempler på ulike betydninger av arbeidsplassen som læringsarena i de 13 prosjektene er:

- bruk av praktiske problemstillinger fra arbeidet som case
- endring av organisasjon eller arbeidsredskaper som del av opplæringsprogrammet
- at utdanningstilbud blir tilgjengelig på inter- eller intranett
- at opplæring blir tilgjengelig på CD-rom som kan brukes på arbeidsplassen eller hjemme
- jobbrotasjon og hospitering innenfor virksomheten
- bidra til refleksjonsprosesser omkring eget arbeid mellom kollegaer
- veiledning på arbeidsplassen fra kollegaer eller ledere
- at opplæringen er lagt arbeidsplass eller fysiske øvingslokaler for å kunne bruke praksis mer i opplæringen, og veksle tettere mellom teori og praksis

Et hovedskille går mellom de prosjektene som utnytter den fysiske og sosial konteksten på arbeidsplassen i læringsprosessen (blant annet maskiner, klienter, reelle arbeidsoppgaver, elever, kunder og andre kompetente medarbeidere) og de som ikke utnytter denne konteksten i læringsprosessen. De førstnevnte prosjektene utnytter fordelene ved arbeidsplassen som læringsarena for i første rekke for å øke *læringseffektiviteten*. I det siste tilfellet er gevinstene først og fremst knyttet til reduserte reise- og fraværskostnader og utnyttelse av dødtid i driften, det vil si at *kostnadseffektivitet* og (fysisk) tilgjengelighet er hovedgevinsten. Et eksempel på aktiv bruk av arbeidsledere og andre medarbeidere i læringsprosessen er det kommunale lederutviklingsprogrammet (case 8), der deltakernes ledere fungerte som veiledere, og dermed også måtte diskuterte konkrete problemstillinger i tilknytning til

pågående omstillingsprosesser med deltakerne. Et annet eksempel er prosjektet hos fylkesmannen (case 13), ble det blant annet utviklet et kurs omkring godt norsk språk for saksbehandlere. Deltakerne jobbet blant annet med malene for standardbrev som blir brukt i saksbehandlingen, og disse ble i en del tilfeller endret, slik at læringen ble nedfelt også i organisasjonens prosedyrer. I tillegg ble det bevisst satt sammen grupper på tvers av avdelingene i organisasjonen, slik at saksbehandlere med én type saker kunne lære av saksbehandlere med andre typer saker. Intervjuene både med brukere og andre prosjektdeltakere tyder på brukerne er klart mer fornøyd og har bedre læringsutbytte i de prosjektene som innebærer en aktiv utnyttelse av arbeidskontekst eller praksiskontekst i læringsprosessen.

En annen effekt av å integrere eller utnytte arbeidsplassens oppgaver, utstyr og personer i selve læringsprosessen er at slike prosjekter ser ut til å bidra mer effektivt til at virksomheten identifiserer og uttrykker egne kompetansebehov. Bruk av arbeidsplassen som læringsarena i denne forstand krever at virksomheten tenker mer detaljert igjennom hvilke oppgaver, utstyr og læringsressurser som skal brukes i opplæringen. I mer tilbyderstyrte prosjekter, som først og fremst tar sikte på å gjøre eksisterende kurs og utdanning mer tilgjengelig, tenderer kompetansen hos virksomhetene til å bli uttrykt i grovere kategorier ("vi har behov for flere faglærte"), og utløser ikke den samme typen detaljerte gjennomtenkning av hvilke kompetanselementer som bør inngå i opplæringen. Bruk av arbeidsplassen som læringsarena i betydningen læringskontekst, synes altså å gi et større bidrag til etterspørselssidens evne til å identifisere og uttrykke egne kompetansebehov som noe annet enn grove yrkes- eller utdanningskategorier.

For programmet kan det være nyttig å være mer bevisst på forskjellen mellom de to hovedtolkningene av begrepet "arbeidsplassen som læringsarena". Med så mange og ulike betydninger som dette kriteriet har i dag kan det virke tilslørende heller enn oppklarende.

Forventede og realiserte effekter av prosjektet

En rekke ulike typer effekter av prosjektene er realisert eller forventet:

- Det er skapt en rekke nye opplæringstilbud, og eksisterende kurs og utdanning er blitt mer tilgjengelig lokalt eller på arbeidsplassen. Antallet brukere som har fått opplæring i prosjektene varierer, fra null til flere hundre. De prosjektene som baserer seg på

videreutvikling av allerede eksisterende tilbud kan skilte med flest brukere, men i flere av prosjektene er det noe uklart hvor mange av de oppgitte brukerne som egentlig har benyttet seg av nye eller vesentlig endrede tilbud. Minst tre av prosjektene har enda ikke hatt brukere, dels fordi det har vært vanskelig å framskaffe brukere, dels fordi utviklingsarbeidet fortsatt pågår og nyopprettede tilbud fortsatt ikke er lansert eller markedsført.

- Kvaliteten på opplæringstilbudene er forbedret, dels ved hjelp av IKT og bruk av arbeidsplassen som læringskontekst. Prosjektene har alle hatt som utgangspunkt å utvikle opplæringstilbud som er tilpasset behovene i arbeidslivet. Graden av tilpasning varierer imidlertid betydelig, ofte kombinasjoner av skreddersøm, men der enkelte moduler er hyllevare
- Åtte av prosjektene har resultert eller vil resultere i formell kompetanse for deltakerne. I minst ett tilfelle har frykt for lønnspress som resultat av opplæring bidratt til at en større offentlig virksomhet ikke ønsket at opplegget skal gi formell kompetanse.
- Flere av prosjektene har bidratt til å skape eller videreutvikle arenaer, nettverk eller aktører som bedrer samarbeidet mellom tilbyder og etterspørter.
- Flere har bidratt til kompetanseheving hos tilbyderne, og hos kompetanseformidlere på tilbydersiden, i forhold til å tilby opplæring som er tilpasset behovene i arbeidslivet. Dette inkluderer også holdningsendringer og praktisk erfaring hos tilbyderne når det gjelder å skreddersy opplæring til arbeidslivet, blant annet i høyskolene.
- Videreutvikling av samarbeid og nettverk mellom virksomheter, ofte i samspill med kompetanseformidlere med fotfeste på etterspørterensiden, forekommer også i flere prosjekter. Flere av prosjektsøkerne er i seg selv slike nettverk dannet av virksomhetene for å samarbeide om kompetanseutvikling.
- Noen av prosjektene har bidratt til at virksomhetene har blitt flinkere til å identifisere og uttrykke sine kompetansebehov, eller "øke bestillerkompetansen" på etterspørterensiden. Bare ett prosjekt har hatt dette som spesifikk målsetning.
- Ingen av prosjektene har utviklet spesielle metoder for å kartlegge eller formulere kompetansebehov. Formulering av behovene skjer i stedet som en integrert del av utviklingen av nye opplæringsopplegg. En nærliggende årsak kan være at få av virksomhetene ser seg tjent med å bruke ressurser på å identifisere kompetansebehov som det ikke er relativt umiddelbar utsikt til å få dekket gjennom et opplæringsopplegg. Med utgangspunkt i de begrensede erfaringene fra case-studiene, synes det ikke å være gode

argumenter her for å støtte utvikling av rendyrkede kompetansekartleggingsverktøy, løsrevet fra utvikling av nye opplæringstilbud.

Overføringsverdi og overføringsmekanismer – behov for en sentralisert spredningsstrategi

De fleste prosjektene har overføringsverdi i den forstand at liknende opplegg er mulig å gjennomføre i andre virksomheter, i egen eller andre bransjer. Langt fra alle prosjektene har imidlertid overføringsmekanismer innebygget som del av prosjektet eller er knyttet til institusjoner eller nettverk som gjør at spredning automatisk vil skje. Vårt inntrykk er at planer for spredning er forholdsvis vage i de fleste prosjektene, og at spredning som ikke er initiert av programmet har en ganske lokal horisont. Med så lav prosjektstøtte som en del av prosjektene har fått er det heller ikke rimelig å forvente at det brukes store ressurser på spredningsarbeid i regi av enkeltprosjekter. Noen prosjekter har eksplisitt kuttet budsjettet til spredning og markedsføring, som resultat av at de har fått mindre støtte enn de søkte om. Med betydelig usikkerhet omkring hvilke prosjekter som lykkes godt og hvilke som lykkes dårlig, vil det også kunne være mer fornuftig å konsentrere de ressurser som skal brukes på spredning innenfor programmet rundt de prosjektene som er mest vellykkede, og som har størst overføringsverdi, i stedet for å risle slike ”spredningsmidler” tynt utover. Erfaringene fra casene tyder på at en effektiv strategi for spredning og institusjonalisering av gode løsninger neppe kan bygges på krav og forventninger til enkeltprosjektene alene. En mer sentralisert og koordinert tilnærming til spredning og erfaringsutveksling skaper også bedre mulighet for programmet for å komme tettere i inngrep med spredningsarbeidet, og for å kunne kvalitetssikre dette arbeidet. Dette reiser viktige spørsmål om hvordan spredning skal organiseres og finansieres.

Problemer og hindringer i gjennomføringen av prosjektene

De fleste prosjektene har møtt på ulike problemer og hindringer, som har medført forsinkelser eller endringer i forhold til opprinnelige prosjektplaner. Vi har allerede omtalt problemer som følge av lave støttebeløp. Blant de øvrige problemene prosjektene støtte på var:

- Bedriftene har ikke i tilstrekkelig grad identifisert egne behov, noe som skaper dårlig grunnlag for tilbydere og mellommenn
- Høgskolene er lite interessert i skreddersøm, og oppfattes som firkantede av virksomhetene. De bruker lang tid på forankring og tilbudsutvikling.

- I prosjekter som har til hoved-hensikt å gjøre videregående skole tilgjengelig lokalt synes læreplanene i sterkere grad å oppfattes som tvangstrøye, og rommet for lokal skreddersøm tilsvarende mindre, enn både høyskolesektoren og private tilbydere. Dette er neppe et problem som kan løses innenfor rammen av KUP.
- Manglende brukerforankring eller brukerinvolvering i utviklingen av nye opplæringstilbud fører til at opplæringstilbudene treffer dårlig i forhold til brukernes behov, eller ikke treffer brukere i det hele tatt.
- Manglende forankring/engasjement hos ledelse på lavere nivå, for eksempel avdelingsledelse, eller lokal bedriftsledelse i større konsern, fører til at brukerne opplever problemer med å få gjennomført opplæring etter planen.
- Det er også eksempler på mer hverdagslige problemer som fører til forsinket framdrift, for eksempel at prosjektleder blir syk, at nøkkelpersoner forsvinner eller at teknisk utstyr blir stjålet.

En viktig gruppe problemer, som flere av prosjektene støter på, er knyttet til bruken av arbeidsplassen som læringsarena, og kombinasjonen av arbeid og læring. Eksempler på slike problemer er:

- Når arbeidsplassen brukes som læringsarena er det vanskeligere for kursdeltakerne å få skjermet tid til å konsentrere seg om et læringsprosjekt, og ikke bli sugd opp i den daglige driften. *Styring av tid* blir en langt mer akutt og kompleks problemstilling enn i tradisjonelle opplæringsopplegg der man enten er på jobb eller (borte) på kurs. Som underveisrapporten i prosjektet hos fylkesmannen (case 13) formulerer det:

Tekstboks 3: Erfaringer fra prosjektet hos fylkesmannen

Det er også ei erfaring at det tek tid å endre haldningar for å få arbeidsplassbasert læring til å fungere. Det er ofte enklare å få fri til å reise bort på kurs, enn å ta to timar fri i arbeidstida til å gjennomføre gruppearbeid. Kor godt gruppearbeida på kvar arbeidsplass har fungert, har variert etter kor godt dei ulike organisasjonane har lagt til rette for dette. Det er også viktig med god informasjon til leiinga [ved den lokale virksomheten] i forkant av kursa om dei nye læringsformene og kva krav som blir stilt til arbeidsplassbasert læring.

I en rapport fra det kommunale lederutviklingsprogrammet formuleres noe liknende (tekstboks 4).

Tekstboks 4: Erfaringer fra det kommunale lederutviklingsprogrammet

Vi kan imidlertid antyde at spesielt to faktorer vil være avgjørende for hvorvidt et slikt studium skal bli vellykket: Det er et dilemma å utdanne mennesker til å håndtere omstilling mens de er i omstilling – derfor er det viktig at det fra arbeidsgivers side ryddes tid til denne deltakelsen. Dessuten må det signaliseres at kompetansen er viktig for hele organisasjonen (skape legitimitet).

- Å få ordninger som krever praksis annet sted i virksomheten, eller i annen virksomhet, eller å få veilederkapasitet på arbeidsplassen til å fungere, krever også ressurser som prosjektene ikke alltid har tatt høyde for i planleggingen. En av prosjektlederne i et kommunal helse-/sosialprosjekt (case 12) sa det slik:

Tekstboks 5: Erfaringer fra Helse- og sosialetaten i en landkommune

Prosjektleder: Underbemanning er et stort problem. Det er vanskelig å ta ut folk i opplæring [hospitering på andre avdelinger]. Og det er vanskelig å frigjøre ressurser til å få arbeidsplassen til å fungere som læringsarena. Omsorgs- og pleietjenestene er nødvendigvis døgnkontinuerlige. For å få dette til må vi bruke vikarer, og det koster penger. Nå skal bemanningen reduseres enda mer. Da blir det i hvert fall ikke lettere.

I en underveisrapport fra samme prosjekt står det: Som nevnt greide vi ikke å gjennomføre opplegget for hospitering iht. milepælsplan. .. Hovedårsaken til forsinkelsen var at driften på en rekke tjenestesteder ikke hadde kapasitet til å gjennomføre [dette] våren 2001. i den sammenheng erfarte prosjektgruppa at ”vi må være tidlig ute”, dvs dersom driften (som gjerne er hardt presset) på de enkelte arbeidssteder skal kunne være med på diverse tiltak må planlegging og gjennomføring gjøres riktig!

Der oppgavene er flyttbare (for eksempel opplæringsvirksomhet for offentlige saksbehandlere) er det enklere å bruke praktiske oppgaver fra arbeidet i læringen, enn der arbeidsoppgavene er knyttet til immobile forhold, som maskiner/utstyr, pasienter el.

Noen av prosjektene har utviklet løsninger på den typen problemer vi har nevnt ovenfor, enten i forkant eller underveis. Ett prosjekt har for eksempel lagt inn vikarutgifter for de som får opplæring som del av prosjektet. Dette har antakelig bidratt til enklere rekruttering av kursdeltakerne, og dermed effektiv utprøving av opplæringsopplegget. På den andre siden vil dekning av vikarutgifter over programmet kunne bidra til at det ikke vil bli satt i gang arbeid for å utvikle finansieringsordninger for vikarer gjennom andre kilder, noe som kan vanskeliggjøre videreføring.

Andre prosjekter har utviklet løsninger på egen arbeidsplass som bidrar til nødvendig skjerming av tid som brukes til læring og fordypning, som for eksempel å sette av et eget kontor som kan brukes når man trenger ro og konsentrasjon.

Tekstboks 6: Erfaringer fra prosjektet hos fylkesmannen

”Ser jo at dette stiller krav til organisasjonen og ledelsen mht planlegging og tilrettelegging av læring på arbeidsplassen. Reiser en vekk på kurs er det ok, men skal læringen foregå på arbeidsplassen blir det vanskeligere. Vi har for eksempel laget egne kontorer der folk bruker læreprogrammet, det er et fysisk signal om at ”her er det opplæring”. En kommer seg vekk fra egen telefon og bunken med papir”

Flere av de prosjektene som møter slike problemer ville antakelig hatt godt utbytte av veiledning eller erfaringsutveksling med andre prosjekter.

Erfaringen er altså at bruk av arbeidsplassen som læringsarena har store fordeler i forhold til tilgjengelighet, motivasjon og besparelser på tid og utgifter til reising. Det gir økt læringseffektivitet når arbeidsplassen fysiske og sosiale kontekst utnyttes aktivt i læringsarbeidet. På den annen side reises nye problemstillinger, som nødvendig skjerming, balanse mellom bruk av tid til regulært arbeid og tid brukt på læring som ikke gir et direkte bidrag til driften, og organisering av veiledning eller praksisopphold/hospitering. I sum peker dette mot at organisert bruk av egen arbeidsplass som læringsarena i mange tilfeller kan være vel så ressurskrevende for virksomheten. Tilretteleggingen krever engasjement og deltakelse fra ledelsen, som også skal ivareta daglig drift. Ledelsestid og –oppmerksomhet er ofte en meget knapp, og derfor også kostbar, ressurs i virksomhetene. For programmet betyr disse erfaringene at kan det være viktig å forsikre seg om at nye søkere er kjent med slike problemstillinger, og har et realistisk forhold til hvilke ressurser som kreves når arbeidsplassen som læringsarena utgjør en sentral del av prosjektet.

Samlet sett fører problemer av den typen vi har drøftet ovenfor til at flere av prosjektene er forsinket i forhold til planlagt framdrift. Sett sammen med det faktum at tre av prosjektene fra 2000-rundene som vi ønsket å besøke fortsatt ikke hadde kommet så langt at det var noe poeng i å gjennomføre case-studier, tyder dette på at *man må forvente avvik i innholdsmessig gjennomføring og framdrift i et betydelig antall prosjekter*. Dette er ikke spesielt overraskende. Prosjektene har som formål å utvikle nye opplæringsprogrammer, og inngår ofte i sammensatte samarbeidskonstellasjoner, som krever koordinering mellom flere parter, og der prosjektleders makt og myndighet ofte er begrenset i forhold til samarbeidspartnerne.

Programstøtten er spredt på et stort antall prosjekter, og sekretariatets muligheter for å følge opp enkeltprosjekter er svært begrenset. Det er likevel grunnlag for å reise spørsmål om programmet kunne gjøre mer for å bistå prosjektene i gjennomføringen. Dette var et av de spørsmål vi stilte til prosjektlederne. Med unntak av at flere prosjekter gjerne skulle hatt større økonomisk støtte, er det få av prosjektene som ser at programmet kunne bidratt vesentlig til løsning av de problemene som er nevnt. Prosjektledernes opplevelse er at problemene ikke først og fremst er knyttet til mangel på kompetanse hos prosjektene lokalt. Ett tiltak peker seg likevel ut: Halvparten av prosjektene etterlyser kontakt, diskusjonsfora, nettverk eller samlinger med andre prosjekter som driver med tilsvarende problemstillinger for å utveksle erfaringer og få input til eget arbeid. Det påbegynte arbeidet med nettverkssamlinger som programmet har initiert i 2001, som fortsetter i 2002, synes dermed å være et tilbud som er godt tilpasset behovene i prosjektene. Studiene fra de 13 prosjektene tyder videre på at problemstillinger og løsninger knyttet til bruken av arbeidsplassen som læringsarena bør være et sentralt tema på slike nettverkskonferanser. Ett av prosjektene foreslår i tillegg at KUP burde sette av en pott til markedsføring og spredning som prosjektene kunne søke fra, og der støtten var avhengig av hvor bra prosjektet går.

3.5 KUP sett fra prosjektenes perspektiv

Et viktig formål med studiene av enkeltprosjekter var også å få et inntrykk av hvordan prosjektlederne og andre prosjektdeltakere oppfatter programmet, hvorvidt programmet utfyller andre støtteordninger, og hvordan de opplever søknadsprosesser og rapporteringskrav.

Informasjon om programmet når ut gjennom flere kanaler

Informasjonen om programmet nådde prosjektlederne gjennom flere ulike kanaler: Avis annonser gjennom partene via administrasjonen ved universiteter og høyskoler og via ulike aktører på tilbudssiden, som fagopplæringsetaten i fylket. Flere fortalte også at informasjonen nådde fram gjennom flere kanaler. Noen kjente også til programmet allerede før utlysningene kom. Intervjuene styrker inntrykket av at programmet er godt kjent blant de fleste relevante aktører på tilbydersiden og blant ulike formidlere av opplæringstilbud, og at partenes informasjonsarbeid har bidratt til at informasjon om programmet også har nådd ut bredt på etterspørersiden. Prosjekter som har søkt og fått støtte har naturligvis også fått informasjon om programmet, og er således ikke en god kilde til å bedømme hvor bredt informasjonen har

nådd ut. Det er likevel et poeng at prosjektene har fått informasjon gjennom ulike kanaler, noe som reduserer muligheten for at informasjon ikke når bredt ut.

KUP utfyller andre støtteordninger og utløser ny aktivitet

I minst syv av prosjektene var hovedinnretningen på prosjektet klar, og planleggingen var godt i gang før utlysningen kom. De fleste prosjektlederne beskriver at KUP-programmet ”kom beleilig”, eller til og med ”som bestilt”, og at utlysninger ”samsvarer med behovene” eller ”passet som hånd i hanske” i forhold til egne planer. I de øvrige prosjektene eksisterte det et mer generelt ønske om å styrke etter- og videreutdanning, eller forbedre eksisterende tilbud. Utlysningen fungerte i slike tilfeller som katalysator også for å starte planleggingen av nye prosjekter.

Seks av de tretten prosjektene oppgir at ikke noe ville blitt gjennomført uten støtte fra KUP, og bare én sier prosjektet ville blitt gjennomført i sin helhet uansett. De øvrige prosjektene oppgir at deler av prosjektet antakelig ville blitt gjennomført, men i mindre skala, med lavere kvalitet eller på senere tidspunkt. KUP-finansieringen har altså bidratt til å bringe fram prosjektet raskere, med høyere kvalitet og større omfang.

Flertallet av prosjektene har ikke søkt eller mottatt støtte fra andre enn de som deltar i prosjektet. Fem har mottatt støtte fra andre finansieringskilder som SOFF, kommuner og fylkeskommuner, regionale organer og AAD. Intervjuene tyder dermed på at KUP-programmet treffer et behov som allerede eksisterer blant tilbydere og etterspørrere, at programmet tilfører vesentlig finansiering i forhold til gjennomføring av prosjektene, og at prosjektlederne ikke kjenner til andre opplagte finansieringsalternativer. Særlig når man tar i betraktning at de fleste har fått lavere beløp enn de søkte om, og likevel ikke har søkt andre støtteordninger, ser det ut som om programmet fyller en rolle som ikke fylles av andre støtteordninger.

Selv om midlene fra KUP i begrenset grad har utløst andre eksterne midler, har de fungert utløsende i forhold til ressurser fra søkere og samarbeidspartnere, særlig tatt i betraktning at prosjektene ikke ville blitt gjennomført uten støtte, og har til dels høye egenandeler..

Kriterier, søknadsprosess og rapportering

Ingen av prosjektene gav uttrykk for at de oppfattet søknadskriteriene som en tvangstrøye. De fleste gav uttrykk for at flere kriterier passet i forhold til deres prosjekt, særlig nye metoder og læring på arbeidsplassen, og flere gav uttrykk for at det i denne forstand var ”lett å skrive søknad”. Søknadsprosessen beskrives av de fleste som grei.

Ett prosjekt sier spesifikt at søknadsprosessen virket som en form for kvalitetssikring av prosjektet. For ett av OU-prosjektene blir det sagt at prosjektet fikk et mer eksplisitt voksenopplæringsperspektiv som følge av søknadsprosessen. Også to av de andre prosjektene sier at søknadsprosessen bidro til nytenkning, blant annet når det gjaldt samarbeid mellom tilbyder og etterspørter. Hovedinntrykket er likevel at prosjektidéene ikke har blitt radikalt omformet som resultat av søknadskriteriene, det er heller snakk om mindre justeringer og konkretisering. Ett av prosjektene sier likevel:

Søknadsprosessen var veldig stimulerende for oss. Gjennom prosessen materialiserte vi formen på prosjektet og fant ut hvordan vi kunne gjøre det. Søknadsprosessen var veldig nyttig.

Kravet om intensjonsavtaler forårsaket en del arbeid for noen prosjekter, men som tidligere påpekt tyder erfaringene på at arbeidet med å forankre prosjektene både på tilbyder- og etterspørterensiden er viktig. I to av prosjektene er det bemerket i vurderingsskjemaene⁷ at det ikke forelå noen direkte avtaler med virksomheter eller brukerne. Disse prosjektene hadde heller ingen brukere på det tidspunkt vi besøkte dem. I et annet prosjekt var det bemerket at prosjektet var dårlig forankret på tilbydersiden (bare hos kompetanseformidler), dette prosjektet fikk senere problemer med tilbyder. Saksbehandlerne synes å ha utviklet en god praktisk evne til å identifisere slike forankringsproblemer ved søknadsbehandlingen, med utgangspunkt i eksisterende søknadsskjema. Erfaringene tyder dermed på at kravet til forankring og intensjonsavtaler snarere bør styrkes enn svekkes.

Informasjonen fra KUP-sekretariatet beskrives som god. De færreste prosjektene oppgir at de har hatt noe særlig kontakt med sekretariatet utover søknader og rutinemessig oppfølging. De prosjektene som sekretariatet har vært i kontakt med, i forhold til å formidle erfaringer fra prosjektet, har opplevd denne kontakten som stimulerende og motiverende. Prosjektene er jevnt over svært fornøyd med kommunikasjonen med sekretariatet. Også ett prosjekt som fikk

⁷ Standard skjema som saksbehandlere og konsulenter fyller ut ved behandling av søknadene.

avslag i første runde, og som senere fikk støtte, opplever i ettertid at det første avslaget var godt begrunnet.

Ressurser brukt på søknadsskriving og underveisrapportering

I intervjuene ba vi søkerne anslå hvor mye tid de hadde brukt på arbeidet med søknader og rapportering. Svarene varierte fra 10 til 600 arbeidstimer for søknaden, men syv av de ti prosjektene som klarte å anslå tidsforbruket lå mellom 5-15 dagsverk eller 35 – 105 timer (tilsvarende 7000 – 21 000 kroner med en timepris på 200 kr). Underveisrapportering bruker prosjektene 1-5 dagsverk på, flere av prosjektene karakteriserer skjemaene som svært greie.

3.6 Oppsummering

Med utgangspunkt i studien av 13 prosjekter kan vi reise en del hypoteser, som summerer opp våre hovedinntrykk. Slike hypoteser bør bekreftes eller avkreftes gjennom en bredere, representativ undersøkelse:

- Prosjektene adresserer problemer ved eksisterende opplæringstilbud som manglende skreddersøm, manglende opplæringstilbud lokalt, manglende fleksibilitet, og manglende praksisforankring. Målsetningene i prosjektene er i all hovedsak i tråd med målsetningene i programmet. Noen prosjekter operer i en gråsoner mellom etter- og videreutdanning og organisasjonsutvikling.
- I de fleste prosjektene samarbeider tilbyder og etterspørter om utvikling av opplæringstilbudet, og prosjektene tar utgangspunkt i reelle behov. Samarbeidet mellom aktører på utdanningssiden og arbeidslivssiden er i stor grad til stede, men enkelte prosjekter har svak forankring på etterspørterensiden eller på tilbyrersiden, liten deltakelse fra lokale arbeidsgivere eller tillitsvalgte i utviklingen av nye tilbud, og dårlig identifiserte eller uttrykte behov lokalt. Mange steder spiller de tillitsvalgte en passiv rolle i utviklingsarbeidet, men i de fleste prosjektene holdes tillitsvalgte på relevant nivå informert.
- I svært mange prosjekter har mellommenn eller kompetanseformidlere en viktig rolle som formidlere mellom tilbydere og etterspørtere. Programmets terminologi har ingen begreper for slike aktører, og dermed heller ikke en strategi for hvilke oppgaver, roller eller kompetanse de bør ha.

- Utlysningen fra KUP treffer godt i forhold til eksisterende prosjektidéer, og kriteriene oppleves ikke som en unødig tvangstrøye. Hovedtyngden av prosjektene oppfyller flere av A-kriteriene⁸.
- De fleste prosjektene er nyskapende i en lokal forstand, og noen er nyskapende i et videre perspektiv. Erfaringene tyder på en fornuftig avveining mellom krav til nyskapning og ønske om å nå hele arbeidslivet
- Opplæring på arbeidsplassen har to hovedbetydninger i prosjektene: Dels menes at opplæringen blir tilgjengelig på arbeidsplassen, dels menes at arbeidskonteksten (oppgaver, ressurspersoner, utstyr mv) utnyttes i selve læringsprosessen. Det siste gir ofte god læringseffektivitet, men krever mer ressurser og skaper større organisatoriske problemer enn prosjektene har forutsette i gjennomføringen. Nøkkelp problemer er styring av tid når arbeid og opplæring kombineres, og bruk av knappe leder- og veiledningsressurser. Der arbeidskonteksten utnyttes i læringsprosessen bidrar prosjektene mer effektivt til at virksomhetene identifiserer og uttrykker sine kompetansebehov. I tilbyderstyrte prosjekter uttrykkes kompetansebehovet i grovere yrkes- eller utdanningskategorier.
- Prosjektene erfarer at IKT-basert opplæring bør kombineres med andre læringsformer for å skape motivasjon og gi godt læringsutbytte.
- Prosjektene støter på en rekke problemer ved gjennomføring. Dårlig forankring enten på tilbyder eller etterspørersiden, offentlige utdanningstilbydere og etater oppleves som lite fleksible, og en rekke hverdagsproblemer. Slike problemer medfører at en betydelig del av prosjektene i realiteten er forsinket eller får mindre omfang i forhold til opprinnelige planer.
- Resultater: De fleste prosjektene ser ut til å utvikle opplæringstilbud som tas i bruk, og som er bedre tilpasset behovene i arbeidslivet enn eksisterende tilbud. For en del resulterer dette også i økt formell kompetanse. Prosjektene skaper eller videreutvikler kompetanse, arenaer, nettverk eller aktører som forbedrer samarbeid mellom tilbyder- og etterspørersiden.
- Mange av prosjektene har overføringsverdi, men planene for spredning er i mange tilfelle relativt vage. En strategi for å spre og institusjonalisere erfaringene kan neppe bygges på innsats fra enkeltprosjektene alene.

⁸ nye læringsformer, arbeidsplassen som læringsarena, IKT/multimedia, kostnads/læringseffektive metoder, gjøre grunnskole og videregående skole mer tilgjengelig.

- Sett fra prosjektenes ståsted fyller KUP et tomrom når det gjelder muligheter for finansiell støtte, der det ikke er opplagt hvilke andre finansieringskilder som kan være aktuelle. Støtten fra KUP er ofte kritisk for å få gjennomført prosjektene, og bidrar ellers til at prosjektene gjennomføres raskere, i større omfang og med bedre kvalitet. Hovedinntrykket er at prosjektenes hovedinnretning beholdes tross lave støttebeløp.
- Kontakten med programmet oppleves som positiv, men mange prosjekter etterlyser nettverk og kontakt med andre prosjekter som jobber med tilsvarende problemstillinger.
- Hovedtyngden av prosjektene bruker 5-15 dagsverk på søknader, og 1-5 dagsverk til underveisrapportering.
- Brukernes erfaringer representerer et viktig korrektiv til prosjektledernes beskrivelse av virkeligheten

4. HOVEDTREKK I STATISTIKK OM SØKNADER OG IGANGSATTE PROSJEKTER

I dette kapitlet gjennomgår vi den viktigste statistikken om søknader og støttede prosjekter. Statistikken er hovedsakelig basert på registreringer i forbindelse med saksbehandlingen i programsekretariatet, men vi har også hentet inn data fra andre kilder. Datagrunnlaget gjelder søknader behandlet i 2000 og 2001, samt prosjekter igangsatt i 2000. Vi redegjør nærmere for datagrunnlaget i del 4.1. Del 4.2 gir en oversikt over søknadene og søknadsbehandlingen, vi ser blant annet nærmere på søknadsbeløp, innvilgede søknader og saksbehandlers anbefalinger. Deretter gjør vi, i del 4.3, en nærmere analyse av sentrale kjennetegn ved søknadene, blant annet innholdet i prosjektene og bransjetilknytning. I del 4.4 ser vi nærmere på de prosjektene som ble innvilget støtte i 2000 og som leverte underveisrapporter i løpet av 2001. Resultatene fra disse analysene oppsummeres og drøftes i del 4.5.

4.1 Datagrunnlag og analysemetode

Det empiriske delen av evalueringsarbeidet ble planlagt utfra vår kjennskap til programmet sommeren 2000. I løpet av de første månedene av evalueringsarbeidet ble det raskt klart at vi allerede i utgangspunktet fikk tilgang til relevante kvantitative data av relativt høy kvalitet. Dette var ikke forutsett da vi utformet den opprinnelige prosjektplanen.

Det kvantitative materialet bygger på flere kilder, men har først og fremst blitt gjort mulig ved at VOX har laget elektroniske registeret over alle søknader til programmet. Dette registeret inneholder nøkkelopplysninger som journalnummer, prosjektnummer for innvilgede søknader, navn og adresse på søker, organisasjonsnummer, søknadsbeløp og bevilget beløp. I tillegg har VOX for hver søknad også innarbeidet opplysninger om målgruppens og samarbeidspartners bransjetilknytning. Med dette registeret som utgangspunkt har vi vært i stand til å bygge opp en omfattende database.

For det første har vi sørget for elektronisk registrering av saksbehandlers vurderinger og konklusjoner fra det vurderingsskjemaet som ble utarbeidet for hver søknad. For søknadsrundene i 2000 mangler vurderingsskjema for omkring 150 søknader, mens vi for 2001 har data fra vurderingsskjema for alle søknader. For det andre har vi på grunnlag av søkers adresse innhentet opplysninger om kjennetegn ved søkers kommune/fylke fra Statistisk

sentralbyrå. Disse opplysningene har vi hovedsakelig brukt til å undersøke geografisk fordeling av søknader og prosjekt. For det tredje har vi på grunnlag av søkers organisasjonsnummer innhentet nøkkellopplysninger fra Brønnøysund-registrene. Her har vi opplysninger om selskapsform, bransje og etableringsdato for tre fjerdedeler av søkerne, for AS har vi også tilgang til regnskapsdata for siste ti år.

Prosjekter som fikk bevilget støtte i 2000 leverte underveisrapporter i mars og september 2001. Strukturerte spørsmål i disse rapportskjemaene har vi registrert elektronisk og lagt til rette for analyse. Til sammen har vi underveisdata fra 130 prosjekter.

4.2 Søknader og søknadsbehandling

Tabell 1 viser at det totalt ble sendt inn 644 søknader til KUP i 2000. Av disse var 57 søknader fra prosjekter som prøvde seg på nytt i runde 2 etter avslag i første runde. Omkring 15 prosent av søknadene i runde 2 kom altså fra prosjekter som tidligere hadde fått avslag. Totalt sett har i overkant av 30 prosent av søknadene blitt innvilget (tabell 2). Andelen innvilgede prosjekter var om lag den samme i begge søknadsrundene i 2000. Suksessraten gikk opp i 2001 noe som kan skyldes litt færre søknader og større ramme.

Tabell 2. Antall og andel innvilget i søknadsrundene^a

	Avslått	Innvilget	Total
1/2000	186	67	253
	74%	26%	100%
2/2000	286	110	396
	72%	28%	100%
2001	323	228	551
	59%	41%	100%
Total	795	405	1200
	66%	34%	100%

^aInkluderer alle registrerte søknader

Data fra vurderingsskjemaene gir muligheten til å vurdere styrets vedtak i forhold til saksbehandlerens tilrådinger. Tabell 3 viser at styret for mindre enn ti prosent av søknadene gikk i mot sekretariatets anbefaling. I ytterligere analyser av hva slags prosjekter dette gjaldt, var det vanskelig å påvise et klart mønster. Det kan imidlertid se ut til at disse søknadene gjennomgående er noe større enn gjennomsnittet. Dette kan skyldes at styret gjør en noe

grundigere behandling av store søknader. Det ser også ut til at for slik søknader har ikke saksbehandlers trukket en klar konklusjon med hensyn til vurderingskriteriene A1 (nye læringsformer/metoder), A2 (arbeidsplassen som læringsarena), A3 (integring av IKT/multimedia) og B1 (nyskaping). Styrets beslutning avviker altså oftere fra saksbehandlers anbefaling når det er mindre klart om søknadene tilfredstiller kriteriene. Det er også en viss variasjon mellom saksbehandlere. Enkelte saksbehandlere får støtte for alle sine anbefalinger, mens for andre saksbehandlere avviker styrets vedtak for så mye som 15% av sakene. Dette kan blant annet skyldes at saksbehandlerne i sekretariatet har en viss arbeidsfordeling seg i mellom og dermed en viss spesialisering på sektor.

Tabell 3. Styrets beslutning i forhold til innstilling^a

Saksbehandlers innstilling ^b	Styrets beslutning		I alt
	Avslått	Innvilget	
Anbefalt avslag	645	50	695
	93%	7%	100%
Anbefalt støtte	32	349	381
	8%	92%	100%
I alt	677	399	1076
	63%	37%	100%

^aInkluderer alle registrerte søknader

^bUlike skjema benyttet i 2000 og 2001, omkodet til sammenliknbare kategorier.

Tabell 4 viser endringer i søknadsbeløpene fra runde til runde. Til sammen er det søkt om prosjektstøtte på over 1 milliard kroner. Den typiske søknad var i første runde på 800.000,- mens den typiske søknad i 2001 var på 500.000,-. Dette gjenspeiler antakelig at søkerne har fått mer realistiske forventninger om hvor stor støtte det er mulig å få.

Tabell 4. Søknadsbeløp i søknadsrundene, tall i kroner.

Søknadsrunde	Gj.snitt søkt	Median ^a søkt	Maks. søkt	Sum	Antall søknader
1/2000	1 583 906	800 000	17 270 000	391 224 823	247
2/2000	899 218	625 250	7 650 000	347 098 204	386
2001	723 841	500 000	15 700 000	387 255 465	535
Total	963 680	600 000	17 270 000	1 125 578 492	1168

^aMedian er den verdien som deler observasjonene i to like stor deler. Halvparten av søknadene er større enn median.

Tabell 5 viser bevilgninger for de tre søknadsrundene i 2000 og 2001. Vi ser at gjennomsnittet har gått noe opp fra 2000 til 2001, noe som i hovedsak skyldes at det i 2001 er noen flere store bevilgninger.

Tabell 5. Bevilgninger, tall i kroner.

Søknadsrunde	Gj.snitt bevilget	Median bevilget	Maks. bevilget	Sum bevilget
1/2000	302 761	300 000	800 000	20 285 000
2/2000	245 886	200 000	800 000	27 047 500
2001	363 306	300 000	1 700 000	82 107 120
Total	321 190	300 000	1 700 000	129 439 620

Tabell 6 viser innvilget støtte som andel (%) av søkt beløp. Vi ser at i 2000 fikk halvparten av prosjektene tildelt 35% eller mindre av søkt beløp, mens i 2001 fikk halvparten av prosjektene innvilget minst 67% av søkt beløp. Denne markerte økningen skyldes blant annet fallende søknadsbeløp samt større rammer i forhold til antall støttede prosjekter.

Tabell 6. Andel av søknadsbeløp innvilget^a.

Søknadsrunde	Gj.snitt andel av søknadsbeløp bevilget	Median andel av søknadsbeløp bevilget	Maks. andel av søknadsbeløp bevilget	Antall prosjekter
1/2000	35 %	29 %	99 %	67
2/2000	39 %	35 %	100 %	109
2001	64 %	67 %	100 %	225
Total	53 %	50 %	100 %	401

^aInkluderer bare søknader som har fått støtte

4.3 Kjennetegn ved søknader og prosjekter

Tabell 7 gir en oversikt over innholdet i prosjektene, basert på vurderingene som er gjort i vurderingsskjemaene. Tabellen viser hvor stor andel av søknadene som i følge saksbehandlerne oppfyller hvert enkelt av de åtte A- og B-kriteriene.

Kriteriene om arbeidsplassen som læringsmiljø eller integrering av IKT/multimedia blir begge oppfylt av halvparten av søkerne. Langt færre, 32 prosent, vurderes som å oppfylle kriteriet om nye læringsformer eller –metoder. Bare 20 prosent av søknadene dreier seg om å gjøre opplæring på grunnskoles/videregående opplærings nivå mer tilgjengelig for voksne. Når det

gjaldt B-kriteriene, var nyskapingkriteriet det som i følge saksbehandlerne sjeldnest ble oppfylt.

De innvilgede søknadene oppfylder naturlig nok flere av kriteriene enn det de ikke innvilgede gjør. I gjennomsnitt oppfylder de innvilgede søknadene to av de fire A-kriteriene. Særlig mange er det som oppfylder kriteriene om IKT og arbeidsplassen som læringsmiljø. Bare 21 prosent av prosjektene dreier seg i følge saksbehandlerne om å gjøre opplæring på grunnskoles/videregående opplærings nivå mer tilgjengelig for voksne. Kolonnen lengst til høyre viser at søknader med nye læringsformer/-metoder samt søknader med nyskaping har særlig stor sannsynlighet for å bli innvilget.

Det har vært noen endringer fra 2000 til 2001.⁹ Generelt er det liten en økning for alle kriterier slik at en større andel av både prosjekter og søknader tilfredstiller kriteriene i siste runde sammenliknet med de to første. Størst er økningen for B3 (forankring arbeidsgiver/arbeidstaker) der det i de første rundene lå på 53% av søknadene ligger det for 2001-runden på 76%. I 2001-runden er 93% av søknadene i følge vurderingsskjemaene forankret på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Tabell 7. Antall søknader, antall innvilgede søknader og suksessrate etter oppfyllelse av A- og B-kriteriene, i følge vurderingsskjema^a.

Kriterium	Andel av søknader	Andel av innvilgede	Suksess ^b
A1 Nye læringsformer og metoder	32 %	50 %	61 %
A2 Arbeidsplassen-læringsmiljø	56 %	74 %	51 %
A3 Integrering av IKT og multimedia	51 %	65 %	49 %
A4 Gr.skole/vdg. Opplæring	20 %	23 %	44 %
Snitt/antall A-kriterier innfridd	1,4	2,1	
B1 Nyskaping	52 %	79 %	58 %
B2 Overføringsverdi	63 %	88 %	54 %
B3 Arbeidsgiver-/arbeidstakersiden	65 %	86 %	51 %
B4 Tilbyder/etterspørre	71 %	88 %	48 %
Snitt/antall B-kriterier innfridd	2,2	3,4	
Antall søknader	1044	402	

^aDet mangler vurderingsskjemaer for en del søknader i 2000. De aller fleste av disse er ikke innvilget.

^bSuksessrate er antall innvilgede delt på antall søknader (hvor stor andel av de som oppfylder kriteriet innvilges støtte).

⁹ Det har vært noen endringer i utforming av vurderingsskjemaet, noen av endringene kan derfor skyldes at skjemaene ikke er helt sammenliknbare og kan ha gitt opphav til små feil i koding.

En nærmere analyse viser at søknadene grovt sett klumper seg i tre hovedkategorier: Den mest markerte kategorien skårer høyt på A1 (nye læringsformer), A3 (integrering av IKT), B1 (nyskaping) og B2 (overføringsverdi). Den andre kategorien skårer på A2 (arbeidsplassen som læringsmiljø), B2 (forankring på arbeidsgiver- og arbeidstakerside) og B4 (intensjonsavtale mellom tilbyder og etterspørter). Den siste kategorien er prosjekter som i hovedsak dreier seg om å gjøre opplæring på grunnskole- eller videregående skolenivå mer tilgjengelig for voksne (A4) – en del av disse integrerer IKT i opplegget (A3). De første kategoriene glir noe over i hverandre mens den siste er klart adskilt.

Den første kategorien er prosjekter som blir vurdert som særlig nyskapende og med stor overføringsverdi. En av de prinsipielle debattene har vært hva som kan sies å oppfylle kriteriet om at prosjektene skal være 'nyskapende'. Denne analysen antyder at saksbehandler særlig vurderer prosjekter som omhandler nye læringsformer (A1) og som integrerer IKT og multimedia (A3) som nyskapende. Dette innebærer at integrering av IKT blir regnet som mer nyskapende enn utnyttelsen av arbeidsplassen som læringsmiljø. Samtidig er det viktig å merke seg at saksbehandlerne anser de nyskapende prosjektene for å ha størst overføringsverdi.

KUP har hele arbeidslivet som målgruppe og er samtidig opptatt av å nå fram til virksomheter som møter spesielle utfordringer. Vi har derfor lagt vekt på å skaffe og analysere data som kan gi oss en pekepinn om denne todelte målsettingen er oppfylt. Her vil vi se nærmere på hele søknadsmassen, mens del 4.4 vil ta for seg igangsatte prosjekter spesielt. Våre nåværende data har gjort det mulig å analysere bransjetilknytning for søker, samarbeidspartner(e) og målgruppe, samt geografisk fordeling for søkere.

Tabell 8 viser søkerens bransjetilknytning for de tre fullførte søknadsrundene. Vi ser at det har vært noen mindre endringer fra 2000 til 2001 i søkerens bransjetilknytning. Vi ser for eksempel at det er viss økning i andel søkere tilknyttet offentlig helse- og sosialtjeneste samtidig som det er en viss nedgang i andel søkere innen offentlig utdanning. Vi mangler registeropplysninger for en fjerdedel av søkerne, dette gjelder først og fremst søkere der vi mangler organisasjonsnummer og eventuelt at bransjekode ikke er oppgitt i Brønnøysundregisterne. Opplysningene er mest pålitelige for aksjeselskap med regnskapsplikt og registreringsplikt i Foretaksregisteret. Tabellen angir også hvor stor andel av søknadene innen

de samme bransjekategoriene som har fått bevilget støtte ("suksess"). Vi ser at blant annet søkere med tilknytning til varehandel, transport og forretningsmessig tjenesteyting har mindre tilslag enn gjennomsnittet, mens interesseorganisasjoner har markert høyere tilslagsprosent enn gjennomsnittet. Disse forskjellene kan skyldes forskjeller i kvalitet på prosjekter mellom bransjer og derfor er ikke nødvendigvis problematiske. For eksempel skårer varehandel lavere enn gjennomsnittet på flere av vurderingskriteriene. I tillegg er det for enkelte bransjer få søknader slik at selv store forskjeller i prosentpoeng kan skyldes små tilfeldigheter og vil dermed ikke være statistisk signifikant.

Tabell 8. Søkers bransjetilknytning etter søknadsrunder og suksessrate. Tall i prosent.^a

	Søknadsrunder			Alle runder	Suksess ^b
	1/2000	2/2000	2001		
Jordbruk og skogbruk	0,0	0,0	0,0	0,0	.
Fiske og fiskeoppdrett	0,0	0,0	0,0	0,0	.
Bergverk og utvinning	2,3	0,6	0,3	0,9	25
Industri	3,7	4,5	4,5	4,3	33
Kraft- og vannforsyning	0,0	0,3	0,0	0,1	0
Bygg- og anlegg	1,9	2,1	1,7	1,9	35
Varehandel og reparasjon	4,2	2,4	2,6	2,9	19
Hotell- og restaurant	0,9	0,9	0,6	0,8	0
Transport og kommunikasjon	1,9	3,6	0,9	2,1	21
Finansielle foretak	0,5	0,6	0,3	0,4	50
Eiendom, forretningsmessig tjeneste	17,8	9,7	14,8	13,6	24
Privat tjenesteyting ellers	1,4	1,8	1,1	1,4	38
Offentlig helse/sosial	4,2	10,6	12,8	9,9	28
Offentlig utdanning	25,7	22,7	17,3	21,3	36
Annet/div privat	1,9	3,9	6,3	4,3	26
Annet/div offentlig	1,4	0,3	2,3	1,3	25
Offentlig administrasjon og forsvar	20,1	24,5	17,9	20,8	34
Interesseorganisasjon	12,1	11,5	16,8	13,7	50
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	33

^aBasert på opplysninger fra Brønnøysund-registrene, tall for 897 søkere

^bSuksessrate angir andel (%) av søknader som har oppnådd støtte.

I tabell 9 ser vi tilsvarende hvordan de enkelte prosjektsøknadenes målgruppe fordeler seg på de samme bransjene. Vi ser både at målgruppene fordeler seg nokså forskjellig fra søkerne og at fordelingen har endret seg en fra den første til den siste søknadsrunden. Andelen for industri har gått ned fra hele til 18% til 11%, også aktiviteten innen varehandel, hotell og restaurant har gått noe ned (se også tabell 9).

Tabell 9. Søknadenes målgruppe fordelt på næring og søknadsrunde. Prosent.^a

Næring	søknadsrunde			Totalt
	1/2000	2/2000	2001	
Jordbruk og skogbruk	2,3	4,9	6,8	5,2
Fiske og fiskeoppdrett	4,5	2,1	3,8	3,4
Bergverksdrift og utvinning	4,0	3,2	1,1	2,4
Industri	26,1	20,7	16,8	20,1
Kraft- og vannforsyning	1,7	0,7	1,1	1,1
Bygge- og anleggsvirksomhet	4,5	4,2	5,7	4,9
Varehandel og reparasjonsvirksomhet	7,4	4,6	3,8	4,8
Hotell- og restaurantvirksomhet	3,4	1,8	1,9	2,2
Transport og kommunikasjon	4,5	8,8	5,1	6,3
Finansielle foretak	0,0	0,4	0,3	0,2
Eiendom, forretningsmessig tjenesteyting	2,8	1,8	1,4	1,8
Privat tjenesteyting ellers	2,3	7,0	8,1	6,5
Offentlig helse/sosial	21,0	22,5	27,4	24,3
Offentlig utdanning	9,1	9,5	12,5	10,7
Offentlig administrasjon og forsvar	6,3	8,1	4,3	6,0
I alt (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Antall i analysen	176	285	369	830
Uklassifisert (antall)	76	111	178	365
I alt (antall)	252	396	547	1195

^aBasert på programsekretariatets registreringer av bransje.
p=0,02 (kji-kvadrat)

I tabell 10 har vi sammenholdt fordelingen av målgrupper etter næringen med tilsvarende fordeling av samlet sysselsetting. Tabellen gir en indikasjon på hvilke næringer som er over- eller underrepresentert. Tallene må leses med forbehold om at det kan være noe variasjon mellom prosjektene i det potensielle antall brukere. I tillegg har vi valgt å holde prosjekter/søknader med vagt eller veldig bredt spesifisert målgruppe utenfor analysen ("uklassifisert"). Vi bør også huske at vi foreløpig mangler data for en fjerdedel av prosjektsøknadene. Dersom antall brukere ikke samvarierer sterkt med næring, gir tabellen likevel en god pekepinn om eventuelle skjevfordelinger i forhold til bransje og sektor.

Vi ser at tjenesteyting innen varehandel, hotell og restaurant er klart underrepresentert. Samtidig er industri og helse/sosial klart overrepresentert. Dette mønsteret ligner det vi har sett i flere tidligere undersøkelser (jf kapittel 1), det er derfor en særlig utfordring både å undersøke hva dette skyldes og nå fram til grupper som har tradisjonelt lite aktivitet innen dette området. Finans og forretningsmessig tjenesteyting er imidlertid spesielt underrepresentert, mens søknader som omfatter målgrupper innen fiskerinæringen er sterkt overrepresentert i forhold til den beskjedne andelen av befolkningen som er sysselsatt i denne næringen. Tabellen viser også hvor stor andel av søknadene for som har oppnådd støtte. Vi ser at det er en viss variasjon i suksessrate.

Tabell 10. Målgruppe etter næring, sysselsatte i næringen og suksessrate. Prosent.

Næring	Søknader ^a	Prosjekter ^a	Sysselsatte ^b	Suksess ^c
Jordbruk og skogbruk	5,3	5,2	3,4	34,9
Fiske og fiskeoppdrett	3,3	4,8	0,7	50,0
Bergverksdrift og utvinning	2,4	2,8	1,5	40,0
Industri	20,1	22,8	12,8	39,5
Kraft- og vannforsyning	1,1	2,1	0,9	66,7
Bygg- og anleggsvirksomhet	4,9	6,6	6,5	46,3
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	6,9	7,3	18,5	36,2
Transport og kommunikasjon	6,2	5,5	7,4	30,8
Finansiell tjenesteyting, eiendomsdrift	2,0	0,7	11,3	11,8
Offentlig forvaltning	6,0	5,9	6,9	34,0
Undervisning	10,6	6,6	8,1	21,3
Helse- og personlige tjenester	30,6	29,4	17,7	33,2
Annen tjenesteyting	0,5	0,3	4,2	25,0
I alt (%)	100	100	100	34,7
Antall i analysen	836	289	2 269 000	
Uklassifisert (antall)	361	116		33,1
I alt (antall)	1197	405		

^aKilde: Programsekretariatet

^bKilde: Statistisk sentralbyrå/Arbeidskraftundersøkelsen.

^cSuksessrate angir andel (%) av søknader som har oppnådd støtte (kji-kvadrat: $p=0,026$).

Tabell 11 viser at det er liten endring i samarbeidspartners tilknytning. Tabellen viser samtidig at det er noen forskjeller i suksessrate for prosjekter som har samarbeidspartnere i ulike bransjer. Vi ser blant annet at prosjekter med organisasjon eller høgskole/universitet som samarbeidspartner har større tilslagsprosent enn øvrige søknader.

Tabell 11. Viktigste samarbeidspartner etter bransje og søknadsrunde. Prosent.^a

	Søknadsrunde				Suksess ^b
	1/2000	2/2000	2001	Alle runder	
Privat	30,6	33,0	24,7	28,6	30,8
Høgskole/Universitet	15,1	16,5	16,0	15,9	40,1
Videregående skole	6,9	4,4	5,8	5,6	32,3
Annen offentlig	24,1	26,1	26,5	25,9	31,7
Organisasjon	23,3	20,1	27,0	24,0	45,1
I alt	100	100	100	100	36,0

^aBasert på programsekretariatets registreringer, tall for 1110 søknader.

^bSuksessrate angir andel (%) av søknader som har oppnådd støtte (kji-kvadrat: $p<0,002$).

Klassifisering av søker, samarbeidspartner og målgruppe etter bransje tillater også analyser av i hvilke bransjer søkere i ulike bransjer har sine partnere og sine målgrupper. Disse analysene gir svært omfattende tabellutskrifter og vi har derfor utelatt dem her. Resultatene viser at det er noen tendenser til mønster i samarbeid innen og på tvers av bransjer. Det er for eksempel tendenser til at søker innen offentlig utdanning har samarbeidspartner innen andre deler av offentlig sektor. På samme måte ser vi at prosjekter initiert innen offentlig administrasjon oftest har høgskole/universitet som samarbeidspartner. Der en interesseorganisasjon står som søker står ofte en annen organisasjon som partner. Vi ser også at prosjektsøkers bransje ofte er den samme som målgruppens bransje. For eksempel har 80% av søknadene fra industrien medarbeidere i industrien som målgruppe, mens bare 12% av øvrige søknader retter seg mot medarbeidere i industrien. På samme måte ser vi at prosjekter som retter seg mot medarbeidere i industri, varehandel og hotell/restaurant i langt større grad enn andre har samarbeidspartnere innen privat sektor.

Det er ikke uventet eller urimelig at prosjektsøker, målgruppe og partner finnes innen samme bransje eller sektor. Samtidig er tallene bare grove indikatorer på samarbeidsmønstrene i tilknytning til prosjekter og søknader. Likevel antyder analysen at det ikke er etablert så mange samarbeidsrelasjoner på tvers av tradisjonelle grenser som en kanskje skulle ønske. Samarbeidsrelasjoner på tvers kan bidra til at spredning av praksis mellom sektorer og bransjer.

4.4 Spesielt om igangsatte prosjekter

Prosjekter som fikk bevilget støtte i 2000 leverte underveisrapporter i mars og september 2001. Underveisdata fra disse prosjektene gir oss muligheten til å undersøke andre kjennetegn ved prosjektporteføljen. I underveisrapportene har prosjektleder selv gitt opplysninger om hvilken bransje søker, samarbeidspartner(e) og målgruppe(ne) representerer. Tabell 12 viser bransjetilknytning for alle samarbeidspartnere i underveisrapporten fra prosjektleder. Nær halvparten av søkerne oppgir minst en partner innen det offentlige skoleverket. Tabellen viser også forholdet mellom søkers bransje og partners bransje. Nederste linje viser fordelingen for alle prosjekter, avvik fra denne indikerer tendens i søkers valg av partner. Det er en klar tendens til at søkere etablerer samarbeid i egen bransje. Vi ser for eksempel at offentlig forvaltning i større grad enn andre har samarbeidspartnere i det offentlige utdanningssystemet

samt innen andre deler av offentlig forvaltning. Dette er i grove trekk det samme mønsteret vi fant når vi analyserte alle søknadene (se del 4.3 over).

Tabell 12. Søkere og partners bransje. Rapport fra prosjektleder.

Prosjektsøkere bransje	Samarbeidspartners bransje							I alt	
	1. off utd.	2. privat utd.	3. Primær	4. Industri	5. Tjeneste	6. Off. forv	7. Org.	sum %	N
1. Det offentlige utdanningssystemet	25,0	7,1	3,6	14,3	17,9	14,3	17,9	100	56
2. Private utdanningstilbydere	20,8	33,3	4,2	8,3	20,8	4,2	8,3	100	24
3. Primærnæring (jordbruk, skogbruk, fisk)	33,3	0,0	33,3	0,0	0,0	0,0	33,3	100	3
4. Industri, bergverk, bygg, kraft, anlegg	20,0	20,0	0,0	31,4	2,9	2,9	22,9	100	35
5. Tjenesteytende eks. offentlig forvaltning	29,2	33,3	0,0	0,0	33,3	4,2	0,0	100	24
6. Offentlig forvaltning	32,6	8,7	2,2	2,2	17,4	28,3	8,7	100	46
7. Organisasjoner	13,8	19,0	3,4	13,8	10,3	13,8	25,9	100	58
I alt %	23,5	17,0	2,8	12,1	15,4	13,0	16,2		

Data for 136 prosjekter

Tabell 13 viser forholdet mellom prosjektsøkere og målgruppens bransjetilhørighet. Også her er det flere interessante sammenhenger. F.eks. har søkere i offentlig utdanning en større tendens til å rette tiltakene mot målgrupper i egen bransje, prosjekter med base i industrien retter seg overveiende mot målgrupper i egen bransje, prosjekter med base i offentlig forvaltning retter seg særlig mot egen sektor. Dette likner i hovedsak på mønsteret i søknadsbunken som helhet (se del 4.3 over).

Tabell 13. Målgruppens og søkerens bransje. Rapport fra prosjektleder.

Prosjektsøker	Målgruppens bransje							I alt	
	1. Off. utd.	2. Privat utd.	3. Primær	4. Industri	5. Tjeneste	6. Off. forv	7. Org.	sum %	N
1. Det offentlige utdanningssystemet	23,3	9,6	8,2	15,1	19,2	11,0	13,7	100	73
2. Private utdanningstilbydere	16,7	13,3	6,7	20,0	26,7	3,3	13,3	100	30
3. Primærnæring (jordbruk, skogbruk, fisk)	50,0	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100	2
4. Industri, bergverk, bygg, kraft, anlegg	3,6	10,7	0,0	53,6	10,7	3,6	17,9	100	28
5. Tjenesteytende eks. offentlig forvaltning	18,4	15,8	2,6	5,3	34,2	13,2	10,5	100	38
6. Offentlig forvaltning	8,6	0,0	0,0	5,7	17,1	62,9	5,7	100	35
7. Organisasjoner	7,8	2,0	3,9	21,6	19,6	23,5	21,6	100	51
ALLE bransjer (for søkere) %	14,8	8,2	4,7	18,3	21,4	19,1	14,0		257

Data for 136 prosjekter

Underveisrapportene omfatter opplysninger om målgruppen(e)s utdanningsnivå. I tabell 14 viser vi hvordan prosjektene retter seg inn mot ulike utdanningsgrupper. Underveisrapportene

angir bare hva som er den eller de mest vanlige målgruppene for prosjektet, rapportene angir ikke hvor mange arbeidstakere det er snakk om. Sammenlikningen med utdanningsnivået i befolkningen vil derfor bare gi en indikasjon på hvor godt programmet treffer. Vi ser at det er noen avvik fra fordelingen i befolkningen. Høyere utdanning er i følge disse tallene noe overrepresentert, mens videregående skoles nivå er tilsvarende underrepresentert. Fra tidligere forskning (jf kapittel 1) vet vi at det er en særlig utfordring å nå fram til grupper som har kort utdanning i utgangspunktet. Disse tallene indikerer at programmet når fram til alle utdanningsgrupper, men det kan samtidig argumenteres for at uttellingen for utsatte grupper burde vært enda bedre.

Tabell 14. Målgruppens mest vanlige utdanningsnivå. Rapport fra prosjektleder.

	Antall	% av prosjekter	% av angitte målgrupper ^a	% av befolkningen ^b
grunnskole/folkeskoleutdanning	56	42	21	22 %
yrkesfaglig utdanning på vdg. skoles nivå	80	60	30	} 53 %
allmennfaglig utd. vdg. skoles nivå (artium)	43	32	16	
inntil to års universitets/høyskoleutdanning	31	23	12	} 24 %
tre år eller mer universitets/høyskoleutdanning	50	37	19	
Vet ikke/ukjent	3	2	1	2 %
Sum	263	(*)	100	100 %

(*) Over 100% fordi mange prosjekter har målgruppen fordelt på flere utd. kategorier

^aIkke et nøyaktig mål på fordeling på utd.kategorier, bare grove anslag

^bKilde: Statistisk sentralbyrå, tall for år 2000, personer over 16 år.

Data for 136 prosjekter

Til slutt inneholder også underveisrapportene opplysninger om den typiske størrelsen på målgruppens bedrifter. Tabell 15 viser målgruppens fordeling på bedrifter i ulike størrelseskategorier. Til sammenlikning har vi satt inn tallene for alle norske aksjeselskap med ansatte. Vi har kun regnet med A/S med aktivitet og minst en ansatt i 1999 (vel halvparten av registrerte A/S holdes dermed utenfor). En stor del av virksomhetene, etatene eller organisasjonene som sysselsetter målgruppen er ikke aksjeselskap. Fordelingen for AS gir likevel en indikasjon på størrelsesfordelingen for norske virksomheter. I følge kolonnen helt til høyre er andelen små virksomheter i samsvar med andel små virksomheter generelt. Mellomstore virksomheter ser imidlertid ut til å være litt overrepresentert og store ser ut til å være litt underrepresentert i prosjektenes målgruppe. Fra tidligere forskning vet vi at medarbeidere i små virksomheter ofte er underrepresentert i opplæringstiltak (kapittel 1). Disse tallene tilsier at programmet når fram også til de små bedriftene, men det kan samtidig

argumenteres for at programmet særlig burde stimulere utviklingstiltak rettet mot de små bedriftene.

Tabell 15. Målgruppens fordeling på bedrifter i ulike størrelseskategorier

	Prosjekter			Alle A/S ^b	
	antall	% av	% av angitt ^a	% av alle A/S	Ansatte %
	prosjekter				
Små virksomheter/etater/organisasjoner (1-20 ansatte)	58	42,3	29,1	89,9	32,1
Mellomstore virksomheter/etater/org. (21-100 ansatte)	83	60,6	41,7	8,5	25,1
Store virksomheter/etater/organisasjoner (over 100 ansatte)	57	41,6	28,6	1,7	42,8
Vet ikke	1	0,7	0,5		
Sum %			100,0	100	100
Sum antall	199			83 254	1 123 186

^aGrovt anslag, ikke nøyaktig mål på fordeling.

^bKilde: Dun & Bradstreet, alle norske A/S med ansatte og aktivitet i 1999.

4.5 Oppsummering

Det kvantitative datamaterialet er omfattende og viser mange interessante mønster og særtrekk ved søknadsmassen og programmets prosjektportefølje. De resultatene som er særlig relevant for videre drift av programmet spesielt og kompetansepolitikken generelt kan kort oppsummeres slik:

- Fra 2000 til 2001 er det en svak økning i andel søknader og igangsatte prosjekter som oppfyller A-kriteriene, og det er en klar økning i B1 og B3. Dette kan skyldes endringer i saksbehandlernes vurderinger og nytt format på vurderingsskjema, men kan også være en indikasjon på kvalitetsforbedring i søknadsmassen.
- Omkring 20% av søknadene dreier seg om å gjøre opplæring grunnskole/videregående skoles nivå mer tilgjengelig for voksne. Samtidig ser det ut til at arbeidstakere med utdanning på videregående skoles nivå eller lavere noe underrepresentert blant prosjektenes målgrupper. Vi vet også at dette er en gruppe som lett faller utenfor, det er derfor en særlig utfordring å stimulere tiltak som fanger opp denne gruppen.
- Søknadsbeløpene har falt fra runde til runde. Dette skyldes antakelig mer realistiske forventninger hos søkerne.
- Økende andel av søknadene innvilges og søkerne bevilges større andel av søknadsbeløp. Dette skyldes i hovedsak lavere søknadsbeløp og større rammer for tildeling, samt noe færre søknader.
- Små endringer i geografisk fordeling av søknader, fortsatt en svært ujevn fordeling:

- Finnmark og Troms fortsatt sterkt overrepresentert, til dels økende
- Oslo fortsatt sterkt overrepresentert, men noe nedgang
- Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Rogaland, Akershus, Hedmark fortsatt underrepresentert.
- Noen målgrupper (bransjer) er markert underrepresentert, for eksempel varehandel, hotell/restaurant og finans/forretningsmessig tjenesteyting. Varehandel og hotell/restaurant har tradisjonelt drevet lite kompetanseutvikling og det kunne derfor vært ønskelig med en bedre representasjon. Det er likevel problematisk å prioritere søknader innen svakt representerte grupper dersom dette går på bekostning av prosjektkvalitet.
- Programmet ser ut til å nå fram til småbedriftene, men tatt i betraktning at dette er de som tradisjonelt driver minst kompetanseutvikling kunne det være ønskelig med en enda sterkere representasjon.
- Søker, partner og målgruppe har en tendens til å være i samme bransje. Dette er ikke nødvendigvis problematisk, men kan redusere mulighetene for spredning av praksis på tvers av bransjer og sektorer.

5. OPPSUMMERING: KONKLUSJONER OG UTFORDRINGER

Når Kompetanseutviklingsprogrammet sitt overordnede mål?

Det er selvsagt for tidlig å trekke konklusjoner om måloppnåelse for et program der en stor andel av prosjektene som støttes fortsatt er i en tidlig fase. Det er likevel interessant, med utgangspunkt i de dataene vi har så langt, å drøfte mulig måloppnåelse.

Det overordnede målet med programmet er å bidra til nyskaping i, og videreutvikling av, markedet for etter- og videreutdanning. Med utgangspunkt i en gjennomgang av forskningslitteraturen utdypet vi i del 1.6 hva som er de viktigste problemene i kompetansemarkedet, og diskuterte begrensningene ved markedsmetaforen som analyseredskap. Vi skal her kort drøfte i hvilken grad programmet bidrar til å redusere problemene i kompetansemarkedet slik vi beskrev dem i kapittel 1.

Case-undersøkelsen tyder på at effektene av programmet særlig kan sees på de områdene vi i kapittel 1 omtalte som *svakheter på tilbudssiden*¹⁰. Som vist i kapittel 3 har de fleste prosjektene som formål å utvikle nye opplæringstilbud, som nettopp utnytter arbeidsplassen som læringsarena, utnytter IKT, er mer skreddersydde og tar utgangspunkt i virksomhetenes behov. Dataene fra vurderingsskjemaene styrker inntrykket av at en stor andel av prosjektene utnytter arbeidsplassen som læringsarena, integrerer IKT og utvikler nye opplæringsformer og metoder. Både case-undersøkelsen og de kvantitative datene peker dermed i retning av at *prosjektene i programmet er godt egnet til å redusere svakhetene på tilbudssiden i kompetansemarkedet*, i hvert fall lokalt og på kort sikt. Om programmet som helhet bidrar til mer *varig* reduserte problemer ved markedet kommer vi tilbake til nedenfor.

Når det gjelder *samsillet mellom tilbydere og etterspørrere*, peker tidligere forskning på problemer som uoversiktlig flora av tilbydere, mangel på egnede arenaer for samspill, at tett dialog er ressurskrevende, at det er ulike kulturer og læringstradisjoner i utdanningssystemet og arbeidslivet, og manglende nettverk som kan sikre langsiktig involvering fra både tilbydere og etterspørrere. Også på dette området tyder både case-undersøkelsen og de kvantitative dataene på at prosjektene, og dermed programmet, bidrar positivt på flere områder. Kravet til

¹⁰ arbeidsplassen undervurdert som læringsarena, lite fleksible tilbud og lite utnyttelse av IKT, ikke opptatt av virksomhetens behov, vanskelig avveining skreddersøm-standardiserte tilbud og begrenset overførbarhet til daglig arbeid

samarbeid er en grunnleggende forutsetning i programmet, og ni av ti prosjekter har forankring både på tilbyder og etterspørselssiden (tabell 6). *Caseundersøkelser gir grunnlag for å anta at mange av prosjektene bidrar både til utvikling av arenaer, samspill og til langvarig samarbeid.* En del av prosjektene tar utgangspunkt i allerede etablerte nettverk og samarbeid og bidrar til videre utvikling av disse. Effekten av programmet er muligens mer beskjeden når det gjelder å utvikle helt nye nettverk slik tendensen til å samarbeide mest innen egen bransje indikerer. Kompetanseoppbygging hos ulike mellommenn eller kompetanseformidlere er også en gunstig effekt av programmet, for på sikt å skape relasjoner og forutsetninger for å oversette og formidle mellom de to kulturene¹¹.

Så langt peker vår drøfting i retning av at programmet bidrar positivt til å redusere problemer i kompetansemarkedet både på tilbudssiden og når det gjelder samspillet mellom tilbydere og etterspørrere. I del 1.6 pekte vi også på kjente problemer ved etterspørselssiden, som lav motivasjon for deltakelse i grupper med lite grunnutdanning, vanskeligheter med å få kompetansekartlegging og artikulering av behov til å bli en kontinuerlig prosess i virksomhetene, kortsiktige perspektiver på kompetanseinvesteringer, og spenninger mellom individuelle behov og virksomhetens behov. Både de kvantitative dataene og caseundersøkelsen peker i retning av at programmet i langt mindre grad bidrar til å løse denne typen problemer.

De kvantitative dataene tyder på at grupper med liten motivasjon og som tradisjonelt deltar lite også er underrepresentert blant søkere og innvilgede prosjekter i KUP. Sektorer som hotell- og restaurant, varehandel og transport er slike problemgrupper. Det samme gjelder små og mellomstore bedrifter og grupper med lav utdanning. Programmet har altså ikke klart å mobilisere disse gruppene i like stor grad som grupper som i utgangspunktet stiller bedre. Case-undersøkelsen og oversikter over støttede prosjekter antyder likevel at det finnes en del prosjekter som retter seg spesielt mot slike problemgrupper. Erfaringene fra case-undersøkelsen tyder på at slike prosjekter fortere kan møte på problemer i form av å mobilisere brukerne, og det kan derfor være viktig for programmet å følge opp denne gruppen prosjekter spesielt.

¹¹ Med utgangspunkt i vår beskjedne empiri kan det virke som om "voice" oppleves som en mer aktuell måte å formidle signaler i det norske kompetansemarkedet enn "exit", noe som blant annet er knyttet til spredt bosetting, sterkt offentlig styrt tilbyderside, og få valgalternativer på tilbydersiden. Gjennom kravet om samarbeid mellom tilbydere og etterperspørrere ligger det også implisitt i programmet at det er voice og ikke exit som skal brukes for å utvikle markedet.

For de øvrige problemene på etterspørselssiden tyder caseundersøkelsen på at noen av prosjektene til en viss grad bidrar til at virksomhetene tenker mer langsiktig på kompetanseutvikling, men det er lite som tyder på at det implementeres prosesser som gjør kompetansekartlegging og kompetanseutvikling til en kontinuerlig og integrert prosess i virksomhetene. Snarere tyder våre data på at behovene ikke artikuleres før bedriftene har rimelig utsikt til å få dem dekket, det vil si i forbindelse med utformingen av tilbud. Fra virksomhetenes side kan det likevel være rasjonelt å ikke bruke ressurser på kartlegging av behov en ikke har utsikt til å få dekket.

Det finnes flere forklaringer på hvorfor måloppnåelsen for Kompetanseutviklingsprogrammet kan bli dårligere når det gjelder å møte problemene på på etterspørselssiden i kompetansemarkedet:

- Programmet er utformet slik at det i utgangspunktet må være et initiativ hos noen, for å søke om prosjektstøtte. Det er rimelig at grupper som tradisjonelt ikke er opptatt av opplæring i mindre grad tar slike initiativ.
- Programmet driver bare i begrenset grad med oppsøkende og motiverende virksomhet forut for søknadsbehandling. Selv om motivering har vært en viktig del av arbeidet i de regionale informasjonsmøtene, og av partenes arbeid utenfor programmets offisielle aktiviteter, vil virksomheter som i utgangspunktet er lite interessert, eller har lite ressurser, i mindre grad være interessert i slike møter.
- Et langsiktig perspektiv på kompetanseinvesteringer forutsetter at virksomheten man tenker langsiktig mer generelt, noe som ofte er mangelvare i mindre virksomheter.
- Forhold som kompetansekartlegging og kompetanseplanlegging er grunnleggende sett arbeidsgivers ansvar. Et offentlig program, som har som krav at prosjektene har et samarbeid mellom tilbyder og etterspørter, har bare begrensede muligheter for å støtte prosjekter som retter seg utelukkende mot interne problemer på etterspørselssiden.
- Det er rimelig å anta at søknader fra virksomheter og tilbydere innenfor sektorer og utdanningsgrupper som har lang tradisjon for å samarbeide og tenke langsiktig på kompetanseutvikling vil ha høyere kvalitet, og skåre bedre på kriterier som nyskaping og kostnads-/læringseffektive metoder, enn søknader fra aktører som er nybegynnere på feltet. For programmet vil spørsmålet om å nå fram til utradisjonelle grupper framstå som et aveiningsspørsmål mellom kvalitet og bredde, og mellom å bruke ressurser på å motivere nye grupper til å søke i forhold til å gi støtte til åpenbart

gode prosjekter. Det finnes ikke noen opplagte svar på hvordan slike avveininger skal håndteres.

Programmet er en offentlig pott for prosjektstøtte til samarbeid mellom tilbydere og virksomheter, det er derfor etter vår vurdering ikke realistisk å forvente like god måloppnåelse når det gjelder etterspørselssiden, som når det gjelder tilbudssiden og samarbeidsproblematikken.

På rett kurs - en foreløpig hovedkonklusjon

Våre data tyder på at programmet i hovedsak er på rett kurs. Det er liten tvil om at den omfattende prosjektporteføljen bidrar til å utvikle en rekke opplæringstilbud som er bedre tilpasset behovene i virksomhetene, og til å utvikle samarbeidarenaer og nettverk som vil bidra til å forbedre samarbeid og dialog mellom tilbydersiden og et bredt felt av etterspørrere, samtidig som det bygges viktig kompetanse i rommet mellom de to sidene i kompetansemarkedet. Våre foreløpige data tyder altså på at måloppnåelsen når det gjelder å stimulere etterspørselssiden i kompetansemarkedet ikke kommer til å bli like god som de to førstnevnte områdene. Dette et stykke på vei forklares med programmets innretning og de forutsetninger som er nedfelt i programdokumentet.

Sett i lys av de overordnede målene i Kompetansereformen, og de ambisjoner som internasjonale organisasjoner har på vegne av sine medlemsland ("Lifelong learning for all") er det likevel grunn til, både for programmet, men ikke minst for myndigheter og andre aktører som står sentralt i det videre arbeidet med gjennomføringen av Kompetansereformen, å merke seg denne utfordringen. Det er derfor grunn til å tenke grundig gjennom hvordan problemene på etterspørselssiden i kompetansemarkedet kan angripes på en slik måte at *hele* arbeidslivet får del i et kompetanseløft.

Utfordringer og prioriteringer for programmet

Både case-undersøkelsen og de kvantitative dataene reiser en del utfordringer og avveininger for programstyre og sekretariat, både i forhold til neste tildelingsrunde (mai 2002) og ved en eventuell videreføring av programmet i 2003:

Hvordan skal programmet avveie hensynet til kvaliteten på søknadene mot hensynet til å nå fram til underrepresenterte målgrupper, og nå målet om å nå hele arbeidslivet?

Kompetanseutviklingsprogrammet har nådd ut til store deler av norsk arbeidsliv. Samtidig er de gruppene som tradisjonelt er dårligst representert i slike tiltak til dels underrepresentert og i hvert fall ikke overrepresentert i dette programmet. En opprioritering av søknader fra slike grupper kan bety at man må prioritere søknader med lavere kvalitet når det gjelder de øvrige kriteriene, og er derfor en vanskelig avveining.

Bør programmet i enda større grad prioritere søknader fra etterspørselssiden?

Vi har sett at en del prosjekter er drevet mer av tilbud enn av behov, og mangler forankring på brukersiden. Programmet har trolig lavest måloppnåelse på etterspørselssiden. Dermed er det fortsatt en sentral utfordring å stimulere etterspørselssiden til å ta styring med prosjektene. Dette vil også bringe fram flere prosjekter som bidrar til at virksomhetene må å formulere og uttrykke sine kompetansebehov

Bør programmet skille klarere mellom ulike betydninger av "arbeidsplassen som læringsarena" og prioritere opp søknader som tar i bruk arbeidskonteksten/praksisfeltet som en sentral del av læringsprosessen?

Brukerne synes klart mest fornøyd med læringsprogrammer som tar arbeidskonteksten (inkludert utstyr, personer og oppgaver) aktivt i bruk i læringsprosessen. Slike opplæringstilbud synes dermed å være de som i størst grad er tilpasset arbeidslivets behov (læringseffektivitet). Tidligere forskning viser også at slike opplæringsopplegg kan bidra til å øke motivasjonen hos utsatte grupper. Prosjekter som i hovedsak formidler tradisjonelle kursopplegg på en slik måte at de blir tilgjengelig på arbeidsplassen (kostnadseffektivitet og tilgjengelighet) får mer blandet tilbakemelding. Det er derfor grunnlag for å spørre om den første gruppen prosjekter bør prioriteres høyere.

Bør programmet prioritere opp fellestiltak som har spesielt fokus på erfaringsutveksling og kunnskapsspredning knyttet til de mest vanlige problemene ved bruk av arbeidsplassen som læringsarena (blant annet styring av tid, bruk av lederressurser, organisatoriske utfordringer). Caseundersøkelsen tyder på at prosjektene støter på flere ulike problemer når de tar i bruk arbeidsplassen som læringsarena mer aktivt. Med fokus på arbeidsplassen som læringsarena i programmet er det grunn til å spørre om ikke programmet bør gjøre en større

innsats for å hjelpe prosjektene med slike problemer, og veilede dem i hva som er god praksis når det gjelder å løse slike problemer.

Bør programmet ta initiativ ovenfor utdanningsmyndighetene i forhold til å stimulere utdanningssystemet til å utvikle flere formelt kompetansegivende tilbud som har praksis og utnyttelse av arbeidskonteksten som en sentral komponent?

Som nevnt i kapittel 1.6 er utvikling av arbeidsplassens som læringsmiljø et potensielt spennende område for samarbeid mellom tilbyderne og virksomheten selv.

Caseundersøkelsen synes å bekrefte dette inntrykket. Med unntak av fagopplæringen, som bygger på styrt praksis i bedrift, er det lite tradisjoner i utdanningssystemet for å drive opplæring på denne måten. Dersom denne typen opplæringsopplegg skal få fotfeste blant utdanningstilbyderne er det grunn til å spørre om ikke det er behov for en knipetangsmanøver rettet mot utdanningsinstitusjonene, der mer sentrale initiativer ”ovenfra” oppmuntrer denne typen opplegg, samtidig som markedssignalene gjennom KUP-prosjektene presser på ”nedenfra”.

Bør programmet prioritere opp søknader der bruk av IKT og multimedia kombineres med andre læringsformer, på bekostning av søknader der det legges opp til rene IKT-baserte opplæringsprogrammer?

Erfaringene med rene IKT-baserte opplegg, særlig der disse er rettet mot isolerte ansatte, synes å være dårlige. Erfaringen så langt er at blandede opplæringsopplegg er bedre, og det er grunn til å spørre om disse bør prioriteres ved tildeling i neste runde.

Bør programmet utvikle en terminologi som tar høyde for at ulike mellommenn eller kompetanseformidlere opptrer som sentrale aktører i svært mange prosjekter? Bør programmet utvikle en strategi for å utvikle kompetanse hos slike aktører, og diskutere hvilken rolle de skal ha når det gjelder erfaringsspredning og institusjonalisering etter programperioden?

Den enkle markedsmetaforen, der signalene formidles mellom frittflytende tilbydere og etterspørrere, synes å være et dårlig orienteringskart i det terrenget der KUP-prosjektene beveger seg. I svært mange prosjekter opptrer det ulike mellommenn eller kompetanseformidlere i sentrale roller, men den enkle markedsmetaforen som programmet tar utgangspunkt i legger ikke opp til at de blir diskutert som en egen kategori. Antakelig vil en del av disse kompetanseformidlerne, som ofte er involvert i en rekke prosjekter (for eksempel

PIL-skolen og ELBUS), kunne spille en fruktbar rolle i forhold til erfaringsspredning og institusjonalisering.

Bør programmet skille klarere mellom rene organisasjonsutviklingsprosjekter der opplæring er en implisitt element, og øvrige etter- og videreutdanningsprosjekter.

Blant casene finnes det eksempler på prosjekter der private konsulentselskaper får støtte til prosjekter som i hovedsak må karakteriseres som organisasjonsutvikling. Slike prosjekter kan potensielt være interessante i forhold til identifisering av behov på etterspørselssiden, men opererer samtidig i en gråsoner i forhold til etter- og videreutdanningsbegrepet og tilbyderbegrepet. Det er grunn til å spørre om denne typen prosjekter bør nedprioriteres i neste søkerunde.

Bør programmet utvikle bedre rutiner for å følge opp at bevilgninger som er mindre enn søknadsbeløpet ikke fører til at hovedinnretningen på prosjektet endres?

I noen tilfeller kan lave bevilgninger føre til at hovedinnretningen på prosjektene endres på en slik måte at grunnlaget for støtte etter kriteriene faller bort. Programmet bør ha rutiner som forhindrer at støtte gis i slike tilfeller.

Bør prosjektet ytterligere forsterke kravet om forankring både på tilbyder- og etterspørselssiden?

Prosjekter der saksbehandlerne i søknadsbehandlingen har stilt spørsmål ved forankring på tilbyder- eller etterspørselssiden har vist seg å ha reelle problemer med dette. I slike tilfeller bør kravet til troverdig forankring trolig skjerpes før støtte gis.

Hvilke tiltak kan programmet sette i verk for å oppnå varige endringer?

KUP gir tidsavgrenset støtte til utviklingsprosjekter der en forventer at det som etableres i løpet av prosjektperioden vedvarer når pengestøtten opphører. Et beslektet siktemål er at det som utvikles i støttede prosjekter skal spres til og utnyttes av andre aktører.

Caseundersøkelsen peker i retning av at en strategi for spredning og institusjonalisering basert utelukkende på prosjektenes egen innsats neppe er tilstrekkelig for å oppnå varige endringer.

En del av prosjektene er forankret hos relativt små, sårbare aktører, også hos de større aktørene kan tiltaket være svært personavhengig. Prosjektenes planer for spredning er til dels vage, og har en lokal horisont, og mer kan neppe forventes sett i lys av gjennomsnittelig støttebeløp. Nettverkssamlingene i partenes regi avhjelper en del av behovet når det gjelder

erfaringsspredning, og synes å være et godt svar på prosjektenes egen etterspørsel etter samarbeid med andre. Nettverkssamlingene er likevel tidsavgrensede begivenheter, og det er grunn til å spørre om dette tiltaket er tilstrekkelig for å oppnå mer varige endringer.

En stor utfordring, kanskje programmets største, er dermed å lage en strategi for hvordan man skal ta vare på, spre og institusjonalisere erfaringene fra gode prosjekter, slik at det får en varig effekt på EVU-markedet som helhet. En slik strategi kan inneholde mange elementer og omfatte en rekke aktører. De tradisjonelle utdanningsinstitusjonene og deres samarbeidsorganer *kan* spille en rolle. Arbeidslivets egne organisasjoner spiller allerede en viktig rolle. De mest levedyktige kompetanseformidlerne, med god forankring på tilbyder- og etterspørresiden, kan bidra både til spredning og institusjonalisering av resultater. Spredning kan også stimuleres ved at vellykkede prosjekter kan søke om friske penger til spredningstiltak.

Et viktig spørsmål er også om dette bør løses innenfor rammene av programmet selv, eller om et bredere sett av aktører, der blant annet de aktuelle departementene med sine underliggende enheter, bør bidra til å utvikle og iverksette en slik strategi.

6. LITTERATUR

- Andersen B., A. Hagen og S. Skule: *Dokumentasjon av realkompetanse. Kommunesektoren som arbeidsgiver og skole-eier*. Fafo-notat 2000: 8, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- AOF-Opinion 1998. *På rett spor - en undersøkelse om opplæring og utdanning blant LO-medlemmer og tillitsvalgte*. Oslo
- Aslesen, S. 2000. *Kompetanseutviklingen på Øvre Romerike. Utfordringer og hovedstrategier*. Fafo-notat 2000:11 Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Becker, G. S. 1993. *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. 3. utg. London: University of Chicago Press.
- Berg, L., E. B. Nebben og Å. A. Seip 1999 *Etter- og videreutdanning i staten. En studie av ti statlige virksomheter*. Fafo-rapport 268. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Bogen, H. 1997 *Fagopplæring i kommunesektoren*. Fafo-rapport 209, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Booth, A. L., og D. J. Snower. 1996. *Acquiring skills: Market failures, their symptoms and policy responses*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Bråten, M. 1999: *Utfordringer og kompetansebehov. En studie av TINE meieriene*. Fafo-rapport 321. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Commission of the European Communities (2000): *A memorandum on lifelong learning*, SEC (2000) 1832, European Union, Brussels, European Union, Brussels.
- Commission of the European Communities (2001) *Making a European Area of Lifelong Learning a reality*, COM (2001) 678 final.
- Døving, E., P. N. Gooderham og O. Nordhaug 1997: *Virkemidler for kompetanseutvikling*. I T. Reve og K. Walderhaug, *Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver*, s. 113-130. SNF-rapport 8/97. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., P. N. Gooderham and O. Nordhaug 1998: "Analysis of Competence Needs in Norwegian Firms: Rational and Institutional Determinants", in A. Rahim, R. T. Golembiewski and C. Lundberg (eds.) *Current Topics in Management, vol 3*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Døving, E. 1999: *Kompetanseutvikling blant medarbeidere i Statoil*. SNF-rapport 62/99. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., B. Elstad og S. A. Haugland (2001): *Utvikling av realkompetanse på arbeidsplassen. Uformell læring i tre norske virksomheter*. SNF-rapport 03/01. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., L.H. Johansen og S. Skule (2001): *Kompetanseutviklingsprogrammets første år. En foreløpig oversikt og vurdering*. SNF-arbeidsnotat 34/01. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Eidskrem, I. m.fl. 1988: *Små og mellomstore bedrifters opplæringsbehov, opplæringsadferd og kommunikasjon med opplæringsarrangører*. Bergen: Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Eldring, L. og J. B. Grøgaard 1996. *Evaluering av Næringslivets fadderordning og praksisplasstiltaket*. Fafo-rapport 194, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Eldring, L., og S. Skule. 1999. *Kompetansedokumentasjon for ingeniører: Praksis, behov og utfordringer*, Fafo arbeidsnotat; 1999:16. Oslo: Fafo.
- Fredriksen, T. og K. Grønhaug 1996: *Samspill mellom forskning og næringsliv i Bergensregionen*. SNF-rapport 77/96. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Georgenson, D. L. 1982: The problem of transfer calls for partnership. *Training and Development Journal*, 36 (10): 75-78.

- Gooderham, P. N. og O. Nordhaug 2000: *Strategisk innstilling og kompetanseutvikling i norske regnskapsbyråer*. SNF-arbeidsnotat 1/2000. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Grøgaard, J. B. 1997. *Forsvaret mot arbeidsledighet. Effekten av Voksenopplæringens kurstilbud under og etter militærtjenesten*. Fafo-rapport 251, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Hagen, A. og S. Skule (2001): *Yrke, opplæringsbehov og interesse for etter- og videreutdanning*. Fafo- rapport 372. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Hilsen, A. I., og A. Grimsmo (1998) *Arbeidsmiljø og omstilling : delrapport 2*, Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass; London: Harvard University Press.
- Johansen, L-H. 1998. *Ansvar for egen læring? Etter- og videreutdanning for ingeniører i teknologibedriftene*, Notat for TBL. Ikke publisert.
- Johansen, L-H. 1999a. *Bak de store ord: Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt, Det 21. århundrets velferdssamfunn*. Fafo-rapport 278. Oslo: Fafo.
- Johansen, L-H. 1999b. *Transferable training and the collective action problem for employers: An analysis of further education and training in four Norwegian industries*. Doktoravhandling, London School of Economics and Political Science. Fafo-rapport 335. Oslo: Fafo.
- Johansen, L-H. 2000. *Hvem bør betale for etter- og videreutdanningen?* SNF Bulletin 12 (1): 3-6.
- Jordfald, B. og K. Nergaard (1999). *Etter- og videreutdanning blant lærere i grunnskolen og den videregående skolen*. Fafo-notat 1999:6. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- KUF (2000) *Programdokument for kompetanseutviklingsprogrammet*, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- KUF (2001) *Kompetansereformen. Handlingsplan 2000-2003*, Oslo, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Kvitastein, O. A. m. fl. 1997: *Evaluering av FRAM-programmet i SND*. SNF-rapport 84/97. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Larsen, K. A., F. Longva, A. Pape, A. N. Reichborn 1997: *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Lave, J. og E. Wenger (1991) *Situated learning : Legitimate peripheral participation*, Cambridge University Press, 1991.
- Nelander, S. og E. Lönnroos (2000): *Personalutbildning på en arbetsmarknad i förändring*. Landsorganisationen i Sverige, faktamaterial nr 44.
- Nesheim, T. (2000): *Samarbeid mellom bedrifter innen kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting*. SNF-rapport 28/2000. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Nordhaug, O. 1991: *The shadow educational system. Adult resource development*. Oslo: Norwegian University Press.
- Nordhaug, O., P. N. Gooderham, m.fl. 1996: *Kompetanseutvikling i næringslivet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Nordhaug, O. 1998: *Kompetansestyling i arbeidslivet. Utvalgte emner*. Oslo: Tano Aschehoug.
- NOU 1996: 23. *Konkurransen, kompetanse og miljø*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1997: 25: *Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

- NOU 1999: 14: *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1999: 34. *Nytt millennium - nytt arbeidsliv?* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NUTEK (2000a): *Kompetens – en bristvara? Företagens syn på kompetensförsörjning*. Närings- och teknikutvecklingsverket, infonr. 032-2000.
- NUTEK (2000b): *Företag i förändring. Lärandestrategier för ökad konkurrenskraft*. Närings- och teknikutvecklingsverket, infonr. 052-2000.
- OECD (1996): *Lifelong learning for all: Meeting of the education committee at ministerial level*, 16-17 January 1996, Paris.
- OECD (1997): *Thematic review of Tertiary Education – Country note on Norway*, OECD, Paris.
- OECD (2001a): *Investing in Competencies for All*, Communication from Meeting of the OECD Education Ministers, Paris, 3-4 April 2001.
- OECD (2001d): *Education at a Glance*. OECD, Paris
- OECD (2001b): *Education Policy Analysis*, OECD, Paris.
- OECD (2001c): *Tematisk gjennomgang av voksenopplæring*, Translation of OECD thematic review on adult learning in Norway.
- Olsen, O. J. og L. O. Seljestad (1999) *Opplæring i bedrift etter Reform 94. Nye krav og utfordringer for fagopplæringen*. I Kvalsund, R., T. D. Sørensen og P. O. Aamodt. *Videregående opplæring - ved en skilleveg?* Oslo, Tano.
- Pape, A. (1993): *Kampen om kompetansen*. Fafo-rapport 148, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Pape, A. (2000) §20 – *Fagbrev gjennom dokumentasjon av realkompetanse i Norge*, Fafo-notat 2000:6, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Reichborn, A. N., A. Pape og K. Kleven 1998: *Papir på egen dyktighet. Dokumentasjon av realkompetanse fra arbeidslivet*. Fafo-rapport 245. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Skule, S. 1994: *From skills to organizational practice. A study of the relation between vocational education and organizational learning in the food processing industry*. Dr. ing. avhandling 1994: 83. Norges tekniske høgskole, Universitetet i Trondheim.
- Skule, S. 1999: *Organizational routines, occupational standards and industry recipes - The role of rule-following in organizational knowledge and learning*. I Easterby-Smith M, A Araujo, J Burgoyne: *Organizational Learning 3rd International Conference June 6-8th 1999, Conference Proceedings vol 2*, Lancaster University.
- Skule, S. og L. Eldring: *Kompetansedokumentasjon for ingeniører. Praksis, behov og utfordringer*. Fafo-notat 1999:16, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Skule, S. og A. N. Reichborn (2000): *Lærende arbeid. En kartlegging av lærevilkår i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 333. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Steen A.H., S. Skule og R. Andersen (1999) *Kappløpet om kompetanse, fagutdanning og ungdom i Fellesforbundets bransjer*. Oslo, Opinion
- Svensen, E. (1999). *Opplæringstilbud for voksne med svak kompetanse*, Fafo-rapport 322.
- Williamson, O. E. 1985. *The economic institutions of capitalism : Firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.

VEDLEGG

Tabell VI. Innvilgede søknader etter søkers fylke.

Fylke	2000			2001			alle runder
	andel	overrepr	suksessrate	andel	overrep	suksessrate	suksessrate
Østfold	4,0 %	-28 %	25 %	5,8 %	5 %	22 %	23 %
Akershus	4,0 %	-62 %	21 %	5,6 %	-46 %	35 %	28 %
Oslo	31,8 %	181 %	36 %	18,9 %	67 %	51 %	42 %
Hedmark	4,0 %	-5 %	37 %	3,8 %	-9 %	43 %	40 %
Oppland	4,5 %	11 %	33 %	4,9 %	20 %	70 %	53 %
Buskerud	2,3 %	-57 %	15 %	2,0 %	-62 %	45 %	24 %
Vestfold	2,3 %	-52 %	17 %	3,3 %	-31 %	44 %	29 %
Telemark	2,3 %	-38 %	29 %	2,4 %	-36 %	31 %	30 %
Aust-Agder	2,3 %	0 %	57 %	1,8 %	-20 %	40 %	47 %
Vest-Agder	1,1 %	-67 %	25 %	3,5 %	-1 %	32 %	30 %
Rogaland	4,0 %	-52 %	13 %	4,5 %	-45 %	48 %	25 %
Hordaland	7,4 %	-24 %	23 %	11,5 %	18 %	38 %	31 %
Sogn og Fjordane	2,8 %	18 %	42 %	2,9 %	21 %	31 %	36 %
Møre og Romsdal	5,1 %	-6 %	26 %	3,5 %	-36 %	26 %	26 %
Sør-Trøndelag	5,1 %	-13 %	20 %	8,0 %	36 %	30 %	25 %
Nord-Trøndelag	1,7 %	-40 %	23 %	2,7 %	-4 %	33 %	29 %
Nordland	4,5 %	-15 %	19 %	5,6 %	6 %	45 %	30 %
Troms	7,4 %	119 %	39 %	5,8 %	72 %	41 %	40 %
Finnmark	3,4 %	106 %	33 %	3,5 %	109 %	58 %	46 %
Sum	100 %		27 %	100 %		41 %	34 %
Antall	176			228			1197

Overrepresentasjon er i forhold til fylkets andel av Norges samlede befolkning (kilde: Statistisk sentralbyrå).
 Suksessrate er innvilgede søknader i forhold antall søknader

Tabell V2. Kursdeltakelse blant arbeidstakere, etter utdanning, alder og næring. Prosent.

	2. kv. 1996	2. kv. 2001
I alt	11,7	11,2
Utdanning		
Ungdomsskolenivå	5,8	4,8
Videregående-skole-nivå	9,5	9,3
Universitets- og høghskolenivå	19,0	16,1
Alder		
16-29 år	8,9	9,8
30-39 år	14	12,5
40-54 år	12,8	12,0
55-59 år	9,5	11,3
60- år	7,8	5,3
Næring		
Utvinning olje/gass, bergverksdrift, industri	8,9	10,3
Kraft- og vannforsyning, bygg og anlegg	10,7	9,9
Varehandel, hotell- og restaurant	7,7	6,6
Transport og kommunikasjon	8,2	12,4
Finansiell tjenesteteyting	20,4	19,2
Forretningsmessig tjenesteteyting	12,2	9,6
Undervisning, helse, andre tjenester	15,3	13,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå, arbeidskraftundersøkelsen.
Kursdeltakelsen omfatter kurs i løpet siste fire uker, inkluderer bare kurs arbeidstiden.

Tabell V3. Søkers selskapsform fordelt på søknadsrunder^a

	1/2000	2/2000	2001	Sum antall
A/S og andre private selskap	40%	32%	40%	340
Offentlig, inkl. kommunale foretak	33%	44%	34%	345
Stiftelse, andre eierformer	12%	10%	11%	100
Forening, lag	14%	13%	16%	134
I alt	218	343	358	919
I alt	100%	100%	100%	

^aKilde: Brønnøysundregistrene

Tabell V4. Søkernes bransjetilknytning, selvrappoert.

	antall	andel %
Det offentlige utdanningssystemet	29	22,8
Private utdanningstilbydere	14	11,0
Primærnæring (jordbruk, skogbruk, fisk)	1	0,8
Industri, bergverk, bygg, kraft, anlegg	17	13,4
Tjenesteytende eks. offentlig forvaltning	14	11,0
Offentlig forvaltning	25	19,7
Organisasjoner	27	21,3
Sum	127	100
Ikke oppgitt	10	
Ikke levert rapport	40	
Alle prosjekter	177	