

SNF arbeidsnotat nr. 55/05
Fafo-notat 2005: 25

Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet
Underveisrapport 2005

av

Erik Døving (SNF)
Odd Bjørn Ure (Fafo)
Anita Tobiassen (SNF)
Monica Lund (Fafo)

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

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, SEPTEMBER 2005
ISSN 1503-2140

Forskningstiftelsen 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

Bakgrunn

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 (i) å bidra til å gjøre private og offentlige virksomheter bedre i stand til å identifisere, uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov; (ii) å videreutvikle arenaer for samarbeid mellom aktører på arbeidslivssiden og utdanningsiden; og (iii) å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som i større grad er tilpasset behovene i arbeidslivet.

Programmet gjennomførte i perioden 2000-2002 fire søknadsrunder, og innvilget tilskudd til 600 utviklingsprosjekter. Programmets satsingsområde ble endret i 2003 fra nyskapende utviklingstiltak til spredning og institusjonalisering. Det ble derfor utlyst en egen runde med anledning til å søke støtte til spredningsprosjekter i tilknytning til eksisterende/gjennomførte utviklingsprosjekter, 33 prosjekter ble innvilget tilskudd til spredningstiltak. Programmet ble videreført i 2004 med fortsatt satsing på spredning/institusjonalisering samt fornyet satsing på grupper med særlige behov (ny sjanse, lese-/skrivevansker og minoritetspråklige). I 2005 fikk programmet i oppdrag av departementet å gjennomføre prøveprosjekter for utvikling av modeller for finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning. Formålet er å prøve ut ulike ordninger for støtte til livsopphold ved EVU som kan gi et beslutningsgrunnlag for eventuell innføring av permanente ordninger.

Formålet med evalueringen er å undersøke i hvilken grad programmet gir resultater som er i samsvar med intensjonene, samt å belyse årsakene til at programmet lykkes eller mislykkes med å nå de ulike målene. Dette notatet er fjerde underveisrapport fra evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP), og omhandler resultater som har kommet til siden forrige rapport. Siden forrige evalueringsrapport har vi gjort en nærmere undersøkelse av programmets spredningsstrategi. I dette notatet ser vi også nærmere på internasjonale erfaringer og tidligere forskning på finansieringsordninger rettet inn mot å motivere voksne til opplæring.

Finansieringsordninger

Vårt hovedinntrykk er at formål, rammer og kriterier for disse forsøkene samsvarer godt med de anbefalingene vi kan avlede av forskningslitteraturen på området. Det er imidlertid vanskelig å fastslå om det investeres for mye eller for lite i opplæring i arbeidslivet, men de markerte forskjellene i opplæringsaktivitet mellom grupper av arbeidstakere kan skyldes at det er underinvestering for noen grupper. Arbeidstakere med kortest utdanning får langt mindre opplæring og opplæringen er mer bedriftsrettet. Denne gruppen har oftere dårlige erfaringer fra skolebenken og trenger ekstra motivasjon for å delta, for eksempel ved at skjer opplæring i tilknytning til bedriften. Dette taler også for at eventuelle tilskudd går veien om arbeidsgiveren. Arbeidstakerens gevinst av generell og bransjerettet opplæring er størst dersom den er dokumenterbar slik at den kan verdsettes av fremtidige arbeidsgivere. For arbeidstakere med lite utdanning er det spesielt viktig å styrke sin stilling på det interne og eksterne arbeidsmarkedet på denne måten. En klar utfordring for slike ordninger er at en lett kan ende opp med å støtte opplæring som uansett ville blitt gjennomført ("dødvektstap"). Dette kan avhjelpest ved innretting mot områder med klart behov og liten opplæringsaktivitet i dag. Samtidig er det en fare for at når opplæringen blir billigere for aktørene blir de også mindre kritisk til hvilken opplæring de velger. Dette siste taler for egenandel slik at deltakerne får egeninteresse av å velge opplæring arbeidslivet har et klart behov for.

Selv om det finnes en betydelig empirisk forskning om opplæring, samt en del erfaringer, anbefalinger og vurderinger internasjonalt, finnes det få gode evalueringsstudier og begrenset spesifikk, empirisk kunnskap om finansieringsordninger. Prøveprosjektene igangsatt av KUP gjør det mulig å frembringe noe av det kunnskapsgrunlaget vi mangler.

Finansieringsordninger bør være gjennomtenkt og velprøvde under norske forhold før de innføres generelt, og forsøk i liten skala tillater prøving og feiling til relativt små kostnader. Innenfor KUP er det imidlertid lite aktuelt å gjennomføre større forsøk, for eksempel med skattebaserte ordninger. Ved utforming av nasjonal politikk på området kan det være nødvendig å se utover det spekteret av ordninger som det er mulig å prøve ut innenfor rammen av KUP.

Spredningstiltak

Vi har videreført arbeidet med evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammets spredningsstrategi. I denne sammenhengen har vi hovedsakelig sett på virkninger av

spredningsprosjekter: Dessuten har vi gjort en innledende analyse av spredningstiltakene gjennomført av KUP-sekretariatet. Vår første konklusjon er at KUPs spredningsstrategi har bidratt til å involvere virksomheter i prosjektene, men har mobilisert få nye prosjektpartnere. Programmet framstår i dag som et mer målrettet instrument for virksomhetsnær opplæring. Eventuell framtidig satsing på nye spredningsprosjekter bør videreføre strategien med å satse mer selektivt på bestemte mål- eller brukergrupper. Vår andre konklusjon er at informasjons- og spredningsarbeidet, som programsekretariatet har ansvar for, bør målrettes og opprustes. Vi anbefaler derfor at spredningssamlingene bør fortsette og kanskje intensiveres.

Prosjektdatabasen, som dekker KUP-prosjekter og annen voksenopplæring ved Vox, er tuftet på gode prinsipper for informasjons- og spredningsarbeid. Databasen bør imidlertid opprustes og oppdateres, og det samlede informasjonstilbudet bør bekjentgjøres bedre. For det tredje kan målsettingen om å bruke arbeidsplassen som læringsarena styrkes gjennom bedre dokumentasjon og pedagogisk tilrettelegging av opplæringen. Dette kan oppnås ved å utvikle opplæring som i større grad er dokumenterbar eller sertifisert; i denne sammenhengen er det viktig å forsere arbeidet med å avkorte studietiden for arbeidstakere med realkompetanse.

Problemer med frafall i opplæring som fører fram til offentlig eksamen, kan avhjelpest ved å utvikle pedagogiske opplegg, der både arbeidsprosessen og andre medarbeidere trekkes inn i opplæringen. På bakgrunn av dette bør det vurderes å bruke KUP til å prøve ut nye tilnærminger til utfordringen med dokumentering av kompetanse, nedkortet utdanning ut fra realkompetanse og bedre pedagogisk tilrettelegging av teoripensum.

FORORD

Dette er femte underveisrapport fra evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet. Evalueringen er et samarbeid mellom SNF og Fafo, og utføres på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet (tidligere Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet). Takk til programsekretariatet ved Vox for praktisk hjelp underveis. Denne rapporten omfatter materiale (kapittel 1 og 2) som også har vært presentert tidligere. Dette materialet er oppdatert med en ny årgang og noen mindre feil som hadde sneket seg inn i forrige rapport er rettet. Oppdateringen av kapittel 2 endrer ikke konklusjonene i fjorårets rapport og blir derfor ikke nærmere omtalt i konklusjonskapittelet.

Erik Døving

Bergen, september 2005

FORKORTELSER

KUP	Kompetanseutviklingsprogrammet
LO	Landsorganisasjonen i Norge
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PIL	Prosessindustriens landsforening
SSB	Statistisk sentralbyrå
UFD	Utdannings- og forskningsdepartementet

INNHOOLD

1. INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn og formål	1
1.2 Kompetanseutviklingsprogrammet	2
1.3 Metode og datagrunnlag for evalueringsarbeidet	8
2. OVERSIKT OVER SØKNADER OG PROSJEKTER	10
2.1 Datagrunnlag	10
2.2 Søknader og søknadsbehandling.....	11
2.3 Spesielt om igangsatte og fullførte prosjekter	14
2.4 Resultater av prosjektgjennomføring.....	17
2.5 Oppsummering	19
3. FINANSIERINGSORDNINGER FOR VOKSENOPPLÆRING.....	20
3.1 Evalueringsopplegg	20
3.2 Utgangspunkt for gjennomgang av litteratur og drøfting.....	22
3.3 Bakgrunn for evalueringen	25
Bakgrunn for offentlig støtte til etter- og videreutdanning	25
Fordeling av kostnader og gevinster ved opplæring i arbeidslivet.....	26
Incentiver til opplæring i arbeidslivet	28
3.4 Opplæringsaktiviteter i arbeidslivet.....	32
Faktorer knyttet til arbeidstakersiden.....	33
Faktorer knyttet til arbeidsgiversiden.....	39
3.5 Effekter av opplæring	46
Effekter for arbeidstaker.....	46

Effekter for arbeidsgiver	51
Arbeidsgiverbasert opplæring med tilskudd fra det offentlige.....	54
Effekter for samfunnet	59
3.6 Finansieringsordninger: internasjonalt og komparativt perspektiv	60
Utfordringer ved utforming og forvaltning av finansieringsordninger	61
Finansieringsordninger for bedrifter	63
Individbaserte finansieringsordninger.....	68
3.7 Oppsummering	73
Grupper som får lite opplæring	74
Effekter av opplæring.....	77
Finansiering av opplæring.....	77
3.8 Drøfting og konklusjon	80
Implikasjoner for kompetansepolitikken.....	81
Implikasjoner for finansieringsordninger.....	83
Prøveprosjekter for finansieringsordninger.....	84
4. KOMPETANSEUTVIKLINGSPROGRAMMETS SPREDNINGSSTRATEGI ETTER TRE ÅR	87
4.1 Innledning	87
4.2 Oppdatert analyse av caseprosjekter	90
”NETTVERKSBYGGING MELLOM PROSESSPROSJEKTER I KUP”	90
”Lærende organisasjoner i elektrobransjen”	95
”Kompetanseheving i Innlandet, Hedmark og Oppland” (KIHO).....	100
”Over terskelen”. Kompetansespredning i Telemark.....	104
Oppsummering	107
4.3 Kvantitative funn fra intervjuer med sluttbrukere	108
Innledning.....	108
Gjentakelse og forankring av opplæringen	109
Opplevelse av nytte og dokumentasjon av opplæringstiltaket.....	110
Pådrivere i prosjektene	111

Oppsummering	113
4.4 Intervjuer med prosjektkoordinatorer	113
Spredningens innhold	114
Spredningsform	115
Spredningsaktører	116
Nye deltakere med?	119
Partnerskap	119
Hindringer for god spredning	121
Ekstern drahjelp	122
Fører spredningen til langsiktige virkninger eller varige tiltak?	123
Oppsummering	124
4.5 Intervjuer med spredningsaktører	125
Innledning	125
Spredningsaktørens arbeidsmåte	126
Eksempler på ulike spredningsmåter	128
Oppsummering	129
4.6 Samlet analyse av intervjuene med prosjektkoordinatorer, spredningsaktører og sluttbrukere.....	129
Innledning	129
Målgrupper i og resultater fra prosjektene	130
Nettverksbygging, hindringer og ekstern drahjelp	133
Forankring av opplæringstiltakene og opplevelse av nytte	135
Oppsummering	137
4.7 Spredningstiltakene iverksatt av programsekretariatet.....	139
Prosjekt- og spredningssamlinger	140
Prosjektdatabasen	141
Generell informasjonsspredning	143
Oppsummering	144
4.8 Konklusjoner etter tre år med en spredningsstrategi.....	146
Mobilisering rundt opplæring i virksomheter	146
Søkelys på den lærende i prosjektene	146

Er tilbyderne nå bedre i stand til å utvikle virksomhetsnære opplæringstilbud?	147
Hindringer i spredningsarbeidet og spredningstiltak igangsatt av programsekretariatet ...	148
Spredning som forlengelse av opprinnelige prosjekter eller ny fase?.....	148
5. KONKLUSJONER	150
Om forsøk med finansieringsordninger.....	152
LITTERATUR	155

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og formål

Dette er femte underveisrapport for evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP). Tidligere har vi levert underveisrapporter våren 2001 (Døving, Johansen og Skule, 2001), våren 2002 (Døving og Skule, 2002), høsten 2003 (Døving, Ure, Teige og Skule, 2003) og høsten 2004 (Døving, Ure og Skule, 2004). Oppdraget omfatter både en løpende evaluering og en sluttevaluering. Underveisrapportene er et ledd i den løpende evalueringen og er en del av grunnlaget for vurdering av justering og videreføring av programmet. Det overordnede formålet med evalueringen er å undersøke i hvilken grad programmet gir resultater som er i samsvar med intensjonene, samt å belyse årsakene til at programmet lykkes eller mislykkes med å nå de ulike målene. Hensikten med denne delen av evalueringsarbeidet er særlig å videreføre evalueringen av programmets samlede prosjektportefølje samt å evaluere spredningsarbeidet. Evalueringen skal også bidra til kunnskapsgrunnlag for eventuelle justeringer i programmets organisering og gjennomføring.

KUP har fått i oppdrag av Utdannings- og forskningsdepartementet å gjennomføre prøveprosjekter for utvikling av modeller for finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning. Formålet med gjennomføringen av prøveprosjektene er å prøve ut ulike ordninger for støtte til livsopphold ved EVU som kan gi et beslutningsgrunnlag for eventuell innføring av permanente ordninger. Finansiering av opplæring i arbeidslivet har vært gjenstand for forskning i lang tid, dette betyr at denne nye delen av KUP også kan vurderes på bakgrunn av den forskningsbaserte kunnskapen på området. Denne forskningen er i stadig utvikling, en del av arbeidet vil dermed være å sammenfatte den mest sentrale forskningen som er relevant for KUP. Her vil vi, som en bakgrunn for evalueringsarbeidet, gjøre rede for hovedlinjene i denne forskningen.

Denne rapporten bygger videre på tidligere rapporter og datagrunnlaget er dels det samme som før. Statistikk over søknader og prosjekter er oppdatert med nye generasjoner prosjekt og søknader (kapittel 2). I vår gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant et utvalg prosjektledere og deres samarbeidspartnere, kapittel 3 gjør rede for metode og resultater av

denne undersøkelsen. Denne underveisrapporten gir også en første vurdering av KUPs spredningsstrategi, nærmere om metode og resultater i kapittel 4.

Nedenfor gjør vi rede for utforming, innretning og organisering av KUP, før vi i del 1.3 gir en oversikt over datagrunnlag for evalueringsarbeidet.

1.2 Kompetanseutviklingsprogrammet

Kompetanseutviklingsprogrammet er et ledd i Utdannings- 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

Programmet gjennomførte i perioden 2000-2002 fire søknadsrunder på grunnlag av prioriteringene over. Til sammen 600 utviklingsprosjekter ble innvilget tilskudd.

Tiltak for spredning

På bakgrunn av blant annet erfaringer fra og evaluering av disse tre første driftsårene ble programmets satsingsområde endret i 2003. I stedet for å stimulere nyskapende utviklingstiltak rundt om i landet, fokuserte programmet etter dette på å sikre varig effekt av prosjektene gjennom spredning og institusjonalisering. Det ble derfor utlyst en egen runde med anledning til å søke støtte til spredningsprosjekter. Tilskuddet skal brukes til å kople eksisterende KUP-prosjekter med relevante og gode spredningsaktører på en måte som sikrer varig virkning på etter- og videreutdanningsmarkedet. Målet med spredningstiltaket er mer enn bare å informere, en skal også sørge for at gode metoder og modeller for læring på arbeidsplassen tas i bruk. Programmet utarbeidet egne prioriteringskriterier for disse søknadene, det første knippet kriterier gjaldt det opprinnelige KUP-prosjektet. Blant kriteriene nedenfor skal alle de tre første være oppfylt, mens minst ett av de tre siste også skal være oppfylt:

1. Prosjektet skal være avsluttet eller nesten avsluttet. Prosjekter det søkes om spredning av skal være avsluttet innen utgangen av 2003.
2. Prosjektet skal ha særlig sterk forankring i arbeidslivet både på arbeidsgiversiden og på arbeidstakersiden, dvs. hos etterspørre.
3. Læring på arbeidsplassen. Prosjektet skal ha utnyttet det fysiske og sosiale miljøet på arbeidsplassen i læringskonteksten.
4. Prosjektet skal ha tilknytning til relevante og solide nettverk.
5. Prosjektet skal vise til verdiskaping i virksomheten som et resultat av kompetansehevingen (KUP-prosjektet).
6. Prosjektet skal ha jobbet tverrsektorielt eller på annen måte ha fremmet samarbeid på tvers av fag, bransjer eller etater.

I tillegg ble selve spredningsprosjektet vurdert etter egne prioriteringskriterier:

1. Behov. Det skal være et åpenbart behov eller etterspørsel etter opplæringstilbudet/kompetansehevingen.
2. Varig opplæringstilbud. Et overordnet mål med spredningsplanen skal være å sikre et varig opplæringstilbud. Spredningstiltaket skal sikre varig effekt av det opprinnelige KUP-prosjektet.

Ved søknadvurdering ble også lagt vekt på samarbeid på tvers av fag, bransjer eller sektorer, og det ble lagt vekt på bruk av nettverk i spredningsarbeidet. Som i tidligere runder ble det stilt krav om at aktørene bidro med en egenandel. 31 prosjekter ble tildelt støtte i den ordinære utlysingsrunden.

Høsten 2003 ble det i tillegg utlyst 12 millioner kroner til fordeling mellom små og mellomstore bedrifter som står foran omstilling og endrede rammevilkår. Midlene skal brukes til etter- og videreutdanningstiltak på arbeidsplassen for å endre rammevilkår for virksomheten; til prosjekter basert på kartlagte kompetansebehov knyttet til påkrevd omstilling; og til prosjekter som vil sette virksomheten bedre i stand til å gjennomføre omstillingen ved hjelp av kompetanseutviklingstiltak. På samme måte som i tidligere runder legges det vekt på overføringsverdi utover den enkelte virksomhet, forankring på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, egenandel og intensjonsavtale mellom tilbyder og etterspørter.

Ved utløpet av den opprinnelige programperioden ved årsskiftet 2003/2004, ble programmet videreført i 2004 med disse satsningsområdene:

1. Fokuseret satsning på spredning og institusjonalisering
2. Strategiske satsninger rettet mot grupper med særlige behov

1. Fokuseret satsning på spredning og institusjonalisering,

Kompetanseutviklingsprogrammet har fra og med 2003 blitt justert i retning av å spre prosjekterfaringer og prosjektresultater. På denne måten forankres resultatene i praksisformer og prosjektene får (lang)varige virkninger ("institusjonalisering"). For programmet er det vedtatt en spredningsstrategi med vekt på følgende tiltak:

- søkbar prosjektdatabase på nettstedet til Vox
- midler til egne spredningsprosjekter
- samlinger og konferanser, nettverk av prosjekter

- kortfattede resultatopptak på nettet
 - medieomtale, nyhetsbrev og skriftserie
2. *Strategiske satsninger rettet mot grupper med særlige behov, omfatter følgende områder:*
- Ny sjanse – gruppen
 - Lese-/skrivevansker og dysleksi
 - Opplæring av minoritetsspråklige

Det gis anledning til å utforme spredningsprosjekter, (videre)utviklings- eller tilpasningsprosjekter.

Utprøving av finansieringsordninger

Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) har fått i oppdrag av Utdannings- og forskningsdepartementet å gjennomføre prøveprosjekter for utvikling av modeller for finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning. Formålet med gjennomføringen av prøveprosjektene er å prøve ut ulike ordninger for støtte til livsopphold ved EVU som kan gi et beslutningsgrunnlag for eventuell innføring av permanente ordninger.

Gjennom lokale prøveprosjekter skal det utvikles modeller som skal kunne anvendes nasjonalt. Staten yter i denne forbindelse tilskudd til virksomheter og bransjer som gjennomfører prøveprosjekter. Tilskuddet skal gjøre det mulig for virksomheten å gi den ansatte lønn under opplæring. Tilskuddsordningen omfatter hele arbeidslivet og retter seg primært mot arbeidstakere med lite formell utdanning. Prioritert målgruppe er personer som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring samt arbeidstakere som ønsker å styrke sin omstillingsevne. Det gis ikke støtte til ordinær høyere utdanning som førstegangsutdanning. Det er et overordnet mål å styrke den enkeltes omstillingsevne internt og med tanke på det generelle arbeidsmarkedet. Tilskuddsordningen skal også kunne medvirke til at flere voksne fullfører videregående opplæring og oppnår generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Det ytes ikke støtte når etter- og videreutdanningen utelukkende skal dekke virksomhetens eget kompetansebehov. Prøveprosjektene på dette område ble igangsatt i 2005.

Bakgrunn for prøveprosjektene

Johnsen-utvalget (NOU 2001: 25), som vurderte støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon på bakgrunn av lønnsoppgjøret våren 2000, ville ikke tilrå at det ble etablert en sentral finansieringsordning. Utvalget la vekt på at en sentral ordning kan bli tungvinn og kostbar å administrere, og at det fort vil gå lang tid mellom søketidspunkt og tidspunkt for eventuell utbetaling. Utvalget la i sin vurdering blant annet vekt på at en sentral ordning vil måtte behandle alle personer og virksomheter likt uavhengig både av økonomisk situasjon og av behovet for etter- og videreutdanning, og at den således vil bli lite fleksibel. Utvalget fant det derfor vanskelig å komme fram til en generell finansieringsordning som både er fleksibel, enkel å administrere og som samtidig er målrettet. Samtidig pekte utvalget på at det blant annet i eldre aldersgrupper er en stor andel som ikke har gjennomført fullstendig videregående opplæring. Etablering av en finansieringsordning rettet mot voksne som mangler videregående opplæring, vil således være et målrettet tiltak rettet mot en gruppe som har lite utdanning fra før, og som mangler den grunnutdanningen som ofte vil være en forutsetning for å kunne ta ytterligere utdanning. Johnsen-utvalget foreslo derfor at det skulle settes inn tiltak rettet mot ”Ny sjanse – gruppen”.

Ved Stortingets behandling av Kompetanseutviklingsprogrammet og Kompetansereformen generelt ble dette spørsmålet tatt opp på nytt. Et privat forslag (Dok 8:45 2003-2004) la til grunn at manglende økonomi er en vesentlig forklaring på at voksne ikke benytter seg av utdanningsmulighetene. Utfordringen for Kompetansereformen er i følge forslagsstillerne derfor først og fremst å få etablert et finansieringssystem som kan motivere voksne arbeidstakere med lav utdanningsbakgrunn til å øke sin kompetanse primært gjennom opplæring nært knyttet til arbeidsplassen.

Stortinget ba derfor Utdannings- og forskningsdepartementet om å gi Kompetanseutviklingsprogrammet i oppdrag å utprøve modeller for finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning. Til grunn for oppdraget ligger komitéinnstillingen og merknader til det private forslaget (Innst.S.nr.197, 2003-2004). Komiteen pekte på at et generelt etter- og videreutdanningstilskudd kanskje ikke vil treffe de gruppene som trenger det mest, men i stedet kan komme til å favorisere de som allerede har lang utdanning. Samtidig er det et problem at kostnadene knyttet til utdanning av voksne stort sett må dekkes av den enkelte arbeidstaker eller -giver. Komiteen gikk derfor inn for at det blir prøvd ut finansieringsmodeller i bransjer som i dag investerer lite i etter- og

videreutdanning, at erfaringene fra disse forsøkene blir utgangspunkt for videre nasjonal politikk på området. Komiteen understreket også at det bør være opp til partene i arbeidslivet å sørge for en grenseoppgang mellom arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar.

Kriterier, utlysning og søknader

Programstyret oppnevnte i 2004 en egen utredningsgruppe som utarbeidet et rammeverk for utprøving av finansieringsmodeller. Rammeverkets er stikkordsmessig oppsummert slik:

- Finansiering
 - Lønnstilskudd basert på enighet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.
 - Virksomheter (inkludert enkeltmannsforetak) eller nettverk/samarbeidskonstellasjoner av slike, bransjeorganisasjoner og organisasjonene i arbeidslivet kan søke.
 - Lønnstilskudd skal muliggjøre at arbeidstakeren helt eller delvis er ute av daglig arbeid i permisjonstiden.
 - Det forutsettes en trepartsfinansiering mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og staten, hvor egenandelens art og størrelse kan avhenge av hva partene avtaler seg i mellom med utgangspunkt i opplæringsens relevans for virksomheten.
 - Det forutsettes at det ikke ytes ordinær støtte gjennom Lånekassen til opplæringstiltaket.
 - Hel utdanningspermisjon med lønn avgrenses til en periode på tre måneder. Dette omfanget kan også tas ut i mindre deler over en lengre periode.
 - Utprøvingen finansieres av Kompetanseutviklingsprogrammet. Utllysning, veiledning og søknadsbehandling er lagt til Vox.
- Opplæring
 - Prioritert målgruppe for opplæringen er arbeidstakere som ikke har fullført grunnskole og videregående opplæring samt arbeidstakere som ønsker å styrke sin omstillingsevne.
 - Det gis ikke støtte til ordinær høyere utdanning som førstegangsutdanning.
 - Opplæringen kan ikke falle inn under annet avtaleverk i arbeidslivet som regulerer hvordan bedriftens kompetansebehov finansieres.
 - Opplæringen skal bidra til å styrke arbeidstakerens omstillingsevne og medvirke til å dekke samfunnets behov for en fleksibel og godt kvalifisert arbeidsstokk
 - Opplæringen skal gi arbeidslivsrelevant og dokumenterbar kompetanse.

På grunnlag av gruppens arbeid utarbeidet programstyret og KUP-sekretariatet i Vox en utlysningstekst og kriterier for vurdering av søknader. Utlysningen poengterte videre at det ved hel utdanningspermisjon med lønn kan det søkes tilskudd for inntil tre måneder (eventuelt fordelt over lengre periode ved delpermisjon).

Sekretariatet mottok 50 søknader som samlet sett søkte om 25 millioner kroner. I sin innstilling til styret understreker sekretariatet at søknadsvurderingen har tatt utgangspunkt i de

begreper, kriterier og retningslinjer som ligger i utlysingen, men at disse samtidig lett kan gi rom for tolkning. Dette har ifølge sekretariatet gitt store variasjoner i kvaliteten på søknadene, og i enkelte tilfeller har søknadsvurderingen fått mer preg av skjønn enn tidligere. Denne usikkerheten er i særlig grad knyttet til egenandelens art (i flere søknader er arbeidstagers egenandel ikke redusert lønn, men bruk av fritid, kjøp av læremidler, kursavgift og lignende); øvrige kostnader (prosjektdrift og ledelse); opplæringens innhold (nivå/målgruppe); og om den aktuelle opplæringen er helt bedriftsrettet og derfor faller under arbeidsgivers finansieringsansvar. Tre forskere ved Østlandsforskning har bistått sekretariatet i søknadsvurderingen.

Programstyret vedtok i juni 2005 å tildele til sammen 6,6 millioner kroner i støtte til 16 prosjekter.

1.3 Metode og datagrunnlag for evalueringsarbeidet

Denne rapporten bygger videre på tidligere rapporter og datagrunnlaget er dels det samme som før. Som nevnt tidligere bygger våre kvantitative data først og fremst på 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. På disse heftet vi så på en del registerdata fra Brønnøysund og Statistisk sentralbyrå. Dette har til sammen gitt oss svært gode data for hele søknadsbunken. Videre har igangsatte prosjekter levert underveisrapporter og avsluttede prosjekter har levert sluttrapporter, strukturerte opplysninger i disse har vi kodet og registrert elektronisk etter hvert som rapportene har kommet inn til sekretariatet. Statistikk over søknader og prosjekter har vi derfor oppdatert med nye søknadsrunder (kapittel 2). På grunn av utviklingen i programmet (satsing på spredning) og nye oppgaver (utprøving av finansieringsordninger) har vi lagt mindre vekt på denne delen i inneværende rapport.

Finansieringsordninger er et nytt tiltak som administreres av KUP. Formålet med evalueringen er å undersøke i hvilken grad finansieringsmodellene som prøves ut gir resultater i samsvar med intensjonene. Dette nye innslaget i KUP er fortsatt i en så tidlig fase at det er vanskelig å vurdere resultatene allerede i første halvår 2005. Finansiering av opplæring i arbeidslivet har imidlertid vært gjenstand for forskning i lang tid, dette betyr at denne nye delen av KUP også kan vurderes på bakgrunn av den forskningsbaserte

kunnskapen på området. Denne forskningen er i stadig utvikling, som et først ledd i evalueringen av finansieringsordningene har vi sammenfattet den mest sentrale og relevante forskningen, særlig med tanke på erfaringer fra andre land (kapittel 3). Denne delen har derfor et klart komparativt og internasjonalt perspektiv.

Denne rapporten gir videre en drøfting av KUPs spredningsarbeid basert på casestudier av fire spredningsprosjekter (videreført og oppdatert fra forrige rapport), intervju med koordinatorene for spredningsprosjektet og intervju med utvalgte ”spredningsaktører” (nærmere redegjørelse i kapittel 4).

2. OVERSIKT OVER SØKNADER OG 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 til 2003, samt prosjekter igangsatt i 2000 til 2002. Vi redegjør nærmere for datagrunnlaget i del 2.1. Del 2.2 gir en oversikt over søknadene og søknadsbehandlingen, vi ser blant annet nærmere på søknadsbeløp og innvilgede søknader. Deretter ser vi, i del 2.3, nærmere på igangsatte prosjekter som har levert underveisrapporter og/eller sluttrapporter. Dette følges opp i del 2.4 med en nærmere analyse av resultater av prosjektgjennomføring herunder hvor mange personer som har gjennomgått kompetanseutvikling som ledd i prosjektet. Kapitlet avsluttes med en kort oppsummering i del 2.5.

2.1 Datagrunnlag

Siden forrige underveisrapport har vi videreført arbeidet med sammenstilling og analyser av kvantitativt materiale i tilknytning til søknader og prosjektgjennomføring. Dette 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.

Vi har selv 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 og 2002 har data fra vurderingsskjema for alle søknader. Utlysningen av midler i 2003, 2004 og 2005 hadde særskilte fokus og dermed ble søknadene vurdert etter andre kriterier enn tidligere søknadsrunder. Analyser av vurderingskriteriene omfatter dermed ikke søknadene fra og med 2003.

Prosjekter som har fått bevilget støtte skal levere både underveis- og sluttrapporter. Rapportene inneholder opplysninger om prosjektansvarligs rolle i markedet for kompetanseutvikling, om betydningen av tilskudd fra KUP, om prosjektinnhold, om bransjetilknytning, om målgrupper for opplæringstiltaket som utvikles, og om samarbeidsaktiviteter. Strukturerte spørsmål i disse rapportskjemaene har vi registrert elektronisk og lagt til rette for analyse. Til sammen har vi brukbare data fra 470 underveisrapporter og fra 327 sluttrapporter.

2.2 Søknader og søknadsbehandling

Tabell 2.1 viser søkt beløp per prosjekt for alle årene programmet har vært i drift. Utlysningene våren og høsten 2003 hadde forskjellig utforming og formål, vi holder derfor disse atskilt i tabellen. Til sammen har de 2618 i vårt register søkt om prosjektstøtte på nær 2 milliarder kroner. Her er det imidlertid verdt å merke seg at søknadene i vår 2003 og 2004 gjelder spredning av resultater fra prosjekter som tidligere har motsatt tilskudd fra KUP, årene 2000-2002 var det også en del gjentatte søknader etter avslag i tidligere runde. Dermed dreier det seg ikke om 2618 unike søknader/prosjekter. Den typiske søknad var første året på 674.000,- mens den typiske søknad i 2004 var på 660.000,-. I siste søknadsrunde var det stor spredning i søknadsbeløpene og en stor enkeltsøknad som trekker opp gjennomsnittet.

Tabell 2.1. Søknadsbeløp i søknadsrundene. Kroner.

Runde	Gj.snitt søkt	Median ^a søkt	Maks. søkt	Sum	Antall søknader
2000	1 137 632	674 000	17 270 000	738 323 027	649
2001	711 876	500 000	15 700 000	392 243 878	551
2002	716 982	533 000	6 700 000	476 793 359	665
vår 2003	712 197	535 000	6 000 000	153 122 364	215
høst 2003	380 101	305 000	2 000 000	165 723 891	437
2004	774 890	660 000	1 945 000	39 519 400	51
2005 ^b	499 979	244 400	6 400 000	24 998 955	50
Alle runder	750 850	500 000	17 270 000	1 965 725 919	2618

^aMedian er den verdien som deler søknadene i to like store grupper (halvparten av søknadene er større enn median).

^bIkke medregnet fire søknader uten konkret søknadsbeløp.

Tabell 2.2 viser resultatet av søknadsbehandling for i alt 2618 søknader, 739 av disse ble innvilget. Andelen innvilgede prosjekter var om lag den samme i 2000 som i 2002, til tross for at rammen i 2002 var nesten dobbelt så stor som i 2000 fordelt på omtrent samme antall

prosjekter (tabell 2.3). De to søknadsrundene i 2003 hadde mye lavere suksessrate enn tidligere runder. Til sammenlikning var suksessraten i det tilsvarende Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket 29 prosent i programmets første år og 57 prosent andre året (totalt 85 søknader) (Døving mfl., 2003). Søknadsrunden i 2004 var rettet mot et utvalg av eksisterende prosjekter som ble invitert til å levere skisse til videre arbeid innen spredning eller satsing på grupper med særlige behov. Dermed ble det særlig høy suksessrate for 2004-runden. I 2005 ble 16 prøveprosjekter for finansieringsordninger innvilget tilskudd.

Tabell 2.2. Antall og andel innvilget i søknadsrundene^a

	Avslått	Innvilget	Sum
2000	472	177	649
	73 %	27 %	100 %
2001	323	228	551
	59 %	41 %	100 %
2002	470	195	665
	71 %	29 %	100 %
2003 vår	182	33	215
	85 %	15 %	100 %
2003 høst	378	59	437
	87 %	13 %	100 %
2004	20	31	51
	39 %	61 %	100 %
2005	34	16	50
	68 %	32 %	100 %
Samlet	1879	739	2618
	72 %	28 %	100 %

^aInkluderer alle registrerte søknader

Programstyret tar beslutning både om et prosjekt skal støttes og hvor stort tilskudd som skal bevilges. Tabell 2.3 viser bevilgninger for de fire årene programmet har løpt. Vi ser at både gjennomsnitt og median har gått noe opp gjennom hele programperioden, noe som betyr at både det typiske tilskuddet har blitt større og at det er noen store tilskudd som drar opp gjennomsnittet. I 2005-runden (finansieringsordninger) har tilskuddene gått noe ned igjen.

Tabell 2.3. Bevilgninger.^a

År	Bevilget tilskudd. Kroner				Antall prosjekter
	Gj.snitt	Median	Største beløp	Sum	
2000	270 240	210 000	800 000	47 832 500	177
2001	368 555	300 000	1 000 000	84 030 620	228
2002	452 999	440 000	1 500 000	88 334 863	195
2003 vår	580 729	500 000	1 250 000	19 164 065	33
2003 høst	304 370	300 000	800 000	17 957 860	59
2004	636 903	600 000	1 000 000	19 744 000	31
2005	412 558	306 000	1 215 000	6 600 933	16
Alle runder	383 850	330 000	1 500 000	283 664 841	739

^aTallene gjelder bare innvilgede søknader

Når saksbehandler anbefaler et tilskuddsbeløp og styret gjør et vedtak, tar dette naturlig nok utgangspunkt i søknadsbeløp og prosjektbudsjett. I praksis blir altså tilskuddet enten like stort som det søkte beløp eller et sted under 100 prosent av søknaden. 170 eller omkring 25 prosent av alle prosjektene fikk akkurat så mye som de søkte om. De øvrige prosjektene fordeler seg nokså jevnt mellom 10 og 90 prosent. Tabell 2.4 viser innvilget støtte som andel (%) av søkt beløp. Vi ser at i 2000 fikk halvparten av prosjektene tildelt 35 prosent eller mindre av søkt beløp, mens i 2001 fikk halvparten av prosjektene innvilget minst 67 prosent av søkt beløp. I 2002 og 2003 økte dette ytterligere til over 80 % av søknadsbeløpet. I programmets første år fikk bare fire prosent av prosjektene innvilget hele søknadsbeløpet, i senere runder fikk hele 30 prosent av prosjektene tildelt akkurat så mye som de søkte om. Denne økningen skyldes blant annet fallende søknadsbeløp (mer realistiske forventninger), større rammer i forhold til antall støttede prosjekter og en bevisst satsing på større tilskudd til aktører med svak økonomi. I årets runde fikk alle unntatt to prosjekter akkurat så mye som søkt.

Tabell 2.4. Andel av søknadsbeløp innvilget^a.

År	Tilskudd som andel av søkt beløp. Prosent				Antall prosjekter
	Gj.snitt	Median	Største	Minste	
2000	38	35	100	3	177
2001	66	67	100	2	228
2002	73	75	100	10	195
2003 vår	71	74	100	25	33
2003 høst	80	83	100	34	59
2004	84	100	100	25	31
2005	97	100	100	67	16
Alle runder	63	66	100	2	739

^aTallene gjelder bare innvilgede søknader

Data fra søknadsbehandlingen gir mulighet til å undersøke styrets vedtak i forhold til saksbehandlerens tilrådinger. Tabell 2.5 viser at styret for vel fem prosent av søknadene gikk i mot sekretariatets anbefaling. For 2003 var denne andelen enda lavere for søknadsmassen samlet, men dette skyldes dels at tilslagsprosenten var mye lavere enn tidligere. I nærmere 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.

Tabell 2.5. Styrets beslutning i forhold til innstilling^a

Saksbehandlerens innstilling ^b	Styrets beslutning		I alt
	Avslått	Innvilget	
Anbefalt avslag	1707	73	1780
	96 %	4 %	100 %
Anbefalt støtte	51	660	711
	7 %	93 %	100 %
I alt	1758	733	2491
	71 %	29 %	100 %

^aMangelfulle data for en del av de eldste søknadene

2.3 Spesielt om igangsatte og fullførte prosjekter

Underveis- og sluttrapporter fra igangsatte og fullførte prosjektene gir oss muligheten til å undersøke andre kjennetegn ved prosjektporteføljen. I underveisrapportene har prosjektleder selv gitt opplysninger om hvilken bransje og landsdel søker, samarbeidspartner(e) og målgruppe(ne) representerer, samt typisk utdanning og bedriftsstørrelse for målgruppen. Den

siste versjonen av sluttrapportskjemaet angir også utfyllende opplysninger om tema for prosjektet, for eksempel lese- og skrivevansker, realkompetanse eller organisasjonsutvikling; foreløpig har vi data for svært få prosjekter slik at vi ikke vil gå nærmere inn på tema her. Fra sluttrapportene har vi også hentet opplysninger om tilskuddets betydning for prosjektgjennomføring og om ulike typer resultater av prosjektgjennomføringen.

Til sammen 366 har gitt opplysninger om sin rolle i markedet for kompetanseutvikling. En firedel av disse regner seg selv som kompetanseetterspørrere, vel halvparten regnes som kompetansetilbydere, mens de resterende er i en mellomposisjon. I tabell 2.6 har vi sammenholdt dette med søkers bransjetilknytning. Tabellen viser også bransjetilknytning for prosjekter der vi ikke har data om prosjektansvarlig virksomhets rolle. Omkring en firedel av prosjektene er knyttet til offentlig utdanning, mens private utdanningstilbydere står for omtrent ti prosent av prosjektene. I hele 17 prosent av tilfellene står organisasjoner som prosjektansvarlig. Vi ser videre at tilbydersiden hovedsakelig består av offentlige utdanningsinstitusjoner samt noen private. Der etterspørselsiden står ansvarlig for prosjektet, dreier det seg i stor grad om offentlig forvaltning. Industri og tjenester gjør seg også gjeldende på etterspørselsiden.

Tabell 2.6. Prosjektsøker etter bransje og rolle. Prosent.

Prosjektsøkers bransje	Kompetanse-tilbyder	Kompetanse- etterspørrer	Både tilbyder og etterspørrer	Kompetanse- mekler ^a	I alt	Alle prosjekter ^b
1. Offentlig utdanning	40	1	24	31	27	25
2. Private utdanningstilbydere	13	6	8	10	10	11
3. Primærnæring (jord, skog, fisk)	1	6	0	7	2	3
4. Industri, olje, bygg, kraft	6	18	10	10	10	10
5. Tjenester eks. off. forvaltning	6	26	18	7	12	15
6. Offentlig forvaltning	18	27	26	14	21	20
7. Organisasjoner	17	18	14	21	17	17
Sum %	100	100	100	100	100	100
Sum antall	197	90	50	29	366	551

^aAlternativ i seneste versjon av rapportskjema (mekler er aktør som får i stand samarbeid mellom tilbyder og etterspørrer).

^bBransje ikke oppgitt i 17 av rapportene.

$\chi^2 = 81,3$ (df=18) $p < 0,001$

Underveisrapportene omfatter opplysninger om målgruppen(e)s utdanningsnivå. I tabell 2.7 viser vi hvordan prosjektene retter seg inn mot ulike utdanningsgrupper. Underveisrapportene angir bare omtrentlig hva som er den eller de ”mest vanlige” målgruppene for prosjektet,

rapportene angir ikke hvor mange arbeidstakere det kan være snakk om innen hver kategori. Prosjektlederne hadde anledning til å angi flere utdanningskategorier som målgruppe. Yrkesfag er oppgitt som viktig målgruppe av hele 61 prosent av prosjektlederne. Sammenlikningen med utdanningsnivået i befolkningen vil derfor bare gi en indikasjon på hvilke utdanningsgrupper som er best representert. Vi ser at det er noen avvik fra fordelingen i befolkningen. Høyere utdanning og grunnskole er i følge disse tallene noe overrepresentert, mens videregående skoles nivå er tilsvarende underrepresentert. Fra tidligere forskning (se kapittel 3) vet vi at det er en særlig utfordring å nå fram til grupper som har kort utdanning i utgangspunktet. Disse tallene indikerer at programmet i grove trekk når fram til alle utdanningsgrupper, men det kan samtidig argumenteres for at uttellingen for utsatte grupper burde vært enda bedre. Oppdateringen i 2005 ga bare marginale utslag i tallene.

Tabell 2.7. Målgruppens mest vanlige utdanningsnivå, prosent. Rapport fra prosjektleder.

Utdanning	% av prosjekter	% av angitte målgrupper ^a	Alle personer 25-66 år ^b
grunnskole/folkeskoleutdanning	39	21	15
yrkesfaglig utdanning på vdg. skoles nivå	61	32	} 57
allmennfaglig utd. vdg. skoles nivå (artium)	28	15	
inntil to års universitets/høyskoleutdanning	25	13	} 28
tre år eller mer universitets/høyskoleutdanning	39	20	
Sum	(*)	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, pr 1. oktober 2001, personer i alderen 25-66 år
Data for 519 prosjekter

Til slutt inneholder også underveisrapportene opplysninger om den typiske størrelsen på målgruppens virksomheter. Tabell 2.8 viser målgruppens fordeling på virksomheter i ulike størrelseskategorier. Omtrent halvparten av prosjektlederne har oppgitt små virksomheter som en viktig målgruppe og omtrent halvparten har oppgitt mellomstore virksomheter, av disse har vel en tredjedel oppgitt både små og mellomstore. Oppdateringen i 2005 ga et par prosentpoengs økning for små- og mellomstore virksomheter (og en tilsvarende nedgang for store) sammenliknet med forrige rapport.

Tabell 2.8. Målgruppens fordeling på virksomheter i ulike størrelseskategorier. Prosent.

Virksomhetenes/etatenes/ organisasjonenes størrelse	Prosjekter	
	Andel av prosjekter	Andel av angitt ^a
Små (1-20 ansatte)	49	33
Mellomstore (21-100 ansatte)	55	38
Store (over 100 ansatte)	42	29
Sum %	(*)	100

(*) Over 100% fordi mange prosjekter har målgruppen fordelt på flere størrelseskategorier

^aGrovt anslag, ikke nøyaktig mål på fordeling.

N=519

2.4 Resultater av prosjektgjennomføring

Både i underveis- og sluttrapportene ble prosjektleder bedt om å angi omtrent hvor mange enkeltpersoner som har fått opplæring, utdanning eller kompetanseutvikling som resultat av prosjektet. Vi har så langt opplysninger fra 254 underveisrapporter og 416 sluttrapporter. Der vi mangler sluttrapport har vi benyttet tall fra underveisrapport. Der vi mangler tall fra både sluttrapport og underveisrapport, har vi så langt som mulig benyttet tall fra sluttbrukerlister levert til oss som forberedelse til sluttbrukerundersøkelsen (se underveisrapport 2003, Døving mfl., 2003). Til sammen har vi da anslag for antall deltakere i 559 av 659 prosjekter.

Tabell 2.9 viser antall deltakere innrapportert for prosjekter som fikk tildelt midler 2000-2003. Noe under 10 prosent av prosjektene meldte om null deltakere så langt, og 15 prosent meldte om minst 100 deltakere. Åtte prosjekter meldte om minst 1000 deltakere, en firedel av det registrerte antall deltakere skriver seg fra disse åtte prosjektene. Vi ser at gjennomsnitt antall deltakere har falt fra det første året, samtidig stiger andelen prosjekter uten deltakere (andel prosjekter uten deltakere har også falt siden forrige underveisrapport fra evalueringsgruppen). Dette skyldes dels at de ferskeste prosjektene har hatt kortere tid til å gjennomføre opplæringstiltak. Dersom vi antar at de prosjektene vi har data for er representative, estimerer vi det samlede antall deltakere for disse 659 prosjektene til nokså nær 70.000. Tallene fra sluttbrukerundersøkelsen antyder et litt lavere gjennomsnittsantall per prosjekt, slik at dette anslaget kanskje er i overkant. I sluttrapporten ble prosjektlederne også bedt om å anslå forventet antall deltakere de neste tolv månedene, relativt få prosjektledere har svart på dette spørsmålet. Anslagene fra 201 prosjekter varierer mellom null og 15.000, med et gjennomsnitt på 270, og til sammen 54.000 forventede deltakere. Dette er kanskje noe

optimistiske forventninger, men samlet sett skulle dette tilsi at det er realistisk å anslå det samlede antall deltakere så langt til 70.000.

Tabell 2.9. Antall deltakere etter søknadsår.

År	Gjennomsnitt	Antall prosjekter uten deltakere	Største antall deltakere	Antall prosjekter med data ^a	Samlet antall deltakere	Samlet antall prosjekter i KUP	Estimat antall deltakere
2000	142	3	3 000	149	21 139	177	25 134
2001	127	11	5 000	185	23 522	228	28 956
2002	78	23	3 000	179	13 876	195	15 210
2003 ^b	27	5	252	46	1 224	59	1 593
I alt	107	51	5 000	559	59 761	659	70 893

^aTall fra underveisrapporter, sluttrapporter og sluttbrukerundersøkelsen (se Døving mfl., 2003).

^bSpredningsprosjekter ikke medregnet.

I sluttrapportskjemaet ble prosjektleder spurt om det hadde vært mulig å gjennomføre prosjektet uten økonomisk støtte fra KUP. Av de 408 prosjektlederne som så langt har svart, mente vel 90 prosent at tilskuddet fra KUP var avgjørende for å kunne gjennomføre prosjektet. Dette er omtrent på nivå med andre offentlige tiltak. Innenfor programmer drevet av SND (nå integrert i Innovasjon Norge) er det vanlig at for 10-20 prosent av prosjektene hadde ikke tilskuddet noen vesentlig betydning for gjennomføring (Døving mfl., 2002; Hauknes mfl., 2000). I vår evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket fant vi at for omtrent ti prosent av prosjektene hadde tilskuddet ikke noen vesentlig betydning for gjennomføring (Døving mfl., 2003). Dette tyder på at programmet har god addisjonaltet og at den er på nivå med liknende program.

Tabell 2.10 viser noen aktuelle kjennetegn ved prosjektgjennomføring for de omkring 450 prosjektene med tilgjengelige opplysninger. Fire av fem prosjektledere rapporterte at arbeidsplassen fysisk ble brukt som læringsarena. En nesten like stor andel meldte at bruk av IKT eller multimedia har inngått i prosjektet. I underkant av en tredel av prosjektene omfatter opplæring for voksne på grunnskolenivå eller videregående nivå, av disse har halvparten bidratt til formell kompetanse for målgruppen. Bare åtte prosjekter omfatter opplæring på grunnskolenivå. Det har ellers foregått en god del utradisjonelt samarbeid og prosjektleder har fått forespørsler om mer informasjon, og det er en utbredt oppfatning om at det etablerte samarbeidet vil bli videreført. Tallene er ikke nevneverdig endret siden forrige underveisrapport.

Tabell 2.10. Resultater av prosjektgjennomføring.

	Prosent	N (grunnlag)
Bruk av IKT og multimedia har inngått i prosjektet.	72	443
Arbeidsplassen er (fysisk) brukt som læringsarena.	81	439
Opplæring for voksne på grunnskolens eller vg.s. nivå	29	433
Av disse: målgruppen har fått formell utdanning.	57	128
Av disse: på videregående skoles nivå	92	105
Endringer i den virksomheten hvor opplæringen fant sted.	78	388
Henvendelser fra andre som ønsker informasjon om prosjektet	80	433
Samarbeid med aktører som en tradisjonelt ikke samarbeider med.	78	446
Av disse: Samarbeidet vil forsette etter at prosjektet er ferdig.	87	349

2.5 Oppsummering

Dette kapitlet gir en oversikt over søknader og prosjekter. Datamaterialet er oppdatert siden forrige evalueringsrapport (Døving mfl., 2004), men det er ingen endringer i hovedtrekkene. Resultatene fra det oppdaterte datamaterialet bekrefter de inntrykkene vi har fått fra tidligere analyser. Vi har imidlertid oppjustert anslaget for antall deltakere (sluttbrukere i knyttet til prosjektene) fra 50.000-60.000 til omkring 70.000 (tallet er noe usikkert).

3. FINANSIERINGSORDNINGER FOR VOKSENOPPLÆRING

I dette kapitlet gjør vi rede for resultatene av første ledd i evalueringen av forsøk med finansieringsordninger. Denne første evalueringen av disse forsøkene dreier seg i all hovedsak om en gjennomgang av foreliggende forskningsbasert kunnskapen på området, samt en drøfting av forsøkene på bakgrunn av dette. Gjennomgangen av forskningslitteraturen er relativt omfattende fordi finansieringsordninger må drøftes på bakgrunn av deltakelsesmønstre for arbeidsrelatert opplæring, private og samfunnsmessige gevinster av opplæring og ulike gruppers motivasjon for å delta i opplæring. Deltakelsesmønstrene sier noe om hvilke grupper det er aktuelt å sette inn tiltak for, gevinstene av opplæring sier noe om er berettiget med offentlige og motivasjon for opplæring er viktig utgangspunkt for hensiktsmessig utforming og målretting av finansieringsordninger. En stor del av kapitlet er derfor viet redegjørelsen for forskningen på området, del 3.7 er en kortere oppsummering av denne gjennomgangen mens vi i del 3.8 drøfter implikasjonene av dette for KUP og kompetansepolitikken mer generelt.

Nedenfor gjør vi rede for opplegg og bakgrunn for evalueringen, før vi i del 3.4 går detaljert inn i empirien om opplæringsaktivitet i næringslivet. I del 3.5 ser vi nærmere på private og samfunnsmessige gevinster av opplæring, før vi i del 3.6 sammenfatter internasjonale erfaringer med og vurderinger av finansieringsordninger.

3.1 Evalueringsopplegg

Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) har fått i oppdrag av Utdannings- og forskningsdepartementet å gjennomføre prøveprosjekter for utvikling av modeller for finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning. Formålet med gjennomføringen av prøveprosjektene er å prøve ut ulike ordninger for støtte til livsopphold ved EVU som kan gi et beslutningsgrunnlag for eventuell innføring av permanente ordninger (nærmere om prøveprosjektene og bakgrunn for disse i kapittel 1).

Evalueringen vil særlig legge vekt på å identifisere hva som kjennetegner de mest vellykkede modellene. I tillegg skal evalueringen undersøke om programmets organisering og iverksetting av prøveprosjektene er hensiktsmessig. Evalueringen tar sikte på å dokumentere hele bredden i de finansieringsmodellene som utprøves. Evalueringen skal på denne måten

bidra til kunnskapsgrunnlaget for utforming av en eventuelt fremtidig nasjonal finansieringsordning. Disse prosjektene ble tildelt midler sommeren 2005, det er derfor for tidlig å rapportere resultater av prosjektene allerede i 2005. Dessuten ble det bevilget begrensede midler i denne utlysningen, slik at prøveprosjektene i første omgang ikke vil by på omfattende datamateriale. Den første evalueringen av disse forsøkene vil derfor i all hovedsak bygge på foreliggende forskningsbasert kunnskapen på området.

Første ledd i evaluering av finansieringsforsøkene vil derfor være en vurdering på grunnlag av den forskningsbaserte kunnskapen på området. En del av arbeidet i denne første fasen vil dreie seg om en vurdering av forskningsarbeiders relevans for utprøving av finansieringsmodeller. Videre tar vi sikte på å sammenlikne finansieringsordninger som er innført eller utprøvd i andre land. Dette arbeidet vil særlig bygge på sammenfatninger og undersøkelser utført av OECD, samt på den underliggende forskningslitteraturen. Senere kan det også være aktuelt å innhente mer inngående informasjon om ordninger i enkeltland i forbindelse med den samlede evalueringen av KUP. Formålet med denne delen av evalueringen er å undersøke om utforming og iverksetting av prøveprosjektene kan ventes å bidra til resultater i samsvar med intensjonene. Rapportering skjer i denne underveisrapporten og med en utdypet versjon i sluttrapport 2006.

Finansiering av opplæring i arbeidslivet har vært gjenstand for forskning i lang tid, dette betyr at denne nye delen av KUP også kan vurderes på bakgrunn av den forskningsbaserte kunnskapen på området. Denne forskningen er i stadig utvikling, i dette kapitlet sammenfatter og drøfter vi den forskningen som er særlig relevant for KUP. Vi har særlig gått gjennom nyere forskningslitteratur på området. Litteraturen har vi identifisert gjennom systematiske søk i tidsskriftsindekser samt i boksamlinger og på internett. Vi legger særlig vekt på forskning publisert i anerkjente internasjonale tidsskrift fordi disse har en streng og uavhengig kvalitetskontroll av forskningsrapportene. De internasjonale, engelskspråklige tidsskriftene har blant annet på grunn av språkbarrierer en overvekt av forskning basert på empiri fra angloamerikanske land. Vår egen knappe språkkompetanse har også begrenset tilgangen til forskningsrapporter publisert på andre språk.

Vi har altså lagt vekt på å innhente både norske og internasjonale forskningsresultater på området, vi er særlig interessert i erfaringer med tiltak og virkemidler som ikke har vært prøvd ut i Norge. Sammenlikning mellom land og overføring av resultater til Norge byr

imidlertid på noen utfordringer. En første utfordring er språkbarrieren, betegnelser på et språk kan ikke uten videre oversettes til et annet fordi begrepene sjelden overlapper fullstendig. Dette knytter seg ofte til mer grunnleggende forskjeller i utdanningssystem, offentlig forvaltning, velferdsordninger, skattesystem og regulering av arbeidslivet. Videre kan det være usikkert i hvilken grad slike forskjeller i nasjonal kontekst gjør det relevant å overføre resultater fra et land til et annet (det kan f.eks. tenkes at noen tiltak virker i en kontekst men ikke i en annen). Lignende metodeproblemer oppstår der de empiriske studiene ikke redegjør presist for hvordan sentrale variabler er målt, for eksempel om opplæring er målt i omfang (antall dager) eller deltatt/ikke-deltatt.

3.2 Utgangspunkt for gjennomgang av litteratur og drøfting

Den teoretiske og empiriske forskningen på dette eller beslektede områder har pågått i over 40 år. Det er derfor nødvendig å avgrense utvalget av forskningslitteratur. Utgangspunktet er at formålet med finansieringsordningene er å motivere voksne med lite utdanning til å øke sin kompetanse gjennom opplæring knyttet til arbeidsplassen.

For det første innebærer dette at finansieringsordninger i et bredere perspektiv bør betraktes som én blant flere faktorer som motiverer til læring og utdanning. Et sentralt spørsmål blir dermed hvor effektive eller hensiktsmessige ulike finansieringsordninger er til å motivere aktørene til opplæring. Nærmere bestemt dreier dette seg om (a) hvor godt ordningen treffer den prioriterte målgruppen, og (b) i hvilken grad ordningen motiverer til investering i hensiktsmessig kompetanseutvikling (blant annet kompetanse som styrker fleksibilitet og omstillingsevne). Dette krever kunnskap om målgruppens motivasjon for opplæring og hvordan denne motivasjonen henger sammen med finansiering så vel som innhold i og utforming av opplæringstiltak.

For det andre tar dette utgangspunkt i at voksne med lite utdanning deltar mindre i opplæring enn de med lengre utdanning. Støtte til opplæring for voksne med lite utdanning bygger på et ønske om å utjevne forskjellene mellom de som på den ene siden har lang utdanning og deltar mye i arbeidsrelatert opplæring og de som på den andre siden har lite utdanning og heller ikke deltar noe særlig i opplæring. Selv om dette hovedtrekket i arbeidsrelatert opplæring er velkjent, reiser dette spørsmål om hvilke andre mønstre det er i opplæringsdeltakelse, hvordan de samspiller og hva som kan være bakenforliggende årsaker til liten deltakelse. Fordelings-

eller utjevningsspørsmålet dreier seg også om hva som er en rimelig eller rettferdig fordeling av kostnader til opplæring, det vil si hvem av aktørene (arbeidstaker, arbeidsgiver eller myndigheter) som ut fra rettferdighetsvurderinger bør finansiere opplæringen. Dette knytter seg i sin tur til spørsmålet om hva virksomheter, arbeidstakere og samfunnet ellers har igjen for opplæring – dette spørsmålet representerer i seg selv en betydelig forskningsutfordring.

For det tredje kan offentlige tilskudd til (eller regulering av) opplæring i arbeidslivet i hovedsak begrunnes i tilfeller: (a) der det investeres mindre i opplæring enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt når aktørene overlates til seg selv ("markedssvikt"), eller (b) der det er ønskelig med større utjevning mellom grupper i arbeidslivet. Disse to begrunnelsene knytter seg dermed til de to første spørsmålene, henholdsvis effektivitet og rettferdighet. De to begrunnelsene kan overlape i praksis; her bør det også understrekes at det generelt er klart vanskeligere å påvise markedssvikt enn å påvise forskjellsbehandling. Derfor brukes ofte store forskjeller i opplæringsdeltakelse som indikator på markedssvikt; av samme grunn vil vi i gjennomgangen av den empiriske litteraturen bruke mest plass på ulikhetsmønstre.

I en økonomisk analyse antas det gjerne at forholdet mellom gevinster av og kostnader ved opplæring er det avgjørende motivet for å investere i kompetanse. Kostnader og gevinster fordeles imidlertid på flere aktører (arbeidsgiver, arbeidstaker og myndigheter) som tar hver sine beslutninger. Dermed blir det avgjørende å undersøke både *hvilke* kostnader og gevinster som oppstår og hvordan disse *fordeles* på aktørene. For visse typer opplæring kan fordelingen av kostnader og gevinster være slik at den enkelte aktør ikke ser seg tjent med det, selv om det for alle aktører samlet sett (samfunnsøkonomisk) er lønnsomt. Mens kostnadene er relativt enkle å kartlegge og tallfeste (også for aktørene selv), har også forskningen på gevinster av opplæring møtt betydelige utfordringer. For forskerne har det vært en betydelig utfordring å fremskaffe sikker kunnskap om samfunnsmessige så vel som privatøkonomiske konsekvenser av opplæring i arbeidslivet.

Det at kostnadene til opplæring er forutsigbare (og til dels er i form av kontante utlegg), mens de framtidige gevinstene er usikre for både arbeidsgiver og arbeidstaker, kan redusere motivasjonen til investering i læring (særlig for risikoaverse aktører med kort planleggingshorisont). Selv om de privatøkonomiske incentivene strengt tatt er til stede kan det for eksempel på grunn av stram likviditet og manglende kredittmulighet for store grupper

voksne arbeidstakere være vanskelig å finansiere opplæring privat. Videre kan aktørenes beslutning om opplæring være sterkt påvirket av andre forhold enn de strengt økonomiske, for eksempel kan enkelte arbeidstakere ha så dårlige erfaringer med skoleverket at de kvier seg for å gå tilbake til skolebenken. Arbeidsgiverens antagelser om hvem som har mest behov for opplæring og hvor opplæringsinvesteringen kaster mest av seg er ikke nødvendigvis velfundert, noe som kan gi privatøkonomisk så vel som samfunnsøkonomisk uheldige prioriteringer.

Det er utført betydelig forskning på økonomiske og andre gevinster av grunnutdanning. Effektene av førstegangsutdanning (både for den enkelte og på samfunnsnivå) er dermed veldokumentert (Blundell mfl., 1999) og vi vil ikke gå særlig inn på det her. Forskning på voksenopplæring har særlig konsentrert seg om deltakelse i opplæring og det er gjennomført omfattende forskning om hvilke kjennetegn ved arbeidstakere, bedrifter og bransjer påvirker sannsynlighetene for opplæring i tilknytning til arbeidet (se gjennomgang i egne avsnitt nedenfor). Forskning på deltakelse antar gjerne (implisitt eller eksplisitt) at opplæring har gunstige effekter, men uten å studere nærmere hvilke effekter og om disse gevinstene faktisk realiseres.

Forskningen har videre hatt en tendens til å fokusere på to ulike kategorier: for det første offentlig subsidiert opplæring for arbeidsledige eller for personer som er på veg tilbake i arbeidsstyrken, for det andre arbeidsgiverens opplæring av arbeidstakeren (eller opplæring betalt av arbeidsgiver). Det er mye forskning i den første kategorien, antakelig fordi myndighetene bruker betydelige ressurser på evaluering av tiltakene eller fordi data om tiltakene blir gjort tilgjengelig for forskningsformål. Dessuten er arbeidsledighet et vesentlig sosialt problem og en betydelig belastning på offentlig budsjetter, mens ansvar for opplæring personer i arbeid er mer uklart. Arbeidsgivere bruker ofte lite eller ingen ressurser på evaluering, det er generelt vanskelig å finne gode data om slik opplæring og dessuten blir opplæringen ofte gjennomført slik at det er vanskelig å skille ut effekter av opplæringen fra effekter av andre tiltak i bedriften og resultater som skyldes egenskaper ved personen (Heckman & Lochner, 1999). Bedriftene har for eksempel en tendens til å gi opplæring til de mest lovende medarbeiderne (Vignoles mfl., 2004) slik at det blir vanskelig å skille effekter av opplæring fra seleksjon av medarbeidere med mest talent. Videre foregår det ofte hyppig, kortvarig og til dels uformell opplæring i mange bedrifter slik at det er vanskelig å påvise

hvilken konkret opplæring som leder til hvilket resultat, dette gjør det også vanskelig å kvantifisere eller kode opplæringen for forskningsformål (Hui & Smith, 2002a, 2002b).

3.3 Bakgrunn for evalueringen

Bakgrunn for offentlig støtte til etter- og videreutdanning

Livslang står på den politiske dagsorden i mange land. Internasjonale samarbeidsorganisasjoner som UNESCO, ILO, OECD og EU har alle utviklet anbefalinger om hvordan medlemslandene bør utvikle en politikk for livslang læring (f.eks. Commission of the European Communities 2001, OECD 1996, OECD 2001a, OECD 2001b). Noen stikkord kan indikere de mest relevante anbefalingene:

- Alle må sikres adgang 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 om livslang læring, dels ut fra et rettferdighets- og demokratisperspektiv, for å utvikle befolkningen som aktive og deltakende borgere, og for å hindre sosial ekskludering, men ikke minst ut fra hensynet til ”employability”, fleksibilitet og konkurransedyktighet for økonomien som helhet.
- Det er behov for en omdefinering av kompetansepolitikken, fra ensidig fokus på tilbudssiden til sterkere fokus på etterspørselssiden.
- 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.

Norge ligger helt i verdenstoppen i andelen av brutto nasjonalprodukt (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). Det vesentlige i denne evalueringen er likevel ikke det samlede omfanget av statlige tilskudd til opplæring for voksne, men i hvilken grad innretning, utforming og organisering av tilskuddene gir de tilsiktede resultatene. Sosial utjevning har vært en del av begrunnelsene for offentlig støtte til voksenopplæring ved at den

skulle kompensere for manglende ordinær utdanning i ungdomstiden (Tøsse, 2003). Arbeidstakere med lite grunnutdanning deltar samtidig i langt mindre grad i kurs og annen opplæring i tilknytning til arbeidsplassen, noe som kan bidra til å forsterke ulikhetene. Dette argumentet har særlig stått sterkt i perioder med høy arbeidsløshet som rammer de med minst utdanning sterkest. For dette formålet har opplæring i regi av Arbeidsmarkedsetaten spilt en viktig rolle (Luihn 1986). Verdier som livskvalitet, velferd, personlig utvikling og demokratisk deltakelse har fortsatt en plass i voksenopplæringen, men er kanskje ikke like framtrepende som tidligere (jf. Tøsse, 2003). For eksempel er Kompetansereformen ikke først og fremst en velferdsreform, og heller ikke en utdanningsreform, men en arbeidslivsreform med arbeidslivets behov som det styrende.

Dette viser at begrunnelsene for statlig støtte til etter- og videreutdanning spenner over et bredt register fra ønske om allmenndannelse og utvikling av det sivile samfunn, til kvalifisering av arbeidssøkere for å redusere arbeidsledigheten. For eksempel kan opplæring av arbeidsledige gi en målbar gevinst ved sparte trygdeytelser (dersom opplæringen fører til at den ledige kommer i jobb). Andre typer voksenopplæring kan imidlertid ikke knyttes til konkrete resultater målt i penger. Det at resultatene er mer diffuse og mindre målbare gjør dem ikke nødvendigvis uviktige. Det vesentlige er imidlertid at hvordan gevinstene av opplæringen fordeler seg er avgjørende for hvem som har interesse av at arbeidstakeren gjennomfører opplæringen. Innenfor økonomisk teori argumenterer noen for at den som høster gevinstene av opplæringen også bør dekke kostnadene. Andre finner det rimelig at staten helt eller delvis dekker utdanning for svakstilte grupper for dermed å bidra sosial utjevning eller utvikling av det sivile samfunn. Samfunnsøkonomisk kan det også lønne seg å bruke midler på etter- og videreutdanning av svakstilte grupper framfor å tilby dem passive trygdeytelser. Et fagøkonomisk svar på disse spørsmålene forutsetter en mer detaljert analyse av hvordan gevinster og kostnader fordeles blant aktørene (Johansen, 2000).

Fordeling av kostnader og gevinster ved opplæring i arbeidslivet

Utgangspunktet for en økonomisk analyse er altså at opplæring innebærer at det brukes tid og andre ressurser på aktiviteter som ikke kaster noe av seg på kort sikt. Opplæringen bidrar imidlertid til å øke kvaliteten på arbeidskraften og vil på den måten gi avkastning i fremtiden - i form av høyere produktivitet ved at arbeidet utføres raskere og med bedre kvalitet. Dersom arbeidstakeren gjennomfører opplæringen med lønn i arbeidstiden, medfører dette at

arbeidsgiveren får kostnader både i form av lønn og kostnader ved eventuelt avbrudd i daglig drift. Kostnadene ved fravær kan være betydelige, og tidligere undersøkelser har også vist at 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). Senere har Lærevilkårsmonitoren, utarbeidet av SSB og Fafo, bekreftet disse observasjonene. Svenske tall viser på samme måte at for lite tid er den viktigste flaskehalsen for gjennomføring av opplæringstiltak (NUTEK, 2000).

Arbeidsgiveren kan også få ytterligere utgifter i form av kursavgift samt reise og opphold dersom opplæringen foregår utenfor arbeidsplassen. Arbeidstakeren kan på sin side bære kostnader ved å gjennomføre opplæringen helt eller delvis på fritiden, og eventuelt også ved helt eller delvis å dekke kursavgift, reise og opphold av egen lomme. Fordi arbeidsgiverens kostnader ved arbeidstakerens fravær ofte er betydelig høyere enn timelønnen, er det vanlig at arbeidsgiveren dekker direkte utlegg mens arbeidstakeren må bruke av fritiden (Johansen, 2000). Til slutt kan staten også bære en del av kostnadene blant annet ved å yte direkte tilskudd eller ved skattefordeler. I Norge yter for eksempel staten rettighetsbasert støtte i form av stipend og gunstige lån til grunnutdanning utover grunnskole og særlig utover videregående, Lånekassen gir i noen tilfeller også støtte til voksenopplæring.¹ Et annet eksempel fra Norge er skattefritak for arbeidsgivers dekning av arbeidstakers utgifter til utdanning.

Evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet har i hovedsak tatt utgangspunkt i en markedsmodell med et skille mellom etterspørsels- og tilbudsside innen etter- og videreutdanning, der det er antatt at virksomhetene (arbeidsgiverne) representerer etterspørselssiden (Døving mfl., 2001). Denne modellen strekker imidlertid ikke til på et vesentlig punkt: Virksomhetenes etterspørsel reflekterer ikke nødvendigvis all etterspørsel blant arbeidstakerne. Selv om 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 fagkunnskap,

¹ I Norge finansierer staten gjennom bevilgninger også tilbudssiden for grunnutdanning samt en del voksenopplæring. Selv om tilskudd direkte til tilbudssiden er en del av helhetsbildet, går vi ikke nærmere inn på det her.

opplæring som er høyt verdsett også utenfor bedriften, eller grunnopplæring som gir avkastning over mange år (Becker, 1964; Johansen, 1999b).

Fordeling av gevinster av opplæringen avhenger altså av innholdet i opplæringen, av hvilke kunnskaper og ferdigheter opplæringen resulterer i. Teorien skiller derfor mellom generell, faglig og bedriftsrettet opplæring (Nordhaug, 1994). Den mest generelle opplæringen omfatter blant annet språk og matematikk så vel som allmenndanning, og kan derfor være relevant i de fleste virksomheter og i de fleste bransjer. En stor del av grunnskolen og videregående allmennfag dreier seg om generell opplæring. Selv om generell kompetanse kanskje ikke er den mest akutte mangelen i arbeidslivet, er det den mest fleksible kompetanse og den som antakelig bidrar mest til arbeidstakerens omstillingsevne. Samtidig kan enkelte grupper, for eksempel personer som ikke har gjennomført videregående skole, ha markerte mangler i sin generelle kompetanse. Fagopplæring har noe mer begrenset anvendelse ved at den retter seg inn mot snevrere spekter av oppgaver eller jobber, men er samtidig anvendbar i en rekke bedrifter. Fagutdanning spenner fra den mer bransjerettede (f.eks. rørlegger) til den relativt bransjeuavhengige (f.eks. regnskapsføring). Det er gjerne innen ulike faglige spesialiteter at bedriftene rapporterer om akutte mangler.

Bedriftsrettet opplæring omhandler forhold som er særegne for en virksomhet eller kunnskaper og ferdigheter som bare en virksomhet har behov for. Opplæringen kan være bedriftsrettet fordi det for eksempel dreier seg om innføring i teknologi som en enkelt bedrift bruker. Dersom bare en bedrift i Norge bruker teknologien, kan vi klart si at opplæringen er bedriftsrettet, selv om bedrifter i andre deler av verden bruker den samme teknologien. I praksis er det selvsagt ikke snakk om et endelig antall skarpt atskilte typer opplæring, men om blandinger og glidende overganger. Det vesentlige er om kompetansen som kommer ut av opplæringen har få eller mange anvendelser i arbeidsmarkedet.

Incentiver til opplæring i arbeidslivet

Ovenfor drøftet vi kort hva som i henhold til økonomisk teori kan være en rimelig fordeling av kostnader ved utdanning. Et mer sentralt, om enn nært beslektet, spørsmål er hvordan fordeling av kostnader *tilskynder* aktørene til å investere i opplæring. I økonomiske analyser antas det ofte at en aktør vil være motivert til å investere i opplæring som aktøren selv høster gevinsten av. Forskning på området har derfor sett nærmere på hvordan fordelingen av

opplæringskostnader og -gevinster mellom arbeidsgiver og arbeidstaker påvirker disse aktørenes beslutning om å investere i opplæring. Forskningen har videre vært opptatt av offentlig finansiering for å stimulere opplæring, blant annet ut fra et ønske om å korrigere skjevheter som kan oppstå dersom arbeidsgiver og arbeidstaker alene skal dekke kostnadene.

I teoretiske analyser antas det ofte at arbeidsgiveren bare er interessert i å finansiere opplæring som er relativt bedriftsrettet: Jo flere anvendelser kompetansen har i arbeidsmarkedet, desto større fare er det for at arbeidstakeren går over til en annen bedrift slik at hele investeringen går tapt for bedriften (jf. Benson mfl., 2004). Alternativt kan arbeidstakeren bruke sin økte markedsverdi til å presse opp lønnen hos nåværende arbeidsgiver, men resultatet blir det samme: Når produktivitets- eller kvalitetsgevinsten forsvinner i økt lønn, vil det ikke være mulig for arbeidsgiveren å tjene inn investeringskostnaden knyttet til generell opplæring.

Arbeidstakeren selv vil imidlertid være villig til å finansiere denne type opplæring – for eksempel ved å ta opplæring uten lønn eller gå på kurs i fritiden. Under stiliserte forutsetninger vil dette gi en samfunnsøkonomisk effektiv løsning. Effektivitetshensyn vil ikke tilsi offentlig inngrep, men ut fra fordelingshensyn kan for eksempel subsidiering av visse typer opplæring som gir generell kompetanse gi en bedre løsning enn markedsløsningen. Dette resonnetet bygger imidlertid på avgjørende forutsetninger som langt fra er oppfylt i praksis (Johansen, 2000). Generelt bygger det på en forutsetning om at markedene for arbeid/kompetanse, opplæring og finansiering er velfungerende – for eksempel at arbeidsgiverne kan bytte ut arbeidstakerne når de måtte ønske, og at lønninger perfekt gjenspeiler arbeidstakernes prestasjoner. Dersom disse forutsetningene svikter (”markedssvikt”) i tilstrekkelig grad, kan det begrunne inngrep fra myndighetenes side. I de senere år er teorien videreutviklet slik at den eksplisitt tar hensyn til at forutsetningene sjelden er oppfylt. Det er særlig tre prinsipielle forhold som er av interesse her: (1) faktorer som bidrar til at arbeidsgiveren høster gevinsten av generell opplæring, (2) aktørenes kunnskap om opplæring og kompetansebehov, og (3) kredittbeskrankninger.

(1) Virksomhetene kan faktisk se seg tjent med (ha incentiver til) å investere i generell og bransjerettet kompetanse på tross av faren for at gevinsten forsvinner til andre virksomheter eller blir høstet av arbeidstakeren alene. Dette kan skyldes asymmetrisk informasjon (andre arbeidsgivere kjenner ikke verdien av kompetansen på grunn av manglende sertifisering eller

dokumentasjon av kvalifikasjonene), flyttekostnader i arbeidsmarkedet, institusjoner for lønnsforhandling, sammenpresset lønnsstruktur, og at generell opplæring skjer i samband med spesifikk opplæring (Acemoglu og Pischke, 1999b; Bassi, 1994). Denne nyere forskningen har for eksempel argumentert for at små lønnsforskjeller mellom arbeidstakere på ulikt nivå (som i Norge) øker virksomhetens motivasjon til å investere i generell opplæring (Acemoglu og Pischke, 1999a, 1999b; Stevens, 1994). Poenget er at lønnsammenpressingen fører til at arbeidere som får opplæring, ikke får betalt fullt ut for produktivitetsøkningen etter fullført opplæring: Lønnen øker mindre enn produktiviteten. I tillegg innebærer mobilitetskostnader – som følge av usikkerhet, mangelfull informasjon og rene flyttekostnader – at det ikke er så enkelt for arbeidstakeren å ta ut full gevinst av generell kompetanse hos andre arbeidsgivere. Slike forhold skaper rom for bedriften til å tjene penger på investeringer i generell kompetanse, noe som altså står i skarp kontrast til den tidligere hypotesen. Dette innebærer samtidig at arbeidstakerne får mindre incentiver til selv å finansiere opplæring som gir generell kompetanse. Samlet sett kan dette føre til mindre generell og bransjerettet opplæring for noen grupper arbeidstakere enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

(2) Kjøpere av opplæringstjenester (arbeidstakere så vel som arbeidsgivere) kan ha liten innsikt i eller kjennskap til kvalitet på opplæringstjenester fra aktuelle tilbydere. Dermed kan de også mangle informasjon om hvilken opplæring som gir størst gevinst. I tillegg er det vanskelig for å aktørene å bedømme behovet for arbeidskraft (med bestemt kompetanseprofil) i fremtiden. Disse problemene er kanskje mindre alvorlige når bedriften selv driver opplæringen eller i det minste selv er kjøper av opplæringstjenesten, særlig store bedrifter vil som regel ha et fortrinn på dette området sammenliknet med mindre bedrifter. Kjøpere av opplæringstjenester kan også ha kort planleggingshorisont slik at de fullt ut tar hensyn til fremtidige gevinster opplæring; dette fører til mindre investering i kompetanse enn det som er både privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt (Brunello & Paola, 2004).

(3) Det kan også være problemer med lånefinansiering av opplæring fordi investeringen ikke kan brukes som pantesikkerhet. Arbeidstakeren kan heller ikke redusere risikoen ved å diversifisere (spre) investeringen slik det er mulig ved investering i verdipapirer. Arbeidstakerne vil dermed være mindre villige til å ta risiko. Arbeidsgiveren har på sin side mindre kredittbegrensninger og større mulighet til å spre risiko. Låneproblemene er antakelig størst for ungdommer som samtidig er den gruppen som har størst utbytte av utdanning og opplæring (Bassi, 1994). For grunnutdanning har vi i Norge løst mange av disse problemene

gjennom Statens lånekasse for utdanning. Lånekassen løser studentens likviditetsproblemer i studietiden (rentefritak), har effektive innkrevingsordninger, har et forsikringsselement (mot sykdom, død og arbeidsledighet). Lånekassen er selv diversifisert ved fordeling på nesten alle utdannede personer i landet og er i praksis garantert av statskassen. Voksne arbeidstakere har kanskje bedre tilgang til privat finansiering, men har samtidig behov for mer omfattende finansiering (Opheim, 2004): Voksne har som regel mer økonomiske forpliktelser og har dessuten vent seg til et høyere forbruksnivå, sammenliknet med unge studenter. Det er dermed rimelig å anta for voksne er det helt eller delvis å måtte si fra seg lønnsinntekt mens opplæringen pågår en betydelig (kanskje avgjørende) barriere.

Mange typer markedssvikt som kan gi opphav til underinvestering i kompetanse forekommer ”naturlig” (ikke resultat av institusjonelle forhold i arbeidslivet eller offentlig politikk på området) og kan derfor vanskelig løses gjennom reformer (Bassanini, 2004). Andre egenskaper ved arbeidsmarkedet, for eksempel kollektiv lønnsfastsettelse og sammenpresset lønnsstruktur, kan være ønskelige av andre grunner eller politisk vanskelig å endre; endring av disse reguleringene må uansett avveies nøye mot andre hensyn. Det kan dermed være enklere med isolerte, målrettede tiltak for å styrke incentivene til å investere i opplæring snarere enn å forsøke å gjøre markedet mer velfungerende. Paradoksalt nok kan anti-trust regler (innført i stor utstrekning i USA for å skape mer velfungerende markeder) ha hindret bransjerettet opplæringstiltak, slike kooperative opplæringsordninger kan redusere frykten for å miste arbeidstakere til andre bedrifter (Bassi, 1994).

Internasjonale empiriske analyser synes å gi støtte til hypotesen om at virksomhetene likevel kan ha incentiver til investering i arbeidstakernes generelle kompetanse. Bedrifter ser faktisk ut til å investere i og finansiere opplæring som gir generell kompetanse. Analyser av norske individdata viser at også i Norge ser slik bedriftsfinansiert opplæring ut til å inneholde mye generell og overførbar kompetanse (Schøne 2004a). Det er imidlertid vanskelig å bedømme hva som er et samfunnsøkonomisk ”riktig” eller ”passelig” omfang av opplæring i arbeidslivet. Forskerne trekker ofte konklusjoner om underinvestering på grunnlag kombinasjonen av store gevinster av opplæring og relativt lite omfang av opplæring blant store grupper arbeidstakere (Brunello & Paola, 2004). Alternativt kan graden av underinvestering anslås ut fra en bestemt kilde til underinvestering, nemlig avhopping til andre bedrifter; empirisk innebærer dette å undersøke sammenhengen mellom opplæring og turnover. Med mange slags og omfattende avvik fra frikonkurransen både i arbeidsmarkedet og

i resten av økonomien, er det vanskelig å si noe presist om det er for mye eller for lite opplæring i arbeidslivet. Selv om arbeidsgiverne faktisk finansierer en del generell opplæring, trekker de fleste argumenter i retning av at det er *for lite* opplæring fordi mangelfull informasjon og usikkerhet øker risikoen ved slike investeringer (jf. også data fra den norske Lærevilkårsmonitoren). Det kan med andre ord være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gi offentlig skattefinansiert støtte til opplæring, eventuelt til visse typer opplæring for prioriterte grupper arbeidstakere.

3.4 Opplæringsaktiviteter i arbeidslivet

Teoretiske studier understreker betydningen av imperfeksjoner i arbeids-, kapital- og opplæringsmarkedene som faktorer som hemmer investering i humankapital. Basert på empiri vil vi dette kapitlet redegjøre for hvem som i størst grad deltar i opplæring. Vi har valgt å ikke inkludere studier som har evaluert opplæring rettet mot arbeidsløse spesielt. Vi vil imidlertid skille mellom faktorer relatert til arbeidstakersiden og faktorer ved arbeidsgiversiden. Skillet er imidlertid ikke absolutt, da disse faktorene henger sammen og ikke kan ses helt uavhengig av hverandre.

For å kunne utforme politiske tiltak er det både nødvendig og relevant å vite hvorfor det er visse regelmessigheter med hensyn til hvem som får eller tar opplæring, og om årsakene til dette ligger på arbeidsgiver- eller arbeidstakersiden, eller en kombinasjon (Oosterbeek, 1998). Begge parter spiller en rolle med hensyn til beslutninger knyttet til opplæring. Partene kan variere med grad av risikoaversjon, tidsperspektiv, informasjon om arbeidsmarkedet og preferanser (Lynch og Black, 1998). Det er nødvendig med kunnskap om disse faktorene for å kunne bidra til en mer treffsikker politikk på området. Vi vil derfor legge vekt på å få fram hva som motiverer eller hindrer den enkelte til å delta i utdanning, samt drøfte hvilke motivasjonsfaktorer som ligger bak bedriftenes valg med hensyn til hvem de gir opplæring. Hvem som deltar i og får opplæring, må også ses i lys av forventet avkastning på opplæring.

Basert på empiriske studier fra flere land, ser det ut som det er en del faktorer som er relativt universelle med hensyn til hvem som deltar mest i opplæring. Samtidig synes tendensen å være økt deltakelse i opplæring, og det kan skyldes at myndighetene i mange land har fokusert på livslang læring. Dette betyr ikke nødvendigvis at opplæring gitt av arbeidsgiver har økt i samme omfang (Peters, 2004). Samlet sett har deltakelsen i jobbrelatert opplæring

økt i Norge (Skaalvik mfl., 2000), men det går ikke frem av rapporten hvem som har finansiert denne opplæringen. I henhold til NOU (2001:25) har 70 % av den voksne befolkningen deltatt i opplæringskurser i løpet av de tre siste årene. Hagen og Skule (2004) finner imidlertid at deltakelsen i *lønnet* kurs og utdanning blant yrkesaktive i Norge har falt svakt i perioden 1996-2002, og fallet gjelder alle utdanningsgrupper og næringer.

Selv om en stor andel av de yrkesaktive har deltatt i opplæringsaktiviteter, viser en tidligere undersøkelse 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 den enkeltes opplevde kompetansebehov virker sterkt inn på deltakelsen i etter- og videreutdanning, og at kursdeltakelse i de fleste tilfeller kommer etter initiativ fra arbeidstaker eller arbeidstaker og ledelsen i fellesskap.

Faktorer knyttet til arbeidstakersiden

Her drøfter vi ulike faktorer relatert til arbeidstakerne, inkludert utdanningsnivå, alder, kjønn, tidligere deltakelse i opplæring og etnisitet. Utdanningsnivå ser ut til å være en svært viktig forklaringsfaktor, men utdanning må også ses i sammenheng med alder og kjønn.

Utdanningsnivå

Tidligere utdanningsnivå er en avgjørende faktor om en person deltar i opplæringsaktiviteter eller ikke. Dette er et gjennomgående funn basert på forskning og evaluering av opplæring i mange land, blant annet USA (Lynch og Black, 1998), England og Frankrike (Hocquet, 1999), Irland (Hughes mfl., 2004), Nederland (Oosterbeek, 1998), OECD (2004²). Eksempelvis finner Peters (2004) at 52 % av de med universitetsutdanning i Canada har deltatt i opplæring, mens kun 18 % av de med kun videregående skole eller lavere utdanning har deltatt. Tilsvarende funn har vi fra Australia. Personer med universitetsutdanning har dobbelt så stor sannsynlighet for å delta i opplæring for voksne som personer med kvalifikasjoner på videregående skoles nivå (Chapman mfl., 2000). Oosterbeek (1998) finner empirisk støtte for at den positive sammenhengen mellom utdanningsnivå og opplæring

² Evaluerer opplæring for voksne i 17 land (Norge, Sverige, Finland og Danmark, Spania, Portugal, Tyskland, Nederland, Sveits, Storbritannia, Østerrike, Ungarn, Polen, USA, Canada, Mexico og Sør-Korea)

skyldes selvseleksjon. Dette innebærer at de med høy utdanning er langt mer motivert til å delta og også etterspør mer opplæring enn de med lite utdanning (OECD, 2003c).

Også i Norge er det en sterk overrepresentasjon av de med høyere utdanning blant de som deltar i arbeidsrelatert opplæring (Hagen og Skule, 2004; Skaalvik mfl., 2000; jf. NOU 2001: 25). Likevel er det i Norge og de øvrige nordiske landene flere med lav utdanning som får opplæring sammenlignet spesielt med ansatte i Sør- og Øst-Europa (OECD, 2004). I Statistisk sentralbyrås (SSB) arbeidskraftundersøkelse (2. kvartal 2004) opplyser omkring 5 % av arbeidstakerne med utdanning på ungdomsskolenivå at de har deltatt på kurs i løpet av siste måned, mens det tilsvarende tallet for universitets- og høyskoleutdannede er mellom 15 og 20 prosent.

Det er også de med mest utdanning som rapporterer at de har størst behov for opplæring (Hagen og Skule, 2004, Skaalvik mfl., 2000). Det kan skyldes at de med kort utdanning har jobber som er mindre utfordrende, mer ensidige og krever mindre læring (Green, 1993; Skule og Reichborn 2000). En tidligere undersøkelse viser også 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 er påvirket av arbeidstakerens holdninger til opplæring (Hagen og Skule, 2001). Opplevd kompetansebehov er dermed ikke en fullgod indikator på reelt kompetansebehov. Greenhalg (2002) finner imidlertid at utdanning har betydning for deltakelse selv om en kontrollerer for holdningen til å lære og holdningen til arbeidet på tvers av utdanningsnivå.

Det kan tenkes at de med lav utdanning har dårlige erfaringer knyttet til skolegang, og av den grunn vil vegre seg for å delta (OECD, 2004; Opheim, 2004). Skaalvik mfl. (2000) finner at lav forventning om mestring er en viktig barriere for deltakelse blant de med lav utdanning. En studie fra Australia avdekker at de som deltar i livslang læring har hatt en langt mer positiv erfaring knyttet til ordinær skolegang enn de som ikke deltar (Chapman mfl., 2000). Andre årsaker til lavere deltakelse kan være avkastning av opplæring, både for den enkelte og for bedriftene. Basert på nederlandske data finner Oosterbeek (1998) at ansatte som har høyere utdanning, får høyere nettogevinst av opplæring enn de som har lav utdanning. Vignoles mfl. (2004) rapporterer tilsvarende funn, men da sett fra arbeidsgivers side. De mener at bedrifter gir opplæring til de arbeidstakerne som har størst avkastning av opplæring, og at dette vil være de som har utdanning fra før. Arbeidsgivere ser også andre ulemper

knyttet til å gi opplæring til ansatte i som er i jobber med lite krav til utdanning. De var redd for høyere turnover etter opplæring fordi ansatte ville bli mindre tilfreds med kjedelige jobber, spesielt hvis opplæringen ikke var veldig bedriftsspesifikk (Keep, 1999).

Alder

Alt annet likt forventes det en negativ sammenheng mellom alder og deltakelse i opplæring (Schöne og Torp, 2005). Jo eldre en arbeidstaker er, jo kortere tid er det til å hente ut gevinster av opplæringen. Peters (2004) undersøker opplæringsbehovet eller opplæringsønsker til de som ikke hadde fått deltatt i opplæring i Canada, og finner at de eldste aldersgruppene rapporterer lavest behov. Samtidig viser hans studie at arbeidstakerne i gruppen 50-59/64 år får betydelig mindre opplæring fra arbeidsgiver enn de mellom 25-39 år og 40-49 år. Tilsvarende funn har vi fra Storbritannia (Taylor og Urwin, 2001; Harris, 1999). Taylor og Urwins studie viser at arbeidsgiver i betydelig mindre grad er villig til å finansiere opplæring til eldre arbeidstakere sammenlignet med yngre (under 50 år), og at årsaken til manglende opplæring ligger på arbeidsgivers side og ikke at eldre arbeidstakere mangler motivasjon til å delta. Eldre menn deltar mindre i opplæring enn eldre kvinner (Taylor og Urwin, 2001). En studie basert på data fra mer enn 1000 nederlandske bedrifter, viser at i den grad virksomhetene hadde utarbeidet en politikk for kompetanseutvikling for sine ansatte, var denne rettet mer mot unge arbeidstakere enn eldre (de Vries mfl., 2001). Enda færre hadde utformet en politikk for videreutvikling av de med lite kvalifikasjoner.

For eldre arbeidstakere synes interesse for faget og intellektuell stimulering å være viktige motivasjonsfaktorer for å delta i opplæring (Jamieson mfl., 1998). Interesse og motivasjon for å delta ser ut til å avta tidligere når denne i hovedsak er jobb-/karrieremotivert sammenlignet med mer personlig motivert (Jenkins, 2004). Alder henger også sammen med utdanning. Det er mindre sannsynlighet for at eldre arbeidstakere har formelle kvalifikasjoner i utgangspunktet enn yngre arbeidstakere, slik at dette er noe som må tas i betraktning. Dette ser også ut til å være tilfelle i Norge. Skaalvik mfl. (2000) finner at utdanning er spesielt viktig for deltakelse blant eldre arbeidstakere (60-66 år), og dette gjelder spesielt for arbeidsrelaterte kurs. Når det gjelder egenfinansiert opplæring er det like mange blant de eldre som deltar i opplæring som i yngre aldersgrupper (Taylor og Urwin, 2001). Det kan tyde på at motivasjon alene ikke er tilstrekkelig for å forklare lavere deltakelse blant eldre arbeidstakere. Skaalvik mfl. (2000) finner likevel at mangel på motivasjon og mangel på energi var en viktig

barriere for deltakelse i opplæring blant eldre. Imidlertid var disse faktorene også de viktigste barrierene for personer ved lav utdanning, slik at dette ikke er noe som gjelder eldre spesielt.

I Norge kan det se ut til at både yngre og eldre arbeidstakere er de som deltar minst i organisert kompetanseutvikling. Ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse, 2. kvartal 2004, har 9 % av personer i alderen 16-29 år deltatt på kurs, mens 10 % av personer i alderen 60-74 år har deltatt. Den høyeste andelen som deltar i videreutdanning er personer i slutten av 30-årene og begynnelsen av 40-årene (Nyen, 2004). Dette ser ut til å være et stabilt trekk. Det ser ut til å være visse forskjeller mellom kjønnene knyttet til alder. Basert på arbeidskraftundersøkelsene til SSB, finner Hagen mfl. (2001) at deltakelsen blant norske kvinner i opplæring er høyest i aldersgruppen 40-55 år, mens den for menn er høyest i 30-årene.

Kjønn

Det synes ikke å være særlige forskjeller mellom kjønnene når det gjelder deltakelse i arbeidsrelatert opplæring (Lerman mfl., 1999, Greenhalg og Mavrotas, 1994; OECD, 2004). Tidligere fikk menn mer opplæring, men denne forskjellen er nå i ferd med å forsvinne (Taylor og Urwin, 2001). Knoke og Kalleberg (1994) finner ikke at mer mannsdominerte arbeidsplasser i USA gir mer opplæring enn de som er kvinnedominerte (eller dominert av minoriteter). Almeida-Santos og Mumford (2005) finner ikke forskjeller mellom kjønnene med hensyn til andelen som deltar i opplæring, men at *varigheten* på opplæringen er klart kortere for kvinner enn for menn. (Resultatene er basert på en studie i Storbritannia). Denne forskjellen kan skyldes egenskaper ved arbeidsplassen eller at kvinner jobber i virksomheter som tilbyr kortere opplæring. En studie fra Sverige viser samtidig at det er forskjeller mellom kjønnene når det gjelder *type* opplæring. Kvinner deltar i større grad i bransjespesifikk opplæring, mens menn har større sannsynlighet for å delta i generell opplæring, og opplæring som bidrar til forfremmelser (Evertsson, 2004). Det er spesielt innen helse og omsorg at det gis bransjespesifikk opplæring, og som vi vet er dette typiske kvinneyrker.

Green (1993) finner at sammenhengen mellom utdanningsnivå og opplæring er enda sterkere for kvinner enn for menn. Samtidig viser studien at det ikke er samme nedgang i opplæring ved økt alder for kvinner som for menn. En studie basert på data fra 10 europeiske land viser

det samme (Arulampalam mfl., 2004³). At deltakelsen ikke går ned i samme grad ved økt alder, kan ha sammenheng med at kvinner ser ut til å utvise større interesse for å delta i opplæring enn menn (Oosterbeek, 1998). Skaalvik mfl. (2000) finner for eksempel at personlig utvikling er et viktigere motiv for deltakelse i opplæring for kvinner enn for menn, selv om hovedmotivene for begge kjønn er arbeidsrelaterte. En mulig årsak til større etterspørsel etter opplæring fra kvinner er at de har avbrekk fra arbeidsmarkedet i forbindelse med barn, og derfor mener det er nødvendig å oppdatere sine kunnskaper (Oosterbeek, 1998).

Internasjonale studier tyder på at for yngre aldersgrupper ser det ut til at menn kommer noe bedre ut enn kvinner. Arulampalam mfl. (2004) viser at yngre menn (i alderen 25-29 år) har en større sannsynlighet for å få opplæring enn kvinner i samme aldersgruppe. Oosterbeek (1998) finner også at arbeidsgivere er mindre villig til å gi opplæring til yngre kvinner fordi det er større sannsynlighet for at de har perioder utenfor arbeidsmarkedet på grunn av fødsler og barnepass (basert på nederlandske data). En studie fra Sverige tyder på det samme: Ifølge Evertsson (2004) får kvinner med barn under sju år langt mindre opplæring enn menn med eller uten barn. Tilsvarende ser også ut til å gjelde i Storbritannia: Harris' (1999) studie viser at ha barn i alderen 0-4 år har en negativ effekt for kvinner med hensyn til å få opplæring.

I Norge kan det se ut til at en større andel kvinner får opplæring enn andelen menn. Schønes (2005) studie viser at kvinneedominerte virksomheter gir en større andel av sine ansatte opplæring sammenlignet med virksomheter med en lav kvinneandel. Dette samsvarer også med Nyens (2004a) funn. Basert på Lærevilkårsmonitoren fra 2003 og 2004 finner han at kvinner deltar mer i videreutdanning enn menn fordi de særlig arbeider i de næringene hvor mange deltar i videreutdanning. Det er samtidig interessant å merke seg at selv om opplæringsutbredelsen er noe større for kvinner enn for menn, er opplæringsintensiteten lavere for kvinner (opplæringsutgifter og antall dager med opplæring) (Schøne, 2005), noe som er i tråd med internasjonale studier.

Tidligere deltakelse i opplæring

Tidligere deltakelse i opplæring har i likhet med utdanning positiv innvirkning på ytterligere deltakelse. En studie fra Canada viser at det opplevde behovet var betydelig større hos de som

³ Basert på data fra the European Community Household Panel.

hadde deltatt i opplæring (36 %), sammenlignet med det totale bildet (28 %) (Peters, 2004). Også Jenkins (2004) studie fra Storbritannia indikerer at deltakelse i opplæring ansporer til mer opplæring. Tilsvarende resultater har vi fra Norge. Skaalvik mfl. (2000) finner at langt flere av de som hadde deltatt på kurs enn de som ikke hadde deltatt, vurderte det som sannsynlig at de ville delta på kurs i løpet av de neste tre årene. Også ifølge Nordhaug (1994) er en av de viktigste effektene av deltakelse i opplæring nettopp økt interesse til å delta ytterligere i opplæring. Det kan derfor se ut som det er positive sirkler knyttet til deltakelse (Opheim, 2004). Hvis en først blir motivert til å delta, er det større sannsynlighet for økt motivasjon for ytterligere deltakelse. Erfaringer fra Kompetanseutviklingsprogrammet samsvarer med disse resultatene. 64 % av deltakerne sier deltakelse i programmet har gitt dem økt lyst til å ta mer opplæring eller utdanning (Døving mfl., 2003). Fra et policy-perspektiv kan det derfor være viktig å motivere ansatte som sjelden deltar i opplæring til å delta.

Etnisitet

Empiriske studier tyder på at minoritetsgrupper får noe mindre opplæring enn andre etniske grupper. En svensk undersøkelse viser at personer født utenfor de nordiske landene får mindre opplæring enn de som er født i disse landene (Ericson, 2005). Minoritetsgrupper får spesielt mindre opplæring gitt av arbeidsgiver (OECD, 2004). Almeida-Santos og Mumford (2005) og Jenkins mfl. (2003) finner at i Storbritannia får ikke-hvite mindre opplæring enn hvite personer. Dette gjelder både med hensyn til utbredelse og varighet på opplæringen. Almeida-Santos og Mumford refererer også til andre studier med tilsvarende funn. Andre undersøkelser tyder på at dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Ifølge Knoke og Kalleberg (1994) gir ikke bedrifter dominert av minoriteter mindre opplæring enn andre arbeidsplasser⁴. Forsøk med individuelle læringskontoer i Storbritannia, førte også til at en større prosentandel med etnisk minoritetsbakgrunn enn det denne gruppen utgjør av befolkningen åpnet en slik konto. En undersøkelse i Nederland viser at ved opplæring synes arbeidsgivere å være indifferent med hensyn til nasjonalitet (Oosterbeek, 1998). Det internasjonale bildet er ikke entydig, men det er funn som tilsier at etniske minoritetsgrupper deltar mindre i opplæring.

Vi har ikke funnet data som viser om etniske minoritetsgrupper i Norge får mer eller mindre opplæring enn majoritetsgruppen. Opheim (2004) rapporterer at minoritetsgruppene i noe

⁴ Antagelsen var at menn fikk mest opplæring sammenlignet med kvinner og minoriteter.

større grad deltar i voksenopplæring, disse tallene inkluderer imidlertid ikke opplæring knyttet til arbeidsplassen. Det er imidlertid klart at immigranter fra ikke-vestlige land har langt høyere arbeidsledighet enn nordmenn (Friberg og Djuve, 2004; Olsen, 2004). Utfordringen for disse gruppene synes derfor i like stor grad å få innpass i arbeidsmarkedet (Opheim, 2004). Mange i denne gruppen har også behov for generell kompetanse, for eksempel i form av bedre norskkunnskaper. Videre er det fordelaktig med opplæringsprogrammer som muliggjør opplæring på arbeidsplasser, fordi de på denne måten kan få vist sin kompetanse til potensielle arbeidsgivere (Friberg og Djuve, 2004). Ikke-vestlige immigranter er dessuten overrepresentert i hotell- og restaurantbransjen, rengjøring og varehandel. Dette er de bransjene som gir minst opplæring til sine ansatte (SSBs Arbeidskraftundersøkelse, 2. kvartal, 2004). En kan derfor anta at denne gruppen får mindre opplæring enn norske arbeidstakere.

Andre motivasjonsfaktorer

Utover de faktorene som er påpekt ovenfor er det også en del andre forhold som er avgjørende for om en person deltar i opplæring eller ikke. Tidspress og forpliktelser på jobben er en barriere mot omfattende kursdeltakelse for svært mange. I en norsk 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, 2000). 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. En australsk studie viser at støtte fra ledelsen er en av de viktigste faktorene på arbeidsplassen for å forklare motivasjon til å delta i opplæring (Tharenou, 2001). Spesielt ser det ut til at ansatte på lavere nivå i bedriften trenger slik støtte, fordi de ofte er minst motivert til å delta i opplæring (Opheim, 2004). Ifølge Tharenou (2001) må ledelsen oppmuntre de ansatte til å delta i opplæring og hjelpe dem til å utvikle den kompetansen de kan få gjennom å delta.

Faktorer knyttet til arbeidsgiversiden

Arbeidsgivere er jevnt over positive til begreper som ”livslang læring”, men mener samtidig at dette i mindre grad angår dem (Keep, 1999; Forrier og Sels, 2003a). De mener at dette mer

er et ansvar for den enkelte eller for myndighetene. Norske bedrifter synes å ha samme oppfatning i og med at de mener Kompetansereformen ikke angår deres daglige virksomhet (Skule mfl., 2002). Imidlertid er det langt flere norske arbeidsgivere som finansierer opplæring og utdanning for en større andel av arbeidsstyrken enn noe annet OECD-land (Hagen og Skule, 2004).

Ifølge Keep (1999) er beslutninger om kompetanse (og dermed også opplæring) et tredjeordens spørsmål for ledelsen, etter spørsmål knyttet til konkurranse- og produktmarkedsstrategier og organisering/ledelsessystemer. Det kan være årsaken til at kompetanseutvikling for en rekke bedrifter også i Norge i liten grad synes å være en planlagt og systematisk aktivitet (Hagen og Skule, 2004). Det synes imidlertid å være en del faktorer som er avgjørende for opplæringsaktivitet, blant annet bedriftens størrelse, bransje, fagforeninger og behovet for endringer. Samtidig er det interessant å merke seg at bedrifter som har et strategisk perspektiv på kompetanseutvikling synes å ha minst problemer med å gjennomføre opplæringstiltak (NUTEK, 2000). Nordhaug mfl. (2004) har studert utbredelse av systematisk kartlegging av opplæringsbehov i et stort utvalg norske bedrifter. De finner at store bedrifter, bedrifter med stor andel med høyere utdanning, bedrifter med personalavdeling, og bedrifter tilknyttet hovedavtalen driver mer systematisk kartlegging av opplæringsbehov; bedrifter med mange deltidsansatte driver mindre systematisk arbeid. Mønsteret er relativt stabilt mellom 1995 og 2003. Schøne (2005) har sett på om det er en sammenheng mellom norske bedrifter som gav opplæring i 1996 og 2002. Studien viser at virksomheter som gav mye opplæring i første periode, også er tilbøyelig til å gi mye opplæring i neste periode. Denne sammenhengen holder seg selv om det kontrolleres for kjennetegn ved virksomheten og de ansatte. Det synes dermed å være en stor grad av stabilitet over tid når det gjelder virksomhetens investering i opplæring (Schøne, 2005). Dette indikerer at institusjonalisering av opplæring er en avgjørende faktor.

Bedriftsstørrelse

Et gjennomgående funn fra studier i mange land, er at ansatte i store bedrifter får mer opplæring enn ansatte i små bedrifter. Dette gjelder for eksempel i Irland (Hughes mfl., 2004), USA (Lerman mfl., 1999, Knoke og Kalleberg, 1994), Storbritannia (Dickerson og Wilson, 2004), Sverige (Ericson, 2005) og Kina (Xiao og Tsang, 2001). OECD (2004) trekker samme konklusjon. Hughes mfl. (2004) finner at størrelse ikke bare har betydning for økt deltakelse i

opplæring, men også resulterer i lengre varighet og økt omfang på opplæringen. Tilsvarende resultater har vi fra Norge. Små bedrifter og virksomheter med lavt utdanningsnivå er spesielt utsatt med hensyn til manglende opplæring, til tross for at de antakelig har et like stort behov for kompetanseutvikling som de store bedriftene (Døving mfl., 1998; Nordhaug mfl., 2004). Også i Sverige viser undersøkelser at det er store forskjeller mellom små og store virksomheter (NUTEK, 2000). Ansatte i de minste virksomhetene får mindre enn en femtedel av den organiserte kompetanseutviklingen som ansatte i de største virksomhetene får (Nelander og Lönnroos, 2000). Et resultat av manglende tilbud til videre opplæring, kan være at små bedrifter etter hvert mister de med høy kompetanse til større bedrifter (Parsons, 1990), og derved svekker sin konkurransevne.

Det er flere årsaker til at vi finner mindre opplæring i små bedrifter. I store bedrifter kan de faste kostnadene til opplæring spres ut over et stort antall deltakere, slik at opplæringskostnadene pr ansatt blir lavere (Black mfl., 1999; Bassi, 1994; Hughes mfl., 2004). Små bedrifter har i tillegg gjerne mindre finansielle ressurser slik at alternativkostnadene knyttet til fravær av ansatte blir høye (De Kok, 2002). Videre kan mangel på interne karrieremuligheter bidra til at ansatte som får opplæring i større grad slutter. Knoke og Kalleberg (1994) finner på samme måte at tilgang til interne arbeidsmarkeder i stor grad kan forklare opplæring gitt av arbeidsgiver. Dette vil ikke minst gjelde for opplæring av kompetanse av mer generell art og basiskunnskaper (Lynch og Black, 1998). Små bedrifter kan også ha mindre oversikt over tilgjengelige opplæringskurser (De Kok, 2002). Store bedrifter ser også ut til å gi mer opplæring utenfor arbeidsplassen (off-the-job opplæring) enn mindre bedrifter (Black mfl., 1999)⁵.

Bransje/sector

Det ser ut til å være visse forskjeller på tvers av bransjer og sektorer når det gjelder opplæring gitt til ansatte, og forskjellen er kanskje størst mellom privat og offentlig sektor. Det er flere arbeidstakere i offentlig sektor som deltar i opplæring enn arbeidstakere i privat sektor (Peters, 2004; Dickerson og Wilson, 2004)⁶. Tilsvarende er det også i Sverige (Ericson, 2005) og i Norge (Hagen og Skule, 2004). Denne forskjellen gjelder både de som deltar i formell

⁵ Studien er fra USA og virksomheter med ansatte mellom 50 og 500 ansatte blir i studien vurdert til å være små bedrifter.

⁶ Henholdsvis Canada og Storbritannia.

videreutdanning og på kurs og opplæring utenfor utdanningssystemet. Private bedrifter vil gi opplæring ut fra en vurdering av om det gir forbedringer på bunnlinjen. Keep (1999) trekker fram tidligere studier som viser at arbeidsgivere sier de bare gir opplæring som er til fordel for bedriften, og bedrifter har vanligvis høyere avkastning på opplæring av de som har utdanning fra før. I Norge er det opplæring innen ledelse og administrasjon som utgjør en stor andel av videreutdanningen i alle sektorer, men dette er særlig dominerende i privat sektor (Hagen og Skule, 2004).

Ser vi på bransje viser en undersøkelse av norske bedrifter at hotell og restaurant, næringsmiddelindustri og trevareindustri i mindre grad driver systematisk kompetansearbeid (Døving mfl., 1998). Ifølge Hagen og Skule (2004) finner vi lavutdanningsgruppene i privat sektor nettopp i hotell og restaurant, deler av industrien, varehandelen samt transport og kommunikasjon. I tillegg til at arbeidstakere i disse gruppene deltar minst i utdanning og opplæring er det opplevde læringsbehovet mindre enn i andre deler av privat sektor. Hagen og Skule (2004) peker på at også omfanget av formell utdanning er lavt, men verken virksomhetene eller arbeidstakerne gir uttrykk for at det burde være høyere. Men som Hagen og Skule (2004) understreker, kan det være at disse gruppene har et større kompetansebehov enn de selv opplever, og da sett i lys av arbeidslivets behov for omstillingskompetanse og et samfunnsmessig mål om å hindre utstøting fra arbeidslivet.

Arbeidskraftundersøkelsen (SSB, 2. kvartal, 2004) viser at det fortsatt er i disse bransjene vi finner lite opplæring, sammen med primærnæringene. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller på tvers av bransjer. Mens bare 9,8 % av arbeidstakerne i varehandel, hotell og restaurantvirksomhet samt industrien hadde deltatt på kurs siste måned, var andelen nærmere 24 % innen finansiell tjenesteyting, 20,6 % i offentlig administrasjon og forsvar og 20,3 % i oljeutvinning og bergverksdrift. Arbeidsdeltakerne i disse næringene både deltar mindre i opplæring, samtidig som det opplevde læringsbehovet er mindre enn i andre deler av privat sektor. Det kan dermed se ut som det er en dobbel ulempe for disse gruppene basert på bransjetilhørighet og utdanningsnivå.

Fagforeninger

Norge scorer generelt høyt når det gjelder opplæring til ansatte (OECD, 2004). En av flere forklaringer kan være at vi har en høy fagforeningsgrad (jf Nordhaug mfl., 2004).

Internasjonale studier viser at bedrifter som har et høyt innslag av fagorganiserte får mer opplæring, det gjelder både i omfang og varighet (Almeida-Santos og Mumford, 2005; Livingstone og Raykov, 2005; Böheim og Booth, 2004; Booth mfl., 2003; Harris, 1999; Greenhalg og Mavrotas, 1994). Også Knoke og Kalleberg (1994) finner at jo høyere fagforeningsgrad i bransjen, jo mer sannsynlig at en bedrift i denne bransjen vil gi opplæring. Ifølge Booth mfl. (2003) er det flere mulige årsaker til hvorfor vi finner mer opplæring ved høy fagforeningsgrad. En forklaring er at fagforeninger bedre er i stand til å forhandle fram opplæringsmuligheter for de ansatte. Fagforeningsgrad ser også ut til å redusere turnover, og dette kan indirekte ha en effekt på bedrifters vilje til opplæring. Stikk i strid med hva som er forventet, finner imidlertid Booth m fl. (2003) at de som er dekket gjennom en fagforening oppnår høyere lønn som følge av opplæring enn de som ikke er dekket av en fagforening. Studien er gjort i Storbritannia, hvor utvalgt bestod av menn i full stilling. Normalt forventes det at avkastningen vil bli lavere ved fagforeninger på grunn av lønnsammenpressingen som fagforeninger bidrar til.

Atypiske arbeidskontrakter

Empiriske studier viser at fast ansatte for eksempel i Storbritannia, Nederland, Frankrike og Australia deltar mer i opplæring betalt av arbeidsgiver enn midlertidig ansatte (Forrier og Sels, 2003b). Arulampalam mfl. (2004) finner at denne negative effekten er mindre for kvinner enn for menn. Midlertidig ansatte på korte kontrakter er de som kommer dårligst ut. Dette funnet gjelder ikke bare ansatte med lave kvalifikasjoner. Hoque og Kirkpatrick (2003) finner at ledere og profesjonsutdannede i England på kontrakt får betydelig mindre opplæring enn fast ansatte. For denne gruppen kommer kvinner dårligere ut enn menn. Funnene gjelder ikke bare opplæring, men også diskusjoner omkring videre karriereutvikling, opplæringsbehov og muligheter for forfremmelse. Også svenske studie viser at midlertidige ansatte får mindre opplæring på jobben enn ansatte i fast stilling (Walette, 2005, Ericson, 2005). Personer med kortsiktige kontrakter kommer dårligst ut også i Sverige.

Det er forskjeller i opplæring også mellom de som jobber i full stilling og deltidsansatte. Dette viser studier både fra Frankrike, England og USA (Greenhalg og Mavrotas, 1999; Keep, 1999; Lerman mfl., 1999), ved at deltidsansatte gjennomgående får mindre opplæring. Denne forskjellen finner vi også i Sverige. Ericson (2004) rapporterer at kun 22,9 % av de som jobber mindre enn 19 timer pr. uke deltar i opplæring sammenlignet med 62,5 av

heltidsansatte. Også OECD (2004) slår fast at bedrifter investerer mindre i de deltidsansatte og ansatte med midlertidige kontrakter enn fast ansatte på heltid.

Det er samtidig interessant å merke seg at midlertidig ansatte selv i stor grad tar ansvar for egen kompetanseutvikling i arbeidsmarkedet. Forrier og Sels (2003b) finner at halvparten av de midlertidig ansatte i Belgia finansierte mer enn 75 % av sin opplæring selv sammenlignet med 27,5 % av de fast ansatte. De som jobber via et vikarbyrå investerer mindre i egen opplæring, fordi en del av dem får tilgang til opplæring via vikarbyrået. Ikke alle midlertidig ansatte investerer i egen opplæring, og dette gjelder spesielt de som ”arbeider på gulvet”.

Det ser ut til at deltidsansatte også i Norge får mindre opplæring sammenlignet med ansatte i full stilling. SSBs Arbeidskraftundersøkelse (2. kvartal 2004) viser at en over dobbel så stor prosentandel av de på heltid har deltatt på kurs siste måned og lignende sammenlignet med de på kort deltid (15,3 % mot 6,1 %). For de på lang deltid var det 11,7 % som hadde deltatt på kurs. Forskjellene gjelder begge kjønn. Imidlertid viser undersøkelsen at kvinner både på kort og lang deltid har noe større deltakelse enn menn. Resultatene ser dermed ut til å være i tråd med internasjonale studier (se også Nordhaug mfl., 2004). Schønes (2005) studie viser at norske bedrifter med en stor andel midlertidige ansatte gir opplæring til færre ansatte, samtidig som det er en positiv sammenheng mellom antall midlertidige ansatte og opplæringskostnader per ansatt. Kombinasjonen av mindre opplæring og høyere opplæringskostnader per ansatt er ifølge Schøne (2005) vanskelig å forklare. Det første funnet kan tolkes om en indikasjon på at opplæring og bruk av midlertidige ansettelse er alternative strategier for virksomheten. Det andre funnet kan være at virksomheter som benytter mye midlertidige ansettelse, gjør dette for å prøve ut mulige nyansatte. Midlertidige ansettelse kan da fungere som et springbrett til fast jobb. En annen mulig forklaring kan være at opplæringen er ujevnt fordelt blant de ansatte i virksomheten.

Andre faktorer

Bedrifter som opplever et press om forandring ser ut til å gi mer opplæring. Hughes mfl. (2004) finner at endringer i bedriftens kompetansebehov og gjenstand for teknologiske utfordringer bidrar til at de gir mer opplæring. Også forsøk på å øke kvaliteten på produkter og tjenester er et viktig incentiv til å investere i opplæring (Keep, 1999).

Bassi (1994) undersøkte amerikanske bedrifters opplæring for timelønte arbeidere. Undersøkelsen viste at brorparten av bedriftene satte i gang opplæring av kommersielle hensyn (bedre kvalitet, tekkes kunder, omstilling i virksomheten). Bedrifter som ikke hadde opplæringsprogram oppga oftest at de ikke opplevde behov for opplæring eller at opplæringen ville være for kostbar, en tredel svarte at de ikke egne folk som kunne ta seg av opplegget, mens bare en av ti fryktet av opplæringen ville være bortkaste på grunn av turnover. Mangel på stab til å ta seg av opplæringen og faste kostnader (oppstartkostnader) generelt vil som hovedregel være et større problem for små enn for store bedrifter (se også Nordhaug mfl., 2004). I Bassis undersøkelse ble arbeidsgiverne videre spurt om hvilke tiltak de trodde kunne stimulere til opplæring på arbeidsplassen: erfaringsutveksling mellom bedrifter (erfaring med opplæring) ble særlig fremhevet, deretter profesjonell hjelp til å iverksette slik opplæring i bedriften (konsulenter), tilskudd som reduserer arbeidsgiverens direkte utgifter.

Knoke og Kalleberg (1994) finner at faktorer i omgivelsene (blant annet kompleksitet og høy konkurranseintensitet) er viktig årsaksforklaring til opplæring. Ved å utvikle kompetansen til de ansatte kan bedriftene lettere tilpasse seg endringer i markedene. Lynch og Blacks (1998) studie fra USA finner at andelen ansatte som får opplæring også har positiv sammenheng med investeringer i fysisk kapital og innføring av nye arbeidsformer. Det kan tyde på at investeringer i humankapital komplementerer og ikke erstatter investeringer i fysisk kapital. Tilsvarende er det rimelig å anta at bedrifter som har ledige stillinger i bedriften vil være mer interessert i å investere i opplæring til sine ansatte. Gjennom opplæring kan ansatte oppgraderes eller omstilles til andre typer av jobber (Hughes mfl., 2004; Dickerson og Wilson, 2004). Forrier og Sels (2003a)⁷ finner også at turnover er positivt for opplæring. Ved at noen slutter frivillig oppstår det et kunnskapsgap som så må fylles ved å gi opplæring til andre ansatte. Ofte hevdes det at turbulens i arbeidsstokken bidrar til at bedrifter blir mindre villig til å investere i opplæring. Ifølge Forrier og Sels (2003) kan dette også ha motsatt effekt. Høy turnover bidrar til mange ledige stillinger som ikke kan fylles godt nok uten opplæring (noe avhengig også av det eksterne arbeidsmarkedet).

Alternativt kan en bestemte kilde til underinvestering, avhopping til andre bedrifter, bedømmes ut fra sammenhengen mellom opplæring og turnover. Sammenhengen mellom opplæring og turnover er dermed en mulig indikator for underinvestering i opplæring

⁷ Basert på data fra Belgia.

(Brunello & Paola, 2004). Brunello og Paola finner at opplæring betalt av arbeidsgiver øker sannsynligheten for turnover (at arbeidstakeren slutter) i Danmark, Belgia, Frankrike og Storbritannia, mens opplæring i Finland reduserer tendensen til å slutte. I øvrige seks land i studien (Irland, Italia, Hellas, Spania, Portugal og Østerrike) var det ingen spesiell tendens.

3.5 Effekter av opplæring

Her vil vi drøfte avkastning av opplæring, både for arbeidstaker, arbeidsgiver og samfunn med hovedvekt på de to førstnevnte.

Effekter for arbeidstaker

I standard økonomiske modeller blir utdanning og opplæring sett på som en investeringsbeslutning, hvor en gjør investeringer i dag for å få noe igjen i fremtiden. På individnivå betyr dette at personer kun vil gjennomføre ytterligere utdanning og opplæring dersom kostnadene knyttet til deltakelsen er lavere enn forventede fremtidige inntekter. Imidlertid er markedet for utdanning og opplæring langt fra perfekt, slik at denne sammenhengen ikke nødvendigvis holder stikk. En mye studert effekt, er effekten på lønn, men da lønn relatert til utdanning og ikke til arbeidsrelatert opplæring. De privatøkonomiske gevinstene av opplæring er dårlig kartlagt (Schøne og Torp, 2005). Dette gjelder både i studier som ser på effekter av opplæring finansiert av arbeidsgiver og opplæring finansiert eller subsidiert av det offentlige. Den dårlige kartleggingen kan ha sammenheng med at det er komplekst å måle ulike effekter av opplæringsprogrammer, blant annet fordi det er vanskelig å beregne hvordan deltakerne ville gjort det dersom de ikke hadde gjennomgått opplæring (Barnow og Smith, 2004, LaLonde, 1995).

Sammenhengen mellom opplæring og lønn er særlig grundig studert basert på data fra USA eller Storbritannia. Dette gjelder både opplæring finansiert av arbeidsgiver og opplæring finansiert eller subsidiert av det offentlige. Når det gjelder opplæring finansiert av arbeidsgiver, synes denne å ha en positiv effekt på lønn (Booth og Bryan, 2002, 2002; Cohn og Addison, 1998; Hui og Smith, 2003a; Greenhalg, 2002; Blundell mfl., 1999). Blundell mfl. (1999) finner at den gjennomsnittlige avkastningen av opplæring er på omkring 5 %. I et par av studiene kommer kvinner noe bedre ut enn menn (Greenhalg, 2002; Blundell mfl., 1999). Dette gjelder både for opplæring gitt på arbeidsplassen og opplæring som skjer utenfor selve arbeidsplassen. Bassanini (2004), basert på longitudinelle data fra 15 EU-land, finner på sin

side at kvinnene kommer noe dårligere ut enn menn, slik at dette ikke er et noe entydig resultat. Videre viser Bassaninis studie at det er de yngste arbeidstakerne og de med mest utdanning som har mest positiv lønnseffekt av opplæring. En svensk studie viser også at det er de yngste arbeidstakerne som har størst lønnseffekt av opplæring på jobben, mens avkastningen for senioransatte er lav (Regnér, 2002). Videre er avkastningen større for menn enn for kvinner, og større i privat enn i offentlig sektor. Avkastningen er positiv både for opplæring i generell og bedriftsspesifikk kompetanse, men den er betydelig høyere for generell kompetanse (Regnér, 2002).

Det ser også ut til at opplæring gitt av tidligere arbeidsgivere har en positiv innvirkning på lønn (Bassanini, 2004, Booth og Bryan, 2002). Også Loewenstein og Spletzer (1999) finner at arbeidsgiver belønner ansatte for opplæring de har fått hos tidligere arbeidsgivere. Ifølge deres studie er den gjennomsnittlige avkastningen på formell opplæring gitt av tidligere arbeidsgiver faktisk større enn avkastningen på opplæring gitt av nåværende arbeidsgiver. Booth og Bryans (2002) studie viser samme resultat. På bakgrunn av dette konkluderer Loewenstein og Spletzer (1999) med at arbeidsgivere kanskje deler kostnader og gevinster knyttet til opplæring.

Få norske studier har sett på sammenhengen mellom opplæring og lønn. Ser vi derimot på effekten av utdanning, viser studier at arbeidstakere med mer utdanning har høyere avkastning på erfaring og ansiennitet enn de med lav utdanning (Hægeland, 2001). Avkastningen er også høyere i større bedrifter enn i mindre. Generelt er avkastningen på utdanning mindre i Norge enn i mange andre land (Barth og Røed, 1999, Hægeland mfl., 1999). I hvilken grad dette er tilfelle også for opplæring er uklart i og med at vi ikke finner så mange studier her. Schøne (2001 og 2004) finner imidlertid at opplæring gitt av arbeidsgiver har en positiv lønnseffekt. Schønes studie fra 2004 viser at lønnsøkningen er på rundt 5 % som et resultat av selv kort opplæring gitt av arbeidsgiver. Avkastningen er dermed like stor som avkastningen av ett år med utdanning. Imidlertid er det de med mest utdanning og mest komplekse jobber som i størst grad får opplæring. Samtidig er det kun en mindre andel (22 %) som opplever at lønssystemet i norske virksomheter virker læringsstimulerende (Nyen, 2004a). Et læringsstimulerende lønssystem kan innebære at man får lønsmessig uttelling for å ta opplæring eller utdanning og/eller at det premierer dyktighet og oppgavemestring. Lønn er kanskje heller ikke den viktigste motivasjonsfaktoren med hensyn til utdanning og

deltakelse i opplæring, i og med at lønnsforskjellene er relativt små i Norge sammenlignet med andre land.

Et måleproblem relatert til effektene av opplæring gitt av bedrifter, er at det skjer en seleksjon ved at det er de som er best kvalifisert og mest motivert som blir valgt ut til å delta i opplæringen. Ifølge Carneiro og Heckman (2002) og Hui og Smith (2003a) gir arbeidsgivere i liten grad opplæring til ansatte med lave kvalifikasjoner, men velger ut de som de tror vil gi den beste avkastningen for bedriften. Dette samsvarer med funnene til Vignoles m. fl. (2004) og Oosterbeek (1998): De hevder at personer med lave kvalifikasjoner ikke ville fått noen positiv lønnseffekt selv om de hadde fått opplæring. Bedriftene velger derfor ut de arbeidstakerne som har mest å vinne av opplæringen, og dette er gjerne de best kvalifiserte. Dette kan således være en ulempe for de som har lave kvalifikasjoner i utgangspunktet, ved at de kommer enda dårligere ut sammenlignet med de som er velutdannet. En sammenlignende studie av opplæring gitt av arbeidsgivere i England og Frankrike, viser imidlertid at franske arbeidstakere som har lave kvalifikasjoner har en større sannsynlighet for å få opplæring enn tilsvarende engelske (Hocquet, 1999). Hocquet forklarer dette med at franske bedrifter med mer enn 10 ansatte er pålagt å bruke en viss andel (p.t. 1,5 %) av lønnskostnadene på opplæring. Dette bidrar til at arbeidstakere med lavere kvalifikasjoner blir gitt opplæring, selv om majoriteten som deltar i arbeidsgiverbasert opplæring også i Frankrike tilhører gruppen med høyere utdanning. Resultatene tyder imidlertid på at inngrep fra det offentlige virker inn på opplæringen i bedrifter.

Opplæring finansiert eller subsidiert av det offentlige er i hovedsak rettet mot opplæring av arbeidstakere med lav formell kompetanse eller generelt utsatte grupper ("disadvantaged groups"). En del av denne opplæringen er ikke direkte sammenlignbar med Kompetanseutviklingsprogrammet, i og med at det i mange tilfeller først og fremst er snakk om å hjelpe folk tilbake i jobb (eller studiene er basert på data hvor en andel av utvalget er arbeidsløse og en annen andel i jobb). Det er heller ikke lett å generalisere resultater fra programmer for eksempel fra USA og Storbritannia, fordi det finnes så mange med lite kvalifikasjoner i disse landene, sammenlignet med i Norge (Burke, 2002) og langt flere lever under fattigdomsgrensen. De institusjonelle og kontekstuelle forholdene er også vidt forskjellige.

Empiriske studier tyder imidlertid på at opplæring finansiert eller subsidiert av det offentlige i liten grad har noen store positive lønnseffekter (Albrecht, mfl., 2005; Greenberg, mfl., 2003; Jenkins, 2004, Krueger og Rouse, 1998; LaLonde, 1995;). I noen tilfeller ser avkastningen faktisk ut til å være negativ (Hui og Smith, 2003; Ekström, 2003). Ifølge de samme studiene ser det ut til at kvinner kommer noe bedre ut enn menn, slik at vi for kvinner ser en viss positiv lønnseffekt. Evaluering av flere opplæringsprogrammer i USA viser at dette er tilfelle (Friedlander mfl., 1997). Jenkins mfl. (2003) finner at kvinner i Storbritannia får mye igjen økonomisk for å ta en grad i voksen alder, mens menn i mindre grad gjør det sammenlignet med å ta graden i ung alder. Også immigranter ser ut til å ha en positiv lønnseffekt av deltakelse i slike programmer: Cohen-Goldner og Eckstein (2004) finner at russiske kvinner som flytter til Israel og deltar i språkopplæring gitt av det offentlige får en positiv lønnseffekt og reduserer sannsynligheten for å forbli arbeidsledig.

LaLonde (1995) påpeker at en også i offentlige programmer kan finne seleksjonseffekter, ved at personer en tror vil ha mest å vinne på å gjennomføre ulike typer av opplæringsprogrammer velges ut til å delta. Seleksjonseffekter gjør det mer komplekst å måle hva som er den faktiske avkastningen på opplæring. En annen utfordring er å måle effekter på lengre sikt, fordi det er mer langsiktige effekter som bør være siktemålet (Barnow og Smith, 2004). Ekström (2003) har imøtegått denne utfordringen og studert langsiktige lønnseffekter av kommunal voksenopplæring (Komvux) i Sverige. Komvux ble etablert i 1968 og er en del av det offentlige utdanningssystemet. Målsettingen med Komvux er at det skal gi individer muligheter til å forbedre sin situasjon på arbeidsmarkedet, og retter seg spesielt mot dem som mangler kunnskaper på grunnskole- eller videregående skole nivå. Kursene kan tas både i form av dag- og kveldskurser, slik at det er mulig å jobbe ved siden av. Ekström studie fokuserer på personer i alderen 25 til 55 år som deltok i Komvux i perioden våren 1988 til våren 1993. Langt flere kvinner enn menn har deltatt. Lønnseffektene ble studert i år 2000. Kontrollgruppen består av personer i samme alder som ikke deltok i Komvux. Analysen er basert på langsiktige data fra longitudinell individdatabase fra årene 1983-2000. Ekström finner at deltakelse i Komvux ikke har noen (verken positiv eller negativ) lønnseffekt for svenske kvinner. Effekten er imidlertid klart positiv for innvandrerkvinner. For svenske menn derimot er lønnseffekten *negativ*. Deltakerne har omkring 3,5 % lavere lønn sammenlignet med de i kontrollgruppen. Dette er ifølge Ekström overraskende, og hun angir noen mulige forklaringer til dette: En kan være at deltakerne i mindre grad søker jobb/andre og bedre betalte jobber i den perioden de deltar i Komvux. En annen kan være stigmatisering, det vil si

at arbeidsgiverne vurderer menn som har deltatt i Komvux til å være mindre produktive og at dette slår ut i lønn. En tredje mulig forklaring er seleksjonseffekter, men dette er søkt ivarettatt gjennom at kontrollgruppen var mest mulig lik deltakergruppen.

En evaluering av Kunskapslyftet (også i Sverige) viser heller ingen lønnseffekter av offentlig opplæring av voksne, og står i strid med målsettingen med programmet (Albrecht mfl., 2005). Resultatet gjelder både for kvinner og for menn. Kunskapslyftet ble lansert i 1997 og pågikk til 2002. Programmet rettet seg først og fremst mot arbeidsløse voksne uten fullført videregående skole, men en del av deltakerne var også i arbeid. Programmet er en kvantitativ og kvalitativ oppskalering av Komvux og håndtert gjennom Komvux. Kunskapslyftet var organisert i tradisjonelle kurs og omfattet i år 2000 i underkant av 100.000 studieplasser. Den svenske staten og kommunene gav omkring 3,5 milliarder svenske kroner hvert år i støtte til gjennomføring av programmet. Programmet bygde på et perspektiv om livslang læring (slik som Komvux og KUP). Omkring to tredeler av deltakerne på kurs under Kunskapslyftet var kvinner, og nesten en firedel av deltakerne i 2002 var født utenfor Sverige og ikke har svensk som morsmål. Vel halvparten av deltakerne var over 30 år. Ved evaluering av programmet sammenlignet Albrecht mfl. (2005) deltakerne med en kontrollgruppe som ikke deltok, men som er basert på de samme kriteriene som de som deltok.

For den enkelte arbeidstaker (eller samfunnet for den del) er det ikke nødvendigvis bare positive lønnseffekter som et resultat av opplæring som er interessant. Sannsynligheten for å beholde jobben eller å få ny jobb ("employability") ved omstilling og nedbemanning er en dimensjon som også må tas i betraktning. Albrecht mfl. (2005) finner at Kunskapslyftet har positive ansettelseeffekter for kvinner og for unge menn. Bassaninis (2004) studie viser at opplæring synes å være positivt med hensyn til økt jobbsikkerhet, og da spesielt for eldre arbeidstakere og arbeidstakere med lav utdanning. Opplæring bidrar til at disse gruppene både har lavere risiko for å miste jobben og større sannsynlighet for å bli ansatt på nytt. Jenkins (2004) studie fra England rapporterer tilsvarende funn. Basert på nederlandske data finner Sanders og Grip (2004) at opplæring for lavt kvalifiserte er spesielt viktig for intern mobilitet i bedriftene og i mindre grad mobilitet på tvers av ulike arbeidsgivere. Det går ikke fram av studien hvilken type kompetanse deltakerne har fått opplæring i. Samtidig vet vi at bedriftsinterne arbeidsmarkeder oppmuntrer til bedriftsspesifikk kompetanseutvikling (Hagen og Skule, 2004). En undersøkelse gjort i Sverige med hensyn til risikoen for å bli arbeidsledig i løpet av den svenske nedgangsperioden (1991-1993), viser at det kun er opplæring i generell

kompetanse som i betydelig grad reduserer risikoen for å bli arbeidsløs (le Grand, 2000). Le Grand finner riktignok at opplæring i bedriftsspesifikk kompetanse reduserer risikoen for å bli oppsagt i bedriften, men opplæring i denne type kompetanse gjør det ikke lettere å finne ny jobb i andre virksomheter. Le Grand konkluderer med at en arbeidstaker som har fått bedriftsspesifikk opplæring ikke har mindre sannsynlig for å bli arbeidsledig enn en person med lav kompetanse.

Nettopp økt jobbsikkerhet er for mange en viktig motivasjonsfaktor til å delta i opplæring (Elman og O’Rand, 2002). Deres studie viser at det er en stor sammenheng mellom opplevd jobbsikkerhet og restruktureringer i bransjen og i hvilken grad den enkelte deltar i opplæring og utdanning. Nordhaug (1994) finner at norske arbeidstakere mener at karriererelaterte utfall som forfremmelser, mer interessante arbeidsoppgaver og økt selvstendighet i jobben er resultater av opplæring. Videre bidrar opplæring til økt selvrealisering og økt selvtillit (Nordhaug, 1994; Schuller mfl., 2002). Også deltakerne i Kompetanseutviklingsprogrammet rapporterer om økt selvtillit som et resultat av deltakelse i opplæring (Døving mfl., 2003). Tilsvarende er det 54 % som mener at de har fått større jobbsikkerhet av å delta. Økt selvtillit og større jobbsikkerhet ser spesielt ut til å gjelde deltakere som har lite utdanning fra før (Døving mfl., 2003).

Effekter for arbeidsgiver

Det er store utfordringer knyttet til å få tilgang til gode data for å studere effekter av ulike opplæringstiltak for arbeidsgiver (Bartel, 2000; Blundell mfl., 1999; Hollenbeck, 1996). Det er få arbeidsgivere som gjør en evaluering av sin opplæring, men i og med at bedrifter gir opplæring, både av bedriftsspesifikk og av mer generell art, kan man anta at produktivetsgevinsten er større enn det de må ut med i økt lønn (Blundell mfl., 1999).

Bartel (2000) konkluderer med at avkastningen av opplæring kan være langt større for bedrifter enn det man vanligvis antar. Konklusjonen er basert på to casestudier, hvor bedriftene selv hadde iverksatt tiltak for å få undersøkt effekten av opplæring. I den ene bedriften var det opplæring i teambuildingsaktiviteter. To team fikk opplæring, mens to andre team fungerte som kontrollgrupper. Bedriften produserer jetmotorer og teamene hadde ansvar for å vedlikeholde og reparere utstyret. Deltakerne i teamene kom fra ulike fagområder. Før opplæringen ble alle teamene målt på responstid på forespørsler, hvor lang tid det tok å utføre

en jobb og hvor lang tid utstyret var ute av drift ("equipment downtime"), for så å bli målt langs de samme dimensjonene i fire uker etter gjennomgått opplæring. Bedriften fant at de eksperimentelle teamene hadde tregere responstid enn kontrollteamene før opplæringen, men responderte raskere etter opplæringen, noe kontrollgruppen ikke gjorde. Tilsvarende var det for de andre måleindikatorene.

Det andre caset er tidsseriedesign. Et internasjonalt oljeselskap samlet inn data i 11 måneder før programmet ble igangsatt og 11 måneder etter at opplæringen var iverksatt. Formålet med opplæringsprogrammet var at det skulle bidra til reduserte leveranseknstnader i form av færre klager og mindre feil. Opplæringsprogrammet løp over tre uker, med 11 deltakere som hver gikk på fire 1-timers sesjoner. Ut fra bedriftens målinger, var programmet lønnsomt, også sett i lys av kostnadene med å gjennomføre opplæringen. Det går ikke klart fram hvem som er deltakere i disse to opplæringsprogrammene, men det ser ikke ut til at opplæringen spesifikt gjelder ansatte med lave kvalifikasjoner. Resultatene er likevel interessante, ikke minst på grunn av den eksperimentelle tilnærmingen som gjør det mulig å sammenligne produktivetsindikatorer før og etter opplæring, noe som øker validiteten på resultatene.

De Kok (2002) peker samtidig på at selv om opplæring gir økt produktivitet (og derved økte inntekter), skal en ikke undervurdere kostnadene ved at ansatte deltar i opplæring. Ofte kan det ta svært mange år før disse kostnadene blir dekket inn – om de i det hele tatt blir det – og da tatt hensyn til knstnader knyttet til et eventuelt fravær av ansatte som deltar i opplæring, og spesielt dersom de får full lønn i opplæringsperioden. Nettopp tid er en viktig knstnad, spesielt for arbeidsgiversiden. Knstnaden for arbeidsgiver ved at en arbeidstaker er på kurs, er like stor som verdien på vedkommendes arbeid hvis denne ikke hadde vært på kurs (Johansen, 2000). Knstnaden vil ifølge Johansen vanligvis være langt høyere enn lønn og arbeidsgiveravgift – ellers ville vedkommende ikke vært ansatt. Med unntak av de som selger sin arbeidskraft på timesbasis kan det være vanskelig å beregne de nøyaktige knstnadene knyttet til opplæring. I tillegg kan det by på store praktiske problemer hvis noen må være borte fra jobben og en må finne vikarer (Johansen, 2000). Videre blir ofte eventuelle knstnader knyttet til tapt produksjon i opplæringsperioder, sjelden tatt med i beregningen (Håkanson mfl., 2003). Dersom opplæringen skjer i perioder med lavere kapasitet blir knstnadene langt lavere, da ledig kapasitet på sett og vis er "gratis". Samtidig innbyr regnskapsstandardene i liten grad til trening i slike perioder. I og med at utgifter til opplæring i sin helhet må trekkes fra i regnskapet det året knstnadene påløper, vil bedrifter ikke gjøre

større investeringer i opplæring dersom det er fare for at inntektene ikke er store nok til å trekke fra kostnadene til opplæring uten tap (Håkanson mfl., 2003).

I drøfting av avkastning av opplæring, er det også interessant å se på hvilken type opplæring arbeidsgiverne er villig til å finansiere. Hollenbeck (1994) hevder at arbeidsgiverne kan ha en tendens til å nedprioritere opplæring i generell kompetanse, selv om det er behov for det. Ifølge humankapitalteori (Becker, 1964) vil bedrifter i liten grad være interessert i å investere i generell kompetanse, fordi deltakerne (arbeidstakerne) selv er de som har størst gevinst av slik opplæring. Bedriftene på sin side vil ha størst avkastning av bedriftsspesifikk opplæring, det vil si kompetanse som arbeidstakere i mindre grad kan ta med seg til nye arbeidsgivere. Mange stiller spørsmål ved holdbarheten av denne teorien (Stevens, 1994; Acemoglu og Pischke, 1999). På grunn av ulike imperfeksjoner i arbeidsmarkedet vil lønningene presses sammen, noe som reduserer lønnsforskjeller mellom arbeidere på ulikt kompetanse- og produktivitetsnivå. Dette øker bedriftenes motivasjon til å investere i generell opplæring (Acemoglu og Pischke, 1999). Lønnssammenpressingen bidrar til at de arbeidstakerne som får opplæring, ikke får betalt fullt ut for økningen i produktivitet, det vil si at lønnen øker mindre enn produktiviteten. Det er dessuten ikke full mobilitet på tvers av arbeidsgivere, blant på grunn av usikkerhet og mangelfull informasjon knyttet til eventuelle jobbskifter. Dette resulterer i at arbeidsgiverne vil sitte igjen med en større produktivitetseffekt enn hva de må ut med i høyere lønn.

Empiriske studier viser at arbeidsgivere faktisk *gir* opplæring i generell kompetanse til sine ansatte (Hollenbeck, 1996; Schonewille, 2001, Barret og O'Connel, 2001, Booth og Bryan, 2002), selv om opplæring i generell kompetanse også kan inneholde mer jobbspesifikke elementer (Loewenstein og Spletzer, 1999). Keep (1999) på sin side hevder at bedrifter i liten grad gir opplæring i generell kompetanse til arbeidstakere som har lave kvalifikasjoner, men at velutdannende får slik opplæring av sin arbeidsgiver, for eksempel opplæring i ledelse. Samtidig er det gjerne de med lav kompetanse som ofte har størst behov for opplæring i generell kompetanse som fremmedspråk, problemløsningskompetanse og datakunnskaper (Ahlstrand mfl., 2003).

Med få unntak ser det ut til at opplæring, både i generell og spesifikk kompetanse, har en positiv innvirkning på bedriftens produktivitet, men ifølge Barret og O'Connel (2001) er produktivitetseffekten betydelig kun for opplæring i generell kompetanse. Denne effekten

holder seg om de kontrollerer for mange faktorer ved bedriften. Barret og O'Connells studie er basert på en longitudinell undersøkelse i irske bedrifter. En mulig årsak til denne forskjellen er ifølge Barret og O'Connel (2001) at de ansatte er klar over at den generelle kompetansen er fordelaktig for dem selv, slik at de ser det som en gave fra bedriften og de føler seg verdsatt. Dette resulterer så i at de yter en ekstra innsats for bedriften. Videre finner Schonewille (2001) finner at opplæring gitt i jobben bidrar til mindre produktivitetsvekst enn opplæring gitt utenfor arbeidsplassen, det vil si størst produktivitetsvekst av "off-the-job opplæring" (som mest sannsynlig inkluderer opplæring i generell kompetanse). Ingen av disse studiene fokuserer eksplisitt på ansatte med lave kvalifikasjoner.

Det kan også være interessant å merke seg hvilken betydning opplæring gitt av tidligere arbeidsgivere har for bedriftens produktivitet. Hvis vi antar at opplæring gitt utenfor jobben (off-the-job-training) er noe mer generell enn opplæring gitt på arbeidsplassen (on-the-job training), finner Bishop (1994) at opplæring i generell kompetanse bidrar til en større og også mer vedvarende produktivitetsvekst hos ny arbeidsgiver. Også Loewenstein og Spletzer (1999) finner at avkastning på formell opplæring gitt av tidligere arbeidsgiver er større enn avkastning på tidligere formelle opplæring hos nåværende arbeidsgiver, dette gjelder spesielt for opplæring i mer generell kompetanse. Begge disse studiene er basert på data fra USA. Loewenstein og Spletzer (1999) konkluderer med at det er viktig for de med lite kvalifikasjoner at de er i jobber hvor de kan få opplæring i generell kompetanse.

Også norske bedrifter gir for en stor del opplæring i kompetanse som er overførbart til andre virksomheter. Basert på tverrsnittsdata fra ABU 2003 og Flexibilitetsundersøkelsen 1997, finner Schøne (2005) at nærmere halvparten av virksomhetene mener den opplæringen de gir er anvendbar også i andre virksomheter. Nesten ingen svarer "ingenting" på dette spørsmålet. Schøne mener dette er en god indikasjon på at bedriftsfinansiert opplæring i Norge er generell og overførbart til andre deler av arbeidsmarkedet.

Arbeidsgiverbasert opplæring med tilskudd fra det offentlige

Vi vil her presentere noen utvalgte studier som har en del fellestrekk med Kompetanseutviklingsprogrammet, ved at de er rettet mot personer med lav utdanning, og hvor det gis støtte fra det offentlige til videre opplæring.

Krueger og Rouse (1998) studerer effekter av et standardisert jobb-opplæringsprogram gitt til to bedrifter (250 og 800 ansatte), en industribedrift og en tjenestebedrift i Staten New Jersey, USA. Datamaterialet er både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Opplæringsprogrammet ble gitt av et lokalt college, med støtte fra de føderale myndighetene. Programmet gikk over 18 måneder og bestod av kurs gitt på arbeidsplassen, men innholdet var stort sett generell kompetanse med noen tilpasninger til den enkelte bedrift. Deltakerne møttes to ganger pr. uke, to timer pr. gang. De ulike kursene ble gitt i fem 8-12 ukers sesjoner. Deltakerne fikk full lønn i opplæringsperioden, men utover dette betalte arbeidsgiver ingen direkte kostnader i form av lønn til lærere eller kursmateriell. Dette ble dekket av tilskuddene fra det offentlige. Den enkelte kunne delta i ett eller flere kurs. Deltakelsen var frivillig, og de som gjennomførte opplæringen var mer motivert til dette enn de som ikke valgte å gjennomføre opplæringen. Totalt sett var det 480 personer i de to bedriftene som deltok i opplæringsprogrammet. Programmet var rettet mot personer med lav utdanning. Deltakerne var gjennomgående noe yngre, hadde mindre ansiennitet, var ikke-hvite og kvinner enn ikke-deltakerne.

I tjenestebedriften hadde opplæringen ingen betydelig effekt på deltakernes lønnsnivå sammenlignet med de som ikke deltok. I produksjonsbedriften derimot finner Krueger og Rouse at deltakerne fikk høyere lønn som et resultat av deltakelsen i opplæringsprogrammet. Deltakerne fikk også i større grad tilbud om bedre jobb i bedriften. Produksjonsbedriften hadde vært plaget med fravær, men dette ble redusert i den perioden opplæringen varte. Ingen av bedriftene opplevde større turnover som et resultat av opplæringsprogrammene, til tross for det her dreide seg om generell kompetanse. Samtidig fikk deltakerne større jobbsikkerhet, fordi det var mindre sannsynlighet for at de ville bli oppsagt. Det var ikke mulig å undersøke reell produktivitetsvekst som et resultat av opplæringen, da slike data ikke var tilgjengelig. Deltakernes selvopplevde produktivitet og andre subjektive utfall ble derfor målt. Det ble ikke funnet noen store forskjeller i de subjektive målene mellom de som hadde deltatt og de som ikke hadde deltatt i opplæringsprogrammet. En betydelig forskjell mellom gruppene, er imidlertid at de som hadde deltatt planla å delta i mer opplæring i nærmeste fremtid. I servicebedriften rapporterte deltakerne også en bedre jobbytelse enn ikke-deltakere, samt at deres nærmeste leder mente de gjorde en bedre jobb etter i etterkant av opplæringen.

Til slutt prøver Krueger og Rouse (1998) å foreta en beregning av kostnader og gevinster knyttet til opplæringen. Basert på ulike forutsetninger, finner de at det ville ta bedriften opp til

40 år før de fikk dekket inn de totale kostnadene, gitt at de ikke fikk noen støtte fra det offentlige. I beregningen har de tatt hensyn til økte lønnskostnader i produksjonsbedriften, brukt en diskontorrate på 4 % pr. år og at verdien av opplæring faller med 3 % pr år.

Holzer mfl. (1993) har undersøkt effektene av et statsfinansiert program for produksjonsbedrifter i Michigan, USA. De undersøker hvilken effekt slik opplæring har for de ansattes produktivitet (i form av reduserte skraprater) og i hvilken grad tilskuddene bidrar til økt opplæringsvirksomhet i bedriftene. ”The Michigan Job Opportunity Bank-Upgrade program varte i perioden 1986 til 1990. Programmet gav engangsstøtte til produksjonsbedrifter som implementerte ny teknologi og hadde færre enn 500 ansatte. Støtten fra det offentlige dekket direkte kostnader til opplæringen, men ikke lønnskostnader for bedriften. Målet bak programmet var å øke det totale opplæringsomfanget i bedriftene. I løpet av de fem årene programmet varte, ble det delt ut over 400 tilskudd på gjennomsnittlig 16.000 dollar. For å få disse tilskuddene måtte bedriftene møte visse krav. Spørreskjema ble sendt ut til 498 bedrifter som hadde søkt om slike tilskudd. Av disse var det 157 som svarte, 66 som hadde fått tilskudd, 91 som ikke hadde fått det. Bedriftene i utvalget har i gjennomsnitt ca. 60 ansatte og en eller annen form for resultatbasert belønning. De mindre bedriftene fikk betydelig større tilskudd enn de større bedriftene. Det var små forskjeller mellom de bedriftene som hadde fått tilskudd og de som ikke hadde fått det, men de som mottok tilskudd hadde noe større fagforeningsgrad og litt flere ansatte. I begge gruppene var lite opplæring det normale.

Resultatene viser at tilskuddene fra det offentlige førte til en betydelig økning i antall timer opplæring pr. ansatt i de bedriftene som mottok tilskudd (en tredobling), noe som var i tråd med målsettingen bak programmet. Imidlertid var dette en engangseffekt. Året etter tilskuddet er omfanget på opplæringen tilbake til utgangspunktet. Et annet resultat av opplæringen, var økt kvalitet i produksjonen, ved at skrapprosenten gikk ned (en reduksjon i størrelsesorden 5-7 %). Denne effekten ser ut til å være vedvarende for de tre årene de har data. Opplæringen førte ikke til endringer i lønn for den enkelte ansatte eller økt salg.

Bassi (1994) undersøkte bedrifters opplæring for timelønte arbeidere i USA. Resultatene viste at halvparten av opplæringstiltakene var generelle (lite jobbspesifikt innhold): lesing, matematikk, skriving og engelsk som fremmedspråk. Tiltakene var oftest marginale, mens bedrifter med mer omfattende tiltak gjerne integrerte opplæringen med omorganisering på

arbeidsplassen. Arbeidsgiverne bidro til finansiering særlig ved å gi arbeidstakeren fri minst halvparten av undervisningstiden. Flertallet av bedriftene som Bassi undersøkte mottok vesentlig offentlig støtte, ofte i form av støtte til oppstartkostnader (støtte til utvikling av program) eller direkte til dekning av deler av driftskostnadene. Bedriftslederne var typisk opptatt av oppstartkostnadene og var mindre bekymret for driftskostnadene knyttet til opplæringstiltaket. Arbeidstakerne bidro ikke til finansiering gjennom redusert lønn eller tap av andre fordeler. Bassi antyder at dette kan skyldes at opplæringen allerede var subsidiert av myndighetene. Halvparten av bedriftene oppga at opplæringen ble satt i gang fordi de fikk tilbud om subsidiert opplæring, en vel så stor andel satte i gang opplæringen som en påskjønnelse til medarbeiderne.

Gattiker (1995) analyserer fordelene for kanadiske arbeidstakere og arbeidsgivere av subsidiert opplæring innen data ("The Alberta Training Program"). Programmet skal bidra til at bedrifter investerer i opplæring og kompetanseutvikling for sine ansatte. Bedrifter mottar et tilskudd på 25 dollar fra myndighetene for hver ansatt som deltar i opplæringssesjoner, betinget av at de ansatte får full lønn. Myndighetene garanterer for opptil 50 % av utgiftene til undervisning opp til et maksimum på 500 dollar pr. ansatt. Programmet fokuserer på ansatte som har mindre enn 12 års skolegang. Støtten kan gis til en ansatt pr. liten bedrift i en periode på 12 måneder. Programmet er ikke innrettet mot basiskompetanse som lese- og skriveferdigheter, men mer at ansatte skal gis viktig kompetanse for arbeidslivet, for eksempel datakunnskaper.

Gattiker har begrenset sin studie til å gjelde bedrifter som har 20 eller færre ansatte, samt kontoransatte. Få studier har fokusert på små bedrifter spesifikt. Deltakerne kan karakteriseres som middels kvalifiserte (semiskilled) i ulike kontorjobber, som telefonoperatører og postfunksjonærer. Data er innhentet både fra arbeidsgiversiden og fra den enkelte deltaker. Gjennomsnittlig alder for deltakerne var 33,5 år med gjennomsnittlig 10,5 års skolegang.

Lederen foretok en evaluering av deltakerne både før og etter deltakelse i opplæringen (om deltakeren var en høy, lav eller gjennomsnittlig dyktig) sett i lys av jobbutførelse til kollegaer. Totalt sett var opplæringen fordelaktig både for arbeidstakere og arbeidsgivere, og spesielt dersom opplæringen var i generell og ikke bedriftsspesifikk kompetanse. Deltakerne som fikk opplæring i generell kompetanse ble vurdert som dyktigere i utgangspunktet enn de som fikk mer jobb-spesifikk opplæring. Gattiker mener det offentlige bør gi støtte til opplæring i

generelle kompetanser. Slik kompetanse gir økt forhandlingsmakt til de ansatte, og de kan få mer igjen for det lønnsmessig og det bidrar også til økt jobbsikkerhet. Et interessant funn, er at alle de som hadde sluttet i etterkant av opplæringen hadde fått jobb-spesifikk opplæring. Dataene gir ikke svar på hvorfor.

Van Horn og Fichtner (2003) evaluerer et subsidiert opplæringsprogram i staten New Jersey, USA. Hensikten med programmet "The State of New Jersey's Workforce Development Partnership Program" var å bidra til økt konkurranseevne for bedriftene gjennom utvikling av de ansattes kompetanse. Programmet ble igangsatt på begynnelsen av 1990-tallet. Programmet er finansiert av arbeidsledighetsmidler ("the Unemployment Insurance Trust fund"), samt skattetilskudd fra arbeidsgivere og arbeidstakere. Skatten for disse gruppene er lave. Arbeidsgiver betaler maksimalt 17,60 dollar i skatt pr. arbeidstaker, mens maksimumsbeløpet for en arbeidstaker er 4,10 dollar. Bedrifter som søker tilskudd til opplæring må møte et av følgende kriterier: 1) de må synliggjøre at tilskuddet vil bidra til jobbskaping, bevare jobber, eller bidra til oppgradering av de ansattes kompetanse, 2) hindre at bedriften stenger ned eller 3) bedrifter som skaper jobber ved at de etablerer seg i New Jersey kan også få tilskudd. Bedriftene selv må bidra med en egenandel og de må godtgjøre at denne opplæringen ikke ville funnet sted uten disse tilskuddene. Myndighetene kontrollerer utbetalingen av tilskuddene. Tilskuddene kan brukes til å finansiere opplæring på arbeidsplassen eller klasseromsundervisning. Ved opplæring på arbeidsplassen kan bedriftene få refundert inntil halvparten av hva den betaler i lønn til de ansatte i den perioden opplæringen varer. Ved klasseromsundervisning kan kostnader til undervisningspersonell og relatert materiell dekkes av det offentlige.

Evalueringen av programmet foretatt i perioden 1994-1996. Den er basert på intervju med ledere i 114 bedrifter og 300 arbeidstakere, samt en del dybdestudier. Evalueringen viser at åtte av 10 bedrifter som hadde mottatt støtte var produksjonsbedrifter, og rundt 60 % av bedriftene hadde færre enn 250 ansatte. Store bedrifter med mer enn 1000 ansatte utgjorde 13 %, men fikk rundt 1/3 av det totale tilskuddet. Tilskuddene ble i stor grad brukt til å gi opplæring til majoriteten av ansatte. En stor andel av bedriftene som mottok tilskudd hadde behov for opplæring knyttet til investeringer i ny teknologi. Opplæringen var i de fleste tilfeller bedriftsspesifikk (for 70 % av bedriftene), men mange bedrifter gav i tillegg opplæring i mer generell kompetanse for eksempel innen HMS og basiskompetanse. For nærmere 60 % av bedriftene skjedde opplæringen på arbeidsplassen.

Over 2/3 av bedriftene mente at tilskuddene hadde stor positiv innvirkning for bedriften. Flesteparten av bedriftene rapporterte at de hadde noe vekst i antall ansatte, økt produktivitet (til dels betydelig produktivitetsøkning for rundt 45 % av bedriftene) og økt markedsandel. Over halvparten av bedriftene i undersøkelsen understreket at opplæringen ikke ville funnet sted uten disse tilskuddene, mens rundt 30 % mente de ville gitt noe opplæring, men i mye mindre omfang. Et annet interessant funn er at en stor andel av bedriftene utviklet langsiktige utviklingsplaner for sine ansatte, noe de ikke hadde gjort tidligere.

Opplæringen hadde også positive effekter for de ansatte. For mange (77 %) var dette den første gangen de hadde deltatt i opplæring siden de gikk ut av skolen, og de uttrykte stor tilfredshet med opplæringen. De ansatte opplevde også en positiv utvikling i lønn som et resultat av opplæringen. Flesteparten av de som deltok hadde utdanning under college-nivå. Omkring 70 % av deltakerne rapporterte videre at opplæringen hadde bidratt til økt jobbsikkerhet, mens halvparten mente den gav økte muligheten til å avansere i bedriften.

Oppsummert viser disse studiene at tilskudd til opplæring resulterer i at det gis mer opplæring i bedriftene, men ikke nødvendigvis utover den perioden tilskuddet varer. Opplæringen har i mindre grad positive lønnseffekter for deltakerne, men bidrar til å øke jobbsikkerheten. Studien viser også at opplæring av arbeidstakere med lite utdanning har positive effekter for bedriftene i form av økt produktivitet. Dette taler for at bedrifter også burde gi opplæring for denne gruppen, og ikke prioritere de med høyere utdanning.

Effekter for samfunnet

Som tidligere påpekt kan opplæring gi økt jobbsikkerhet for den enkelte arbeidstaker og det blir lettere å finne seg ny jobb. Dette er også en målsetting sett fra samfunnets side, i og med at det reduserer sannsynligheten for at vedkommende må over på for eksempel arbeidsledighetstrygd. Opplæring av arbeidsstokken kan også gi andre spillovereffekter for samfunnet. Økt kompetanse kan for eksempel resultere i større deltakelse i demokratiske prosesser (Blundell mfl., 1999); økt toleranse overfor innvandrere (Institute of Education, 2003), gjøre folk bedre i stand til å håndtere livet sitt (Schuller mfl., 2002) og bedre helse (Feinstein, 2002). Blundell mfl. (1999) påpeker imidlertid at det er vanskelig å kvantifisere ulike effekter med hensyn til sosial avkastning av opplæring. Sianesi og Van Reenen (2003)

gir en oppsummering og en kritisk diskusjon av empiriske studier fra flere land som ser på sammenhengen mellom humankapital (utdanning) og makroøkonomiske mål. På tross av at estimatene om denne sammenhengen på tvers av land er ikke direkte sammenlignbare, mener Sianesi og Van Reenen (2003) at utdanning er produktivitetsforsterkende. Avkastningen på ekstra utdanning og opplæring er gjennomgående høyere i lite industrialiserte land sammenlignet med industrialiserte land. De hevder at i OECD-landene vil effekten være størst av utdanning på høyere nivå (utover videregående skole). Gemmel (1996) er av samme oppfatning. Sianesi og Van Reenen (2003) sier de føler seg trygge på at utdanning bidrar til økonomisk vekst for et land, men kanskje ikke i så stor grad som den nye vekstteorien (Aghion og Howitt, 1998) hevder, og at det er behov for flere studier på området.

3.6 Finansieringsordninger: internasjonalt og komparativt perspektiv

Som drøftet et annet sted i rapporten, har en stor andel av norske arbeidstakere deltatt i opplæring, gjerne betalt av arbeidsgiver. Virksomheter har en tendens til å gi opplæring til de som har mye utdanning fra før, både fordi det er disse som er mest motivert til å delta og fordi avkastningen av opplæring synes størst for denne gruppen, både personlig og bedriftsøkonomisk avkastning. Dersom all opplæring overlates til det private initiativ, kan man forvente at opplæringsgapene øker mellom de som er velkvalifiserte og de som har lite utdanning fra før. Dette er for eksempel noe en har sett i England, hvor opplæring i stor grad har vært overlatt til privat initiativ, og som har resultert i mindre opplæring spesielt til disse gruppene sammenlignet med mange andre land (Keep, 1999). Også i Norge er det enkelte grupper som kommer dårligere ut enn andre med hensyn til opplæring. Det blir derfor sentralt for myndighetene å utforme finansieringsordninger som bidrar til opplæring for disse gruppene.

Et relevant spørsmål i denne forbindelse er om støtten skal gis direkte til personer eller til arbeidsgiver. Noen arbeidstakere kan være interessert i å finansiere hele eller deler av opplæringen selv. Dette betinger imidlertid at de har en privat økonomi som gjør det mulig. Samtidig vil en sammenpresset lønnsstruktur, som vi har i Norge, redusere gevinsten for arbeidstakeren og dermed også sannsynligheten for at arbeidstakeren er villig til å finansiere sin kompetanseutvikling (Acemoglu og Pischke, 1999). Gitt at arbeidstakerne er villig til å finansiere egen kompetanseutvikling, kan stram likviditet og manglende kredittmuligheter for

noen grupper gjøre det vanskelig med egenfinansiering, slik at de vil ha behov for støtte fra det offentlige.

Opplæringsmuligheter for voksne og finansiering av dette, er noe som opptar myndighetene i mange land. Basert på erfaringer fra ulike land, vil vi presentere en del modeller som er rettet spesielt mot de som trenger det mest, voksne med lite utdanning og kompetanse og ansatte i små bedrifter. Ansatte i små bedrifter ser ut til å komme bedre ut i Norge sammenlignet med internasjonale studier, men dette gjelder for så vidt også de med lave kvalifikasjoner (OECD, 2004). Kapitlet er i stor grad basert på OECD (2004) og Bassanini (2004).

Finansieringsordninger for bedrifter og personer presenteres hver for seg nedenfor.

Utfordringer ved utforming og forvaltning av finansieringsordninger

Av drøftingen tidligere har vi sett at statlig tilskudd til opplæring for arbeidstakere begrunnes dels ut fra utjevningshensyn og dels av at arbeidstakerne og arbeidsgiverne selv investerer mindre i opplæring enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi nevnte at det er mest relevant med offentlig støtte til opplæring som ikke er rent bedriftsrettet, men har et bredere nedslagsfelt i arbeidslivet. Vi nevnte også ulike måter kostnadsdelingen mellom de tre partene kan foregå på. Drøftingen sa imidlertid lite om hvordan finansieringsordninger med statlig medvirkning best kan utformes blant annet for å unngå iverksettingsproblemer og ugunstige bivirkninger.

En første utfordring for slike ordninger er at en kan risikere å støtte opplæring som uansett ville blitt gjennomført ("dødvektstap"). I slike tilfeller vil tilskuddene bare bidra til å redusere kostnadene for de private aktørene, det blir med andre ord bare en generell subsidie. Dette potensielle problemet kan forebygges ved klar målretting av ordningene; en slik målretting må i sin tur bygge på kunnskap om faktiske opplæringsaktiviteter i arbeidslivet (se eget avsnitt). Selv om den generelle anbefalingen er å gjøre slike tiltak mest mulig målrettet, kan også det komme skjevt ut. For eksempel innførte Nederland 1998 en ordning der bedriftene fikk ekstra skattefradrag for kostnader til opplæring av arbeidstakere over 40 år. Dette førte særlig til at mange bedrifter utsatte opplæring for de rett under 40 til de hadde passert 40 (Leuven & Oosterbeek, 2004).

Offentlige tilskudd til opplæring kan skape utilsiktede vridninger: Offentlige tiltak som naturlig nok retter seg mot formell utdanning og opplæring, kan for eksempel føre til at formell opplæring skjer på bekostning av uformell opplæring (Bassanini, 2004). Et beslektet problem er at tilskudd gjør incentivene til å delta i opplæring blir sterkere, mens aktørens innsikt i hva som er den mest egnede eller nyttige opplæring fortsatt kan være begrenset (Stevens, 1999).⁸ Det er på samme måte grunn til å anta at når opplæringen blir billigere for deltakerne, så blir de også mindre kritisk til hvilken opplæring de velger. Dette taler for en egenandel som er tilstrekkelig til at deltakerne får incentiver til å velge opplæring arbeidslivet har et klart behov for. De fleste finansieringsordningene er basert på medfinansiering, det vil si at flere parter deler kostnadene ved opplæring for voksne (arbeidsgiver, arbeidstaker, offentlige myndigheter). Mekanismer for medfinansiering kan utformes for å øke incentivene til å investere i humankapital for arbeidsgiver, arbeidstaker eller for begge partene.

Videre er det en fare for at slike finansieringsordninger forsterker eksisterende skjevheter. For eksempel er det rimelig å anta at små og mellomstore bedrifter har en småskalaulempe i det administrative arbeidet med slike støtteordninger, slik at den økonomiske gevinsten av å oppnå støtte kanskje ikke blir større enn det administrative arbeidet som følger med. Denne utfordringen kan forsterkes av at mindre bedrifter ofte er mer avhengig av enkeltpersoner, slik at fravær for å delta i opplæring gir større kostnader i form av avbrudd i daglig drift. Det kan også tenkes at støtteordninger basert på skattefradrag kan slå gunstigere ut for høytlønte innenfor et skatteregime med progressiv marginalsatt. I dette siste tilfellet vil i de fleste tilfeller arbeidstakere med lang utdanning komme best ut. Omvendt kan et skattepliktig tilskudd til livsopphold direkte til deltakerne være gunstigere for de personer med lav marginalsatt, og særlig gunstig vil det være dersom støtte til livsopphold tildeles per hode. Ovenfor så vi at det er argumenter for egenandel av en viss størrelse, men det er også argumenter mot store egenandeler: For virksomheter med liten avkastning av den aktuelle opplæringen vil selv en liten egenandel være kostbar.

Til slutt bør det også nevnes at alternative finansieringsordninger i tillegg til selve overføringen til private, kan by på ulike administrasjons- og kontrollkostnader for myndighetene. Det kan for eksempel tenkes at ordninger som forvaltes innenfor i eksisterende etater som Lånekassen eller skatteetaten gir relativt små tilleggskostnader for disse etatene.

⁸ For eksempel indikerer tall fra Vox-barometeret 2004 at ledere i mange bransjer vet lite om opplæringsbehov hos sine medarbeidere.

Videre er det rimelig at myndighetenes behov for eller gevinst av å kontrollere bruken av midlene må avveies mot kostnadene ved kontrollen. På samme måte kan strenge regler for tildeling øke treffsikkerheten (og dermed dødvektstapet), men dette kan samtidig føre til økte administrasjonskostnader for myndighetene.

Finansieringsordninger for bedrifter

Det finnes flere ulike måter å gi støtte til bedrifter, det kan være i form av ulike skattebaserte ordninger eller i form av direkte tilskudd. Fordelen med skattebaserte ordninger er at de kan bygge på eksisterende institusjonelle ordninger for skatteligning og skatteinnkreving, slik at de lett kan la seg implementere og administrere. Ved skattebaserte ordninger overlates normalt beslutningen om hvem som skal få opplæring og type opplæring til virksomheten selv. En vesentlig ulempe ved slike ordninger er derfor at det ikke er så lett å styre hvem som skal få opplæringen. Det kan resultere i at prioriterte grupper fra myndighetenes side ikke kommer spesielt gunstig ut. Videre kan det tenkes at det offentlige finansierer opplæring som uansett ville blitt gjennomført. Det finnes flere ulike typer av skattebaserte ordninger, som for eksempel redusert skatt på fortjeneste og skattefritak for arbeidsgiveravgift.

”Gi opplæring eller betal ordninger” er et eksempel på en skattebasert ordning som brukes i noen land. Slike ordninger innebærer at virksomheter som ikke gir opplæring til sine ansatte må betale en viss prosent i skatt. Frankrike har hatt denne ordningen siden 1971. Kravet pr. i dag er at virksomheter med mer enn 10 ansatte skal bruke minimum 1,6 % av lønnskostnadene til opplæring, hvis ikke må de betale inn tilsvarende beløp i skatt. Flere andre land har forsøkt å innføre denne ordningen, blant annet Australia, Sør-Korea og Storbritannia. Nå er det kun Quebec i Canada som benytter denne ordningen ved siden av Frankrike. I Australia ble ordningen innført i 1990, men måtte oppgis allerede etter et par år på grunn av stor motstand fra arbeidsgiversiden (Keep, 1999). Ordningen ser ut til å ha en viss positiv innvirkning med hensyn til opplæring av personer med lave kvalifikasjoner. Sammenliknende studier av opplæring gitt i Frankrike og England, viser at andelen arbeidstakere som får opplæring i de to landene er omtrent like stor, men flere arbeidstakere med lave kvalifikasjoner får opplæring i Frankrike enn i England (Greenhalg, 2002; Hocquet, 1999). I tillegg får franske arbeidstakere også mer opplæring. En av årsakene til disse forskjellene mener Greenhalg og Hocquet nettopp kan tilskrives finansieringsordningen.

En del andre land har noe liknende ordninger, ved at alle arbeidsgivere må betale inn en avgift uavhengig av deres opplæringsutgifter. Denne avgiften går inn i et opplæringsfond.

Virksomhetene kan så søke om tilskudd fra dette fondet for å finansiere opplæring. Spania er et av landene som har innført en slik ordning. Her må hver bedrift betale inn en opplæringsavgift til et opplæringsfond, avgiften tilsvarer 0,7 % av lønnskostnadene. Når bedriftene søker om tilskudd fra dette fondet, er det et krav om at bedriftens tillitsvalgte deltar i vurderingen av bedriftens planlagte opplæringstiltak. Også i Belgia benyttes denne type ordninger, ved at bedrifter må betale inn en viss prosentandel (0,25 % av lønnskostnadene) til ulike sektorfond. Sektorfondene organiserer ofte kurser for bedrifter og unntaksvis også for individuelle ansatte (Forrier og Sels, 2003b). En av fordelene med denne ordningen er at opplæringsprogrammene vil være etterspørselsdrevet, fordi bedriftene må utvikle opplæringsplaner for å få tilskudd. Utdfordringen er å utforme enkle utvelgelseskriterier og at det ikke blir for høye kostnader knyttet til å søke midler. Høye administrative kostnader kan bidra til redusert etterspørsel fra SMB.

I noen land som Østerrike (fra 2001), Italia (2001), Luxembourg (1999) og Nederland (1998) representerer skattefradragene et ”matched” bidrag fra myndighetene som aldri dekker de totale opplæringskostnadene. I disse landene har arbeidsgivere anledning til å trekke fra mer enn 100 % av opplæringskostnadene fra turnover når inntektsskatten skal beregnes. Det ekstra fratrukket (som dermed er en subsidie) beløper seg til 10 % av opplæringsutgiftene i Luxembourg, 20 % i Østerrike og Nederland og opp til 50 % i Italia. Hovedforskjellen i denne ordningen mellom landene er hvilke utgifter som kan trekkes fra. Ofte er det vanskeligere å beregne kostnadene ved opplæring gitt internt i bedriftene. Dersom bedriftene i tillegg bare kan trekke i fra utgifter til opplæring utenfor bedriften kan vi få en vridningseffekt på type opplæring som blir gitt. I Nederland og Luxembourg kan bedriftene trekke fra kostnader både til opplæring gitt internt i bedriften og eksternt. I Østerrike er det kun mulig å trekke fra de interne opplæringsutgiftene dersom opplæringen er gitt av en ekstern aktør eller bedriften har en enhet internt som har som oppgave å gi opplæring (an in-company training institution). Et annet relevant spørsmål er om det kun er direkte kostnader som skal kunne trekkes fra eller om det også skal være mulig å trekke fra lønnskostnader til de som får opplæring. I Italia er det mulig å trekke fra opp til 20 % av lønnskostnadene, mens det i Nederland ikke er mulig å trekke fra slike kostnader. Når det ikke er mulig å trekke fra lønn, kan man forvente at arbeidsgivere i større grad vil være nøytrale med hensyn til hvem de velger ut for opplæring. Dersom de får trekke fra lønnskostnader, kan det tenkes at de i større

grad velger ut de som har høy lønn (og som gjerne er velutdannet). Ordningene er relativt nye, derfor finnes det så langt ingen gode evalueringer av disse (Bassanini, 2004). Det er derfor vanskelig å si noe konkret om hvordan de virker.

En utfordring ved skattebaserte ordninger er at de gir økte incentiver til mer opplæring kun dersom arbeidsgiverne forventer en netto positiv effekt av opplæringen i et gitt skatteår. Dette er uheldig fordi det nettopp er i perioder med ledig kapasitet at kostnadene knyttet til opplæring vil være minst, fordi tiden som går med til opplæring i mindre grad brukes til produksjon i slike perioder. I Østerrike har en søkt å rette på dette ved at 6 % av opplæringsutgiftene som påløper et år kan trekkes fra enten det foregående eller påfølgende år. Lignende ordninger finner vi også i Italia og Luxembourg. Fratrekk for opplæringsutgifter kan utsettes i henholdsvis 4 og 10 år, dersom skattbar inntekt er negativ. I Nederland har det vært gjort et forsøk med ekstra skattefradrag dersom virksomhetene gav opplæring til personer over 40 år. Denne ordningen har de nå gått bort fra, fordi opplæring da ble utsatt inntil denne grensen ble nådd, slik at ordningen gav visse vridningseffekter.

Det er i prinsippet mulig å gi ekstra skattefradrag til typer av bedrifter (for eksempel små bedrifter), eller utsatte bransjer. I Nederland gis det sterkere incentiver til små bedrifter som har lave opplæringsutgifter, ved at de kan trekke fra 20 % ekstra dersom de totale opplæringskostnadene er under en viss grense. I en del land er det innført opplæringskatt i visse bransjer, det vil si at virksomheter må betale inn en viss prosent til bransjefond. Halvparten av arbeidstakerne i Nederland og 1/3 av danske arbeidstakere er dekket gjennom slike tilskudd. Gjennomsnittlige bidragsrate i Nederland er 0,5 %, men det er store forskjeller på tvers av bransjer. Også i Frankrike og Belgia finnes det flere bransjefond, som kommer i tillegg til loven om at alle bedrifter skal betale inn en viss prosentandel av lønnskostnadene. I Nederland gir også en del av disse bransjeavtalene arbeidstakere rett til en personlig utviklingsplan og et personlig opplæringsbudsjett.

I de fleste OECD-landene finnes det ulike programmer for å subsidiere bedriftenes opplæringsutgifter. Problemet med disse programmene, enten de er finansiert over det normale budsjettet eller gjennom en spesiell skatt, er at de gjerne er forbundet med høye administrative kostnader. Spesielt for små bedrifter kan det være kostbart administrativt å skulle møte alle kravene som settes for å søke om tilskudd fra det offentlige. Skattebaserte

ordninger sikrer ikke nødvendigvis at de gruppene som trenger det mest, for eksempel de med lite kvalifikasjoner, får opplæring.

Sør-Korea er et interessant eksempel på hvordan slike tilskudd kan tilfalle små bedrifter i komplementaritet med store bedrifter. Ordningen er fortsatt i pilotstadiet, og således ikke mye evaluert. I denne ordningen gis store bedrifter (også multinasjonale bedrifter) tilskudd for å lære opp ansatte i partnerbedrifter. Partnerbedriftene er vanligvis SMBer. Fordi det er de store bedriftene som organiserer og administrerer opplæringsprogrammet, vil høye administrative kostnader ikke hindre deltakelse for små bedrifter. I denne ordningen utvikler de store bedriftene et felles treningsopplegg for seg og sine partnere (leverandører, distributører og subkontraktører) og da primært SMB. Programmene strømlinjeformes til partnerne og gir sterkere incentiver til ansatte i disse bedriftene til å delta i opplæringsaktiviteter. Slike opplæringsordninger kan også bidra til teknologiske ”spillovers”. To eksempler på slike treningskonsortiums er Samsung Heavy Industries og Volvo, som begge bidrar til opplæring i partnerbedriftene. Tabell 3.1 viser en oversikt over ulike typer av finansieringsordninger for bedrifter.

Tabell 3.1: Finansieringsordninger for bedrifter

Type finansiering	Beskrivelse av ordning	Fordeler ved ordningen	Ulemper v ordningen	Land
Skattereduksjon på fortjeneste	Tillater at bedrifter trekker fra mer enn kostnadene ved opplæringen fra overskuddet når skattebetaling kalkuleres	Gjennomførbar fordi ordningen er basert på eksisterende institusjonelle ordninger for å kreve inn skatt Etterspørselsdrevet, fordi bedr. kan velge hva, hvem og hvordan organisere opplæringen Reduserer underinvestering i opplæring som kan tilskrives markedsimperfeksjoner	Kan bli kostbar for myndighetene Høye ”dødvtektskostnader” (dersom lite styrt mht. målgruppe) Høye adm.kostnader kan være i disfavør av SMB Sikrer ikke opplæring til de med lave kvalifikasjoner	Østerrike, Frankrike, Nederland mfl.
Skattereduksjon på lønn	Bedrifter trenger ikke å generere overskudd for å kunne trekke fra kostnader.	Gir incentiver også til non-profit organisasjoner Gjennomførbar, fordi basert på eksisterende institusjonelle ordninger for å innkreve skatt Etterspørselsdrevet, fordi bedrifter kan velge hva, hvem og hvordan organisere opplæringen Redusere underinvesteringer i opplæring som kan tilskrives markedsimperfeksjoner	Høye ”dødvtektskostnader” hvis lite styrt mht. målgruppe Ineffisient bruk av opplæringsutgifter Høye adm.kostnader kan være i disfavør av SMB Sikrer ikke opplæring av de med lave kvalifikasjoner	Nederland (avskaffet i 2004)
Avgiftsbasert opplæring eller betalingsordninger.	Bedrifter må kun betale opplæringsskatt hvis deres kostnader knyttet til opplæring blir lavere enn et forhåndsbestemt minimumsnivå.	Gjennomførbar, fordi basert på eksisterende institusjonelle ordninger for å kreve inn skatt Etterspørselsdrevet, fordi bedrifter kan velge hva, hvem, og hvordan organisere opplæring Reduserer underinvestering i opplæring som skyldes arbeidsmarkedsimperfeksjoner	Høye ”dødvtektskostnader” Kostbart for bedrifter med lav avkastning på opplæring Ineffisient bruk av opplæringsmidler Høye adm.kostnader kan være i disfavør av SMB Sikrer ikke nødvendigvis opplæring til de med lave kvalifikasjoner.	Canada (Quebec), Frankrike, Sør-Korea (1976-1994)
Tilskudd basert på avgift på lønn	Myndigheter og bransjeorganisasjoner krever inn opplæringsavgift fra bedrifter, for deretter å dele ut til berettigede bedrifter som har søket om opplæringstilskudd	Gjennomførbar fordi basert på eksisterende institusjonelle ordninger for å kreve inn skatt Etterspørselsdrevet, fordi ordningen oppfordrer bedrifter til å utvikle systematiske opplæringsplaner Reduserer underinvesteringer i opplæring som skyldes arbeidsmarkedsimperfeksjoner	Høye ”dødvtektskostnader” (hvis dårlig skreddersydd) Kostbasert for bedrifter med lav avkastning på opplæring Arbeidsgiveravgift kan gjøres om til lønn Stivbeinte kriterier for hvem som er berettiget og høye adm.kostnader kan være i disfavør av SMB	Nasjonal: Belgia, Italia, Ungarn, Japan, Sør-Korea og Spania. Sektor: Nederland, Danmark, Belgia, Frankrike, USA og Sør-Korea
Sentrale budsjettbaserte tilskudd (subsidiar)	Myndighetene bruker generelle budsjetter for å finansiere opplæring	Gjennomførbar og etterspørselsdrevet, fordi ordningen oppfordrer bedrifter til å utvikle systematiske opplæringsplaner	Stivbeinte kriterier for hvem som er berettiget og høye adm.kostnader Ineffisient bruk av opplærings-utgifter	EU (European Social Fund), Sør-Korea, Mexico, Polen og USA

Individbaserte finansieringsordninger

Det finnes også ulike finansieringsordninger rettet mot individer for å stimulere den enkelte til å delta i opplæringsaktiviteter. En mulig barriere mot å delta i opplæring er at de har begrenset med likviditet eller problemer med å få lån. Subsidieordninger basert på sentrale budsjetter (som for eksempel tilskudd og individuelle læringskontoer), fratrukk på inntekstskatt og ordninger for opplæringspermisjoner kan redusere kostnadene med å delta i opplæring. Erfaringer fra OECD-land indikerer at individuelle læringskontoer kan være effektive for å fremme læring blant voksne. Redusert skatt synes å være mindre egnet, fordi de med lite utdanning ofte er blant de lavtlønnede og dermed ikke betaler særlig skatt i utgangspunktet.

Individuell læringskonto

Individuelle læringskontoer er relativt nye virkemidler for å finansiere læring for voksne, og i de fleste land er det kun iverksatt pilotprosjekter. Slike kontoer representerer en form for sparekonto som bare kan brukes til opplæring. Flere interessenter kan bidra til denne kontoen, sentrale og regionale/lokale myndigheter og etater, bedrifter og voksne personer. Hovedideen bak kontoene er at læring ikke bare er et ansvar for den enkelte selv, målet er å inkludere andre interessentgrupper i prosessen både finansielt og teknisk.

Storbritannia innførte ordningen med individuelle læringskontoer på nasjonalt nivå i 2000.

Det offentlige stod for hovedtyngden av finansieringen, samt små individuelle bidrag.

Bedrifter ble oppfordret om å gi frivillige bidrag. Programmet var rettet mot alle over 19 år, og målet var å få folk å binde seg til livslang læring. En hadde også sett for seg at personer kunne opprette en konto i bank tiltenkt opplæring, men det var liten interesse for dette og ideen ble derfor forlatt.

Ordningen med individuelle læringskontoer ble lagt ned allerede etter ett år. Det oppstod en del utilsiktede virkninger i form av bedrageri ved at mange uekte kontoer ble åpnet og uautoriserte uttak fra kontoene. Videre førte mangel på kvalitetskontroller av tilbudssiden til lavere kvalitet på en del av de kursene som ble tilbydd. Det var også store dødvectskostnader knyttet til ordningen, da det viste seg at 44 % av kontoholderne ville gjennomført opplæringen uansett (Owens, 2001). Det ble lagt vekt på at ordningen skulle være enkel og lite byråkratisk for derved lett kunne fange opp de som tradisjonelt ikke deltok i opplæring, men dette bidro samtidig til de utilsiktede virkningene beskrevet ovenfor.

Programmet var en suksess på noen områder. Over 1 million opplæringskontoer ble etablert. Undersøkelser viser videre at prosentandelen som deltok med etnisk minoritetsbakgrunn (14 %) og personer uten noen kvalifikasjoner (22 %) var større enn det disse gruppene utgjør av befolkningen på landsbasis (henholdsvis 5 % og 16 %) (Owens, 2001). Over halvparten av deltakerne mente at bruk av opplæringskontoen hadde gjort dem mer interessert i å lære.

Også *Canada*, *Nederland* og *USA* har innført pilotprogrammer basert på denne ordningen. I *Nederland* er målgruppen vanskeligstilte grupper med lav utdanning, inkludert de arbeidsledige. Målgruppene i *Canada* og *USA* er personer under en viss inntektsgrense og/eller formuesgrense. Erfaringer fra disse landene så langt tyder på at det er færre mislighold enn i Storbritannia. I tillegg er det en større grad av kvalitetskontroll av tilbudssiden. En hovedutfordring er imidlertid å få alle interessenter (nasjonale og lokale myndigheter, partene i arbeidslivet og bedrifter) til å bli enige om utformingen av incentivene ved individuelle læringskontoer samt effektive kontrollmekanismer.

Nederland iverksatte i 2001-02 åtte pilotprosjekter. Hovedideen var å fremme arbeidsrelatert læring for voksne med lav utdanning og andre vanskeligstilte grupper, inkludert arbeidsledige. Kontoene kunne kun brukes til direkte kostnader knyttet til opplæring, slik som registreringsavgifter, bøker, eksamensavgift og programvare. 150 til 200 personer åpnet konto innenfor hvert av pilotprosjektene. Sentrale myndigheter stod for hovedtyngden av finansieringen (opp til 454 euro per person), men voksne, bedrifter, bransjeorganisasjoner og lokale myndigheter kunne også gi bidrag.

Evaluerer kan vise til gode resultater. En stor andel av de som deltok hadde lav utdanning, og det er tilfredsstillende resultater (i form av for eksempel forbedret kompetanse og ansettelse). Imidlertid viste det seg at en del kontoer i liten grad ble brukt til arbeidsplassrelatert opplæring, men til mer generelle utdanningsformål, noe som ikke var målsettingen.

I 2003 bestemte regjeringen i *Nederland* seg for *ikke* å utvide programmet til nasjonalt nivå. Årsaken var uenigheter mellom myndigheter og partene i arbeidslivet med hensyn til å utforme de finansielle incentivene. I stedet har myndighetene foreslått en ny type ordning, ved å gi personer en konto hvor de både kan spare penger og tid. Det er så langt ikke gjort noen

evalueringer av den nye ordningen. Frankrike på sin side innførte i 2004 en ordning hvor individer kan spare tid i stedet for penger. En kollektiv avtale og påfølgende lov gir individuelle treningsrettigheter som gjør at ansatte kan bruke opptil 20 timer pr. år på opplæringsaktiviteter. Disse timene kan akkumuleres over en 6 års periode.

Personlig støtte til voksne

Personlig støtte til opplæringsaktiviteter omfatter subsidier av direkte kostnader, som for eksempel kuponger (vouchers) som skal dekke avgifter, og indirekte kostnader som for eksempel delvis godtgjørelse (allowance) for tapt arbeidsinntekt. Antatte fordeler med ordningene er at de kan bidra til økt konkurranse på tilbydersiden, noe som gir voksne et større valg med hensyn til opplæring. I Østerrike og Tyskland er målgruppen for kuponger voksne med lav utdanning og arbeidsløse.

I *Østerrike* er kuponger for opplæring spesielt rettet mot voksne som har lav utdanning. I tillegg er kvinner i svangerskapspermisjon og arbeidsløse inkludert i ordningen. Størrelsen på subsidiene varierer på tvers av regioner og personer. Beløpet varierer fra 150 euro for et år til et maksimum på 730 euro. Eldre og personer uten yrkesrettede kvalifikasjoner oppnår mest støtte. Dersom opplæringen munner ut i suksess (deltakerne får et sertifikat, bevis eller lignende), kan det gi rett til ytterligere støtte. I 2002 ble det også innført en ”læringskupong” på en verdi av 100 euro for spesielt utformede kurs fra utvalgte opplæringsleverandører. I Østerrike legges det stor vekt på å sikre at leverandørsiden er av god kvalitet. Kupongene kan således bare brukes hos akkrediterte leverandører som møter strenge kvalitetsstandarder.

Fordelen med godtgjørelsesordninger er at de reduserer alternativkostnadene ved å delta i kurser på fulltid. Et godt eksempel på slike ordninger finner vi i *Storbritannia*. Denne ordningen skal blant annet fungere som en erstatning for ordningen med individuelle læringskontoer (se ovenfor). Det er gjort erfaringer med slike ordninger i flere land, som for eksempel *Storbritannia*, *Sverige* og *Danmark*.

Godtgjørelsesordningen ble i *Storbritannia* innført i 2003, slik at det fortsatt mangler grundige evalueringer av denne. Det er satt i gang pilotforsøk i 19 områder. Godtgjørelsen utgjør opp til 30£ pr uke til unge voksne i alderen 19-30 som deltar på fulltid i opplæring som gir basiskvalifikasjoner. Godtgjørelsen kan gis til kurs som går over en periode på to år. I

tillegg må årlig inntekt være under en viss grense (11.500£). Det forventes at ordningen vil utvides til å gjelde alle voksne i Storbritannia.

I *Danmark* får voksne som deltar i yrkesrettet opplæring og trening støtte fra Statens Voksenutdanningsstøtte (SVU) samt en annen godtgjørelse fra det offentlige (VEU-godtgjørelse), og da til opplæring på videregående nivå. Den siste typen av støtte skal sikre at voksne som deltar i yrkesrettet utdanning har økonomi til å gjennomføre slik utdanning. Godtgjørelsen gis som en kompensasjon for tap av inntekter eller tap av en jobbmulighet.

Tilbakebetalingsklausuler

Kontraktbaserte finansieringsordninger som tilbakebetalingsklausuler og individuelle lån kan være attraktive ordninger, fordi de verken medfører offentlige utgifter eller individuelle skattebyrder. Tilbakebetalingsklausuler spesifiserer at arbeidstakere som forlater bedriften frivillig innen en spesifisert periode etter at opplæringen har funnet sted, er forpliktet til å tilbakebetale en del av det arbeidsgiver har investert i opplæringen. Slike ordninger resulterer ikke i misligholdte lån og tilbakebetalingsproblemer, slik som individuelle lån kan gjøre. Ansatte må kun betale tilbake dersom de frivillig slutter innen en viss periode. Tilbakebetalingsordninger gir imidlertid ingen ekstra incentiver for personer med lite kvalifikasjoner til å delta i læringsaktiviteter. Kanskje tvert i mot, at de med høyere kvalifikasjoner er mer bevisst på hvilken avkastning de kan oppnå ved å gjennomføre opplæring.

OECD konkluderer med at ulike ordninger for å gi individuell støtte til voksne kan være effektive til å sikre opplæring for ufaglærte voksne. Individuelle læringskontoer har et potensial dersom de er godt utformet for målgruppen og ved god kontroll av tilbudssiden. Tilbakebetalingsklausuler kan være egnet fordi de direkte adresserer markedsimperfeksjoner, som kan hindre at bedrifter investerer i opplæring av voksne. De ulike finansieringsordningene er oppsummert i tabell 3.2.

Tabell 3.2: Finansieringsordninger for voksne

Type finansiering	Beskrivelse av ordningen	Fordeler ved ordningen	Ulemper ved ordningen	Land
Reduksjon i inntektskatt	Den enkelte voksne kan trekke fra utgifter til opplæring.	Gjennomførbar ordning, fordi basert på eksisterende institusjonelle ordninger for å kreve inn skatt Reduserer underinvesteringer i opplæring som kan tilskrives imperfeksjoner i arbeids- og opplæringsmarkeder.	Personer har fordel av ordningen kun dersom de tjener så mye at de betaler skatt Høye ”dødvectskostnader” Vanligvis tillates fradrag kun for utgifter relatert til formell utdanning	Østerrike, Tyskland, Nederland mfl.
Arbeidsgiveravgiftsbaserte opplæringsbevilgninger	Det legges en skatt på arbeidsgiveravgiften for opplæringsformål. Utbetalinger fra fondet skjer på bakgrunn av <i>individuell</i> etterspørsel etter opplæringsaktiviteter	Gjennomførbar ordning fordi den er basert på eksisterende institusjonelle ordninger for å kreve inn skatt Reduserer underinvesteringer i opplæring basert på finansielle markedsimperfeksjoner	Høye ”dødvectskostnader” hvis målgruppen ikke er godt nok avklart	Japan og Sør-Korea
Tilbakebetalingsklausuler	Bedrifter og ansatte etablerer en kontrakt som spesifiserer innen hvilken periode den ansatte skal betale tilbake kostnadene ved opplæring, dersom de frivillig slutter i jobben.	Reduserer underinvestering i opplæring som skyldes arbeidsmarkedsimperfeksjoner Reduserer underinvestering i opplæring som kan tilskrives finansiell markedsimperfeksjon	Vanskelig å anvende på ikke-formelle og uformelle opplæringsprogrammer (som ikke leder til formelle vitnemål) fordi det er vanskelig å definere utgifter.	Ved lovgivning: Luxembourg, Polen. Basert på kollektive avtaler og kontrakter: de fleste OECD-land.
Individuelle lån	Banklån til individer. Myndigheter garanterer gjerne for disse i tilfelle misligholdelse	Reduserer underinvesteringer i opplæring som kan tilskrives finansielle markedsimperfeksjoner	Fare for mislighold, samt høy studentgjeld.	Sør-Korea, New Zealand, USA, Storbritannia
Støtte til den enkelte (“kuponger” og tilskudd)	Direkte subsidiering fra det offentlige i form av ”kuponger” og tilskudd. Kuponger gir voksne et valg mht. opplæringsinstitusjoner, mens tilskudd dekker deler av alternativkostnadene ved å delta i opplæring	Etterspørselsdrevet ordning, siden individer kan velge hva/og hvordan mht. opplæring Lett å designe til spesifikke målgrupper Reduserer kostnadene for den enkelte å delta i opplæring	Vanskelig å kontrollere og administrere	”kuponger”: Østerrike, Italia og Sveits Tilskudd: Østerrike, Italia, Tyskland, Sør-Korea, Nederland og Storbritannia
Individuell læringskonto (ILA), eller tidskonto	En bankkonto som kun kan brukes til opplæring av voksne. Normalt er det flere som investerer i denne; myndigheter, personer, bedrifter og bransjeorganisasjoner	Etterspørselsdrevet fordi individer kan velge hva/og hvordan mht. opplæring Gjennomførbar og etterspørselsdrevet, siden bedrifter oppmuntres til å være aktivt involvert	Kan bidra til misbruk av kontoen og fremvekst av tilbydere av lav kvalitet Lavt utdannede har en tendens til å være underrepresenterte dersom ikke god nok målstyring.	ILA: Canada, Nederland, Spania, USA og Storbritannia Tidskonto: Frankrike og Nederland

Opplæringsfri

Det kan i noen tilfeller være nødvendig at voksne personer som deltar i opplæring må jobbe redusert tid eller være helt borte fra jobben i en periode for å gjennomføre opplæringen. Flere

land har derfor innført muligheten for fri under opplæring. Kriteriene for å få fri og lengden på dette varierer mye fra land til land. I noen land må en ha jobbet minimum tre år hos samme arbeidsgiver (Østerrike), andre ett år (Spania) og i noen land stilles det ingen minimumskrav for å få opplæringsfri (Ungarn, Tyskland, Nederland). Perioden en person kan få fri til opplæring vil også variere, fra helt korte perioder på inntil 5 dager pr år til fri opp til et år for fulltidsstudier. Det vil også variere hvilke type opplæringsaktiviteter en får fri til. Det er flere ulike finansieringsmåter for fri under opplæring:

- Støtte fra myndighetene: De nordiske landene (Danmark, Sverige, Finland og Norge) gir offentlig støtte til utsatte grupper. Støtten gis til basisutdanning for eldre studenter eller lavinntektsgrupper.
- Finansiering av arbeidsgiver og bidrag fra ansatte: I Østerrike og Sør-Korea blir opplæringsfri finansiert fra bidrag fra trygdeordninger, mens man i Spania får bidrag fra et spesielt opplæringsfond.
- Finansiering fra partene i arbeidslivet: I Nederland er det ikke noe nasjonalt rettslig rammeverk for opplæringsfri, men nedfelt i kollektive avtaler. Finansieringen er derfor basert på bidrag fra arbeidsgivere og ansatte i ulike sektorer. Også i Tyskland er det forhandlet fram kollektive avtaler hvor opplæringsfri inngår.
- Full finansiering fra arbeidsgiver: Dette gjelder spesielt ved kort fravær. I 2002 ble det bestemt i Portugal at arbeidstakerne har rett til minimum 20 timers opplæring pr. år. Avtalen er undertegnet av partene i arbeidslivet.
- Ikke-betalt opplæringsfri: Slike avtaler finnes i Storbritannia, Tyskland og Sverige.

I flere land er det også slik at personen som får fri erstattes med en annen, ofte en som er arbeidsledig (for eksempel Østerrike, Danmark, Finland, Tyskland og Sverige), og hvor det offentlige går inn og gir subsidier til lønn.

3.7 Oppsummering

I denne delen av rapporten vil vi gi en kort oppsummering av forskningen på opplæring for voksne. I sammenlignende studier av opplæring for voksne kommer Norge godt ut. En stor andel av den voksne yrkesaktive befolkningen deltar i opplæringsaktiviteter, ofte betalt av arbeidsgiver. I Norge er det (i likhet med de øvrige nordiske landene) en mindre andel av befolkningen som kun har grunnskole og videregående skole sammenlignet med mange andre land. Til tross for dette er det mye som tyder på at det er behov for styrking av

voksenopplæring for noen grupper av arbeidstakere. Basert på forskning både fra inn- og utland ser det ut til at det er en del faktorer som er relativt universelle med hensyn til hvem som deltar mest og minst i opplæring. Vi har i oppsummeringen lagt vekt på å få fram hvilke grupper som får minst opplæring i Norge. De ulike faktorene er sammenfattet nedenfor. I utgangspunktet ser vi på disse faktorene isolert, men for mange arbeidstakere kan flere av disse faktorene være tilstede samtidig, slik at det blir en form for dobbel ulempe (jf. NOU 2001: 25). For eksempel vil mange med lite utdanning være immigranter som jobber i bransjer som gir lite opplæring.

Grupper som får lite opplæring

- 1) Personer med lite utdanning
- 2) Økende alder (over 50 år), og da spesielt for menn
- 3) Immigranter⁹ (spesielt fra ikke-vestlige land)
- 4) Ansatte på deltid eller midlertidige kontrakter (spesielt korttidskontrakter)
- 5) Ansatte i visse bransjer
 - a. hotell- og restaurant
 - b. næringsmiddelindustri
 - c. trevareindustri
 - d. bygg- og anlegg
 - e. transport og kommunikasjon

De ulike faktorene er utdypet ytterligere nedenfor.

1. Utdanningsnivå

Tidligere utdanning ser ut til å være den mest avgjørende faktoren med hensyn til om en person deltar i opplæringsaktiviteter eller ikke. De med mest utdanning er de som tilbys mest opplæring av sine arbeidsgivere, samtidig som denne gruppen også etterspør mest opplæring. En mulig årsak til dette er at både arbeidsgiver og denne arbeidstakergruppen har størst økonomisk avkastning av deltakelse i opplæring. Etter hvert som det generelle utdanningsnivået i samfunnet øker, kan en derfor forvente at arbeidstakerne samlet sett vil etterspørre mer opplæring.

⁹ Vi mangler gode data fra Norge på dette, men basert på den informasjonen vi har, vil vi anta det er slik.

En mulig årsak til at arbeidstakere med lite utdanning etterspør mindre opplæring, kan være at de har jobber som krever mindre læring. En vel så viktig årsak kan være at de med lite utdanning har dårlige erfaringer fra skoletiden, og dermed har mindre selvtillit knyttet til opplæringsaktiviteter. Samtidig bidrar deltakelse i opplæring til økt motivasjon for ytterligere deltakelse. Dette gjelder både for personer med mye og lite utdanning. Det kan derfor være avgjørende å motivere ansatte som sjelden deltar i opplæring til å delta, personer med lite utdanning har generelt større behov for oppmuntring til å delta i opplæring. På denne kan flere arbeidstakere komme inn i positive sirkler knyttet til læring.

2. *Alder*

Deltakelse ser ut til å avta med alder. I Norge er det kun de yngste aldersgruppene som deltar like lite i opplæring som de eldre arbeidstakerne. En mulig årsak til at det er lavere investeringer i opplæring for yngre arbeidstakere, kan være at det er blant disse vi gjerne finner mest turnover. Det kan resultere i at arbeidsgiver ikke tilbyr opplæring til nyansatte før de har vært der en viss tid (og på den måten vist at de er stabil arbeidskraft).

Årsakene til redusert deltakelse ved økt alder kan være både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Det ser ut til at arbeidsgivere i mindre grad er villig til å finansiere opplæring til eldre arbeidstakere, og grunnen kan være at det for eldre vil være en kortere periode å hente ut gevinsten av opplæring. Tilsvarende er det også for arbeidstakersiden. På toppen av dette er det fortsatt mange eldre arbeidstakere som har lite utdanning, slik at vi kan ha effekt av både alder og utdanning. Det ser ut til at ved økt alder er det færre menn enn kvinner som deltar i opplæring. Deltakelsen for kvinner er størst i aldersgruppen 40-55 år, mens menn får mest opplæring i 30-årene. Interesse og motivasjon for å delta i opplæring ser ut til å avta raskere når denne er jobb- eller karrieremotivert enn personlig motivert, og kvinner synes å ha noe større personlig motivasjon til å delta i opplæring enn menn.

3. *Etnisitet*

Selv om vi mangler konkrete tall for Norge, er det grunn til å anta at immigranter fra ikke-vestlige land deltar mindre i opplæring enn etnisk norske. Dette vil spesielt gjelde opplæring gitt av arbeidsgiver. Det er flere grunner til dette. Mange immigranter fra ikke-vestlige land jobber i bransjer som tradisjonelt gir lite opplæring, for eksempel hotell- og restaurantbransjen, renholdsbransjen og annen tjenesteproduksjon. I tillegg har de kanskje ufaglært arbeid (selv om de er kvalifisert for annet arbeid), samlet sett vil vi anta dette bidrar

til at de får mindre opplæring. Det er til dels betydelig større arbeidsledighet i denne gruppen enn befolkningen forøvrig, de har tydeligvis problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet. Disse gruppene kan derfor samlet sett være i en særlig utsatt posisjon.

4. *Atypiske arbeidskontrakter*

Ansatte på kortsiktige og noe mer langsiktige tidsbegrensede kontrakter får mindre opplæring sammenlignet med fast ansatte. Menn på tidsavgrensede kontrakter kommer noe dårligere ut enn kvinner på tilsvarende kontrakter. Det går ikke klart fram av de aktuelle studiene hvorfor ansatte på kontrakt får mindre opplæring, men turnover kan være en mulig årsak.

Arbeidsgiver kan være mindre interessert i å investere i bedriftsspesifikk opplæring for noen som skal være der i en kortere periode. Tilsvarende vil det være for opplæring i mer generell kompetanse; dette er kompetanse de kontraktsansatte kan ta med seg til andre arbeidsgivere, slik at det er de ansatte selv (og fremtidige arbeidsgivere) som i størst grad sitter igjen med avkastningen av opplæringen.

5. *Bransje/sektor*

Ansatte i offentlig sektor får gjennomgående mer opplæring enn ansatte i privat sektor. Det er flere mulige årsaker til dette. For det første kan det skyldes sammensetningen av arbeidsstokken i de respektive sektorene. Vi finner mange med høy utdanning og profesjonsutdanninger i offentlig sektor, og dette er grupper som etterspør mer opplæring. Videre kan en anta at privat sektor i større grad er opptatt av bunnlinjen og i større grad ser på opplæring som en økonomisk investering, og derved også kostnadene ved å gjennomføre slike tiltak.

Det er noen bransjer i privat sektor som kommer spesielt dårlig ut med hensyn til opplæring. Dette er bransjer som hotell- og restaurant, deler av næringsmiddelindustrien, trevareindustrien, varehandel, bygg- og anlegg og transport og kommunikasjon. Vi finner med andre ord lite opplæring både i vareproduksjon og innenfor serviceyrker. En mulig årsak til at det er lite opplæring her, er at mange av arbeidstakerne i disse bransjene har lite utdanning og de vil i liten grad etterspørre opplæring. Det ser ut til at verken arbeidsgivere eller arbeidstakere i disse bransjene mener at det er for lite opplæring.

Effekter av opplæring

For å se på effekter av opplæring har vi basert oss på studier av bedriftsbasert opplæring, opplæringsprogrammer finansiert av det offentlige hvor støtten går til individer (og da til det som i litteraturen betegnes utsatte grupper ("disadvantaged groups") og bedriftsbasert opplæring med tilskudd fra det offentlige

Ser vi på avkastning på lønn for den enkelte, viser de empiriske undersøkelsene at det er opplæring gitt av arbeidsgiver som synes å ha størst positiv effekt. Dette gjelder spesielt for opplæring i generelle kompetanser. Problemet her er at det gjerne er de med høyest utdanning som både får opplæring gjennom arbeidsgiver og får opplæring i generelle kompetanser. En mulig årsak til dette, er at virksomheten selv har størst avkastning av å gi opplæring til disse gruppene og vil således prioritere dem når de skal velge ut hvem som skal tilbys opplæring.

Opplæring gitt av det offentlige til utsatte grupper ser i liten grad ut til å ha noen positive lønnseffekter. Dette gjelder spesielt for menn. I noen tilfeller er effektene til og med negative. En mulig forklaring til dette kan være stigmatisering fra arbeidsgivers side av de som har deltatt i slike programmer. Effekten er imidlertid langt mer positiv når det gjelder jobbsikkerhet ("employability"), ved at det blir lettere å beholde nåværende jobb eller få ny jobb. Dette gjelder spesielt dersom det gis opplæring i mer generelle kompetanser.

Økt jobbsikkerhet ser også ut til å være en viktig positiv effekt av arbeidsgiverbasert opplæring med tilskudd fra det offentlige til utsatte grupper. Slike tilskudd bidrar til økt opplæringsaktivitet for disse gruppene. Videre har de positive effekter både for arbeidsgiver og arbeidstaker; for arbeidsgiver i form av økt produktivitet og økt kvalitet i utførelse av arbeidet og arbeidstaker i form av økt jobbsikkerhet. For arbeidsgiver er det fordelaktig med opplæring både i bedriftsspesifikke og mer generelle kompetanser, mens arbeidstakeren kommer gunstigere ut dersom opplæringen er av mer generell karakter. Opplæring i generelle kompetanser ser ikke ut til å øke gjennomtrekken av arbeidskraft.

Finansiering av opplæring

Vi har i rapporten presentert ulike finansieringsordninger for voksne basert på erfaringer fra flere land. Noen av ordningene er rettet mot arbeidsgiver, andre mot arbeidstaker. De fleste finansieringsordningene er basert på medfinansiering, det vil si at flere parter (arbeidsgiver,

arbeidstaker og det offentlige) deler på kostnadene ved opplæring til voksne. I Norge er det en stor andel av arbeidstakerne som får opplæring finansiert av arbeidsgiver.

Finansieringsordningene rettet både mot arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er enten skattebaserte ordninger eller direkte tilskudd. For individer er det i noen tilfeller også snakk om lånebaserte ordninger. Alle ordningene ser ut til å ha sine fordeler og ulemper. Fordelene med skattebaserte ordninger er at de lett lar seg gjennomføre, fordi de er basert på eksisterende institusjonelle ordninger for å innkreve skatt. En potensiell ulempe ved ordningene er faren for ”dødvektseffekt” – det vil si finansiering av opplæring som uansett ville blitt gjennomført. I så fall vil tilskudd fra det offentlige ikke fungere som et incentiv til prioritert opplæring, men bare være et generelt tilskudd til bedriften eller den enkelte. En annen potensiell ulempe er at støtten ikke går til opplæring for de gruppene som tradisjonelt deltar lite i opplæring (for eksempel de som har lite utdanning fra før).

Finansieringsordninger for bedrifter

For bedrifter finnes det ulike typer av finansieringsordninger, både i form av skattebaserte ordninger eller direkte tilskudd. Fordelen med de skattebaserte ordningene er at de bygger på eksisterende institusjonelle ordninger for skatteligning og skatteinnkreving, og er således lett å implementere og administrere. En ulempe ved slike ordninger er at det ikke er så lett å målstyre hvem som skal få opplæring, og det er ikke gitt at de gruppene myndighetene ønsker å prioritere er de som kommer gunstigst ut. Imidlertid viser det seg at ”gi opplæring eller betal ordninger” fører til at flere av de med lite utdanning blir tilgodesett enn om opplæring i sin helhet overlates til det private initiativ. Frankrike er et land som har lang erfaring med slike ordninger. Her må bedrifter med mer enn 10 ansatte bruke 1,6 % av lønnskostnadene til opplæring, hvis ikke må de betale inn et tilsvarende beløp i skatt

I mange land er det mulig å trekke fra opplæringskostnader i regnskapet og således redusere skatten. Imidlertid finnes det ulike varianter av ordningen, blant annet med hensyn til hvilke kostnader som kan trekkes fra i regnskapet. Et spørsmål er om kun direkte kostnader skal kunne trekkes fra eller om også lønnskostnader kan inkluderes. Spesielt er det vanskelig å beregne kostnader ved opplæring gitt internt i bedriften. Dersom det kun er utgifter til opplæring utenfor bedriften som kan trekkes fra, kan dette resultere i en vridningseffekt for type opplæring som blir gitt. En mulig vridningseffekt dersom lønnskostnader kan trekkes fra, kan være at det gir et incitament om å gi opplæring til de med høyest lønn – og disse er gjerne

de som er mest velutdannet fra før. En tredje utfordring ved slike ordninger, er knyttet til at investering i opplæring ikke betraktes som en investering på lik linje med investering i fysisk kapital, hvor det er mulig med avskrivninger over flere år. Opplæringskostnader vil i større grad måtte trekkes fra det året opplæringen finner sted, og dersom bedriften et år har ledig kapasitet og sliter økonomisk er det mindre sannsynlig at den vil bruke penger på opplæring, til tross for at det er nettopp i perioder med ledig kapasitet at det er billigst for bedriften å drive med opplæringsaktiviteter. En måte å løse dette problemet på, er at investering i opplæring kan trekkes av i regnskapet over flere år (tilsvarende investeringer i fysisk kapital). Østerrike er et land som har innført slike ordninger. Ulike variasjoner av disse ordningene er relativt nye, og det finnes så langt ingen gode evalueringer av disse.

En tredje løsning er direkte tilskudd (subsidiert) til bedrifter som deles ut fra sentrale budsjetter. Fordelen med slike ordninger er at et oppfordrer virksomhetene til å utvikle konkrete opplæringsplaner, noe som er en forutsetning for å få tilskudd. Det kan og være lettere å målstyre midlene ved at bedriftene må oppfylle visse kriterier for å få disse midlene. Utfordringen er å ikke lage kriteriene så stivbeinte at det forhindrer bedrifter fra å søke (for eksempel små bedrifter som har lite administrativt personale).

Finansieringsordninger for privatpersoner

Det finnes flere typer finansieringsordninger også for privatpersoner, eksempler er skattebaserte ordninger, ulike typer tilskuddsordninger og lånebaserte ordninger. Redusert skatt synes i liten grad å være egnet dersom hensikten er å treffe målgruppen "lite utdanning", fordi denne gruppen ofte er blant de lavtlønnede og dermed ikke nødvendigvis betaler så mye i skatt. Nå kan det legges til at det i Norge er litt annerledes enn i mange andre land, i og med at vi har minstelønnsordninger som gjør at de med lite utdanning har høyere lønn enn i mange andre land, i tillegg til at vi har flat skatt. Heller ikke lånebaserte ordninger ser ut til å være spesielt egnet gitt at målgruppen er personer med lite utdanning. Forsøk med slike ordninger eksempelvis i USA og Storbritannia viser at slike lån ofte blir misbrukt og det er problemer med tilbakebetaling. I Norge vil det være litt annerledes i og med at vi har Statens lånekasse for utdanning, som er langt mer gunstig enn private lån. Spørsmålet er likevel i hvilken grad denne gruppen er motivert til å ta opp lån for å skaffe seg mer opplæring. Mange typer av opplæring vil dessuten ikke kvalifisere for lån i Statens lånekasse for utdanning.

Individuelle læringskontoer er en relativt ny ordning som har vært utprøvd i flere land. Ordningen er finansiert i hovedsak fra det offentlige, men også med tilskudd fra arbeidsgiver og den enkelte selv. Slike ordninger krever et visst kontrollapparat, hvis ikke er det en fare for utilsiktede virkninger i form av bedrageri og uautoriserte uttak fra kontoene (noe en har sett i Storbritannia). I andre land hvor kontrollen har vært bedre, har en ikke opplevd de samme negative virkningene. En fordel med slike ordninger er at det er mulig å rette den mot visse målgrupper, for eksempel immigranter og arbeidstakere med lite utdanning. Det er også mulig å stille krav til tilbudssiden, samt hvilken type kompetanse det skal gis støtte til. For at disse ordningene skal fungere ser det ut til at myndigheter, partene i arbeidslivet og virksomhetene må bli enige om utformingen, noe som har vist seg vanskelig i noen land, for eksempel Nederland. Også ”tid” kan knyttes til slike kontoer, ved at ansatte kan bruke et visst antall timer pr år til opplæringsaktiviteter, og hvor de eventuelt kan akkumulere opp timer over et visst antall år.

Det kan også gis direkte støtte til voksne i form av subsidiering av direkte kostnader som skal dekke avgifter og materiell og indirekte kostnader for tapt arbeidsinntekt. Slike ordninger kan skreddersys for spesifikke målgrupper, for eksempel personer med lite utdanning. Fordelene med ordningen er at den reduserer alternativkostnaden ved å delta i kurser på full tid. Det finnes så langt ikke noen gode evalueringer av disse ordningene, men i Storbritannia forventes denne innført for alle voksne. Ved slike ordninger må det blant annet tas stilling til målgruppe og hvilke kostnader som skal dekkes og størrelsen på tilskuddene.

3.8 Drøfting og konklusjon

Arbeidstakernes kompetanse er avgjørende for fleksibilitet med hensyn til veksling mellom jobber og arbeidsoppgaver. Opplæring er derfor av betydning for den enkeltes muligheter i det interne og eksterne arbeidsmarkedet – og dermed også for arbeidstakerens så vel som virksomhetens omstillingsevne. For mange arbeidstakere kan kompetanse være avgjørende for om en arbeidstaker blir utstøtt fra arbeidslivet eller ikke. Dette kommer klart frem gjennom ferske analyser av jobb- og arbeidskraftstrømmer i Norge: Netto jobbvekst i både industri og i finansiell tjenesteyting har skjedd for jobber som krever middels eller lang utdanning, mens jobber som krever lite kompetanse har negativ nettovækst (Salvanes og Førre, 2003). Det er med andre ord en tendens til at bedrifter som vokser oppretter flest jobber for høyt utdannende, mens bedrifter som nedbemanner nedlegger flest jobber for dem med lite

utdanning. Selv om dette ikke nødvendigvis betyr at jobber med lave kvalifikasjonskrav forsvinner helt, skulle dette bety at arbeidstakere med lite utdanning er særlig utsatt ved omstillinger.

Implikasjoner for kompetansepolitikken

Gjennomgangen av tidligere forskning på opplæring for voksne gir et klart utgangspunkt for utforming av opplæringspolitikk med størst mulig treffsikkerhet. Det ser ut til å være noen sentrale og dels relaterte faktorer som bør tas i betraktning: målgrupper, målsettingen med ordningene og type opplæring det skal gis støtte til. En utfordring for det offentlige er faren for å finansiere opplæringsaktiviteter som uansett ville blitt gjennomført ("dødvektstap"). I så fall vil tilskudd fra det offentlige ikke bidra til prioritert opplæring, men bare være et generelt driftstilskudd til virksomheten. Dødvektstapet kan reduseres ved å ha en tydelig målgruppe for ordningen og en prioritert type kompetanseutvikling. Dette innebærer innretting mot områder hvor det er behov for opplæring, for grupper som i liten grad deltar i opplæring og en type opplæring som også gir gode resultater for arbeidstaker og samfunn.

Dersom opplæring overlates helt til aktørene selv, tyder forskningsresultatene på at dette kan resultere i en underinvestering i kompetanse for visse grupper. Det er også mye som tyder på at for utsatte grupper vil det i større grad enn for de høyt utdannede være staten som høster den økonomiske gevinsten av opplæring. Det kan derfor være hensiktsmessig at myndighetene gir visse incentiver til opplæring til utsatte grupper. Vår oppsummering tilsier at særlig utdanning og bransje er viktige dimensjoner å ta hensyn til, disse favner dessuten over flere av de andre dimensjonene. På bakgrunn av dette er det aktuelt å prøve ut eller innføre finansieringsordninger som er best mulig rettet inn mot de prioriterte målgruppene. Dette utelukker likevel ikke målrettede tiltak for andre grupper, myndighetene bør imidlertid avveie dette mot kostnadene ved et stort antall skreddersydde ordninger.

Ved utvikling, utprøving og eventuell innføring av finansieringsordninger for opplæring av voksne bør det også være en grundig vurdering av hva som er målsettingen med ordningene. På arbeidstakersiden kan vi anta at økt omstillingsevne og jobbsikkerhet i arbeidslivet er en viktig faktor. Det kan også være målsettinger på bedriftsnivå, som for eksempel bidra til bedrifters omstillingsevne og innovasjonsevne, noe som blant annet vil være en funksjon av de ansattes kompetansenivå.

Opplæring i mer generell kompetanse gjør arbeidslivet mer fleksibelt ved at arbeidstakere som får opplæring kan ta med seg denne kompetansen til neste arbeidsgiver, noe som reduserer avhengighetsforholdet til nåværende arbeidsgiver. Opplæring i mer generell kompetanse reduserer faren for utstøting fra arbeidslivet ved nedbemanning og omstilling og bidrar til økt jobbsikkerhet for den enkelte. Samtidig er det grunn til å anta at den opplæringen de med lite utdanning får av sin arbeidsgiver er mer bedriftsspesifikk sammenlignet med den opplæringen som de velutdannende får. Bedriftsspesifikk kompetanse kan styrke arbeidstakerens muligheter i det interne arbeidsmarkedet, men gjør vedkommende mer sårbar ved nedbemanninger sammenlignet med om vedkommende hadde fått opplæring i mer generell kompetanse. Et eventuelt mål om økt jobbsikkerhet vil derfor i mindre grad nås gjennom opplæring i bedriftsspesifikk kompetanse. Tilsvarende vil det også være om målet er økt omstillingsevne for virksomheten.

Avkastningen er størst for opplæring i generell kompetanse både for arbeidstaker og arbeidsgiver, dette forsterker behovet for opplæring i generell kompetanse ytterligere. Tidligere ble det antatt at arbeidsgiver ikke var interessert i å finansiere opplæring i generelle kompetanser fordi det var arbeidstakerne selv som beholdt hele gevinsten av slik opplæring og at det resulterte i høyere turnover. Nyere forskning viser at dette ikke er tilfelle: arbeidsgiver sitter igjen med en betydelig gevinst av opplæring i denne type kompetanse. Opplæring i denne type kompetanse ser heller ikke ut til å øke gjennomtrekken i vesentlig grad. Problemet er imidlertid at arbeidsgiver i større grad gir opplæring i generell kompetanse til ansatte på høyere nivå i virksomheten og de som har utdanning fra før.

Samtidig har nåværende arbeidsgiver langt bedre kjennskap til arbeidstakerens reelle kompetanse enn mulige fremtidige arbeidsgivere – så sant kompetansen ikke er opparbeidet gjennom en anerkjent opplæringsordning. Verdien for arbeidstakeren av generell og bransjerettet opplæring avhenger derfor av i hvilken grad opplæringen blir anerkjent og kompetansen verdsatt av fremtidige arbeidsgivere. Dokumentasjon av kompetansen vil dermed redusere arbeidstakerens avhengighet av nåværende jobb og nåværende arbeidsgiver, tilskuddsordninger vil dermed ha større effekt når opplæringen gir dokumenterbar kompetanse.

Det kan imidlertid være problematisk å bare gi støtte til opplæring i generell kompetanse for denne gruppen. Mange voksne arbeidstakere med lite utdanning er i utgangspunktet lite motivert for opplæring. De kan for eksempel ha dårlige erfaringer fra skoletiden og ha mistillit til egne evner til å gjennomføre opplæringen. Av den grunn ser det ut til at opplæring for de med lite utdanning bør ha et visst jobbrelatert eller bedriftsspesifikt innslag fordi dette øker motivasjonen. Hagen og Skule (2004) understreker at personer med lite utdanning er mer motiverte til å gjennomføre opplæring dersom denne har høy relevans i forhold til arbeidsoppgavene (det vil si mer bedriftsspesifikk kompetanse). Det kan derfor se ut til at opplæring av arbeidstakere med lite utdanning både bør ha innslag av bedriftsspesifikk og generell kompetanse. Dette kan samtidig stille større krav til tilbydersiden (jf. tidligere underveisrapporter, f.eks. Døving mfl., 2003).

Implikasjoner for finansieringsordninger

Gitt at målgruppen for opplæring er personer med lite utdanning, er neste spørsmål hvordan opplæringen skal finansieres. På kort sikt, slik som i prøveprosjektene igangsatt i regi av KUP, er skattebaserte ordninger ikke en aktuell metode. Slike ordninger kan imidlertid vurderes i bredere og mer langsiktig perspektiv. For privatpersoner er det også mulig med lånefinansierte ordninger, og da spesielt gjennom Statens lånekasse for utdanning. Lånebaserte ordninger synes ikke å være den beste løsningen for å stimulere til mer opplæring blant voksne som kanskje er lite motivert i utgangspunktet. Lånebaserte ordninger innebærer også at arbeidstakeren i større grad selv må oppsøke både opplæringstilbudet og finansieringskilden. Mest aktuelt for prøveprosjektene ser derfor ut til være tilskuddsordninger til privatpersoner eller helst til virksomheter.

I fjorårets evalueringsrapport gikk det fram at prosjektledere og samarbeidspartnere i KUP-prosjektene mente at eventuelle tilskudd til kompetanseutvikling bør rettes mot bedriftene, og i mindre grad til kompetansemeglere/tilbydere og mot den enkelte deltaker. Denne vurderingen peker på det samme som tidligere forskning, og vi tror det er mest egnet å gi tilskudd direkte til arbeidsgiversiden. Forskningen viser at personer med lite utdanning trenger ekstra støtte, for eksempel fra arbeidsgiver, til å gjennomføre opplæring. Gjennom å gi tilskuddene til arbeidsgiver, kan vi derfor anta at arbeidsgiver føler større ansvar for opplæringen og gir sine ansatte den støtten de trenger.

Incentiver overfor arbeidsgiversiden kan også gi mer målrettet opplæring i kompetanse som både er relevant for arbeidsgiver og arbeidstaker. Faren ved å gi støtte til arbeidsgiversiden er at opplæringen lett blir for bedriftsspesifikk, men dette kan unngås dersom kriteriene for hvilken type kompetanse det skal gis støtte til er tydelig. Dersom eventuelle tilskudd går via virksomhetene vil deres kjøpekraft i kompetansemarkedet øke, noe som vil gi kompetansemeglerne og tilbyderne et sterkere kommersielt motiv for å betjene dette markedet. Stor etterspørsel etter opplæring, kan føre til en vekst på tilbudssiden uten at det nødvendigvis tilbys opplæringstjenester av god kvalitet. Betydelig tilskudd kan gjøre opplæringen svært billig og dermed føre til at etterspørselsiden blir mindre kritisk til hvilken opplæring de velger. Dette reiser spørsmålet om hvordan en skal sikre kvaliteten på den opplæringen som blir tilbudt.

En annen ulempe er at når opplæringen blir billigere kan den få mer et preg av å være konsum enn investering (et hyggelig avbrekk fra jobben snarere enn en investering det er behov for). Dette taler for at det bør være en egenandel knyttet til opplæring, fra arbeidsgiver, fra arbeidstaker eller fra begge sider. Med unntak for eventuell fritid som går med til opplæringen betaler norske arbeidstakere i liten grad opplæringen selv. Dersom arbeidstakere som i utgangspunktet er lite motivert til opplæring skal motiveres til å delta, bør ikke arbeidstakerens egenandel være for stor. Bruk av fritid vil generelt oppleves som en mindre hindring enn om deltakeren må betale et kontant beløp – dette kan skyldes liten alternativkostnad (verdien av alternativ anvendelse), det kan skyldes at bruk av fritid ikke belaster deltakerens likviditet og det kan skyldes at det rent subjektivt oppleves tyngre å gi fra seg penger enn å gi fra seg fritid.

Prøveprosjekter for finansieringsordninger

Selv om det finnes en betydelig forskningslitteratur om opplæringsaktiviteter samt en del kunnskap om gevinster av opplæring, har vi mindre spesifikk, empirisk kunnskap om hensiktsmessig utforming av finansieringsordninger. Norske myndigheter kan trekke på anbefalinger og vurderinger fra OECD samt en del erfaringer fra andre land, imidlertid finnes det få gode evalueringsstudier. Slike prøveprosjekter, som igangsatt av KUP, gjør det mulig å frembringe noe av den empirien vi mangler. Videre innebærer prøveprosjekter i liten skala prøving og feiling uten store utgifter og utilsiktede negative konsekvenser. For eksempel taler erfaringene med læringskontoer i Storbritannia for at finansieringsordninger bør være

gjennomtenkt og velprøvde før de innføres generelt. Det kan også tenkes at erfaringer og forskning fra andre land ikke uten videre kan overføres til norske forhold. Forsøk i liten skala gjør det mulig å undersøke konsekvenser av flere aspekter ved ordningene før de eventuelt innføres, blant annet kan en justere målgruppe, egenandel og type opplæring. Aktuelle spørsmål kan være: Hvilke former for egenandeler virker best? Er det mest hensiktsmessig med finansiering direkte til arbeidstakerne eller gjennom bedriftene? Har det noen betydning om opplæringen foregår på arbeidsplassen eller utenfor bedriften? Prøveprosjektene bør bidra til å besvare slike spørsmål.

Vårt hovedinntrykk er at formål, rammer og kriterier for forsøkene med finansieringsordninger samsvarer godt med de anbefalingene vi ovenfor har avledet av forskningslitteraturen på området. Dette gjelder blant annet målgruppe, prioritert kompetansetype, krav til egenandel og krav til at opplæringen skal gi dokumenterbar kompetanse. Målgruppen er klart definert med unntak av at det i tillegg til arbeidstakere med liten utdanning åpnes for ”arbeidstakere som ønsker å styrke sin omstillingsevne”. Selv om personer med lite utdanning (ikke fullført videregående skole) på bakgrunn av forskningen peker seg ut som en målgruppe, kan andre grupper (som kanskje har vært viet mindre oppmerksomhet av forskerne) ha større behov for målrettede tiltak. Innvandrere og flyktninger med lite språkkunnskaper, arbeidstakere med lese- og skrivevansker, eldre arbeidstakere med lite utdanning og lavt utdannede i mindre bedrifter er særlig aktuelt. Ordninger (eller forsøk med slike) for smalere definerte grupper kan derfor vurderes dersom disse ikke fanges opp av andre offentlige tiltak.

Forsøkene har for øvrig den begrensningen at de er frivillige, innenfor KUP er det lite aktuelt å gjennomføre forsøk med skattebaserte ordninger og andre forsøk i større skala. Selv om forsøkene i regi av KUP ventelig vil bidra til kunnskapsgrunnlaget for eventuelle nasjonale ordninger, vil de ikke kunne dekke hele bredden av aktuelle finansieringsordninger. Ved utforming av nasjonal politikk på området, kan det være nødvendig å se utover det spekteret av ordninger som det er mulig å prøve ut innenfor rammen av KUP.

KUP har så langt gjennomført en søknadsrunde for prøveprosjekter, det er imidlertid for tidlig å si noe om hvordan disse fungerer. Relativt få og til dels små prosjekter ble tildelt støtte sommeren 2005, det er derfor lite å hente på en systematisk kvantitativ analyse av prosjektporteføljen. Vårt hovedinntrykk (ut fra det vi kan lese av søknadene) er likevel at

prosjektene som oppnådde støtte gjelder målgrupper forskningen har pekt på: personer med lite utdanning, bransjer (i privat sektor) med lite opplæringsaktivitet og det inngår både bransjerettet og generell opplæring. På samme måte er inntrykket at avslagene er begrunnet med at målgruppen ikke er relevant. På grunnlag av de prosjektene som har blitt tildelt støtte så langt ser det ut til at iverksettingen er i samsvar med intensjonene.

4. KOMPETANSEUTVIKLINGSPROGRAMMETS SPREDNINGSSTRATEGI ETTER TRE ÅR

4.1 Innledning

KUP hadde en innledende fase der svært forskjellige prosjekter - med utgangspunkt i arbeidsplassen som læringsarena - fikk lov til å prøve seg. Etter at KUP-prosjekter hadde fått støtte gjennom utdelinger i tre år, vedtok programstyret høsten 2002 en strategi med større vekt på å spre resultater som allerede var utviklet eller i ferd med å komme til syne. Denne spredningsstrategien omfatter følgende virkemidler:

- a) søknadsrunder om midler til egne spredningsprosjekter
- b) oppbygging av en søkbar prosjektdatabase på nettstedet til Vox
- c) samlinger og konferanser for erfaringsutveksling og dannelse av nettverk mellom prosjektene
- d) kortfattede resultatopptak på nettet
- e) medieomtale, nyhetsbrev og skriftserie

Det er tildelinger av midler til særskilte spredningsprosjekter som har vært bærebjelken i programmets spredningsstrategi. I alt er det bevilget omlag 39 millioner kroner til spesifikke spredningsprosjekter.

I tillegg fastsetter programstyret årlig et visst beløp til spredningstiltak som programmets sekretariat, lagt til Vox, iverksetter. Virkemidlene b) til e) ovenfor administreres alle av programsekretariatet. Siden 2002 er det bevilget vel 1,6 millioner kroner til samlinger, konferanser og nettverksmøter i den hensikt å iverksette spredningstiltakene som programsekretariatet har ansvar for. Da er sekretariatets lønnsmidler holdt utenfor.

I denne underveisevalueringen vil vi hovedsakelig se på virkninger av bevilgningene til spredningsprosjekter som startet for tre år siden. I rapporten foretar vi dessuten en innledende analyse av spredningstiltakene gjennomført av KUP-sekretariatet. Vi ser for oss at denne analysen vil bli videreført i evalueringsarbeidet neste år.

Tilbakeblikk på tidligere evalueringsrapporter

Vi har gjennom årlige evalueringsrapporter sett nærmere på enkeltprosjekter og på noen overgripende spredningsprosjekter som favner om ferdigstilte prosjekter. 18 caseprosjekter ble omtalt i underveisevalueringen i 2003. Fire nye caseprosjekter som alle ble igangsatt for å spre resultater fra enkeltprosjekter, ble analysert i evalueringsrapporten fra 2004. I fjorårets rapport så vi samtidig på 31 mer enkeltstående spredningsprosjekter med oppstart i 2003. Ettersom noen av spredningsprosjektene inngikk blant de 18 case-prosjektene som vi allerede omtalte i evalueringsrapporten fra 2003, summerer antall evaluerte prosjekter seg til 51.

Opplagg og metode for årets evaluering

Vi benytter generelt casestudier for å skaffe oss bedre innblikk i bredden av forhold som påvirker programmets mulighet til å oppnå overordnede mål. Dermed får vi bedre innsikt i lokale behov som ligger bak prosjektene; prosjektmål og målgrupper, arbeidsmetoder, løsninger og problemer under prosjektgjennomføringen. Til underveisrapporten i 2005 har vi hentet inn oppdatert materiale om hvordan de fire caseprosjektene har forløpt det siste året. Materialet er i hovedsak prosjektrapporteringer og annet materiale produsert av prosjektpartnerne.

Som forberedelse til årets evalueringsrapport har vi gjennomført tre typer intervjuer.

- 1) Vi har videreført analysen av de fire spredningsprosjekter som startet i 2002 og 2003 ved å intervju 44 sluttbrukere i disse case-prosjektene.
- 2) Vi har intervjuet et utvalg på 15 koordinatorene fra i alt 31 spredningsprosjekter med oppstart i 2003. Vi forsøkte å trekke et utvalg som sikret spredning med hensyn på bl.a. koordinatorenes organisatoriske tilhørighet, prosjektenes målgrupper, fokus for prosjektene og geografi.
- 3) Vi har intervjuet et utvalg deltakere som har stått sentralt i spredningsarbeidet, såkalte "spredningsaktører". Disse ble identifisert av koordinatorene i de 15 prosjektene nevnt ovenfor. Vi intervjuet to spredningsaktører i ti av disse prosjektene.

Antall intervjuer som ligger til grunn for årets rapport summerer seg derfor til 79. Alle intervjuene ble gjennomført over telefon og var halvstrukturerte. I samtlige intervjuer tok vi opp følgende problemstillinger:

- spredningsinnhold

- spredningsaktører
- spredningsmekanismer
- hindringer i spredningsarbeidet
- partnerskap
- nytten av prosjektene
- ekstern drahjelp

Til de samme 79 intervjuobjektene stilte vi dessuten konkrete spørsmål knyttet til ulike spredningstiltak som har blitt gjennomført av programsekretariatet. Disse tiltakene skal støtte opp om det arbeidet som foregår i spredningsprosjektene, men fungerer som supplerende tiltak ved siden av selve prosjektarbeidet. For å fange opp dette, stilte vi blant annet spørsmål om hvor kjent programmets prosjektdatabase er og hvordan programsekretariatets spredningskonferanser fungerer.

De tre viktigste problemstillingene i foreliggende underveisevaluering er:

- hvilke aktører er sentrale i spredningsarbeidet,
- hvilke premisser dominerer (impulser fra tilbydere, etterspørrere, fruktbart møte mellom de to?)
- hvordan forankres spredningsarbeidet med tanke på at prosjektet skal ha (lang)varige virkninger (permanent tilbud, integrering i pågående utdanningstilbud?)

Samlet sett er vi da nærmere et svar på spørsmålet om spredningsprosjektene faktisk innfrir målsettingene formulert i søknadsutlysningen i 2003. I utlysningsteksten ble det invitert til å sende inn søknader om prosjekter som:

- kobler eksisterende KUP-prosjekter med relevante og gode spredningsaktører på en måte som sikrer varig virkning på etter- og videreutdanningsmarkedet
- tar i bruk gode metoder og modeller for læring på arbeidsplassen i etablerte opplæringsmiljøer og i arbeidslivet

Oppbygning av kapitlet

Kapitlet er i hovedsak bygget opp i samsvar med framdriften i evalueringsarbeidet. Først bringer vi en oppdatert analyse av de fire caseprosjektene som omfattet flere enkeltvise spredningsprosjekter. Denne analysen bygger blant annet på de kvalitative resultater fra intervjuene med sluttbrukere fra disse prosjektene. Deretter presenteres kvantitative funn fra de samme intervjuene. I neste del analyseres kvantitative og kvalitative funn fra intervjuene med koordinatorene i 15 utvalgte spredningsprosjekter som ikke inngår i de fire caseprosjektene. Disse prosjektkoordinatorene ble bedt om å oppgi sentrale spredningsaktører i sitt prosjekt. Et eget delkapittel er derfor viet analysen av intervjuene med sprednings-

aktørene. Deretter foretar vi en samlet analyse av intervjuene med alle tre respondentgruppene (sluttbrukere, prosjektkoordinatører og spredningsaktører). Hensikten er å sammenlikne kvantitative funn fra alle intervjuene. Etter å ha evaluert KUPs spredningsprosjekter, tar vi dernest for oss den andre pilaren i programmet spredningsstrategi: spredningstiltakene iverksatt av programsekretariatet. Avslutningsvis trekkes noen konklusjoner om status for KUPs spredningsstrategi etter at spredningsprosjekter og spredningstiltak har virket i tre år.

4.2 Oppdatert analyse av caseprosjekter

Innledning

I evalueringsrapportene fra 2002 og 2003 gjenga vi resultater fra case-studier av de ordinære prosjektene. I 2004 påbegynte vi altså case-studier av fire spredningsprosjekter som startet i 2002 og 2003. I årets rapport viderefører vi case-studier av disse fire spredningsprosjektene. To av dem utgår fra bransjenivået, de to andre er forankret i kompetanseutvikling på fylkesplan. I utgangspunktet ønsket vi å intervju ti sluttbrukere fra hvert prosjekt, men fra det ene klarte vi bare å komme i kontakt med sju. I et annet caseprosjekt var opplæringen gjennomgående av så kort varighet, at vi fant det nødvendig å intervju hele 17 sluttbrukere. Til sammen intervjuet vi dermed 44 sluttbrukere.

I dette delkapitlet presenterer vi hovedsakelig kvalitative resultater fra intervjuene. Dette gjøres for å utdype det skriftlige materiale om prosjektenes utvikling det siste året. Vi starter med å drøfte de to bransjevise prosjektene, som vel å merke favner bredt, idet de har foregått i prosessindustrien og i el- og it-industrien. Omtalen av hvert caseprosjekt munner ut i en oppsummering rundt de tre hovedproblemstillingene i årets evaluering: sentrale aktører i spredningsarbeidet, dominerende premisser i spredningsfasen og forankring av prosjektene med tanke på (lang)varige virkninger. Til slutt i dette delkapitlet konkluderer vi med utgangspunkt i alle fire caseprosjekter.

”NETTVERKSBYGGING MELLOM PROSESSPROSJEKTER I KUP”

Rekapitulering av prosjektet

Spredningsprosjektet samordnet av PILskolen ble igangsatt i 2003. PILskolen er i utgangspunktet en bransjeskole for medlemsbedriftene i Prosessindustriens Landsforening (PIL). Den tilbyr opplæring for alle kategorier ansatte. KUP-prosjektet gikk ut på å lage en

nettportal der alle de tretti KUP-prosjektene som har foregått i prosessindustrien, ble gjort allment tilgjengelig. Dette betyr at ulike former for opplæring utviklet med KUP-midler kan formidles til brukere som besøker nettportalen.

I fjorårets evalueringsrapport konstaterte vi at PIL-skolen på en effektiv måte har bygget videre på nettverkene i en velorganisert bransje. Både utviklingen av opplæringstilbud og spredningen av dem gjennom prosjektet ”Nettverksbygging mellom prosessprosjekter i KUP”, har mobilisert mange aktører i PIL-systemet. Dette har vi også fått demonstrert under årets intervjuer med deltakere i opplæringsaktiviteter støttet av KUP. Vi har tidligere beskrevet hvor systematisk PILskolen dekker ansatte med ulik utdanningsbakgrunn. Skolens nettsider inneholder tilbud for lærlinger og praksiskandidater (§ 20-ordningen), samt utdanning på fagskole- og høyskolenivå.

I år har vi intervjuet deltakere i opplæring relatert til spredning mellom to bransjer innenfor prosessindustrien som helhet. Intervjuene omfattet ti fagoperatører under videreutdanning i fem bedrifter fra papir- og aluminiumsindustrien, samt den opplæringsansvarlige i bedriftene. Utdanningen som tilbys i disse bedriftene kan gi studiepoeng på høyskolenivå. Denne form for bransjevis spredning var ett av tiltakene i PILs prosjekt. En idé som lå bak prosjektet var at enkeltbransjer innenfor prosessindustrien som helhet er så teknologisk like at opplæring kan spres på en gunstig måte. Blant annet kan prosessløp simuleres på samme vis i treforedlings- som i aluminiumsbedrifter. Det var nettopp erfaringsoverføring fra treforedlings- til aluminiumsbransjen som var en av bærebjelkene i PILs spredningsprosjekt.

Vi skal på de neste sidene oppsummere sentrale kjennetegn ved prosessindustriens arbeid med å spre resultater fra KUP-prosjekter.

Resultatspredning i prosessindustrien

Antall deltakere i opplæringstilbud som finnes på PILskolens nettportal økte fra 3000 i 2003 til 4400 året etter. Vi rapporterte i fjorårets underveisrapport at PILskolens nettsted ikke primært er tenkt som verktøy for enkeltpersoner. Våre intervjuer i år bekrefter at få ansatte på egenhånd søker informasjon om studietilbud på nettstedet. Etter- og videreutdanning med støtte fra PIL-skolen blir hovedsakelig organisert via opplæringsansvarlige i medlemsbedriftene.

En gjennomgående kommentar fra de første fagoperatører i treforedlingsindustrien som tok videreutdanning i regi av KUP, var at nytten av den nettbaserte opplæring levert fra PIL-skolen økte etter hvert. De første kull kunne velge mellom å laste pensum ned fra nettet eller å få alt i papirformat. Særlig som følge av at tilbudet var under utvikling, valgte de fleste å benytte det papirbaserte opplæringsmateriellet.

Bedriftenes tilrettelegging av opplæringstiltakene

Våre intervjuer med fagoperatører fra aluminiums- og treforedlingsindustrien tyder på at disse er svært fornøyde med bedriftenes tilrettelegging, særlig viktig synes å være bedriftens egne tiltak for å støtte opp om kursdeltakerne. Selv om det meste av opplæringen er basert på selvstudier, arrangeres det ukentlig klasseromsundervisning. I mange tilfeller er det innleide forelesere fra høyskoler eller videregående skoler som står for undervisningen. I tillegg stiller noen bedrifter støttelærere til disposisjon for ansatte under videreutdanning. Dette kan for eksempel være ingeniører som veileder i matematikk eller kjemi under oppgaveløsning i løpet av den teoretiske del av opplæringen.

Etter at teoridelen er fullført, starter den mer praktiske delen knyttet til arbeidsprosessen i den enkelte bedrift. Denne innføringen gis også av andre ansatte. Kontaktpersonen for denne delen av opplæringen har ofte vært med på den lokale tilpasning av PILskolens grunnopplegg. I denne perioden skriver fagoperatørene en prosjektoppgave med utgangspunkt i egen bedrift. Våre intervjuobjekter kommenterte at teoridelen var spesielt vanskelig for dem som hadde vært noen år borte fra skolebenken. Ved oppstarten i aluminiumsbedriftene ble det kommentert at kjemipensumet var det samme som i papirbedriftene. Det ble imidlertid presisert at teoridelen etter hvert ville bli mer relatert til aluminiumsindustrien, men undervisningen ville fortsatt kretse rundt prosessteori.

Det forholdsvis krevende utdanningsopplegget medfører at utvelgelsen av fagoperatører skjer ut fra de ansattes interesse og motivasjon, samt ut fra tidligere opplæring. Mange av deltakerne hadde blitt direkte oppfordret til å søke av sine overordnede.

Samarbeid med universiteter og høyskoler for kompetanseheving av alle ansatte

PIL-skolen har tilrettelagt for at fagoperatører kan ta tilleggseksamen på universitets- og høyskolenivå (U&H). Tilbudet gjelder både ansatte i aluminiums- og i treforedlingsindustrien. Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) tilbyr opplæring i prosessmetallurgi (i samarbeid med Hydro og Elkem), mens både HiST og Høgskolen i Telemark (HiT) tilbyr opplæring i papirteknologi (i samarbeid med Norske Skog). HiST bruker samme utdanningsopplegg også i den ordinære ingeniørutdanningen og oppnår dermed gjenbruk av enkelte opplæringsmoduler.

Fagoperatørene kan ta tilleggseksamen ved høyskolen og dermed oppnå studiepoeng. Dette gjelder bare for enkelte kursmoduler, og deltakerne vi intervjuet synes at opplæringen gir for lite uttelling i form av studiepoeng. Bortsett fra en eller to fagoperatører nøyer de aller fleste seg derfor med det kursbeviset de tildeles av PILskolen.

HiST og HiT er også involvert når fagoperatører i treforedlingsbedrifter tilbys kurs fram til eksamen som kjemiingeniør med spesialisering i treforedlingsteknologi. I så fall må fagoperatørene gå gjennom et fullstendig utdanningsløp, ettersom det ikke er tilrettelagt for nedkorting basert på realkompetanse.

Ved en av aluminiumsbedriftene der vi foretok telefonintervjuer, tilbys ingeniører videreutdanning som etter bestått høyskoleeksamen gir 120 studiepoeng. Ved samme bedrift har fagoperatører blitt tilbudt teknisk fagskole på kveldstid siden 1987, mens samarbeidet med høyskoler i regi av PILskolen altså er av nyere dato. For ansatte med eksamen fra U&H er det mest vanlig å tilby ulike former for lederopplæring.

Vi ser altså at mange av bedriftene driver systematisk videreutdanning av ansatte på alle nivåer ved å trekke veksler på opplæring tilbudt av regionale kompetansesentra, tekniske fagskoler og høyskolemiljøer. Høyskolene drar også fordeler av dette ved at noen av dem, for eksempel HiST, har blitt en viktig støttespiller for PILskolen. De samme utfordringer med hensyn på nedkorting av studietid ut fra realkompetanse er tilstede for disse utdanningsoppleggene, som i norsk høyere utdanning forøvrig. I en årsgammel kartlegging av realkompetansereformen rapporteres det at universiteters og høyskolars egenutviklede retningslinjer for realkompetansevurdering ikke sier noe om avkorting. Lærestedenes

begrunnelse var at få hadde søkt om å få avkortet sitt studieløp og ingen søknader var blitt innvilget (Helland og Oppheim, 2004).

Nye arbeidsoppgaver etter fullendt videreutdanning?

Vi kommenterte foran at utdanningsopplegget for fagoperatører kunne være så teoretisk krevende at det måtte høy motivasjon til for å stå løpet ut. Hva er det så som motiverer fagoperatører til å ta videreutdanning? Uttellingen i form av studiepoeng er altså ikke særlig forlokkende. Det framgikk av intervjuene at stemningen på bedriftene rundt rekrutteringen til kursene var at videreutdanning er noe som alle må igjennom, og at det var like godt å kaste seg ut i det, først som sist. Av mer konkrete motivasjonsfaktorer kom det fram at det i enkelte bedrifter ble diskutert om de videreutdannede skulle få nye arbeidsoppgaver etter fullført utdanning.

I en bedrift var det aktuelt at opplæringen skulle få betydning for ”rolletillegg” som er knyttet opp til det lokale lønssystemet. Den lønsmessige motivasjonen stod imidlertid ikke i forgrunnen hos fagoperatørene. Etter fullført utdanning anses de som en ekstra ressurs, og dette gjør dem i stand til å utføre arbeidsoppgavene mer selvstendig. I bedrifter med teamorganisering kan de dessuten gå inn og utføre flere arbeidsoppgaver enn tidligere.

Intervjuene tyder på at det som driver prosessbedriftene til å satse på videreutdanning er langsiktig kompetanseoppbygging. Bedriftenes systematiske satsing på etter- og videreutdanning for ansatte på alle nivåer falt i liten grad sammen med innføring av ny teknologi. Sammenliknet med annen industri har bedrifter hvor arbeidsforløpet styres av kjemiske prosesser, mindre frihetsrom til å gi ansatte helt nye roller i produksjonen etter endt videreutdanning.

Finansiering av videreutdanning i fem prosessbedrifter

Våre intervjuer gir et visst grunnlag for å rapportere om hvilke ordninger for finansiering av videreutdanning som benyttes i prosessindustrien. Siden intervjuene begrenset seg til fem bedrifter tilhørende to konserner, er det innholdet i finansieringsordningene heller enn deres utbredelse vi kan belyse.

Nesten alle vi intervjuet var skiftarbeidere som en gang i uken fikk klasseromsundervisning om ettermiddagen. I den praktiske delen av undervisningsopplegget foregår mye av

opplæringen i løpet av ordinær arbeidstid. Felles for alle fagoperatører under videreutdanning var at arbeidsgiver betaler alt læremateriell og at de ikke trekkes i lønn når undervisningen foregår samtidig med deres arbeidsskift. De får ikke betaling for overtid når undervisningen foregår i fritiden; ei heller får de lønn for den tid som tilbringes på helgesamlinger.

I forhold til utprøvingen av forskjellige finansieringsordninger som startet inneværende år i regi av KUP, ser vi altså i de fem prosessbedriftene at ansatte bare investerer i form av avstått fritid og ikke fra egen lommebok, verken til læremidler eller for å dekke tapt arbeidstid.

Hovedtrekk ved spredningsarbeidet i prosessindustrien

Oppsummert preges spredningsarbeidet i prosessindustrien av at:

- det er aktører innenfor bransjen som driver fram spredningsarbeidet, nærmere bestemt PILskolen i samarbeid med opplæringsansvarlige i de involverte bedriftene. Høyskoler er viktige leverandører av skreddersydde utdanningsopplegg. De styrker selv sitt etter- og videreutdanningstilbud gjennom samarbeidet med PILskolen, men de aktuelle høyskolene ligger ikke i forkant når det gjelder å nedkorte studietid for kandidater med mye realkompetanse.
- premisser fra virksomhetene, avstemt med konsern- og bransjehensyn og delvis synspunkter fra tillitsvalgte, ligger til grunn for spredningsarbeidet
- spredningen har kunnet støtte seg til opplæringsplaner som omfatter hjelpearbeidere, fagoperatører, fagskoleutdannede, samt ingeniører og andre med høyere utdanning. Bedriftenes systematiske opplæring og deres vilje til å finansiere etterutdanning av alle kategorier ansatte, tyder på at KUP-midlene vil bli fulgt opp med andre opplæringstiltak.

”Lærende organisasjoner i elektrobransjen”

Rekapitulering av prosjektet

ELBUS ble stiftet i 1992 av partene i elektrobransjen, det vil si EL&IT forbundet og Norges Elektroentreprenørforbund (NELFO). Hver av dem eier halvparten av stiftelsen ELBUS som arbeider for å utvikle etter- og videreutdanningstilbud i bransjen på landsbasis. Tilbudene tilrettelegges gjennom samarbeid med EL&IT Forbundet og NELFO på lokalt nivå. ELBUS-kontoret ble nedlagt ved slutten av 2004, men stiftelsen skal bestå.

I fjor konkluderte vi omtalen av ELBUS med at spredningsprosjektet så langt har videreført og utdypet aktiviteter påbegynt i fem andre KUP-prosjekter som har løpt innenfor

elektrobransjen. Vi skrev også at ettersom en partssammensatt organisasjon har vært primus motor i alle prosjektfasene, vil mye av spredningspotensialet ligge i å mobilisere bredt innad i moderorganisasjonene. Vi vurderte det dessuten slik at selv om spredning utenfor egen bransje ikke er det primære formål med spredningsprosjektet, er det potensial for dette.

Vi har i år foretatt intervjuer i to bedrifter som opprinnelig var med i prosjektet ”Arbeidsplassen som kvalifisert læringsarena”. Dette videreføres i spredningsprosjektet ”Lærende organisasjoner i elektrobransjen” som startet i 2003. Spredningsprosjektet tar opp formidling av læringsmetodikk i arbeidslivet, ulike læringsverktøy og formidler dessuten et verktøy for realkompetansevurdering.

Basert på informasjon fra ti telefonintervjuer og sett i sammenheng med vår rapportering fra ELBUS-prosjektet i fjorårets rapport, har vi kommet fram til fem kjennetegn ved spredningsarbeidet. Disse kjennetegnene antyder dessuten noen framtidige utfordringer.

Integrering av KUP-prosjektet i partsamarbeid om opplæring

Vi intervjuet en tillitsvalgt i EL&IT forbundet på fylkesplan som hadde tatt initiativ til å gjennomføre en form for mappevurdering av de ansatte i bedriften der han arbeider. Konseptet bygger på mappevurdering av lærlinger og ble anvendt på flere grupper arbeidstakere. Formålet var å få til en kartlegging av hvordan ansatte kan lære av ”sidemannen”. I intervjuene framkom det at opplæringsaktivitetene på foretaksnivå ofte er forankret i egne opplæringsplaner. Det synes derfor å være sammenheng mellom formalisering av partsamarbeid om opplæring og finansiering av dette på bransjenivå, og – på den annen side – foretakenes evne til å systematisere opplæring i form av egne planer.

I en annen bedrift hadde ELBUS tidligere vært inne ved å støtte opplæring innenfor rammen av Hovedavtalens Fellestiltak for Bedriftsutvikling. Dette faller selvsagt naturlig i og med at ELBUS opprinnelig ble nedsatt av arbeidslivets parter på bransjenivå. ELBUS' forankring i samarbeidet mellom arbeidslivets parter gjør at prosjektene som har vært gjennomført innenfor KUP, ofte har tatt utgangspunkt i avtaleverket, blant annet fellestiltakene for bedriftsutvikling. Dette skjedde for eksempel gjennom prosjektet EBU (1997-2002), med deltakelse fra en av bedriftene der vi foretok intervjuer. Denne koblingen mellom opplæring, organisasjonsutvikling og det tariffmessige avtaleverket har vi sjelden fanget opp i KUP-prosjektene. Elektrobransjens forsøk på å se opplæring og organisasjonsutvikling i

sammenheng kan føre fram til opplæringstiltak hvor den enkeltes læringsutbytte under organisatorisk omstilling blir tydeliggjort. I så fall kan ELBUS bidra med nyttig innsikt for de mange KUP-prosjektene som tar opp organisatorisk læring og omstilling.

Spredning via et europeisk samarbeidsprosjekt

Det nettbaserte verktøyet ”Accumulated Knowledge and Skills”, utviklet med ELBUS som koordinator, ble vinteren 2004 tildelt en pris som ett av de tre beste prosjektene i EU-programmet Leonardo da Vinci. Det var spesielt den brukervennlige programvaren som fikk juryen til å velge ut AKS blant 32 prosjekter, som var silt ut fra en opprinnelig liste med 150 forslag til priskandidater. Prosjektet AKS springer ut av Kompetansereformens støtte til eksperimentering med ulike former for realkompetansevurdering. Det ferdige produktet består av et nettbasert verktøy for kompetansekartlegging, et skjema for refleksjon omkring styrke- og svakhetspunkter ved egen kompetanse, samt en standardisert CV med plass til å beskrive egne sosiale ferdigheter. Kompetanseverktøyet vil understøtte vurderinger av hvilken kompetanse arbeidssøkere har når de søker stillinger i elektrobransjen i andre bedrifter, og eventuelt i andre europeiske land.

Vi foretok intervjuer i en av to norske pilotbedrifter hvor AKS-metoden ble utprøvd. I alt 100 ansatte fikk sin realkompetanse kartlagt som ledd i utarbeidingen av en opplæringsplan. Forut for denne utprøvingen hadde den aktuelle bedriften benyttet seg av ELBUS’ opplæring i prosjektledelse for å skolere en rekke nyansatte. Dessuten hadde den deltatt i et organisasjonsutviklingsprosjekt i regi av Hovedavtalens Fellestiltak Bedriftsutvikling.

Arbeidstakeres møte med et tradisjonelt universitets- og høyskolesystem

Ved en av bedriftene der vi foretok intervjuer kom det fram at deltakerne på kurs i prosjektledelse ikke benyttet muligheten til å ta eksterne eksamener som ville gitt vektall (studiepoeng). En av de intervjuede fortalte:

”.....prosjektlederkurs fikk høyskolestatus samme året som vi tok det. For å få vektall fra høyskolen, måtte vi ikke bare avlegge offentlig eksamen, men ta deler av pensumet opp igjen i form av brevkurs. Ingen fra min bedrift ønsket det”.

En annen arbeidstaker fra samme bedrift kommenterte at hvis de ansatte skulle ha tatt en vekttallsgivende eksamen, burde flere kollegaer gått sammen om det.

Disse erfaringene tyder på at universitets- og høyskolesystemet - i hvert fall på det tidspunkt da disse kursene startet - hadde et etterslep i forhold til opplæringsaktivitetene i KUP.

Dessuten kan bedriftene selv tilrettelegge opplæring ved å organisere den mer kollektivt, for eksempel ved at kollegaer er veiledere for grupper av arbeidstakere som sikter mot offentlig eksamen.

En permanent rådgivningsfunksjon?

ELBUS har drevet kursutvikling og rådgivning innenfor feltene kompetanseutvikling, FoU og organisasjonsutvikling både overfor bedrifter og ansatte i bransjen. Ved en av de intervjuede bedriftene hadde ELBUS ytt gratis veiledning i kompetanseutvikling i forbindelse med at sekretariatsmedlemmer kom for å avholde et kurs. Dette var opptakten til en serie kurs som på sikt skal omfatte alle ansatte. Tillitsvalgte og ansvarlige for personalopplæring ved bedriften understreket nytten av å ha en permanent og kompetent instans som er i stand til å gi råd underveis.

Videreføring av en struktur som støtter opplæringsarbeidet i elektroindustrien

Denne problemstillingen er bredere enn spørsmålet om en rådgivningsfunksjon for elektrobransjen. Trass i nedleggelsen av ELBUS-kontoret skal altså stiftelsen ELBUS leve videre og styret for stiftelsen opprettholdes, men aktivitetene og de enkelte tiltak som settes i verk skal i framtiden skje fra EL&IT Forbundet og NELFO. Bakgrunnen for denne endringen av ELBUS er tariffoppgjøret i 2004. I bilag 1 til Landsoverenskomsten for elektrofagene fastlegges en ny driftsmodell for ELBUS med sikte på bruk av midler i henhold til bedriftenes enkeltbehov og stiftelsens gjeldende krav, målsetting og visjon. Dette betyr at det ikke lenger vil finnes en egen administrasjon for stiftelsen og at midlene som tilføres ELBUS skal deles mellom eierorganisasjonene. I tariffavtalen er det bestemmelser om at bedriftene skal betale inn en avgift som tilfaller ELBUS. Avgiften utgjør 0,35 prosent av lønnsmassen blant de virksomhetene som omfattes av overenskomsten.

Det er for tidlig å trekke konklusjoner om hvilke konsekvenser avviklingen av ELBUS-kontoret vil få for videreføringen av bransjens opplæringsarbeid. På den ene siden er det klart at KUP-prosjektene, samt Leonardo-prosjektet, formelt sett er avsluttet og at disse enten har

satt i gang - eller forsterket - opplæringsprosesser i de involverte virksomhetene. På den andre siden har vi få indikasjoner på at virksomhetenes engasjement i ELBUS har fått en bredde og styrke som tilsier at ELBUS-kontorets arbeid nå er overflødiggjort. Vi har konkret fanget opp at mobiliseringen av NELFOs regionalkontorer i spredningsarbeidet synes å være noe uavklart i forbindelse med nedleggelsen av ELBUS-kontoret. Det forhold at miljøer som har vært sentrale i ELBUS' spredningsarbeid våren 2005 stod bak flere søknader til KUP om midler til å eksperimentere med modeller for finansiering av opplæring, tyder imidlertid på at noen av spredningsaktørene fortsatt er aktive.

Når Landsoverenskomsten for elektrofagene fra 2004 inneholder en bestemmelse om hvordan bransjens opplæringsarbeid skal finansieres, føyer elektrobransjen seg inn i rekken av tariffområder, ved siden av Norsk Grafisk Forbund og Forbundet for Ledelse og Teknisk, hvor det finnes et fond for utdanning av ansatte innenfor forbundet. Hvis vi ser dette i sammenheng med tidligere erfaringer med å forankre opplæring i Hovedavtalens Fellestiltak for Bedriftsutvikling, tegner det seg et bilde av en bransje med sentrale aktører som ser opplæring og organisasjonsutvikling i sammenheng. Arbeidet med å fremme kompetanseutvikling er altså "institusjonalisert" i tariffoverenskomsten og forankret i Hovedavtalen. Dermed er mange strukturer for et vellykket arbeid med kompetanseutvikling på plass i denne bransjen. Utfordringen synes å være å anspore enda flere bedrifter til å bygge videre på gode erfaringer fra prosjekter igangsatt av ELBUS.

Hovedtrekk ved spredningsarbeidet i el&it-industrien

I fortettet form kan spredningsarbeidet i ELBUS presenteres på følgende måte:

- Det er aktører innenfor bransjen som også har vært drivende i spredningsarbeidet. Kontaktene med U&H har ikke blitt intensivert i denne fasen. Foreløpig er resultatene i liten grad blitt spredt utenfor elektro- eller El&It-bransjen.
- Det er enten organisasjoner med utspring i bransjen eller foretakene direkte som gir premisser for spredningsarbeidet. Forekomsten av et aktiv ELBUS-sekretariat - som til dels har ytt gratis veiledning – har ført til god kommunikasjon mellom interesserte bedrifter og ELBUS som organisasjon. Derfor har foretakenes egne premisser ofte ligget til grunn for spredningsarbeidet.
- Med mindre foretakene i El&It-bransjen tar flere initiativer på egen hånd for å igangsette opplæringstiltak forankret i Tariffoverenskomsten og Hovedavtalens Fellestiltak Bedriftsutvikling, kan nedleggelsen av ELBUS-sekretariatet avdempe langsiktige virkninger av KUP-finansierte prosjekter i bransjen.

”Kompetanseheving i Innlandet, Hedmark og Oppland” (KIHO)

Rekapitulering av prosjektet

Spredningsprosjektet ”Kompetanseheving i Innlandet, Hedmark og Oppland” bygger på i alt 73 KUP-prosjekter som har foregått i de to fylkene. Etter at KUP-midlene var oppbrukt ved utgangen av 2003, fortsatte spredningsarbeidet i regi av de to involverte fylkeskommunene, som for øvrig også stod for finansieringen.

I underveisevalueringen av KUP som ble publisert i fjor, skrev vi at KIHO er avhengig av at offentlige aktører er viktig drahjelp i arbeidet med kompetanseutvikling i fylkene. Vi oppsummerte også at sekretariatet har arbeidet systematisk med å spre erfaringer til flere aktører i næringslivet. En tredje foreløpig konklusjon var at vi foreløpig ikke kunne si noe om muligheten for å bygge opp strukturer for langsiktig kompetanseutvikling som er mindre avhengig av fylkeskommunale bevilgninger.

For å fange opp resultater fra og virkninger av spredningsprosjektet, foretok vi våren 2005 i alt 17 intervjuer med deltakere i opplæringstiltak i regi av KIHO. Hovedårsaken til at vi har intervjuet flere enn i de øvrige case-prosjektene er at mange opplæringstiltak var så kortvarige, at det var vanskelig å fange opp nytten av dem ved kun å intervju noen få sluttbrukere. KIHOs regionale oppfølgingsmodell (eller spredningsmodell) består særlig av to virkemidler: ”nettverk for erfaringslæring” og ”åpne tilbud om idé- eller utviklingsverksted”. Vi foretok intervjuer med deltakere i fire prosjekter i kategorien ”åpne tilbud” og to intervjuer med deltakere i ”nettverksprosjekter”. I et tredje nettverksprosjekt var det så lenge siden et konkret opplæringstilbud var avholdt, at det var mest formålstjenlig å støtte oss til en ekstern evaluering av nettverket (Leirvik, 2004).

På bakgrunn av telefonintervjuene vi gjennomførte, samt oppdatert materiale om prosjektets utvikling det siste året, vil vi peke på noen problemstillinger som er sentrale i spredningsarbeidet i Hedmark og Oppland.

Spredningsmodell som overrisler fylkene med kortvarig opplæring

Opplæringstiltakene klassifisert som nettverk og åpne tilbud skiller seg ikke vesentlig fra hverandre. Den viktigste forskjellen er at nettverkene hovedsakelig består av virksomheter,

mens de åpne tilbud innebærer at tilbydere av opplæring og virksomheter inngår i et samarbeid. I og med at nettverkene i utstrakt grad engasjerer tilbydere til å gi virksomhetene en eller annen form for opplæring, er det mange likheter mellom de to KIHO-virkemidlene.

En del av opplæringen har vært kortvarige kurs. Det kan dreie seg om et ettermiddagskurs i virksomhetsintern kommunikasjon i kjølvannet av en fusjon, eller et éndags kurs i lokalkunnskap for å forbedre tilbudet overfor turister. Når det gjelder vurderinger av tiltakenes nytte for den enkelte deltaker i opplæring, framgår det av telefonintervjuene at deltakere i KIHO-prosjekter ikke skiller seg negativt ut sammenliknet med de tre andre case-prosjektene. Den gjennomgående tendens fra intervjuer med sluttbrukere fra alle caseprosjektene var at 61% vurderer opplæringen som ganske nyttig, 20% som svært nyttig, 11% som nyttig; mens de resterende 7% svarer vet ikke. I KIHO-prosjektene er det litt flere (to prosentpoeng) som svarer *svært nyttig* og tilsvarende færre som finner opplæringen *ganske nyttig*.

I tillegg til den subjektive opplevelse av hvilken nytte opplæring har, kan vi delvis kartlegge nytte ved å spørre om opplæringen førte fram til noen form for kompetansebevis. I KIHO svarte 6 av 17 at de fikk et kursbevis og 2 av 17 at de tok opplæring fram til fagbrev. Prosentvis skiller ikke KIHO seg negativt ut sammenliknet med sluttbrukere i de tre andre case-prosjektene. 11 % av samtlige sluttbrukere tok opplæring som ga studiekompetanse, men dette gjaldt ingen av de intervjuede i KIHO. Tatt i betraktning at mange av opplærings-tiltakene som tilbys i KIHO er av kort varighet, er der få som tildeles kursbevis av betydning utenfor eget arbeidssted.

På fylkesnivå og for det regionale næringslivet, vil effektene av kortvarige opplæringstiltak avhenge av hvorvidt tilbudene gjentas for derved å fange opp flere ansatte i samme virksomhet, og om de spres til andre virksomheter i samme lokalsamfunn eller i samme bransje. KIHOs arbeid etter at KUP-midlene opphørte ved utgangen av 2003, har nettopp bestått i å spre opplæring til stadig nye steder i de to innlandsfylkene. Ønsker fra fylkeskommunale politikere om systematisk kompetanseoppgradering av de to fylkene har også bidratt til å legitimere en overrislingsmodell i spredningsfasen.

Spredning via ledere av delprosjekter ("mellommenn")

Sammenliknet med de andre case-prosjektene hvor spredningsaktørene ofte er sentrale *deltakere* i prosjektene, innebærer KIHO-modellen at spredningsaktørene er *ledere* for delprosjekter som igjen består av konkrete opplæringsaktiviteter i form av for eksempel nettverk og kurs. Til sammen har 23 medarbeidere i 10 slike delprosjekter fått opplæring i prosjektledelse knyttet til læring på arbeidsplassen. Ved å utøve faglig og administrativt lederskap i opplærings- og spredningsprosjekter, fungerer de som "mellommenn" eller kompetansemeklere. Vi rapporterte i fjorårets evalueringsrapport at mange av prosjektmedarbeiderne var ansatt i utdanningssystemet eller i annen offentlig virksomhet.

Denne tilnærmingen ble valgt i 2004 da hver av de to fylkeskommunene bevilget en halv million kroner til spredningsarbeidet, og spredningen ble videreført gjennom 11 delprosjekter, fordelt på nettverk og åpne tilbud, hvorav 10 delprosjekter fullførte sitt arbeid. Spredningen har delvis bestått i opplæring av 23 medarbeidere i disse delprosjektene. Omlag 130 enkeltpersoner involvert i de ti delprosjektene. Det rapporteres om "konkret læringsarbeid" i 35 virksomheter (KIHO-sluttrapport 2004: 31).

Satsing på mellommenn i stedet for direkte forankring i virksomhetene, er kanskje mest realistisk på bakgrunn av fylkets næringsstruktur, dominert av bedrifter med fra 1 til 20 ansatte (slik det fremgår av søknaden om spredningsmidler). Bare de færreste av nøkkelpersonene i slike småbedrifter kan avsette tid til arbeid i KUP, ut over hva som skal til for at deres egen virksomhet drar nytte av samarbeidet. Det synes imidlertid å være potensial for å trekke større veksler på arbeidslivets parter i spredningsarbeidet, i hvert fall sammenliknet med den rolle LO og NHO har spilt i KUP-prosjekter med Telemark som nedslagsfelt. En indikasjon på dette fikk vi da vi spurte sluttbrukere i KIHO-prosjekter om interesseorganisasjoner eller partene i arbeidslivet hadde bidratt til å trekke dem inn i opplæringstiltaket. I Hedmark og Oppland svarte ingen ja på dette spørsmålet, mens 6 av 10 intervjuede i Telemark rapporterte at interesse- eller fagorganisasjoner hadde oppfordret dem til å delta i prosjektet. Forskjellen mellom det fylkene skal ikke overvurderes fordi vi foretok intervjuer ved få bedrifter i Telemark. Likevel sitter vi igjen med det inntrykk, blant annet etter tidligere telefonintervjuer og samtaler med arbeidslivets parter i de to innlandsfylkene – at interesseorganisasjoner har vært mindre drivende i innlandsfylkenes KUP-arbeid enn i Telemark. Som vi påpekte i fjorårets evalueringsrapport, kan dette henge sammen med et tradisjonelt tett samarbeid, særlig mellom LO og NHO i Telemark. Det skyldes også at LO i

Telemark har koordinert flere av prosjektene, blant annet selve spredningsprosjektet med oppstart i 2003. I Hedmark og Oppland har fylkeskommunen hatt en tilsvarende sentral rolle.

Spredning på tvers av bransjer og fylkesgrenser

KIHOs regionale utviklingsmodell, som har blitt iverksatt i spredningsfasen, har klart å spre opplæringstilbud til andre virksomheter i samme lokalsamfunn eller i samme bransje.

Selvsagt blir ringvirkningene enda større hvis opplæringstiltakene spres på tvers av bransjer og til andre fylker, men dette framstår som et langsiktig mål i de to innlandsfylkene som på kort sikt konsentrerer seg om å anvende ”overrislingsmodellen” omtalt foran.

Der finnes likevel eksempler på spredning til andre bransjer ved at en samarbeidsmodell, anvendt i et nettverk mellom aluminiumsbedrifter (”Studietrappa”), har blitt forsøkt spredt til næringsmiddel- og trebearbeidende industri. Likeledes har Sør-Trøndelag fylke forsøkt å lære av KIHO-modellen i sin kompetansesatsing og KIHO-sekretariatet har hjulpet til med denne spredningen, assistert av Vox. Slike spredningsformer er likevel ikke dominerende i KIHO, som snarere er innrettet på å mobilisere alle opplæringsmiljøer i fylket til å satse på kompetanseutvikling.

Systematikk vs. innovasjon

KIHOs viktigste resultat synes å ligge i at spredningsarbeidet har overrislet Hedmark og Oppland med opplæringstiltak. Gjennom de mange samlingene for prosjektledere har sekretariatet for KIHO dessuten stimulert formidling av erfaringer og prosjektresultater. Dette inngår i en bred kompetanseheving i de to fylkene. Det er dessuten blitt lagt til rette for at ufaglærte tar fagbrev. KIHOs bidrag her har dels vært å stimulere flere virksomheter til å gi mulighet for egne ansatte til å ta kveldsundervisning fram til avlagt fagbrev, og dels å få i stand samarbeid mellom bedrifter slik at de utdanningsøkende tilbys tilstrekkelig variert praksis etter at den teoretiske prøven er avlagt.

Det er først og fremst sekretariatets systematiske arbeid med å dekke alle deler av de to fylkene som skiller seg ut, og ikke det innovative ved opplæringstiltakene. Opplæring har kommet høyere på innlandsfylkenes dagsorden. KIHO-sekretariatet ble nedlagt ved utgangen av 2004 og arbeidet videreføres i regi av fylkeskommunene der de tidligere sekretariats-

medlemmene nå er ansatt. Samarbeidet mellom fylkeskommunene fortsetter også, men i andre former enn da det var et felles KIHO-sekretariat.

Hovedtrekk ved spredningsarbeidet i Hedmark og Oppland

På bakgrunn av det vi har fanget opp av siste års utvikling i KIHO, avtegner det seg tre konklusjoner:

- Den rollen som ledere av delprosjekter eller ”mellommenn”/kompetanseformidlere i dag spiller, er realistisk ut fra de to fylkenes næringsstruktur; men har sine begrensninger når det gjelder å mobilisere etterspørrere av opplæring til å legge premisser for opplæringen. En utfordring for KIHO-modellen er å sikre at premisser fra virksomhetsnivået virker mer styrende i spredningsarbeidet.
- I framtiden bør det vurderes om den aktuelle overrislingsstrategien til alle deler av de to fylkene gir de nødvendige effekter. Våre intervjuer tyder på at deltakernes nytte av kortvarige opplæringstiltak ikke er lavere enn i andre spredningsprosjekter, men opplæringen gir i liten grad deltakerne noe formelt kompetansebevis. Framfor å spre samme type kortvarig opplæring til stadig nye deltakere, kan det vurderes om de opprinnelige deltakerne isteden bør tilbys utdypende opplæring som peker fram mot formell kompetanse.
- Etter en toårig fase med midler fra KUP, har prosjektet i 2004 og 2005 blitt finansiert av midler fra fylkeskommunene. I den siste fasen er det utviklet en modell for å spre og repetere utdanningstilbudene til alle deler av de to fylkene. Det legges derfor til rette for en langvarig støttestruktur for kompetanseutvikling i Hedmark og Oppland.

”Over terskelen”. Kompetansespredning i Telemark

Rekapitulering av prosjektet

I hele KUPs programfase har Telemark fylkeskommune og arbeidslivets parter vært hovedaktørene i et tett samarbeid mellom miljøer som arbeider med kompetanse i form av FoU, kunnskapsintensiv næringsutvikling og etter- og videreutdanning. Vi skrev i fjorårets evalueringsrapport at disse, samt andre aktører som for eksempel aetat, har en felles virkelighetsforståelse av kompetanseutfordringer og næringsmessig omstilling. En latent spredningsstrategi synes hele tiden å ha vært styrende for fylkets engasjement i KUP, og både opplærings- og næringssetaten i fylket har blitt mobilisert. I underveisrapporten fra i fjor skrev vi også at verken enkeltforetak eller utdanningsinstitusjoner sitter i førersetet under prosjektarbeidet, men at disse ofte lar seg representere av interesseorganisasjoner og overgripende foreninger.

Som ledd i årets programevaluering, har vi gjennomført seks intervjuer med sluttbrukere i tre private bedrifter i Telemark. I tillegg intervjuet vi fire ansatte fra ulike virksomheter innenfor helse- og omsorgsfeltet i en større kommune. Vi lyktes ikke med å kontakte flere virksomheter som kunne ha gitt oss et bredere erfaringstilfang enn hva de ti intervjuene representerer. Vi vil i det følgende gjennomgå noen sentrale problemstillinger i prosjektets spredningsarbeid ved spredningsarbeidet slik det har foregått i fylket.

Arbeidslivets parter

Spredningsprosjektet "Over terskelen" med oppstart i 2003 hadde som en av sine målsetninger å drive oppsøkende virksomhet med utgangspunkt i Hovedavtalens kapittel om kompetanseutvikling. Dette bekreftes gjennom våre intervjuer hvor det framgår at tillitsvalgte i Fagforbundet har anmodet ufaglærte medlemmer om å melde seg på opplæring fram mot fagbrev. Klubber og fagforeninger har vært aktive med å sette i gang opplæring for ansatte med lese- og skrivevansker. Tillitsvalgte og hovedverneombud har blitt involvert i kurs for nøkkelpersoner forut for igangsetting av lese- og skrivekurs. Hensikten med slike kurs har vært å lære opp tillitsvalgte, sammen med team-/avdelingsledere, til å motivere og støtte opp om ansatte som påbegynner opplæring for å forbedre egne lese- og skriveferdigheter.

I Telemark hadde seks av ti sluttbrukere blitt trukket inn i opplæringstiltak via interesseorganisasjoner eller fagforeninger. Den samme tendens fant vi i spredningsprosjektene med utspring i ELBUS. I de to andre caseprosjektene var det ingen sluttbrukere som anga at de var kommet med via interesseorganisasjoner eller fagforeninger.

Samarbeid med opplæringsorganisasjoner

I Telemark har AOF hatt en aktiv rolle med å sette opp en struktur, i form av et eget opplæringsssenter, for personer med lese- og skrivevansker. Denne aktiviteten følges nå opp i et nytt KUP-prosjekt som ble godkjent i 2004. Dessuten har AOF, i samarbeid med arbeidslivets parter, motivert ufaglærte til å ta fagutdanning. Disse aktivitetene, ofte med AOF som utførende instans, er konsentrert om opplæring på videregående skoles nivå og de bidrar til å innfri målsetningen i KUP om å nå fram til dem med minst opplæring. Denne prioriteringen er trolig noe av forklaringen på at spredningsprosjektet i Telemark, sammenliknet med andre KUP-prosjekter, har et lite aktivt samarbeid med høyskolene.

Aetat

I motsetning til mange andre fylker, er aetat i Telemark trukket med som samarbeidspartner i fylkets arbeid med KUP. Det gjelder tre av fem spredningsprosjekter med utspring i fylket. Vi rapporterte i fjorårets evalueringsrapport at verkstedsbedrifter i Grenland, rammet av permitteringer, påbegynte utarbeiding av rutiner for realkompetansevurdering. Det framgår av våre intervjuer utført våren 2005 at aetat har bidratt til spredningsarbeidet ved å kjøpe opplæringskurs for arbeidsledige. Dette dreide seg imidlertid om kjøp av enkeltstående kurs, i den forstand at aetat kjøper et kurs utviklet i et KUP-prosjekt på lik linje med kjøp fra andre leverandører. Dette alene synes ikke å fremme langvarige effekter av prosjektet.

Fullføring av opplæringen og læringsstøtte

Et vellykket spredningsarbeid avhenger selvsagt av hvor mange deltakere som fullfører opplæringstiltakene. I utgangspunktet hadde vi ikke med noe eget spørsmål om fullføring av den utdanningen som våre intervjuobjekter hadde begynt på. Da vi ringte potensielle intervjuobjekter innen helse- og omsorgsfeltet for å gjøre avtale med dem, viste det seg at mange av dem hadde falt fra underveis. Dette gjaldt imidlertid utdanning fram til fagbrev. Det var færre av våre intervjuobjekter som deltok på nøkkelpersonkurs før igangsetting av lese- og skrivekurs, som falt fra underveis. En viktig årsak til dette er nok at det dreide seg om opplæring av kortere varighet som fordrer mye mindre utholdenhet enn en fagutdanning.

Likevel valgte vi å inkludere et nytt spørsmål i de gjenstående intervjuene, nemlig fullføringsgrad. Vi spurte intervjuobjektene om hvor mange av deres kollegaer engasjert i samme opplæring som dem selv, som hadde fullført opplæringen. Denne nye problemstillingen, som ble introdusert noe sent, ga oss likevel anledning til å sammenlikne med videreopplæring av prosessoperatører innenfor PILskolens spredningsprosjekt (se foran).

Det framgår av sammenlikningen at frafallet er noe større i fagopplæringen i helse- og sosialfag som finner sted i Telemark. Denne forskjellen henger delvis sammen med at det i dette fylket deltok mange kvinner som måtte slutte på grunn av omsorg overfor egne barn og ektemenn. Sammenlikningen må også ta hensyn til at prosessoperatørene, som i PILskolens prosjekt tok videreutdanning, i utgangspunktet ble plukket ut; mens rekrutteringen i Telemark berodde mer på eget initiativ. Blant de spontane kommentarer under intervjuene med

ufaglærte som nå deltar i KUP-aktiviteter fram mot fagbrev i Telemark, var at teoripensumet er tungt. Denne tilbakemeldingen fanget vi opp i intervjuer i samtlige fire caseprosjekter.

Realkompetanse

Blant omsorgsarbeiderne vi intervjuet, var det mange med lang arbeidserfaring som nå hadde påbegynt utdanning fram mot fagbrev. Ingen av disse rapporterte om problemer med å få nedkortet praksisperioden, selv om noen syntes nedkortingen kunne ha vært mer drastisk.

Hovedtrekk ved spredningsarbeidet i Telemark

Spredningsarbeidet i KUP-prosjekter som har foregått i Telemark har følgende sentrale kjennetegn:

- Spredningsaktivitetene støtter seg i stor grad til nettverk og referansegrupper der arbeidslivets parter og fylkeskommunale aktører deltar. Mer involvering av slike sentrale spredningsaktører vil bidra til at de blir mer styrende i spredningsarbeidet.
- Prosjektene bekrefter at arbeidslivets parter har lagt premisser for prosjektarbeidet. Dette gjelder særlig forankringen av lese- og skriveopplæring i arbeidsorganisasjonen. Disse kan også utføre viktig arbeid med å rekruttere lavt utdannede til slik opplæring.
- I fasen etter at det har blitt mobilisert for å få flere til å delta i etter- og videreutdanning, bør oppmerksomheten rettes mer inn mot støtte og oppfølging til dem som deltar i langvarig etterutdanning med mye teoripensum. Dette vil bidra til å redusere den til tider høye frafallsprosenten.
- En fyllestgjørende vurdering av (lang)varige virkninger av spredningsarbeidet i Telemark lar seg vanskelig utforme på basis av det begrensede antall intervjuobjekter, med variert bakgrunn, som våren 2005 lot seg oppspore under vårt arbeid med denne underveisevalueringen. Det er imidlertid tydelig at den aktiviteten igangsatt med KUP-midler som har størst mulighet for å utløse ringvirkninger, er satsingen på personer med lese- og skrivevansker.

Oppsummering

Erfaringsutveksling mellom prosjekter foregår langs fire hoveddimensjoner:

1. på bransjenivå eller på tvers av bransjer
2. i fylker eller over fylkesgrenser
3. overfor bestemte brukergrupper, særlig sluttbrukere
4. ved hjelp av bestemte læringsformer og – teknologier

Prosjektene vi valgte for casestudier foregår i hovedsak på bransjenivå eller langs en geografisk dimensjon. Spredningsprosjektene, som har utgjort en form for overbygning over en mengde tidligere igangsatte KUP-prosjekter, har i all hovedsak knyttet an til

arbeidsplassen som læringsarena og klart å spre opplæring til nye virksomheter eller til flere brukere. Suksessen med å knytte spredningsaktivitetene til de enkelte virksomheter, synes å bero på prosjektpartnerenes evne til å forankre spredningsarbeidet i permanente strukturer, for eksempel på bransjenivå eller på fylkesplan. Eksempler på slike strukturer er opplæringsråd eller -kontorer, samt avtaleregulert opplæring gjennom tariffoverenskomster. I de tilfeller der det systematiske opplæringsarbeidet hovedsakelig er knyttet til løsere nettverk, synes ringvirkningene å bli færre, - eller i hvert fall mer utydelige for dem som evaluerer prosjektene.

Dette betyr likevel ikke at vellykket spredningsarbeid nødvendigvis innebærer at det institusjonaliseres i organisatoriske strukturer. Vi har avdekket effektive spredningsprosjekter som særlig bygger på gode praksisformer, for eksempel det å systematisere virksomhetens opplæring i en plan som diskuteres med og kommuniseres til de ansatte. Nøkkelordet for effektiv spredning synes derfor å være *systematikk*; heller enn institusjonalisering i en organisatorisk betydning av ordet. Det synes imidlertid som om det er de mest velorganiserte bransjer og fylkeskommuner med et godt støtteapparat for etter- og videreutdanning, som får mest ut av KUPs midler til spredningsarbeid.

Når frafallet i enkelte kull nærmer seg 50 % blant ansatte som tar utdanning fram til fagbrev eller annen formalisert videreutdanning, tyder dette på at opplæringen bør tilrettelegges bedre. I PILskolens prosjekter viste det seg at frafallsprosenten falt etter hvert som opplegget ble justert ut fra lærdom fra de første pilotprosjektene. I spredningsprosjektene med utgangspunkt i PILskolen engasjeres andre ansatte som veiledere på kveldstid, for eksempel ved oppgaveløsning i matematikk. Denne form for opplæringstøtte framstår som et relevant tiltak for å øke fullføringsgraden blant deltakere i flere typer KUP-prosjekter. Vi har i tidligere underveisrapporter beskrevet hvordan arbeidsplassen tas i bruk som læringsarena. Intervjuene vi gjorde våren 2005 tyder på at det ligger en ekstra utfordring i pedagogisk tilrettelegging av undervisning i teoripensum under langvarig videreutdanning fram til formell eksamen.

4.3 Kvantitative funn fra intervjuer med sluttbrukere

Innledning

I tillegg til å utdype analysen av de fire caseprosjektene, bidro intervjuene med 44 sluttbrukere til å underbygge observasjoner av spredningsarbeidet langs tre dimensjoner:

- hvordan spredningsarbeidet forankres med tanke på at prosjektet skal ha (lang)varige virkninger
- hvilke aktører som er sentrale i spredningsarbeidet
- hvilke premisser som dominerer i prosjektarbeidet

Nedenfor rapporterer vi om funn som går på hvorvidt opplæringen gjentas og forankres blant målgruppene, samt om hvilken nytte sluttbrukerne har av den og hvordan opplæringen kan dokumenteres. Siste avsnitt i dette delkapitlet tar for seg hvilke aktører som er pådrivere i KUP-prosjektene. Dette kan illustrere hvilke premisser som dominerer i prosjektarbeidet, blant annet i spredningsfasen.

Vi skylder å gjøre oppmerksom på at sluttbrukerne som vi intervjuet ikke hadde noen oppfatning om hvilken fase av prosjektene som de hadde deltatt i. For en ansatt i en virksomhet hvor opplæring tilbys, er det selvsagt underordnet hvilken ”generasjon” av KUP-prosjekter som vedkommende har fått nytte av. Dette medfører at svarene refererer til alle årganger av KUP-prosjekter. Det har ikke vært mulig å intervjuere sluttbrukere som bare kunne berette om spredningsfasen.

Gjentakelse og forankring av opplæringen

En viktig problemstilling i spredningsarbeidet er hvorvidt opplæringstiltakene igangsatt i regi av KUP ble et engangsfenomen, eller om de integreres i virksomhetenes løpende kompetanseutvikling. 43 % av sluttbrukerne svarte at deres kollegaer ville tilbys samme type opplæring i framtiden (tabell 4.1). Like mange svarte imidlertid at de ikke visste om opplæringen ville bli gjentatt. ”Vet ikke” gruppen kan derfor inneholde sluttbrukere som er ansatt ved bedrifter som faktisk vil tilby fremtidig opplæring uten at de intervjuede sluttbrukerne selv er klar over det.

Tabell 4.1. Om opplæringstilbudet

	Nei	Ja	Vet ikke
Tilbud om samme opplæring til kollegaer? (N=44)	6 (14%)	19 (43%)	19 (43%)
Inngår tilbudet i en opplæringsplan? (N=41)	11 (27%)	20 (49%)	10 (24%)

Nesten halvparten fortalte at opplæringstiltaket inngikk i en eller annen form for opplæringsplan ved virksomheten der de arbeider. I følge sluttbrukerne gjelder slike planer som oftest hele bedriften (70%), og ikke bare en gruppe arbeidstakere (30 %).

Etter sluttbrukernes oppfatning av prosjektene å dømme, inngår ikke opplæringstiltakene i en sekvens av kompetanseutvikling. Det er også noe uklart om opplæringen gjentas eller er et engangstilfelle. Opplæringen ser derimot ut til å være solid forankret i opplæringsplaner på foretaksnivå.

Opplevelse av nytte og dokumentasjon av opplæringstiltaket

En indikasjon på nytte av opplæring er hvorvidt den dokumenteres slik at den kan følge med personen senere, for eksempel i vedkommendes CV eller i en mappe av opplæringsbevis som inngår i formalkompetansen. Det framgår av neste tabell at knapt tre firedeler fikk deltaker- eller kompetansebevis etter fullført opplæring.

Tabell 4.2. Ble deltaker- eller kompetansebevis utdelt?

	Nei	Ja	Vet ikke	I alt
Antall	9	30	2	41
%	22	73	5	100

Av tabell 4.3 framgår det at en tredel av respondentene enten tok utdanning fram mot fagbrev eller fram mot en eksamen som gir studiekompetanse. De fleste andre fikk et enkelt kurs- eller deltakerbevis.

*Tabell 4.3. Hvilken form for deltaker- eller kompetansebevis fikk du?**

	Antall
Bevis i form av fagbrev	5
Bevis i form av studiekompetanse	5
Bevis i form av sertifikat	1
Bevis i form av kursbevis	19
Annen form for bevis	2
I alt	31

* Spørsmålet ble besvart av 31 av de 44 som hadde fått kompetansebevis etter opplæringen.

Til tross for denne dominansen av enkle former for kompetansebevis, mente 13 av 23 (56 %) at kompetansebeviset kan brukes utenfor egen virksomhet (se tabell 4.4). Dette tyder på at deltakerne overvurderer betydningen av deltaker- eller kompetansebevis som ikke klart spesifiserer hva læringstiltaket har gått ut på.

*Tabell 4.4. Kan beviset brukes utenfor egen virksomhet?**

	Nei	Ja	Vanskelig å si/ vet ikke	I alt
Antall	8	13	2	23
%	35	56	9	100

* Spørsmål besvart av de 23 som ikke fikk formelt kompetansebevis

En annen indikasjon på spredningseffekter av prosjektet fikk vi da vi spurte om sluttbrukerne anså hva de lærte for å være nyttig i andre bedrifter enn der de selv arbeider. $\frac{3}{4}$ av respondentene bekreftet dette (tabell 4.5).

Tabell 4.5. I hvilken sammenheng er opplæringen nyttig?

	Antall	%
Prosjektet nyttig bare i en virksomhet	7	17
Prosjektet nyttig også i andre bedrifter	32	76
Ikke sikker/vanskelig å si	2	5
I alt	41	100

Samlet sett har sluttbrukerne svært positive oppfatninger av opplæringstiltakenes nytte. Dette gjelder også mulighetene for å bruke kompetansebeviset og den ervervede kunnskap utenfor egen virksomhet. Ettersom respondentene fortsatt arbeidet på samme arbeidssted da vi intervjuet dem, har vi imidlertid ikke noe godt grunnlag for å vurdere i hvilken grad opplæringen er virksomhetsspesifikk.

Pådrivere i prosjektene

For å få et visst innblikk i dynamikken i prosjektene, særlig med tanke på hvilke aktører som framstår som drivende, spurte vi sluttbrukerne hvem som hadde trukket dem med i opplæringstiltaket. Ni av ti sluttbrukere kom med i prosjektet gjennom arbeidsgiver.

Tabell 4.6 viser hvem andre enn arbeidsgiver som mobiliserte til deltakelse. I alt tolv respondenter ble involvert av andre enn arbeidsgiver. Ni av disse kom med via fagforeninger eller interesseorganisasjoner. I ett prosjekt svarte flere respondenter at både arbeidsgiver og fagforening hadde mobilisert dem til å delta.

Tabell 4.6. Hvem andre enn arbeidsgiver involverte sluttbrukere i prosjektet?

	Antall	%
Privat virksomhet	1	8
Bransje eller faglig forening	2	17
Interesseorganisasjon eller fagforening	9	75
Total	12	100

En annen måte å få fram dynamikken i prosjektene kan være å spørre hvilke eksterne aktører (d.v.s. aktører utenfor egen virksomhet) som var med på å gjennomføre eller tilrettelegge for prosjektet (tabell 4.7). 40 av 44 respondenter rapporterte om ekstern drahjelp, særlig fra private kursleverandører og studieforbund, fagforeninger eller frivillige organisasjoner. En femdel av den eksterne hjelpen kom fra andre bedrifter.

Tabell 4.7. Ekstern drahjelp til å gjennomføre eller tilrettelegge for prosjektet?

	Antall
Andre bedrifter	8
Leverandører	2
Universiteter og høyskoler	9
Videregående skoler	3
Private kursleverandører	12
Studieforbund, fagforeninger, frivillige organisasjoner	10
Andre	10
N=40	

Samlet sett tyder tabell 4.7 på at prosjektene er godt forankret blant arbeidslivets parter, og at andre bedrifter trekkes aktivt med. Når prosjektene innfrir KUPs målsetting om å mobilisere rundt arbeidsplassen som læringsarena, medfører dette at aktører utgått fra foretaksnivået aktiveres. Samtidig rapporterer sluttbrukerne at undervisningssektoren er viktig drahjelp, særlig ved å formidle og tilrettelegge for opplæringen. Utdanningsinstitusjonens rolle slik den bekreftes i tabellen, samsvarer med observasjoner i fjorårets evalueringsrapport der tilbydere av opplæring ble sagt å utgjøre flertallet av prosjektdeltakere.

Oppsummering

Med tanke på at spredning kan foregå gjennom gjentakelse av opplæringstilbudene, er det i få tilfeller klare tegn på at opplæringen i framtiden vil bli tilbudt andre. Sluttbrukerne har gjennomgående positive vurderinger av hvilken nytte opplæringen har for dem selv og av hvordan den dokumenteres i form av deltaker- og kompetansebevis. De har svært optimistiske forestillinger om hvilken nytte lite spesifiserte deltaker- og kompetansebevis har utenfor virksomhetene der de selv arbeider.

Opplæringen er godt forankret på virksomhetsnivå ved at den inngår i opplæringsplaner. Det hører med til bildet at arbeidslivets parter mobiliserer ansatte til å delta i opplæringstiltakene. Forankringen av prosjektene i nettverk utenfor enkeltforetakene rapporteres også som god. Andre foretak eller virksomheter bidrar til å tilrettelegge eller gjennomføre prosjektene. Selv om vi må ta forbehold om feilkilder forbundet med lavt antall intervjuobjekter, er det grunn til å konkludere at intervjuene med sluttbrukere fra de fire case-prosjektene indikerer at KUP-prosjekter ofte støtter seg til etablerte strukturer for kompetanseutvikling med utspring i foretaket.

4.4 Intervjuer med prosjektkoordinatorer

31 prosjekter ble tildelt spredningsmidler i 2003. Formålet var å støtte opp om spredningsarbeidet i allerede igangsatte KUP-prosjekter. I forbindelse med evalueringen av spredningsarbeidet i KUP 2005 har vi sett nærmere på 15 av disse prosjektene. De utvalgte spredningsprosjektene skiller seg fra hverandre langs mange dimensjoner. De illustrerer mange ulike former for læring og er svært varierte med hensyn til spredningens innhold og spredningsaktører. Vi har valgt ut spredningsprosjekter som retter seg mot ansatte på ulike nivåer innenfor bransjer som snekker/tømrer, slakteri, transport/logistikk, baker/konditor, sykehjem, kantine, møbel, frisør, blomsterdekoratør og barnehage. På bakgrunn av intervjuer med koordinatorene i de utvalgte femten prosjektene, vil vi forsøke å peke ut sentrale mekanismer i gode spredningsprosjekter som har potensial til å utløse varig virkninger i etter- og videreutdanningsmarkedet.

Spredningens innhold

Ser vi på innholdet i prosjektene og hva de forsøker å spre, skiller det seg ut i hovedsak fire kategorier prosjekter. Det er imidlertid viktig å presisere at det ikke er vanntette skott mellom kategoriene, og at det vil være glidende overganger mellom dem. Flere prosjekter vil ha innslag av flere elementer. Vi har likevel klassifisert dem etter hva vi oppfatter er hovedresultatet av spredningsprosjektet (tabell 4.8).

Tabell 4.8. Fire kategorier prosjekter fordelt etter spredningens innhold

Spredningsinnhold	Antall prosjekter
1. Opplæring/kurs m/undervisningsmateriell	7
2. Metode for kompetanseutvikling	4
3. Fagplan/læreplan/mal for utarbeiding av læreplan/fagplan	3
4. Metode for organisasjonsutvikling	1
I alt	15

Vel halvparten av prosjektene er rene opplæringsprosjekter som tilbyr kurs med en form for læremidler som for eksempel et kurskompendium for en bestemt målgruppe. Disse prosjektene tilbyr enten nettbasert undervisning, fjernundervisning eller også kurs med personlig tilstedeværelse i bedrift eller på annet egnet lærested. I andre prosjekter har hovedfokuset vært å enten utarbeide en ny fagplan/læreplan for nyopprettede fag, eller også utarbeide en mal for hvordan andre institusjoner selv kan utarbeide fag/lære/kompetanseplaner. Noen prosjekter har utviklet en egen metode for kompetanseutvikling, og har jobbet for å spre denne metoden. Ett prosjekt skilte seg tydelig fra de andre ved at det dreide seg om organisasjonsutvikling internt i en enkeltbedrift. Resultatet av dette prosjektet ble klarere rollefordeling innad i egen organisasjon. Spredningen besto således ikke i å overføre resultatene til andre, men å bygge på resultater fra et tilsvarende KUP prosjekt som fikk midler ved tidligere utlysning.

Tidligere KUP-evalueringer har pekt på at det har vært få konkrete og lett omsettelige opplæringsprodukter som spres. Dette bildet støttes også langt på vei i denne evalueringen.

Tabell 4.9. Hva er de mest håndgripelige resultatene av prosjektene?

Produkt	Antall
Lærebok	1
Studiehefte/papirbaserte læremidler	3
Video/Cd-rom eller andre el. læremidler	4
Nettundervisning/fjernundervisning	3
Seminar	1
Offentlig godkjent læreplan	1
Metode for kompetanseutvikling	7
Brukerveiledning	1
Mal for læreplan/kompetanseplan	2
Hefte for kvalitetssikring av kurs	1
Klarere rollefordeling i egen organisasjon	1
Nettverk mellom sentrale aktører i markedet	1
Prosjektrapport	1

Som vi ser av tabell 4.9 har kun et fåtall av prosjektene resultert i produkter som er håndfaste og lett omsettelige på et marked. Når vi ser prosjektene og hele datamaterialet i helhet ser vi også en tendens til at prosjektene med de mest konkrete sluttproduktene også er de som i størst grad har lyktes med å spre resultatene. Dette kan skyldes at det er lettere å spre håndfaste resultater i form av et nettkurs eller en lærebok enn en mal for kompetanseplan. Det kan også være - som det er pekt på i evalueringen fra 2003 - at jo mer konkret sluttproduktet er, desto klarere planer foreligger om resultatspredning og om øvrige virkninger av prosjektet.

Spredningsform

Ett av prosjektene, et rent organisasjonsutviklingsprosjekt, har ikke tatt i bruk noen virkemidler for å markedsføre resultatene. Målet med prosjektet var å endre rollefordeling og organisering innad i egen virksomhet. Dette er i tråd med observasjoner gjort i tidligere evalueringer som viste at organisasjonsutviklingsprosjekter tenderer til å ha vage planer om spredning og ringvirkninger. Med unntak av dette ene prosjektet har alle prosjektene tatt i bruk to eller flere virkemidler for å spre resultatene, uavhengig av type prosjekt og spredningsinnhold.

Tabell 4.10. Spredningsform

Spredningsform	Antall
Foredrag/presentasjon på konferanser	11
Egen nettside med informasjon	8
Plass på andres nettside	7
Utgivelse av brosjyre/eget infomateriell	9
Deltakelse i media	6

De vanligste måtene å spre resultater på er ved å holde foredrag. Flere nevner KUP-sekretariatets arrangementer som fora for dette. Noen har i tillegg holdt flere foredrag for bedrifter, Aetat og andre sentrale aktører. Vi ser også at de fleste har lagt ut informasjon om prosjektet på Internett, enten på egen nettside, eventuelle samarbeidspartneres nettside, eller begge deler. Flere har i tillegg gitt ut skriftlig informasjonsmateriell, for eksempel i form av en brosjyre. De som trekker frem deltakelse i media viser imidlertid som oftest til tidligere faser av prosjektet. Media har i mindre grad blitt brukt aktivt i selve spredningsfasen. De fleste prosjektene har dessuten benyttet seg av flere spredningsmekanismer underveis. Vi finner imidlertid ingen klare sammenhenger mellom egenskaper ved sluttproduktet som skal spres og hvilke spredningsmekanismer som velges.

Prosjektene har i svært liten utstrekning tatt direkte kontakt med potensielle brukere av tilbud som et ledd i spredningen. Kun to prosjektkoordinatører oppgir å ha benyttet en arbeidsmåte hvor de har gått aktivt til flere bedrifter for å vekke interesse for produktet. Spredning geografisk har funnet sted, men det har i liten utstrekning vært jobbet systematisk med dette. Ett prosjekt har resultert i et nasjonalt utdanningstilbud med egen fagplan. En del har lagt ut tilbudet på Internett hvor alle som ønsker det kan ta tilbudet i bruk. Sannsynligheten for å få til en bred geografisk spredning synes å være størst der det er benyttet teknologiske hjelpemidler, for eksempel nettkurs eller andre former for e-læring, som gjør tilbudet tilgjengelig for dem som måtte være interesserte over det ganske land. Hovedbildet er imidlertid at de fleste prosjektene har spredt seg noe, til andre enkeltkommuner eller enkeltbedrifter, men dette har primært skjedd under arbeidet med å fullføre de opprinnelige prosjektplanene som ble utarbeidet før ny søknad om spredningsmidler ble sendt inn.

Spredningsaktører

Om et prosjekt lykkes med spredningen av erfaringer/resultater, avhenger av en rekke faktorer, som for eksempel hvilke aktører som deltar i spredningsprosjektet. Casestudier fra

underveisrapporten 2003 tyder imidlertid ikke på at noen aktørkategorier i utgangspunktet peker seg ut til å være bedre skikket til å drive frem og spre prosjektresultater enn andre. Dette støttes også langt på vei i denne evalueringen.

Prosjektene jobber ulikt i forhold til spredning, og hvilke og hvor mange aktører de samarbeider med om spredningen. Tabell 4.11 viser hvilke aktører som i størst grad har vært involvert i spredningen, om enn på ulikt vis og i ulik grad i ulike typer prosjekter.

Tabell 4.11. Sentrale spredningsaktører

Spredningsaktører	Involvert i antall prosjekter
Utdanningsinstitusjoner	11
Bransjeforeninger/ partene i arbeidslivet	8
Nye nettverk	6
Samarbeid med KUP-prosjekter	5

En viktig observasjon i evalueringen fra 2004 er at det er få nye utdanningsinstitusjoner som trekkes inn i spredningsfasen, og opplæring fra KUP-prosjektene har i liten grad blitt innbakt i utdanningstilbudene. Dette tolkes som noe paradoksalt; at etter- og videreutdanningsavdelingene innenfor høyere utdanning ikke anser spredningsarbeidet som noe nytt arbeidsfelt, til tross for at de i økende grad organiserer seg for å betjene et eksternt marked.

I vårt datamateriale fra 2005 fremstår utdanningsinstitusjoner på alle nivåer tilsynelatende som svært aktive i spredningsfasen. Hele elleve koordinatorene opplyser at utdanningsinstitusjoner har vært aktive i spredningsfasen. Stort sett er utdanningsinstitusjonene involvert på den måten at det er de selv som driver og har prosjektleder i prosjektet. Utover det dreier det seg om at utdanningsinstitusjoner har bistått prosjektene med veiledning, levert selve innholdet i prosjektene og/eller tekniske løsninger. Kun 5 prosjektledere oppgir at tilbudet har blitt innlemmet i det ordinære utdanningstilbudet ved en utdanningsinstitusjon.

En annen spredningsaktør er bransjeorganisasjoner/partene i arbeidslivet. Disse har vært involvert ved at de enten har sittet som oppdragsgivere i prosjektene, sittet i et prosjekts arbeidsgruppe eller vært med som en sentral partner hele veien. Kun ved et par anledninger

har bransjeforeninger vært konkret med i selve spredningen av resultater i form av å legge ut informasjon om prosjektet på nettsiden sin eller i internavisen.

I kjølvannet av en del prosjekter har det oppstått nye nettverk, blant annet mellom bransjer og utdanningsinstitusjoner knyttet til arbeidet med å komme frem til gode metoder for utvikling av læreplaner. Andre prosjekter har inngått samarbeid med forskningsmiljøer som har tatt i bruk læringsmetoder som er benyttet i prosjektene. Ett prosjekt har inngått samarbeid med administrasjonen i en rekke kommuner prosjektet har jobbet i. Et annet prosjekt har gått over til å bli en virksomhet hvor prosjektdeltakerne nå jobber dugnad utenom arbeidstid for å holde liv i det.

I en overveiende andel av prosjektene er det den institusjonen prosjektleder er tilknyttet, altså tilbydersiden, som har vært mest aktiv gjennom hele prosjektet, så også i spredningsfasen. I noen få tilfeller oppgir koordinator andre virksomheter/organisasjoner enn sin egen som mest aktiv i spredningsfasen. Dette har enten dreid seg om at en leverandør av tekniske løsninger, for eksempel en utdanningsinstitusjon eller en multimediebedrift, har blitt trukket inn for å hjelpe til med markedsføring av resultatene i spredningsfasen. I enkelte prosjekt har spredningsfasen bestått i å implementere metoder/arbeidsmåter som har vært utprøvd i hovedfasen. I disse tilfellene trekker prosjektkoordinator gjerne frem de virksomheter/institusjoner hvor metoder/arbeidsmåter nå implementeres, som de mest sentrale spredningsaktørene.

Vi ser en klar tendens til at prosjekter hvor flere enn én aktør har vært aktive i spredningsfasen i størst grad har fått til en vellykket spredning. Prosjekter som har hatt kun én drivende aktør hele veien, er de som gjennomgående har hatt minst spredning i sammensetningen av type deltakere, og som i minst grad har lyktes med å få til en god spredning av resultatene.

Det er imidlertid vanskelig å trekke frem noen spredningsaktører som i seg selv er enten gode eller dårlige. Våre funn tyder heller på at det er viktig at det er flere enn én aktør som bidrar til spredningen, og at noen prosjekter er flinkere enn andre til å trekke veksler på de involverte partene i prosjektet. Noen er rett og slett mer kreative med hensyn til hvordan de trekker inn partnerne sine i spredningsfasen. Et eksempel på kreativitet er prosjektet som fikk fagforbundet de samarbeidet med til å legge en informasjonsfolder i fagbladet. På denne

måten nådde tilbudet ut til en rekke aktører innenfor prosjektets målgruppe. Vi finner også at det for en del prosjekter har vært nyttig å trekke inn leverandører av løsninger for teknologistøttet læring i spredningsfasen, slik at produktet har blitt markedsført på en god måte, nådd ut til flere brukere og derigjennom fått et større geografisk nedslagsfelt.

Nye deltakere med?

Som det fremgår av målsettingen med spredningsprosjektene, er det viktig at nye deler av arbeids- og næringslivet trekkes inn i prosjektene eller får del i resultatene. Hvem er det så som deltar i spredningsprosjektene, av nye og gamle aktører?

Svært få av prosjektene har fått inn *nye deltakere* i spredningsfasen, i forhold til hvem som var med i det opprinnelige prosjektet. Ingen prosjekter har knyttet til seg nye deler av arbeids- og næringslivet i løpet av spredningsfasen. I ett prosjekt har erfaringer fra tidligere KUP-prosjekt blitt videreutviklet, og spredningsfasen har blitt benyttet til å knytte til seg nye deltakere, ved å involvere utdanningsinstitusjoner i læreplanarbeidet. Prosjektet besto av et tredagers spredningsseminar hvor målet var å vise hva som var gjort tidligere av KUP-prosjekter hvor denne typen utdanningsinstitusjon var en part. Et lite antall prosjekter opplevde dessuten at flere private virksomheter viste interesse for produktet deres etter at de fikk spredningsmidler, slik at disse virksomhetene framstår som potensielle brukere av resultatene. Når det gjelder *spredning av resultater* har litt over halvparten av prosjektene lyktes i å få andre enn prosjektdeltakerne til å få del i enten erfaringer fra prosjektene, eller i å benytte konkrete resultater. Et eksempel på det siste kan være en lærebok, et studiehefte, en brukerveiledning, et kurs/nettkurs, elektroniske læremidler eller en metode for kompetanseutvikling. I hovedsak er resultatene tatt i bruk av private bedrifter/virksomheter, utdanningsinstitusjoner og offentlige helseinstitusjoner. I samtlige av disse prosjektene opplyser koordinator at resultatene har blitt tatt i bruk av andre som følge av tildeling av spredningsmidlene fra KUP.

Partnerskap

Som det fremgår av underveisrapporten fra 2004, samt funn fra denne evalueringen, ser det ut til at det å ha et bredt sammensatt partnerskap og flere aktører som er aktivt inne i spredningsfasen kan ha en positiv virkning. Dette tilsier at det vil være gunstig for et prosjekt å ha brede partnerskap med flere aktører som alle kan bidra med sine synsvinkler, relevante

erfaringer og vilje til finansiering. 2004-rapporten peker imidlertid på at det er viktig å unngå at prosjektene blir *for* brede, slik at det blir vanskelig å samle partnerne om konkrete spredningsplaner. Er det bestemte aktører, eller konstellasjoner av prosjektdeltakere, som synes å være mer gunstige i spredningsarbeidet enn andre?

En vurdering av hva som er gode konstellasjoner av deltakere må nødvendigvis gjøres på bakgrunn av en rekke forhold, som for eksempel de konkrete prosjektenes målsettinger og arbeidsplaner. En bestemt sammensetning av partnere kan således tenkes å fungere godt for ett prosjekt og dårligere for et annet helt, avhengig av hva slags type prosjekt det er snakk om. Noe har imidlertid nesten alle prosjektene til felles: de er avhengige av å vekke interesse for et produkt hos bestemte aktører i markedet. Ut fra KUPs formål er det derfor viktig at premisser fra virksomhetsnivået er styrende i spredningen slik at tilbudene svarer på et behov i markedet. Dette er noe de mest vellykkede spredningsprosjektene har jobbet systematisk i forhold til.

Å få inn virksomhetsnivået kan gjøres på flere måter. For eksempel har det vist seg å være fruktbart å gjøre en innstats for å forankre prosjektet på høyt nivå i ledelsen i aktuelle virksomheter/bransjer som tilbyder ønsker å nå ut til. En stor del av koordinatorene gjør et poeng av at spredning har fungert best i de tilfeller de har fått til en *god forankring hos ledelsen* i de aktuelle virksomheter. Det å få med beslutningstakere i ulike virksomheter på et tidlig tidspunkt i prosessen, ser de som vesentlig for å kunne endre holdninger og få til institusjonalisering av kompetanse og arbeidsmetoder på etterspørselsiden. Slik de ser det, vil det kunne bidra til økt etterspørsel etter tilbudet, samt en bedre tilpasning av tilbudet til den faktiske etterspørselen i markedet. I enkelte prosjekter har koordinator inngått samarbeid direkte med *opplæringsansvarlige i ulike virksomheter*. På den måten har de kunnet utvikle og justere tilbudet underveis i tett kontakt med brukergruppens behov.

Å få med bransjeorganisasjoner som partnere i prosjektet kan være en annen nyttig fremgangsmåte for å få med virksomhetsnivået, om enn på en mer indirekte måte. I en rekke av prosjektene har *bransjeorganisasjoner* stått sentralt, både som tilbydere og bestillere av tilbud. En umiddelbar fordel med å ha med bransjeorganisasjoner som partnere er at de har god kjennskap til bransjene og de behov som måtte finnes for ulike etter- og videre-utdanningstiltak. Å ha med bransjeorganisasjoner som partnere i et prosjekt, vil derfor kunne styrke muligheten for å tilby noe som svarer på et behov ute i bransjene. Dessuten ser det ut

til at bransjeorganisasjonenes deltakelse har virket positivt inn på prosjektenes muligheter til å spre resultater ut til flere virksomheter innenfor bransjen. Dette kan bidra til ytterligere forankring eller institusjonalisering av prosjektresultatene.

I flere av de prosjektene som har fått til en vellykket spredning har en *leverandør av teknologistøttet læring* stått sentralt. I prosjekter som har tilbudt nettbasert opplæring har leverandøren levert tekniske løsninger for gjennomføring av kurs/opplæring og også bidratt på innholdssiden. I tillegg har det i noen prosjekter blitt gjort en uvurderlig innsats i selve spredningsfasen ved blant annet å tilrettelegge informasjonsmateriell, distribuere informasjon på Internett, oppdatere nettsider, sende ut e-poster til mulige interessenter, og følge opp etterspørselsiden på e-post.

En del prosjekter har inngått i samarbeid med andre tilbydere, for eksempel andre KUP-prosjekter underveis. Samarbeidet har vært lite formalisert og for det meste bestått i sporadisk telefonkontakt og oversendelse av dokumenter på e-post. Gjennom samarbeid med prosjekter som bruker samme e-løsninger, eller jobber i forhold til samme tematikk eller målgruppe, kan mye tid og energi spares ved at prosjekter kan nyte godt av hverandres allerede etablerte kunnskap. Flere hevder at det har oppstått synergieffekter som følge av slikt samarbeid på tvers av prosjekter.

Som sagt innledningsvis, er det vanskelig å si noe entydig om hva som er gode spredningsaktører eller gode konstellasjoner av aktører per definisjon, ettersom dette vil avhenge av de konkrete mål for det enkelte prosjekt. For alle typer prosjekter kan det imidlertid være viktig å være bevisst på å etterstrebe følgende:

- Forankre opplæringstilbudet på ledelsesnivået i aktuelle virksomheter
- Trekke inn leverandør av teknologiske løsninger
- Direkte dialog med virksomhetene
- Nettverk med andre tilbydere - synergieffekter

Hindringer for god spredning

Svært mange av prosjektkoordinatorene trekker frem at det er svært viktig å få med seg ledelsen på aktuelle bedrifter og virksomheter på et tidlig stadium. Et viktig hinder for spredningen av resultatene har nettopp vært motvilje hos ledelsen ute i bedriftene. Flere har opplevd at arbeidsgiverne ikke har vært villig til å gi de ansatte den nødvendige tid til å

gjennomføre etter- og videreutdanning i arbeidstiden, og at de har hatt vanskelig for å se behovet for tiltakene. Videre har pris vært et fremtredende hinder i mange av prosjektene. Flere tilbud har rettet seg mot relativt små bedrifter med lite penger til etter- og videreutdanningstiltak. Prisen for tiltakene har dessuten vært ganske høye. Det har dermed vært en stor utfordring å få rekruttert interessenter. Noen, utdanningsinstitusjoner så vel som virksomheter, har dessuten møtt en del skepsis og motvilje ute på etterspørselsiden med hensyn til innføring av nye arbeidsmetoder for å utvikle kompetanse i bedriftene. Dels har det handlet om skepsis til innføring av nye metoder, for eksempel videokonferanser som medfører mindre reising. Til tross for at bedrifter på denne måten kan spare penger, har skepsisen vært stor. Andre har jobbet mot bransjer preget av høy turnover og dermed liten vilje til investering i kompetansehevende tiltak. Prosjektkoordinatorene mener selv at disse problemene vanskelig kan la seg løse uten en holdningsendring ute på arbeidsplassene. De påpeker blant annet at alternative finansieringsordninger, hvor staten bidrar med subsidier slik at prisen for opplæringstiltak ble lavere for den enkelte bedrift, kunne være en løsning.

Ekstern drahjelp

KUP-sekretariatet har på ulike måter lagt til rette for samarbeid mellom KUP-prosjekter, og har blant annet avholdt prosjektsamlinger. Hensikten har vært å utvikle nye samarbeidsarenaer mellom ulike aktører som kan ha noe å vinne på å samarbeide. Så godt som alle prosjektkoordinatorene har deltatt på en eller flere samlinger i regi av KUP-sekretariatet, og en tredjedel av dem oppgir at de selv la frem resultater av egne prosjekter der. Med få unntak hevder koordinatorene at KUP-samlingene var nyttige på den måten at de bidro til kontakt mellom ulike prosjekter som kunne ha nytte av hverandre. Kun fem av prosjektene har imidlertid gjort et virkelig forsøk på å samarbeide med andre KUP-prosjekter. De fleste mente også at samlingene var inspirerende og motivasjonsskapende.

Et mindretall av koordinatorene var misfornøyde med samlingene. Én mente at det burde vært satt av mer tid til presentasjon av hvert prosjekt. Seminaret ga, slik han så det, dårlig grobunn for nettverksbygging. En annen kritiserte sekretariatet for å gi mest oppmerksomhet og støtte til prosjekter med de mest gammeldagse tekniske løsningene, noe hun mente virket hemmende på utviklingen av nyskapende og innovative opplæringsprosjekter. Flere pekte dessuten på at det burde vært arrangert en KUP-samling også midtveis i prosjektet, ikke bare ved oppstart.

Vox/KUP-sekretariatet har egne hjemmesider med generell informasjon om KUP og etter- og videreutdanning i alminnelighet. Det finnes også en søkbar database med nøkkelinformasjon om alle KUP-prosjektene. De fleste koordinatorene oppga at de selv hadde vært inne på KUP sine hjemmesider og i Vox sin nettbaserte prosjektdatabase. Bare et fåtall hadde imidlertid brukt sidene systematisk for å opprette kontakt med andre relevante prosjekter. Stort sett har koordinatorene søkt i databasen mest for moro skyld, for å lese om etter- og videreutdanning, sitt eget prosjekt og for å se bredden i alle prosjektene som har fått støtte. Rundt halvparten av dem som har vært inne i databasen har vanskeligheter med å vurdere nytteverdien av databasen. Dette henger mest sannsynlig sammen med at de ikke har brukt databasen til annet enn titting for nysgjerrighetens skyld. De som har brukt basen målbevisst oppgir imidlertid at basen har hatt stor nytteverdi for dem. Enkelte peker på at nytten er størst dersom du vet konkret hva du søker etter. Hvis du ikke vet hva du søker etter, kan det oppleves som noe vanskelig å orientere seg i jungelen av tilbud, prosjekter og utlyste midler.

Fører spredningen til langsiktige virkninger eller varige tiltak?

Blant de 15 prosjektene der vi intervjuet koordinatorene er det helt tydelig noen som har lykkes langt bedre enn andre med å få til en vellykket spredning av erfaringer og resultater. Noen har spredt seg til andre bransjer, og flere har utviklet et tilbud som har spredt seg til å dekke interessenter over hele landet. Gjennom analysene våre fant vi en del fellestrekk blant de mest vellykkede spredningsprosjektene:

- Bredt og variert sammensatt partnerskap
- De fleste samarbeider tett med bransjeorganisasjoner/fagforeninger
- Prosjekt er forankret på høyt nivå i aktuelle virksomheter
- Systematisk og målrettet gjennomføring
- Etablerer nye nettverk i kjølvannet av prosjektet
- Det oppstår synergieffekter og spin-off produkter som følge av prosjektet
- Samarbeider tett med etterspørselssiden, for eksempel bedrifter/virksomheter
- Et konkret omsettelig produkt/resultat (kurs m/kompendium, lærebok, Cd-rom)
- Bevisste på markedsføringen av produktene

Fellestrekk ved prosjekter som *ikke* har lyktes så godt med spredningen er:

- Snevert sammensatt partnerskap med relativt få deltakere
- Lite systematikk i gjennomføringen
- Mer lokalt orienterte
- Fokus på forhold knyttet til egen organisasjon/virksomhet
- Lite omsettelig produkt/resultat (eks. klarere rollefordeling i egen organisasjon, mal for læreplan, metode for kompetanseutvikling)
- Mangler evne til å markedsføre produktet (teknisk og økonomisk)
- Får ikke gjennomslag for produktet hos ledelsen på etterspørselsiden

Uansett hvor vellykket spredningen synes å ha vært, svarer nesten alle prosjektkoordinatorene at opplæringstiltaket i spredningsprosjektet vil få langsiktige virkninger, eller skal bli et varig opplæringstiltak. Denne optimismen henger trolig sammen med en generell tendens til at mottakere av offentlig støtte overvurderer effekten av hva de har fått støtte til. I noen tilfeller er imidlertid optimismen på sin plass ved at tilbudet allerede er blitt et varig tilbud, for eksempel ved å bli en del av det ordinære tilbudet ved en utdanningsinstitusjon. Noen prosjektkoordinatorer er imidlertid usikre på hvilken form tilbudet vil få i fremtiden ettersom innholdet i mange tiltak vil måtte justeres for å svare på endringer i behov og etterspørsel i bransjene. Det springende punktet i flere av prosjektene har nettopp vært å sikre medfinansiering fra bedriftene i videreføringen av opplæringstilbud.

Oppsummering

Vi finner en tendens til at prosjekter med håndgripelige resultater som lett kan omsettes på et marked, har lyktes best med å spre resultatene. Kun et fåtall av de femten utvalgte prosjektene har imidlertid resultert i håndfaste produkter. Uavhengig av type prosjekt og spredningens innhold, har alle - med unntak av ett prosjekt - tatt i bruk to eller flere virkemidler for å spre resultatene. Vi finner ingen klar sammenheng mellom egenskaper ved sluttproduktet og type spredningsmekanismer som velges. De fleste prosjektene har spredt seg noe, til andre enkeltkommuner eller enkeltbedrifter, men det har i liten grad vært jobbet systematisk med å få til noen omfattende geografisk spredning.

Utdanningsinstitusjoner fremstår som svært aktive parter i spredningsfasen. Kun en tredjedel av prosjektkoordinatorene oppgir imidlertid at opplæringstilbudet har blitt innlemmet i det ordinære undervisningstilbudet ved en utdanningsinstitusjon. I de fleste tilfeller fremstår tilbydersiden som den mest aktive part i spredningsfasen. Spredningen av resultater har vært

mest vellykket der flere enn én aktør har vært aktive i spredningsfasen, og hvor deltakergruppen har vært bredt sammensatt. Prosjektene har i liten grad knyttet til seg nye deltakere i spredningsfasen. De mest vellykte prosjektene har jobbet systematisk med å la premisser fra virksomhetsnivået være styrende i spredningen, slik at tilbudene svarer på et behov i markedet. Så godt som alle prosjektlederne har deltatt på KUP-samlinger, og de fleste fant dette nyttig. Flere etterlyste imidlertid en KUP-samling også midtveis i løpet.

4.5 Intervjuer med spredningsaktører

Innledning

Som i de andre delkapitlene skal vi se på forankring av spredningsarbeidet, sentrale aktører i spredningsfasen og dominerende premisser i prosjektarbeidet. Viktige tall som best kan tolkes sammen med data fra intervjuer med sluttbrukere og prosjektkoordinatorer, gjengir vi i en samlet framstilling (se neste delkapittel). Nedenfor refererer vi også til informasjon fra den ikke-strukturerte delen av intervjuene med spredningsaktører.

Vår utvelgelse av tjue spredningsaktører skjedde ved at femten prosjektkoordinatorer ble bedt om å navngi tre deltakere som hadde vært sentrale i spredningsarbeidet. Blant de 45 navnene trakk vi tjue, ut fra kriteriet at de burde ha ulike roller innenfor opplæringsystemet og at de var tilgjengelige på det tidspunktet vi gjorde intervjuavtaler. Et tilleggskriterium var å komme i kontakt med prosjektdeltakere som hadde hatt så mye befatning med prosjektet, at de kunne svare på våre spørsmål. Det viste seg nemlig at enkelte prosjektkoordinatorer hadde oppgitt navn på deltakere med svært perifer tilknytning til spredningsarbeidet, og til prosjektet som sådan. Dette skyldes trolig at rollen som spredningsaktør (og selve betegnelsen) er lite kjent. Vi sitter imidlertid igjen med det inntrykk at spredningsfasen i enkelte prosjekter har blitt oppfattet som en forlenget frist for å fullføre de opprinnelige prosjektplanene. I slike tilfeller var spredningsaktørene i liten grad oppmerksomme på at spredningsarbeidet skulle representere noe kvalitativt nytt. De tjue spredningsaktørene fordeler seg på organisasjoner/-virksomheter slik det fremgår av tabell 4.12.

Tabell 4.12. Hvilken type organisasjon eller virksomhet representerer du?

	Antall
privat virksomhet	7
offentlig virksomhet	4
utdanningsinstitusjon	5
fylkeskommunale aktører	1
bransjeforeninger/faglige foreninger	1
Andre	2

N=20

Spredningsaktørens arbeidsmåte

Et mål på hvor sterkt spredningsaktørene er involvert i prosjektarbeidet er om de selv har tatt i bruk opplæringsmateriell som ble utviklet i prosjektet. Tolv av de intervjuede svarte bekreftende da de ble spurt om dette; noe som tyder på sentrale aktører i spredningsfasen ikke skiller seg ut fra hovedfasen med tanke på deltakerform. Spredningsaktørene er med andre ord i liten grad kompetansemeklere som først og fremst formidler prosjektresultater til andre, uten selv å delta i prosjektutviklingen. Fordelingen på type opplæringsmateriell som de selv tok i bruk, framgår av tabell 4.13.

Tabell 4.13. Hvilken type opplæringsmateriell tok spredningsaktørene selv i bruk?

	Antall*
Lærebok	1
Studiehefte, temahefte el likn.	4
Video, cd-rom, annet elektronisk basert	3
Offentlig godkjent læreplan	1
Andre studie-/læreplaner	1
Metode for kompetanseutvikling	2

* Svarfordeling blant 12 av 20 som selv hadde tatt i bruk opplæringsmateriell
N=12

Vi finner ikke tendenser til at visse spredningsaktører tar bestemte typer opplæringsmateriell i bruk. Det er verdt å merke seg at prosjektene konsentrerer seg om papirbasert opplæringsmateriell, supplert med noen elektroniske læremidler. Våre intervjuer med spredningsaktører bekrefter på denne måten observasjoner fra underveisevalueringen i 2003 om at opprinnelige ambisiøse planer om e-læring i praksis nedskaleres til et mindre innslag av elektroniske læremidler.

Det er flere måter å gå fram for å spre prosjektresultatene. Vi ba spredningsaktørene om å angi hvordan de selv hadde arbeidet i spredningsfasen (tabell 4.14).

Tabell 4.14. Viktigste arbeidsmåte tatt i bruk for å spre prosjektresultatene?

	Antall*
Bruk av pilotvirksomhet for å prøve ut nye opplæringstilbud	12
Samarbeid med potensielle brukere av nye opplæringstilbud	6
Samarbeid på tvers av bransjer	1
Spredning til andre kommuner/fylker	3
Samarbeid m/ andre prosjekter	1
Informasjon til et bredt publikum	1
Annet	2

*N=19 (flere svaralternativer var tillatt)

Den utstrakte bruken av pilotvirksomheter og samarbeid med potensielle brukere i spredningsfasen, bekrefter en virksomhetsnær arbeidsmåte som har preget KUP-prosjektene fra de første søknadsrundene. Når vi går bak tallene i tabell 4.14, viser det seg at alle typer spredningsaktører primært oppgir å spre prosjektresultatene ved å kontakte nye virksomheter og brukere. Det er få indikasjoner på at spredningsaktører som ikke driver produksjon av varer eller tjenester i tradisjonell forstand, bruker vesentlig andre arbeidsmåter enn hva de produksjonsinnrettede aktørene gjør. En positiv tolkning av dette funnet er at den virksomhetsnære arbeidsmåten som prosjektstyret og departementet har forfektet, faktisk følges opp i KUP-prosjektene. En negativ tolkning av samme fenomen kan være at de forskjellige spredningsaktørene ikke spiller på hele repertoaret slik man kunne forvente ut fra deres organisatoriske tilknytning.

Denne negative tolkningen kan underbygges av forholdsvis svak integrering av opplæringen i eksisterende utdanningstilbud (halvparten av de spurte rapporterte manglende integrering) og utstedelse av lite detaljerte kompetansebevis (gjaldt ti av tretten som svarte). Den positive tolkningen kan blant annet støttes av en formodentlig realistisk oppfatning av hindre som spredningsaktørene støter på i prosjektperioden. Slike hindre tolkes som interne utfordringer i virksomhetene, og forstås i liten grad som noe som kunne avhjelpest gjennom intervensjon fra aktører på utsiden av prosjektene.

Eksempler på ulike spredningsmåter

Vi velger å gjengi noen interessante prosjekterfaringer som vi fikk referert under våre telefonintervjuer med spredningsaktører.

Spredning som ledd i arbeidet med å lage en rullerende opplæringsplan

Hovedoverenskomstene for de fleste tariffområder inneholder en paragraf om at virksomhetene bør foreta en årlig kompetansevurdering av arbeidsstokken og at vurderingen bør ta form av en opplæringsplan. Spredningsfasen av et KUP-prosjekt bestod i at det ved fem sykehjem, spredt på tre fylker, skulle utarbeides en kompetanseplan som del av arbeidet med sluttrapporten fra prosjektets hovedfase. Samtidig med kompetanseplanen skulle det også lages et introduksjonsprogram for nyansatte. KUP-prosjektet gikk ut på å samarbeide med en høyskole om utformingen av en mål for både opplæringsplanen og introduksjonsprogrammet. Den lokale tilpasning skjer ved hvert sykehjem hvor planen omfatter de fleste ansatte, og skal rulleres på årlig basis.

Nettbasert mappevurdering på tvers av bransjer

Mappevurdering befester seg også som evalueringsmetode i fagutdanningen. Et KUP-prosjekt med utspring i blomsterdekoratør- og frisørfagene har, i samarbeid med en høyskole, utviklet et nettbasert system for selvevaluering der lærlingene tillates å demonstrere og visualisere sine arbeider. Det dreier seg om en elektronisk læringsplattform med kartotek over innleverte arbeider og den faglige veilederens kommentarer. Til forskjell fra mange foreliggende e-læringsystemer rapporteres læringsplattformen å være svært interaktiv.

Ved hjelp av lokale opplæringskontorer og høyskolen, som har solid yrkespedagogisk ekspertise, skal læringsplattformen spres i siste fase av KUP-prosjektet. Spredningen skjer til flere bedrifter i de opprinnelige bransjene, og til andre – særlig byggebransjen.

Brukermedvirkning under utarbeiding av fagplaner

Utdanningsmyndighetene har startet et arbeid for å innpasse det brede spekter av utdanninger mellom videregående skoles nivå og høyskolenivået i en felles fold. Et KUP-prosjekt har i spredningsfasen tatt sikte på å spre en rammeplan for tekniske fagskoler. Rammeplanen samsvarer med Lov på om fagskoleutdanning fra 2003, og bygger på et samarbeid mellom seks tekniske fagskoler. I bunnen for rammeplanen ligger fagplaner for ulike linjer som tilbys

ved de tekniske fagskolene. De seks involverte tekniske fagskolene kjørte hvert sitt delprosjekt der de samarbeidet med bedrifter og bransjeorganisasjoner for å utvikle de enkelte fagplaner. NHO ble trukket inn i utarbeidingen av den overordnede rammeplanen.

Oppsummering

Erfaringer med spredningsmåter fra de tre prosjektene viser eksempler på bred involvering av brukere, slik at premisser fra disse kan være styrende i spredningsfasen. Prosjektene omfatter dessuten samarbeid mellom virksomheter og utdanningsinstitusjoner der hver og en bidrar med sin kjernekompetanse. For det tredje ser vi at spredningsarbeidet knyttes opp mot faste strukturer i form av fagplaner, rullerende virksomhetsplaner og moderne vurderingssystemer som mappevurdering. Samlet sett illustrerer dette spredningsmåter som peker fram mot noe permanent.

Våre data fra intervjuer med spredningsaktører tilsier at de tre eksemplene representerer noe av det beste i KUPs spredningsprosjekter. I andre prosjekter blir spredningsfasen for lite forskjellig fra hovedfasen. Dessuten synes det som om vektleggingen på opplæring i virksomheten og spredning til andre virksomheter, gjør at noen prosjekter ikke utnytter hele bredden i det kontaktnettet som partnerne har. Konsekvensen kan bli at det legges lite vekt på fyldig dokumentasjon ved fullført opplæring og at det gjøres lite for å ”oversette” den arbeidsplassrelaterte opplæringen inn mot utdanningssystemets formelle kompetansekrav. Det er likevel tydelig at spredningsaktørene arbeider bevisst ut fra et perspektiv om å spre arbeidsplassbasert opplæring til flere *brukere*.

4.6 Samlet analyse av intervjuene med prosjektkoordinatorer, spredningsaktører og sluttbrukere

Innledning

Analysen i dette delkapitlet skal bidra til å illustrere:

- hvordan spredningsarbeidet forankres med tanke på at prosjektet skal ha (lang)varige virkninger
- hvilke aktører som er sentrale i spredningsarbeidet
- hvilke premisser som dominerer i prosjektarbeidet

Vi har samlet inn data om i alt tre respondentgrupper: 15 prosjektkoordinatorene, 20 spredningsaktører og 44 sluttbrukere. Utvelgelsen av intervjuobjekter og gjennomføringen av intervjuene omtalte vi i innledningen til dette kapitlet. Enkelte spørsmål ble gitt til alle gruppene, mens andre var mer spesifikke for den enkelte gruppe. I dette delkapitlet foretar vi en samlet analyse av kvantitative data fra intervjuene med de tre respondentgruppene. For å kunne sammenligne på tvers av gruppene, baserer vi drøftingen på spørsmål som var helt eller tilnærmet likelydende overfor alle respondentene. Etersom antall respondenter i hver gruppe er relativt lavt, vokter vi oss for å trekke vidtrekkende konklusjoner fra disse sammenligningene. Analysen kan likevel belyse noen av de sentrale problemstillingene i evalueringen.

Målgrupper i og resultater fra prosjektene

Både prosjektkoordinatorene og spredningsaktørene ble bedt om å angi to av de viktigste målgruppene for prosjektet de hadde deltatt i. Som det fremgår av tabell 4.15, er det aktører innenfor privat virksomhet som i størst utstrekning er målgruppen for de ulike prosjektene.

Tabell 4.15. Hva var de to viktigste målgruppene for opplæringstiltaket?*

Prosjekt**	Viktigste målgrupper for opplæringstiltaket									
	Privat virksomhet		Offentlig virksomhet		Utdanningsinstitusjon		Bransje-forening		Utd.søkende i/utenfor arbeid	
	PL	SA	PL	SA	PL	SA	PL	SA	PL	SA
A	1	2	-	-	-	-	-	-	-	1
B	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C	1	-	1	-	1	2	-	-	-	-
D	-	2	-	-	-	-	1	-	-	-
E	1	1	-	-	1	2	-	-	-	-
F	1	2	-	-	-	1	-	1	-	-
G	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-
H	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-
I	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-
J	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
I alt	7	11	3	3	2	5	1	1	0	1
N	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20

*Benevningene PL og SA i tabellen står for hhv. prosjektleder og spredningsaktør. For hvert prosjekt har én prosjektleder og to spredningsaktører svart på hva de anser å være de to viktigste målgruppene for prosjektet.

**KUP-prosjektnummer er anonymisert.

Prosjektledere og spredningsaktører er gjennomgående samstemte i oppfatningen av prosjektets viktigste målgrupper. Noen prosjekter henvender seg imidlertid til flere målgrupper. Hovedinntrykket er at prosjektene også i spredningsfasen retter seg inn mot virksomhetsnivået. Når arbeidsplassen som læringsarena er KUPs motto, utarbeider prosjektdeltakerne opplæring sentrert om virksomhetene, både private og offentlige.

Når det gjelder de konkrete resultatene som har kommet ut av prosjektene, viser tabell 4.16 en nesten lik fordeling på papirbaserte og elektroniske læremidler.

Tabell 4.16. *Hva var det mest konkrete resultat av prosjektet**

	Prosjekt- leder		Sprednings- aktører		Slutt- brukere	
	Ant.	N	Ant.	N	Ant.	N
Lærebok	1	15	0	20	11	45
Studiehefte, temahefte el. andre papirbaserte læremidler	3	15	5	20	7	45
Video, CD-rom, el. andre elektroniske læremidler	4	15	5	20	15	45
Offentlig godkjent læreplan	1	15	2	20	0	45
Andre studie- og læreplaner	0	15	1	20	0	45
Metode for kompetanseutvikling	6	15	2	20	2	45

*Sluttbrukerne ble bedt om å identifisere opplæringsmateriellet som ble benyttet

Samlet sett har prosjektledere og spredningsaktører en noenlunde felles oppfatning av hva prosjektene resulterer i av læremidler. De to respondentgruppene spriker imidlertid mer i rapporteringen av metoder for kompetanseutvikling. På dette punkt forteller prosjektlederne om noen flere utviklede metoder enn hva spredningsaktørene gjør. Dette kan henge sammen med at ni av de femten prosjektlederne arbeider med ulike former opplæring, og dermed har skarpere blikk for hva som direkte eller indirekte utvikles av metoder i prosjektene. Med tanke på forankring av prosjektene slik at opplæringstilbudene blir av langvarig karakter, er det verdt å merke at det rapporteres om få utviklede studie- og læreplaner. Vi kommer tilbake til prosjektenes forankring senere i dette delkapitlet. Sluttbrukerne rapporterer om at det stort sett er elektroniske læremidler som er tatt i bruk. Nest etter følger lærebøker og andre papirbaserte læremidler.

Vi har videre spurt prosjektledere og spredningsaktører om hvordan de rent konkret har gått fram for å spre prosjektresultatene. Av tabell 4.17 ser vi at prosjektledere og spredningsaktører langt på vei oppgir samme spredningsmetoder.

Tabell 4.17. Viktigste arbeidsmåter for å spre prosjekresultatene.

	Prosjektledere		Spredningsaktører	
	Ant.	N	Ant.	N
Bruk av pilotvirksomhet for å prøve ut nye opplæringstilbud	6	14	12	19
Samarbeid med potensielle brukere av nye opplæringstilbud	2	14	6	19
Spredning til andre kommuner/fylker	10	14	3	19
Informasjonstilbud til det brede publikum	14	14	1	19
Annet	0	14	2	19

Når det gjelder å spre informasjonstilbudet til et bredere publikum, skiller imidlertid gruppene seg vesentlig fra hverandre. Kun en av de 20 spredningsaktørene oppgir at de har gått ut bredt med resultatene, mens samtlige prosjektkoordinatorene oppgir at de har spredt informasjon til et bredt publikum. Intervjuguiden for prosjektkoordinatorene ga imidlertid flere muligheter til å utbrodere spredning til et bredt publikum.¹⁰ Dette kan være noe av forklaringen på at alle prosjektkoordinatorene rapporterer slik spredning. Den hyppige rapportering om dette også kan henge sammen med at det er prosjektkoordinatorenes ansvar å representere prosjektet utad. Likevel mener vi det er påtakelig at spredningsaktørene oppfatter spredning til det brede publikum som en mye mindre viktig arbeidsmåte enn prosjektkoordinatorene.

Et generelt problem ved tolkning av svarene om arbeidsmåter, er at det kan ha blitt nedfelt en arbeidsdeling mellom deltakerne i spredningsfasen. Til tross for dette forbeholdet er det verdt å merke seg at spredning til andre fylker/kommuner rapporteres hyppig, og at denne geografiske dimensjonen særlig uttrykkes i prosjektledernes svar. Å dømme etter svarene deres, sitter vi likevel igjen med et inntrykk av at den geografiske spredningen oppstår litt tilfeldig etter hvert som prosjektene er i ferd med å avslutte sine opprinnelige planer. Den relativt utbredte bruken av pilotvirksomheter under utprøving av opplæringstilbudene tyder på at opplæringen utformes med utgangspunkt i virksomhetsnivået. Dette samsvarer i så fall med kommentarene ovenfor om et virksomhetsinnrettet spredningsarbeid.

¹⁰ Vi spurte konkret om de blant annet hadde holdt foredrag, lagt ut informasjon på egne eller andre nettsider, om de hadde laget brosjyrer eller annet informasjonsmateriell.

Nettverksbygging, hindringer og ekstern drahjelp

Det framgår av tabell 4.18 at et mindretall av de intervjuede prosjektdeltakerne oppgir å ha samarbeidet med andre prosjekter i spredningsfasen. Kun en av spredningsaktørene, mot fem prosjektkoordinatører, oppgir å ha drevet noen form for samarbeid.

Tabell 4.18. Har prosjektet samarbeidet med andre prosjekter i spredningsfasen?

	Prosjektet har samarbeidet med andre prosjekter i spredningsfasen	
	Antall	N
Spredningsaktører	1	20
Prosjektledere	5	15

Ingen av prosjektene har imidlertid hatt noe omfattende samarbeid med andre prosjekter i spredningsfasen. Der det har foregått samarbeid på tvers av KUP-prosjekter, har det enten dreid seg om den dialogen prosjektene har hatt med andre på KUP-samlinger eller – i noen få tilfeller – noe mer kontakt i etterkant av disse samlingene. Samarbeidet har stort sett vært sporadisk og foregått over telefon. Eksempler på samarbeid kan være et byggeprosjekt som har samarbeidet med et liknende prosjekt om å bruke felles e-løsninger. En annen koordinator har hentet ideer til eget prosjekt fra et tilgrensende prosjekt, som hadde utarbeidet en veiledning for nettlærere.

Vi har i analysen forsøkt å spore hva som oppfattets som viktige hindre for å få til en god spredning av prosjektresultatene. Både spredningsaktører og prosjektledere vektlegger i stor grad de samme typer hindre i spredningsfasen av prosjektet. Vi har derfor i tabell 4.19 valgt å gi en samlet framstilling av hva spredningsaktører og prosjektledere trekker frem som hindre de har møtt underveis i prosjektet. Av tabellen fremgår også hvem som tillegges hovedansvaret for å overkomme hindrene eller løse problemene.

Tabell 4.19. Viktigste hindring i spredningsarbeidet

Hvor ligger problemet for et effektivt spredningsarbeid?	Type problem
Bedriftene/ledelsen	Å få opplegget forankret hos ledelsen
	Å få ledelsen til å frigi tid/ressurser til at de ansatte kan benytte tilbud
	Prisen på opplæringsprodukter er for høy
	Dårlig utstyr i bedriftene
Ansatte/sluttbrukere	Målgruppen mangler motivasjon
	Lav IKT-kompetanse hos de ansatte
Tilbydere	Manglede ressurser til drift av opplæringstilbud
	Oppfølging av bedrifter er tidkrevende
	Eierrettigheter til opplæringsproduktet er uavklart eller ligger hos tilbyder

Som vi ser har både spredningsaktører og prosjektkoordinatører støtt på en del hindre underveis i spredningsfasen. Mye er knyttet til finansiering av tilbudene, både til drift av prosjektet og i form av at tilbudene blir så dyre at etterspørrene ikke har råd til å ta tilbudene i bruk i den utstrekning tilbyder kunne ønsket seg. Ellers handler hindrene i stor grad om ressursproblemer: For utviklerne av tilbudet tar det for mye tid å følge opp bedriftene; og på etterspørresiden er det vanskelig å frigi tid og ressurser slik at ansatte kan ta tilbudene i bruk.

Vi spurte informantene om hva slags ekstern hjelp de kunne tenke seg for å løse de aktuelle hindrene de støtte på. En bakenforliggende årsak til å stille dette spørsmålet var at den assistanse som programsekretariatet yter kanskje kan rettes enda bedre inn mot de problemer som prosjektpartnerne møter i spredningsarbeidet. Spredningsaktørene svarer imidlertid at problemene først og fremst representerer en intern utfordring. Ellers nevner de at god veiledning og mer skolering av dem som driver prosjektene, hadde vært av det gode. Samtidig rapporteres det at mye av problemet ligger i holdningene hos bedriftsledelsen. Større engasjement og holdningsendringer blant ledelsen for virksomhetene synes derfor nødvendig for å få flere til å benytte opplæringstilbudene. Både prosjektledere og spredningsaktører vektlegger dessuten at bedre finansieringsordninger og større støttebeløp ville gjort det mer attraktivt for flere virksomheter å ta i bruk tilbudene.

Erfaringsvis møter opplæringsprosjekter, med formål å spre resultatene via salg av ferdige produkter, problemer i sluttfasen. Det framgår av våre intervjuer at kun et lite mindretall av de

intervjuede prosjektdeltakerne hadde erfaring med copyright, og hadde benyttet det i spredning. Bare en spredningsaktør oppgir dette mot tre prosjektledere. Disse tallene tyder på at kommersiell spredning av prosjekresultatene (foreløpig) er lite aktuelt for prosjektpartnerne (Døving mfl., 2004, s. 83).

Forankring av opplæringstiltakene og opplevelse av nytte

En viktig målsetting i KUP er at opplæringstiltakene forankres og blir permanente tilbud etter at finansieringen fra programmet avsluttes. I tabell 4.20 ser vi at om lag en fjerdedel av spredningsaktørene og en drøy tredjedel av prosjektkoordinatorene oppgir at resultatene av prosjektet har blitt integrert i et allerede eksisterende utdanningstilbud.

Tabell 4.20. Prosjekter hvor minst en av de intervjuede spredningsaktørene og/eller prosjektleder oppgir at resultatene har blitt integrert i et allerede eksisterende utdanningstilbud.

	Antall	N
Spredningsaktører	6*	20
Prosjektledere	5	12

*Det er intervjuet to spredningsaktører i hvert av prosjektene, og det er kun i fire prosjekter at spredningsaktører oppgir at prosjekresultatene har blitt inkludert i et allerede eksisterende utdanningstilbud.

Det er dessuten nokså stor inkonsekvens i svarene til henholdsvis spredningsaktører og prosjektledere når det gjelder hvorvidt de oppgir at prosjekresultatene fra samme prosjekt har blitt integrert i et allerede eksisterende utdanningstilbud.

Så godt som alle spredningsaktører og sluttbrukere oppgir at tilbudene de har deltatt i har hatt ganske eller svært stor nytteverdi. En tilsvarende optimisme kommer til uttrykk når prosjektlederne uttaler seg om prosjektenes fremtid (tabell 4.21). Hele tolv av 15 prosjektledere hevder at tilbudet vil ha forlenget eller varig virkning, mens tre ikke vet hvilken fremtid opplæringstilbudet vil få. Spredningsaktørene er noe mer avmålt i sin bedømming av tilbudenes fremtid. Åtte av 20 spredningsaktører mener tiltaket vil være tilgjengelig i fremtiden, sju er usikre og fem hevder at prosjektet de har deltatt i er et engangstiltak. En mulig årsak til at prosjektledere er mer positive enn spredningsaktører kan være at de har fått økonomisk støtte til å gjennomføre og lede et prosjekt. Ved oppstart var det et uttalt mål for prosjektene at tilbudene skulle videreføres etter prosjektperioden. Å oppgi at de har stor tro på videreføring, blir dermed et signal om at prosjektet var støtteverdig og at de

har lyktes i en sentral målsetting. Vi har også spurt sluttbrukerne om hvorvidt de tror tilbudet de har deltatt i vil bli tilbudt andre i virksomheten. Av 44 som svarte mente 19, nesten halvparten, at andre ville få tilbudet. Like mange var usikre, mens seks var negative.

Tabell 4.21. Om prosjektenes fremtid – engangstiltak, forlenget eller varig virkning?

Type informanter	Vil tilbudet ha en forlenget/varig virkning?		
	Ja	Vet ikke	Nei
Prosjektledere (N=15)	12	3	-
Spredningsaktører (N=20)	8	7	5
	Vil tilbudet du har deltatt i bli tilbudt andre i virksomheten?		
	Ja	Vet ikke	Nei
Sluttbrukere (N=44)	19	19	6

Når vi ser nærmere på de ti prosjektene der vi har informasjon både fra prosjektledere og spredningsaktører, finner vi imidlertid til dels godt sammenfall (mellom prosjektlederens og spredningsaktørers) i deres oppfatning om tilbudenes fremtid (tabell 4.22). I kun ett prosjekt hadde prosjektleder motsatt oppfatning av begge spredningsaktørene.

Tabell 4.22. Sammenlikning av prosjektlederens og spredningsaktørers vurdering av opplæringstiltakets fremtid

Prosjekt*	Vil opplæringstilbudet være tilgjengelig i framtiden/ha varig eller forlenget virkning?		
	Prosjektleder	Spredningsaktør 1	Spredningsaktør 2
M	Ja	Ja	Ja
N	Ja	Ja	Ja
O	Ja	Ja	Vet ikke
P	Ja	Ja	Nei
Q	Ja	Ja	Nei
R	Ja	Vet ikke	Vet ikke
S	Ja	Nei	Nei
T	Vet ikke	Ja	Vet ikke
U	Vet ikke	Vet ikke	Nei
V	Vet ikke	Vet ikke	Vet ikke

*KUP-prosjektnummer er anonymisert.

I fem av ti prosjekter mener prosjektleder og en eller begge spredningsaktører at prosjektet vil ha forlenget eller varig virkning. Videreføringen er mer usikker i de resterende fem prosjektene. I seks prosjekter mener en eller begge av spredningsaktørene at

opplæringstilbudet vil være tilgjengelig i fremtiden, fire prosjekter rapporteres å være engangstiltak, mens det i fem prosjekter er usikkert om opplæringstilbudet vil videreføres.

Nytten av opplæring for den enkelte og sannsynligheten for at nyervervet kunnskap kan brukes i flere sammenhenger, øker selvsagt hvis deltakerne får dokumentert hva de har lært. Svarene vi fikk på spørsmål om dette, gjengis tabell 4.23.

Tabell 4.23. Har deltakerne fått deltaker/kompetansebevis? I så fall: hva slags bevis?

	Fått utdelt deltaker / kompetansebevis?		Bevis i form av fagbrev		Studiekompetanse		Sertifikat		Kurs/deltakerbevis?	
	Antall	N	Antall	N	Antall	N	Antall	N	Antall	N
Spredningsaktør	12	20	2	12	1	12	0	12	9	12
Sluttbruker	30	41	5	30	5	30	1	30	19	30

Vi ser at forholdsvis flere sluttbrukere enn spredningsaktører rapporterer om at deltaker- eller kompetansebevis har blitt utstedt. Når vi støtter oss til kommentarer framkommet under intervjuene, viser det seg at kurs- og deltakerbevis – som er den hyppigst forekommende dokumentasjonsform – inneholder lite informasjon om hva opplæringen konkret har bestått i. Atskillig færre får opplæring fram mot fagbrev eller opplæring som gir formell studiekompetanse.

Oppsummering

Prosjektene innretning mot målgrupper og de arbeidsmåtene som benyttes i spredningsarbeidet, er klart innrettet mot virksomhetsnivået. Samtidig framgår det av intervjuer med prosjektkoordinatorene at det er tilbydersiden som fører an i spredningsfasen. Denne observasjonen samsvarer med hva som ble rapportert i fjorårets underveisevaluering der det framgikk at tilbydere som representerte tilbydersiden, bidro mest i prosjektgjennomføringen.¹¹ Dette kan i så fall bety at tilbydere av opplæring har lagt seg til arbeidsmåter som fanger opp behov hos sluttbrukere, og at de i stor grad bruker pilotvirksomheter i spredningsfasen framfor å drive utprøving ved egen institusjon.

¹¹ Selv om intervjuene i underveisevalueringen fra ifjor hovedsakelig fanget opp ordinære prosjekter, d.v.s. før søknadsrundene med midler til spredningsprosjekter, er disse data av betydning for tolkningen av funn i spredningsprosjektene.

Dermed synes det som om den arbeidsplassnære arbeidsformen som ble stimulert ved begynnelsen av programmet, videreføres i spredningsfasen. Vi har ikke nok materiale til å vurdere om et tilstrekkelig antall nye aktører har blitt mobilisert gjennom spredningsarbeidet, men intervjuene med prosjektkoordinatorene indikerer at det i liten grad kom nye deltakere med i spredningsfasen.

Respondentenes optimisme omkring videreføringen av opplæringstiltakene står ikke helt i stil med hva de rapporterer om opplæringens integrering i eksisterende opplæringstilbud. Det synes heller ikke som om opplæringen dokumenteres detaljert nok til at den nyervervede kompetansen kan verdsettes i større deler av arbeidslivet. Det kan imidlertid innvendes at de to målene som vi sammenlikner intervjuobjektene optimisme med, må suppleres med flere måleindikatorer før noen sikre konklusjoner kan trekkes.

I tillegg til et naturlig ønske om større trykk i prosjektene ved å tilføre dem flere pengemidler, påpeker de fleste respondentene at hindringene de har støtt på først og fremst er av intern karakter. Dette kan på den ene siden tolkes som et tegn på selvstendighet og at prosjektpartnerne allerede inngår i nettverk som støtter opp om arbeidet i KUP-prosjekter. Det forhold at det rapporteres om lite samhandling med andre KUP-prosjekter og at kontakten med disse hovedsakelig går på informasjonsutveksling, tyder imidlertid på at samarbeidet med fordel kan utdypes.

Vi har ikke funnet indikasjoner på at én finansieringsmodell er dominerende i etter- og videreutdanning på virksomhetsnivå. Vårt materiale fra prosessindustrien og helsesektoren tilsier imidlertid at følgende trekk ved finansieringen går igjen:

- ansatte under opplæring trekkes ikke i lønn når undervisningen foregår samtidig med deres arbeidsskift
- det gis ikke betaling for overtid når undervisningen foregår i ansattes fritid, ei heller får de lønn for den tid som tilbringes på helgesamlinger
- arbeidsgiver betaler av og til for læremateriellet

Et spørsmål som delvis kan diskuteres uavhengig av hvorvidt merutdanning skal gi opprykk på virksomhetenes lønnsstige, er hvordan ansatte som fullfører opplæringstiltak får anledning til å ta i bruk sine nye kunnskaper. Våre intervjuer tilsier at dette er en utfordring, og at der finnes lite etablert praksis på hvordan virksomheter legger til rette for at slike ansatte får nye eller utvidede arbeidsoppgaver. I siste instans dreier dette seg om hvordan en merutdannet

arbeidsstokk kan inngå i arbeidsorganisasjonen på en slik måte at produksjonen av produkter og tjenester blir mer kunnskapsintensiv.

Til slutt vil vi oppsummere noen faktorer som bidrar til å forsterke effektene av prosjektene i spredningsfasen:

1. prosjektet forsterker effektene av *korte opplæringstiltak* ved å tilby dem til enda flere ansatte eller ved at det arrangeres supplerende opplæring for de opprinnelige deltakerne
2. når det tilbys *lange opplæringstiltak* - fram mot f.eks. fagbrev, (del)eksamener på fagskole- eller høyskolenivå, – forbedres opplæringen ved å trekke inn flere bedrifter i praksisperiodene eller ved å legge til rette for læring utenom arbeidstiden på nye måter (f.eks. ikke bare selvstudier eller klasseromsundervisning)
3. opplæringsprosjektet er forankret på ledernivå i virksomhetene
4. prosjektet inngår i eller er knyttet til en opplæringsplan som omfatter flest mulig ansatte og som kan bygge på partsamarbeidet i arbeidslivet
5. vurdering av realkompetanse inngår i prosjektet, f.eks. ved at realkompetanse gir nedkortet praksisperiode under fagopplæringen
6. hvis ikke opplæringen i seg selv gir formell kompetanse, får deltakerne tilbud om å ta tilleggseksamen som gir et formelt kompetansebevis
7. flere ansatte trekkes inn i opplæringen ved at de veileder og hjelper kollegaer som er under opplæring
8. når opplæringen inngår i organisasjonsutvikling, defineres hvilket læringsutbytte enkeltdeltakerne vil sitte igjen med, eller evt. hvilke effekter den organisasjonsmessige læring har for den enkelte ansatte
9. når sluttproduktet eller sluttresultatet i prosjektet gjøres svært konkret blir spredningsarbeidet mest målrettet og prosjektdeltakerne viser evne til å spre resultatene til nye målgrupper
10. opplæringen forblir ikke virksomhetsintern, i hvert fall hovedelementene spres (f.eks. gjøres tilgjengelig på et nettsted), og flest mulig prosjektdeltakere bidrar til at opplæringen enten gjentas eller blir et permanent tilbud

4.7 Spredningstiltakene iverksatt av programsekretariatet

I KUPs spredningsstrategi inngår bestemte spredningstiltak med formål å støtte opp om arbeidet med resultatspredning som foregår blant prosjektdeltakerne. Disse tiltakene iverksettes av programsekretariatet, som er lagt til Vox, og de innbefatter:

- samlinger og konferanser for erfaringsutveksling og dannelsen av nettverk mellom prosjektene
- oppbygging av en søkbar prosjektdatabase på nettstedet til Vox
- kortfattede resultatomtaler på nettet
- medieomtale, nyhetsbrev og skriftserie

De to siste tiltakene omfatter ulike informasjonstiltak som vi bare kort vil omtale på slutten av dette delkapitlet. Vi ser derimot nærmere på de særskilte arrangementene Vox har iverksatt for å stimulere prosjektenes spredningsarbeid, samt på selve prosjektdatabasen. Til prosjekt-koordinatorer, spredningsaktører og sluttbrukere stilte vi spørsmål om bruk og nytte av de ulike tiltakene. Vi innhentet dessuten statistikk fra programsekretariatet over antall søk i databasen som finnes på Vox' nettsted, hvor KUP er plassert under menyen Næring og omstilling.

Prosjekt- og spredningssamlinger

I 2003 og 2004 ble det avholdt 16 prosjekt- og spredningssamlinger i regi av programsekretariatet (ytterligere fem-seks vil ventelig finne sted høsten 2005). Formålet med disse samlingene er å spre erfaringer mellom løpende prosjekter med tanke på å spre resultatene mer effektivt, utdype de temafeltene som prosjektene tar opp og evt. anspore til nye søknader. I det siste har programstyret tilføyd et annet motiv for slike arrangementer, nemlig å samle lovende prosjekter slik at de får anledning til å videreutvikle seg sammen med andre. Vi spurte prosjektkoordinatorer og spredningsaktører om hvordan de vurderte samlinger i regi av KUP-sekretariatet (tabell 4.24).

Tabell 4.24. Deltakelse på og utbytte av KUP-samlinger

	Har deltatt på KUP-samling		La frem resultater på KUP-samling		Lærte noe nyttig på KUP-samling	
	Antall	N	Antall	N	Antall	N
Prosjektleder	14	15	5	14	12	14
Spredningsaktør	6	20	5	6	3	5

Som det framgår av tabellen ovenfor, har disse samlingene fanget opp nesten alle prosjektlederne, og i hovedsak svarer disse at de lærte noe nyttig. Som ventet er spredningsaktørene mindre hyppige deltakere på arrangementene og de ser ut til å delta når de selv legger fram prosjektresultater. Når det gjelder hva informantene opplevde å være det mest nyttige på samlingene, vektlegger de fleste det nettverksskapende og motivasjonsgivende. I tabell 4.25 ser vi også at mangfoldet av prosjekter som KUP har frambrakt, nevnes som viktig.¹²

¹² Det lave antall intervjuede gjør at vi ikke oppgir hvor mange respondenter som står bak hvert svaralternativ, men vi gjør oppmerksom på at det står flest respondenter bak de øverste feltene i tabellen.

Tabell 4.25. Hva var det mest nyttige du lærte på KUP-samlingen?

Hva var det nyttigste du lærte på KUP-samling?	Nevnes av prosjektledere (N=14)	Nevnes av spredningsaktører (N=6)
Nettverksskapende	X	X
Motivasjonsgivende	X	-
Lærte om mangfoldet av prosjekter i KUP	X	X
Om KUP og vurderinger i programmet	X	-
Nyttige faglige diskusjoner	X	-
Må forankre prosjektet i ledelsen i bedriftene	X	-

Det siste kan tolkes positivt ved at deltakerne lærer om mange ulike måter å arbeide med samme problemstilling og ved at de kan hente ideer fra vidt forskjellige prosjekter. En del sidekommentarer under intervjuene tyder imidlertid på at enkelte deltakere kunne ønske seg mer faglig fokuserte prosjektsamlinger.

Prosjektdatabasen

Prosjektdatabasen ble utredet gjennom et forprosjekt i 2002 og ble deretter utviklet fram til lanseringsdatoen 1. oktober 2003. Databasen skal omfatte samtlige prosjekter i regi av Vox, hvorav KUP-prosjektene vil utgjøre brorparten. Innenfor en samlet kostnadsramme på knapt fem millioner kroner, ga programstyret våren 2003 et tilskudd på halvannen million kroner til utvikling av databasen. Til grunn for tildelingen forelå et notat som skisserte prosjektbasen som et verktøy i synergi med andre deler av Kompetansereformen. Det nye verktøyet ble tenkt som en nøkkel til målrettet informasjonsarbeid og til analyser av materialet som ligger i KUP-prosjektene.¹³

Etttersom Vox' nettsider ble omstrukturert i november 2004, finnes det ikke statistikk over antall søk i prosjektbasen for det første året. I perioden 16. november 2004 til 12. januar 2005 ble det registrert omlag 360 *eksterne* besøk på KUPs hovedside, det vil si søk utført av noen utenfor Vox. I samme periode ble trolig alle aktive søk i selve databasen foretatt av ansatte i Vox. Senvinteren 2005 var det problemer med søkefunksjonen i prosjektdatabasen. Et visst

¹³ Sak 07/03 til KUPs styremøte

inntrykk av hvor mye den benyttes får vi ved å se på det månedlige besøkstallet etter at prosjektdatabasen begynte å virke igjen. I perioden 10. februar til 10. mars 2005 besøkte omlag 265 nettbrukere prosjektdatabasen. De besøkende konsulterte ett enkeltprosjekt eller så bare på søkefunksjonaliteten. Antall brukere av søkeverktøyene i basen begrenset seg i samme periode til fire.

Ved siden av tidvise problemer med å søke i prosjektdatabasen, har det vært liten framdrift med å legge inn informasjon om prosjektene. Dette skyldes delvis at et forsøk i 2003 på å la prosjektlederne selv legge inn og oppdatere informasjon i databasen, ble forlatt. Det synes imidlertid fortsatt å være forsinkelser med å overføre informasjon fra de godkjente prosjektsøknadene til prosjektbeskrivelsene som ligger i databasen. Per januar 2005 var det bare sju av 31 prosjekter godkjent våren 2003, som var lagt inn med mer informasjon enn prosjektittel, startdato og prosjektdeltakere.¹⁴

Alle informantgruppene ble spurt om deres kjennskap til prosjektdatabasen, om de hadde brukt den og hvorvidt de anså databasen for å være nyttig (tabell 4.26).

Tabell 4.26. Kjennskap til og nytte av prosjektdatabasen.

	Har hørt om Vox' prosjektdatabase		Har benyttet prosjektdatabase		Databasen er nyttig*	
	Antall	N	Antall	N	Antall	N
Prosjektleder	13	15	12	15	6	12
Spredningsaktør	11	20	6	11	4	11
Sluttbruker	0	43	0	43	-	-

* De som har svart at databasen er "ganske nyttig" eller "svært nyttig".

Som det fremgår av tabell 4.26 hadde ingen av sluttbrukerne hørt om prosjektdatabasen og bare halvparten av spredningsaktørene hadde kjennskap til den. Naturlig nok er den kjent av nesten alle prosjektledere som vi intervjuet, og disse har også i stor utstrekning søkt i databasen. Bare halvparten av prosjektlederne som aktivt søkte i prosjektbasen, fant den nyttig. Her er vi imidlertid nede på et så lavt antall intervjuede at alle tolkninger må gjøres med varsomhet.

¹⁴ De fleste av disse prosjektene stod dessuten oppført med den samme startdatoen. Denne samsvarte likevel ikke alltid med de startdatoene som var registrert i de respektive prosjektsøknadene.

Blant dem som hadde søkt i prosjektbasen, spurte vi hva slags informasjon de hadde vært ute etter. Det lave antall intervjuede gjør at vi unnlater å gjengi tall for hvor mange respondenter som står bak hvert svaralternativ. Det interessante er heller hvilke svar som utkrystalliserer seg (tabell 4.27).

Tabell 4.27. Type informasjon søkt i prosjektbasen.

Hva slags informasjon søkte du i databasen?	Prosjektledere (N=12)	Spredningsaktører (N=6)
Om andre KUP-prosjekter	X	X
Ren nysgjerrighet	X	-
Finne mulige samarbeidspartnere	X	-
Om eget prosjekt	X	-

Ikke helt uventet, virker det som om mye av søkingen gjøres for praktiske formål rundt prosjektarbeidet, ved å søke informasjon om andre prosjekter og om samarbeidet rundt dem.

Generell informasjonsspredning

Den generelle delen av spredningstiltakene – i form av for eksempel resultatomtaler på nettet og nyhetsbrev – er delvis integrert i den øvrige informasjonsvirksomheten ved Vox. Således inneholder det elektroniske nyhetsbrevet som Vox sender ut, omtale av KUP-prosjekter samtidig med informasjon fra andre prosjekter og man oppnår dermed en samlet formidling av ulike voksenopplæringstiltak. Ved spesielle anledninger sendes det ut pressemeldinger, blant annet etter at styret har godkjent hvilke prosjekter som har nådd opp i søknadsrundene. Det har vist seg vanskelig å vinne plass i det allmenne nyhetsbildet med slike pressemeldinger.

Omtalen av prosjekter som er i nyhetsbildet, ligger på KUPs hjemmeside. Ved å spørre prosjektledere og spredningsaktører om deres søking på denne hjemmesiden, fikk vi et visst innblikk i hvordan informasjonen når fram.

Tabell 4.28. Informasjonssøk KUPs hjemmeside

	Har søkt info på KUPs hjemmesider		Søkt info så ofte som annenhver måned		KUPs nettsider er nyttige*	
	Antall	N	Antall	N	Antall	N
Prosjektleder	11	15	9	11	9	11
Spredningsaktør	9	19	2	9	5	9

*som har svart at nettsidene er "nyttige", "ganske nyttige" eller "svært nyttige".

Prosjektlederne er mer oppmerksom på denne informasjonskilden enn spredningsaktørene, og førstnevnte svargruppe tenderer også til å anse informasjonen som mer nyttig. Når det gjelder hyppigheten i navigering på KUPs nettsider, søker de fleste informasjon omtrent annenhver måned.

Oppsummering

De mange og tildels store visjonene fra notater utarbeidet da prosjektbasen ble planlagt, har i mange tilfeller ikke blitt innfridd. Prosjektdatabasen er gjennomgående for lite kjent. I KUP-sammenheng er det bare prosjektledere som bruker prosjektdatabasen aktivt. Den er lite kjent av spredningsaktørene (andre prosjektdeltakere), og nærmest ukjent blant sluttbrukerne i prosjektene. Hyppigheten i informasjonssøk blant de få som bruker den er lav. Det synes derfor nødvendig å utføre mer PR-arbeid om KUP som informasjonskilde på voksenopplæringsfeltet og om prosjektdatabasen. Den lave bruken kan henge sammen med at oppstartsfasen tok lang tid og – som påpekt i noen av intervjuene vi foretok – opplevde brukerne databasen som ustabil. Dette er nå utbedret, men foreløpig er ikke prosjektbeskrivelsene detaljerte nok til at databasen brukes som en sentral informasjonskilde eller som utgangspunkt for analyser på voksenopplæringsfeltet. Når konseptet med informasjon lagt inn av prosjektkoordinatorene viste seg å fungere dårlig, er det nå grunn til å bruke flere ressurser på å legge inn mer informasjon og å videreutvikle databasen.

Helt innledningsvis i dette kapitlet gjenga vi tall som viste at 1,6 millioner kroner hittil er bevilget til prosjekt- og spredningssamlinger og 1,5 millioner kroner av KUPs midler til prosjektdatabasen. Sammenliknet med total bevilgning til spredningsprosjekter på 39 millioner kroner, er dette ikke noe stort beløp, - selv om lønn til sekretariatsansatte som arbeider med slike tiltak er holdt utenfor disse tallene.

I evalueringer av programmer som deler ut offentlige midler er det relevant å se på utgifter til programsekretariatet sammenliknet med faktisk utdelt beløp, selv om dette bare gir en grov indikasjon på effektivitet. I etterkant av evalueringer som har diskutert slike evalueringskriterier (se f.eks. Vabø og Smeby, 2003, s. 13), kan vi slå fast at bevilgninger til programsekretariater og til *følgemidler* som skal forsterke effektene av prosjektbevilgninger, må vurderes i forhold til hvor kompliserte programmene er og hvor vanskelig det er å nå fram til prioriterte målgrupper. KUP må sies å være et ubyråkratisk program med lave barrierer for å søke midler, og det kreves ikke mye innsats fra sekretariatet med å veilede søkere i komplisert skjemautfylling.¹⁵ Derimot er det nødvendig med mye fotarbeid for å mobilisere de deler av arbeidslivet som tradisjonelt deltar lite i etter- og videreutdanning.

Ettersom det opprinnelige målet var å mobilisere bredt, består KUPs portefølje av svært ulike prosjekter. Dette gjør et systematisk spredningsarbeid mer krevende. I det siste har søknadsrundene vært mer selektive ved å prioritere spredningsprosjekter, SMB-prosjekter og utprøving av finansieringsordninger. Hvis programmet i framtiden skal satse enda mer selektivt for å fange opp grupper som det hittil har vært vanskelig å mobilisere til etter- og videreutdanning¹⁶, vil sekretariatets arbeid bli mer omfattende. Selv om ekstrainsatsen ikke bare vil være nybrottsarbeid, men vil bestå av samordning med aktører som for eksempel har erfaring med å tilby opplæring for personer med lese- og skrivevansker, vil programsekretariatet bli stilt overfor større utfordringer enn tidligere.

Hvis vi ser denne problemstillingen i sammenheng med hvordan våre intervjuobjekter rapporterer om nytte av spredningssamlingene, er det grunn til å si at slike samlinger med fordel kan oppprioriteres. Dette er ytterligere et moment som peker i retning av styrket innsats i programsekretariatet. Dette bør likevel avveies i forhold til hvor mye som skal overlates til prosjektene selv, fordi det er grenser for hvilken proaktiv rolle man bør tildele et programsekretariat. Det synes imidlertid å være en utbredt oppfatning på feltet yrkesrettet opplæring at man må inspirere og anspore til spredningsarbeid (jf. rapport fra Pôle Universitaire Européen de Nancy-Metz, 2001/2). Spredningseffekter oppstår sjelden helt spontant.

¹⁵ Søknadsskjema er enkelt og rapporteringsskjemaene er heller ikke svært krevende å fylle ut.

¹⁶ jf. signaler fra Utdannings- og forskningsdepartementet i sluttrapporten "En ledende kunnskapsnasjon – behov og muligheter for en mer samordnet kompetansepolitikk"

4.8 Konklusjoner etter tre år med en spredningsstrategi

Kompetanseutviklingsprogrammet fikk en spredningsstrategi høsten 2002 og to pilotprosjekter for å utvikle spredningsmåter startet like etterpå. Mens den første fasen i KUP (2000-2002) hovedsakelig skulle mobilisere bredt, var det meningen at spredningsarbeidet skulle trekke nye deltakere og brukergrupper til programmet. I utlysningen av spredningsmidler i 2003 hadde søkerne som retningslinje at eksisterende KUP-prosjekter skulle kobles med relevante og gode spredningsaktører, på en måte som sikret varige virkninger i etter- og videreutdanningsmarkedet. KUPs spredningsstrategi skulle altså justere programmets retning etter at det var gitt støtte til prosjekter i tre år. Hvilken foreløpige status kan så gjøres opp for denne strategien etter at den har virket fra høsten 2002 til høsten 2005?

Mobilisering rundt opplæring i virksomheter

Våre intervjuer innenfor spredningsprosjektene og våre fire case-studier indikerer at programmet har bidratt til mobilisering omkring opplæring hvor arbeidsplassen tas i bruk som læringsarena. Billedlig uttrykt kan det sies at målskiven er truffet, men det gjenstår å justere målgruppene med tanke på å nå fram til flere lavt utdannede og arbeidstakergrupper som tradisjonelt tilbys lite etter- og videreutdanning.

Dette ble diskutert i fjorårets evaluering der vi forøvrig reiste en problemstilling om virksomhetenes premisser i KUPs spredningsfase hovedsakelig ble formidlet av interesse- og bransjeorganisasjoner (Døving mfl., 2004, s. 88). Svarene fra dem vi intervjuet i årets evaluering vitner gjennomgående om vellykket involvering av virksomheter i prosjektene og i spredningsfasen. Årets evaluering bekrefter at KUP-prosjekter i stor utstrekning integreres i partsamarbeid om opplæring og at dette er gunstig i arbeidet med å spre prosjektresultatene og forankre dem blant brukergrupper.

Søkelys på den lærende i prosjektene

Opplæring tilbudt gjennom KUP-prosjekter kan være av svært kort varighet. Likevel rapporteres den å være svært nyttig for deltakerne, også i de tilfeller der det ikke gis deltakerbevis med fyldig beskrivelse av læringsinnholdet. I bransjer eller på fylkesnivå har KUP blitt benyttet til å skolere ufaglært arbeidskraft fram til fagbrev. Et mindretall av KUP-prosjektene tilbyr opplæring som gir formell kompetanse (i form av blant annet fagbrev, fagskoleeksamen og høyskoleeksamen). En videreføring av programmet med sterkere vekt på

sertifisert opplæring som er anvendelig i et større arbeidsmarked enn det lokale, krever at noen rammebetingelser bearbeides. Det synes særlig viktig å forsere arbeidet med å avkorte studietiden for arbeidstakere som har realkompetanse på linje med den formalkompetanse som utdanningssystemet sanksjonerer.

Våre intervjuer med sluttbrukere vitner om tildels stort frafall under opplæring fram mot offentlig eksamen. Teoridelen av opplæringen faller spesielt tung for voksne arbeidstakere som har vært lenge borte fra skolebenken. Dette illustrerer en pedagogisk utfordring i voksenopplæringen når den sikter mot dokumenterbar kompetanse i form av offentlig eksamen. Noen KUP-prosjekter peker imidlertid fram mot modeller som reduserer frafallet. Dette skjer når arbeidstakere med kjennskap til tilsvarende teoripensum, fungerer som hjelpelærere (f.eks. ingeniør overfor fagoperatør under videreutdanning). Pensum kan dessuten anskueliggjøres når deler av arbeidsprosessen benyttes til å illustrere teoretiske poenger, men dette skjer hovedsakelig når enkeltbedrifter tar seg tid til å tilpasse opplæringsopplegg utviklet av andre.

Er tilbyderne nå bedre i stand til å utvikle virksomhetsnære opplæringstilbud?

I alle faser av Kompetanseutviklingsprogrammet er det blitt lagt vekt på at tilbydere skal utvikle opplæring som er bedre tilpasset brukerne, enten disse er ansatt i virksomheter eller individuelle sluttbrukere. Da vi i fjorårets evaluering rapporterte fra case-prosjektene, kom det fram at universiteter og høyskoler var lite involvert i spredningsfasen, noen falt fra og få nye kom til. Bildet har ikke endret seg siden den gang, og det er et generelt problem at få nye deltakere kommer med i spredningsfasen – selv om dette var noe av intensjonen med spredningsprosjektene.

Dette bildet nyanseres imidlertid noe gjennom årets intervjuer med prosjektledere som rapporterer om at utdanningsinstitusjoner, på alle nivåer, har medvirket i spredningsfasen. Dette kan tyde på at utdanningsinstitusjoner etter hvert er blitt dyktigere i å utvikle virksomhetsnære opplæringstilbud; og at dette skjer enten ved å utvikle det pedagogiske innholdet i prosjektene, bistå med veiledning eller ved praktisk gjennomføring.

Hindringer i spredningsarbeidet og spredningstiltak igangsatt av programsekretariatet

Bortsett fra et ønske om større tilskudd, for derigjennom å gi prosjektene større tyngde, framgår det av intervjuene at de viktigste hindringer under spredningsarbeidet best kunne løses internt, det vil si uten ekstern drahjelp fra programsekretariatet eller andre. Sprednings-samlingene i regi av KUP-sekretariatet ble opplevd som nyttige, og kunne gjerne arrangeres flere enn én gang i løpet av prosjektperioden. Ingen av prosjektene der vi foretok intervjuet oppga å ha hatt noe omfattende samarbeid med andre KUP-prosjekter i spredningsfasen.

Når det viser seg at det er de mest velorganiserte bransjer og fylkeskommuner med et godt støtteapparat for etter- og videreutdanning, som får mest ut av KUPs midler til spredningsarbeid, reiser det seg et spørsmål om hvordan mer isolerte aktører, fra næringsgreiner og sektorer med mindre strukturert etter- og videreutdanningstilbud, bør støttes i arbeidet med å spre resultater fra KUP-prosjektene. Dette kan være en utfordring i programmets framtidige spredningsstrategi og for de spredningstiltak som KUP-sekretariatet har ansvaret for.

Det framgår forøvrig av årets intervjuer at KUPs nettsider og prosjektdatabasen bør opprustes ved at flere data legges fortløpende inn i den. Idéen med å satse på en database for KUP-prosjekter og at det samtidig ble lagt inn prosjekter fra annen voksenopplæring som Vox har ansvar for, er i tråd med god praksis for elektronisk informasjon. Oppbygging av en prosjektdatabase bidrar også til åpenhet og informasjon som er nødvendig for at aktører på feltet kan orientere seg om samarbeidspartnere og for å hindre at overlappende prosjekter startes. Selv om ambisjonene med databasen var noe urealistiske under planleggingsfasen, har den utvilsomt en berettiget plass blant programsekretariatets spredningstiltak. Det samlede elektroniske informasjonstilbudet om KUP, det vil si både databasen og programmets nettsider, bør imidlertid bekjentgjøres bedre innad i KUP, trolig også eksternt, for at satsingen kan nå ut til flere aktører i norsk etter- og videreutdanning.

Spredning som forlengelse av opprinnelige prosjekter eller ny fase?

Vårt inntrykk fra intervjuer med prosjektledere og spredningsaktører etterlater et inntrykk av at spredningsfasen i mange prosjekter heller har blitt oppfattet som en forlenget frist for mobilisering av eksisterende prosjektpartnere til å fullføre opprinnelige prosjektplaner og spre resultatene, enn en ny fase som med utgangspunkt i opprinnelig prosjekt skulle trekke nye deltakere og brukergrupper til prosjektet. I slike tilfeller var spredningsaktørene i liten grad oppmerksomme på at spredningsarbeidet skulle representere noe kvalitativt nytt.

I søknadsutlysningen for 2003 inngikk også en retningslinje om å ta i bruk gode metoder og modeller for læring på arbeidsplassen i etablerte opplæringsmiljøer og i arbeidslivet. Evalueringen så langt gir få indikasjoner på at nye metoder og modeller - sammenliknet med hovedfasen – er utviklet. Det vesentlig nye som er kommet til er spredningsmåter, som bare i få tilfeller har blitt foredlet til å bli spredningsmodeller med eksempelkraft utenfor eget prosjekt. I spredningsfasen, som i den første fasen, dominerte arbeidet med å utvikle arbeidsplassbasert opplæring og spre den til virksomheter i prosjektenes umiddelbare omland. Spredningsarbeidet kan med fordel systematiseres for å inngå i spredningsmodeller som bygger på ulike spredningsmåter. I tillegg kan det bli mer ambisiøst ved å omfatte spredning over et større geografisk område og til andre bransjer.

5. KONKLUSJONER

Tidligere underveisrapporter har konkludert med at Kompetanseutviklingsprogrammet i hovedsak var på rett kurs. Samtidig pekte vi på at måloppnåelsen når det gjelder å stimulere etterspørselssiden i kompetansemarkedet ikke har vært like god som på tilbudssiden. Arenaen for samarbeid mellom tilbud og etterspørsel har heller ikke fungert optimalt. Vi pekte også på at programmets største utfordring er å ta vare på og spre erfaringer fra gode prosjekter og å institusjonalisere nye samarbeidsformer mellom tilbydere og etterspørrere. KUPs strategiendring med tiltak for spredning og institusjonalisering samt tiltak rettet mot prioriterte målgrupper på etterspørselssiden, var et rimelig svar på disse utfordringene. Denne rapporten har særlig sett nærmere på disse nye delene av programmets strategi.

Denne rapporten har gjort rede for nye resultater av evalueringsarbeidet det året som er gått siden forrige rapport. Vi har særlig videreført arbeidet med evaluering av KUPs spredningsarbeid. I denne sammenhengen har vi hovedsakelig sett på virkninger av bevilgningene til spredningsprosjekter som startet for tre år siden. I rapporten har vi dessuten gjort en innledende analyse av spredningstiltakene gjennomført av KUP-sekretariatet.

Vi har med denne rapporten også innledet arbeidet med dokumentasjon og evaluering av forsøk med finansieringsordninger. Disse forsøkene er i en tidlig fase og i denne omgang har vi derfor gått gjennom forskningslitteraturen på området for å vurdere bakgrunn for slike forsøk og sammenlikne med internasjonale erfaringer på området. Dette nye innslaget i KUP oppsummeres i eget avsnitt nedenfor.

1. KUPs spredningsstrategi (2002-2005) har bidratt til å involvere virksomheter i prosjektene, men har mobilisert få nye prosjektpartnere

- status etter støtte til spredningsprosjekter i tre år, er at foretaksnivået - inkludert offentlige virksomheter - er bra involvert i prosjektarbeidet. Når prosjektene i tillegg inngår i partssamarbeid om opplæring basert på tariffavtaleverket, er dette gunstig for spredningen av prosjektresultatene og forankringen blant brukergrupper
- mange utdanningsinstitusjoner rapporteres å ha vært aktive i spredningsarbeidet og det er tegn på at de er blitt dyktigere i å utvikle virksomhetsnære opplæringstilbud. Men få nye utdanningsinstitusjoner kommer med i spredningsfasen

- i forhold til programmets intensjoner, er det et generelt problem at prosjektene ikke utvides med flere partnere i spredningsfasen og at denne fasen først og fremst brukes til å fullføre opprinnelige arbeidsplaner
- etter den særskilte søknadsrunden om spredningsprosjekter i 2003, har KUP fortsatt med å lyse ut midler til målrettede prosjekter som bl.a. kan bygge på gode resultater fra tidligere søknadsrunder. Programmet framstår derfor i dag som et mer målrettet instrument for virksomhetsnær opplæring. Eventuell framtidig satsing på nye spredningsprosjekter bør videreføre strategien med å satse mer selektivt på bestemte mål- eller brukergrupper.

2. Informasjons- og spredningsarbeidet som programsekretariatet har ansvar for bør målrettes og opprustes

- spredningssamlingene hvor prosjektene inviteres til å legge fram og utveksle erfaringer, er nyttige for prosjektpartnerne og er nødvendige for å få det beste ut av svært ulike prosjekter. De bør derfor fortsette og kanskje intensiveres
- den svært sammensatte prosjektporteføljen, som særlig utviklet seg i programmets første fase (2000-2002), gjør det ekstra krevende for programsekretariatet å utføre et målrettet arbeid. I videreføringen av spredningsarbeidet er det viktig å avveie hvilken proaktiv rolle programsekretariatet bør tildeles med hva det kan forventes at KUP-prosjektene utretter uten ekstern assistanse
- idéen med å bygge opp prosjektdatabasen, som dekker KUP-prosjekter og annen voksenopplæring ved Vox, er tuftet på gode prinsipper for informasjons- og spredningsarbeid. Databasen bør imidlertid opprustes ved at flere prosjektdata legges inn og gjennom hyppigere oppdatering av data. Det samlede informasjonstilbudet fra databasen og KUPs nettsider bør bekjentgjøres bedre både innad i programmet og eksternt.

3. Styrking av arbeidsplassen som læringsarena gjennom bedre dokumentasjon og pedagogisk tilrettelegging av opplæringen

- det er behov for å forbedre læringsutbytte for den enkelte og opplæringens anvendelighet i større deler av arbeidsmarkedet. Dette kan oppnås ved å utvikle opplæring som i større grad er dokumenterbar eller sertifisert, men krever at aktører utenfor KUP også bidrar med å legge til rette for slike tilbud
- det er viktig å forsere arbeidet med å avkorte studietiden for arbeidstakere med realkompetanse, slik at de får verdsatt sine arbeidserfaringer. Dette fordrer at rammebetingelser i det offentlige utdanningssystemet endres og at den delen av Kompetansereformen som er viet realkompetanse intensiveres
- problemer med frafall i opplæring som fører fram til offentlig eksamen, kan avhjelpes ved å satse mer på pedagogiske opplegg der arbeidsprosessen benyttes til å illustrere teoretiske poenger, - og ved at andre ansatte trekkes inn i opplæringen

- det bør vurderes å inngå samarbeid med andre aktører i virkemiddelapparatet med tanke på å lyse ut særskilte midler til prosjekter som prøver ut nye tilnæringer til utfordringer med dokumentering av kompetanse, nedkortet utdanning ut fra realkompetanse og bedre pedagogisk tilrettelegging av teoripensum

Om forsøk med finansieringsordninger

Vårt hovedinntrykk av forsøk med finansieringsordninger er at formål, rammer og kriterier samsvarer godt med de anbefalingene vi kan avlede av forskningslitteraturen på området. På grunnlag av de prosjektene som har blitt tildelt støtte så langt ser det ut til at iverksettingen er i samsvar med intensjonene. Nedenfor har vi sammenfattet hovedpunkter fra forskningen samt aktuelle utfordringer med utprøving og iverksetting av slike finansieringsordninger.

4. Målgruppen for finansieringsordninger er godt begrunnet i forskningen

Det er svært vanskelig å fastslå om det investeres for mye eller for lite i opplæring i arbeidslivet. Forskningen gir derfor ikke noe sikkert svar på om det generelt er underinvestering i opplæring, men de markerte forskjellene i opplæringsaktivitet mellom grupper av arbeidstakere skyldes antakelig at noen grupper får mindre opplæring enn ønskelig. En stor andel av den voksne yrkesaktive befolkningen i Norge deltar i opplæringsaktiviteter, ofte betalt av arbeidsgiver. Arbeidstakere med kort utdanning får imidlertid langt mindre opplæring og opplæringen er ofte mer bedriftsrettet. Generell samt bransjerettet opplæring øker arbeidskraftens fleksibilitet og gjør arbeidstakerne mindre utsatt ved omstillinger. Det synes derfor klart at dersom opplæring av gruppen med lite kompetanse overlates helt til det private arbeidsmarkedet, er denne gruppen spesielt utsatt. Voksne arbeidstakere uten fullført videregående har oftere dårlige erfaringer fra skolebenken og trenger ekstra motivasjon for å delta, opplæring i tilknytning til bedriften kan være en lavterskelordning for denne gruppen. Deltakelse i opplæring gir også mer selvtillit, særlig til å delta i mer opplæring. Samtidig deltar generelt en stor andel av arbeidstakerne i opplæring, det er derfor rimelig å anta at målrettede finansieringsordninger for utsatte grupper gir mest igjen for innsatsen. Klar innretting reduserer faren for dødvektstap (se eget punkt) og forenkler søknadsbehandlingen. Alt i alt er altså målgruppen godt begrunnet, men en bør vurdere å klargjøre målgruppen ytterligere ved å sløyfe kriteriet som åpner for arbeidstakere som ønsker å styrke sin omstillingsevne.

5. Finansieringsordninger for arbeidstakere med lite utdanning bør støttes av tiltak for dokumentasjon

Verdien for arbeidstakeren av generell og bransjerettet opplæring avhenger av i hvilken grad opplæringen blir anerkjent og kompetansen verdsatt av fremtidige arbeidsgivere. Generell og bransjerettet opplæring er anvendelig også i andre jobber og i andre virksomheter, noe som styrker arbeidstakerens stilling i det interne og eksterne arbeidsmarkedet. Nåværende arbeidsgiver har imidlertid langt bedre kjennskap til arbeidstakerens reelle kompetanse enn mulige fremtidige arbeidsgivere – så sant kompetansen ikke er opparbeidet gjennom en anerkjent opplæringsordning. Dokumentasjon av kompetansen vil dermed redusere arbeidstakerens avhengighet av nåværende jobb og nåværende arbeidsgiver, tilskuddsordninger vil dermed ha større effekt når det som i KUPs kriterier kreves at opplæringen skal gi dokumenterbar kompetanse. Vi anbefaler derfor at dette kriteriet vektlegges i det videre arbeidet med forsøkene. Dette bør også sees i sammenheng med generelle tiltak for dokumentasjon av kompetanse (se også punkt 3 ovenfor).

6. Finansieringsordninger for arbeidsgiver er antakelig mest hensiktsmessig

I fjorårets rapport meldte vi at flest prosjektledere og samarbeidspartnere i KUP-prosjektene mener at eventuelle økonomiske tilskudd til kompetanseutvikling bør rettes mot bedriftene, færre mener de bør rettes mot kompetansemeglere/tilbydere, mens svært få mener de bør rettes mot den enkelte. På bakgrunn av dette samt tidligere forskning konkluderte vi med at det synes å være behov for styrking av etterspørselssiden i kompetansemarkedet. Selv om formålet er at finansieringsordningene skal komme arbeidstakerne til gode, kan finansieringen kanaliseres til tilbydere av opplæring, til arbeidsgivere og direkte til arbeidstakeren selv. Kompetansebehovene endres stadig, det kan derfor mer hensiktsmessig å gi incentiver til etterspørerne til mer målrettet opplæring, enn å stimulere tilbudssiden som har en tendens til å levere mer standardisert opplæring. Ved at eventuelle tilskudd går via virksomhetene vil etterspørernes kjøpekraft i kompetansemarkedet øke, noe som vil gi kompetansemeglerne og tilbyderne et sterkere kommersielt motiv for å betjene dette markedet. For arbeidstakere med lav utdanning og lite motivasjon kan ordninger knyttet til arbeidsplassen ha lav terskel.

7. Finansieringsordninger kan løse noen problemer, nye kan dukke opp

Formålet med finansieringsordning er at arbeidstakere som ellers ikke får ta del i opplæring får en sjanse. En klar utfordring for slike ordninger er derfor at en kan komme i skade for å støtte opplæring som uansett ville blitt gjennomført ("dødvektstap"), tilskuddet vil i så fall

bare være en generell subsidiering av de private aktørene. Dette kan avhjelpest med klar målretting av tiltaket, det vil si innretning mot område med klart behov og samtidig liten opplæringsaktivitet i dag (se også punkt 4). Videre er det fare for at når opplæringen blir billigere for aktørene, blir de også mindre kritisk til hvilken opplæring de velger og opplæringen kan få mer preg av konsum enn av investering. Dette siste taler for en egenandel som er tilstrekkelig til at deltakerne får egeninteresse av å velge opplæring arbeidslivet har et klart behov for. Slike finansieringsordninger kan også forsterke eksisterende skjevheter, for eksempel har små og mellomstore bedrifter en småskalaulempe i det administrative arbeidet med slike støtteordninger. Noen finansieringsordninger i andre land har også blitt lagt ned på grunn av liten effekt og utstrakt misbruk.

8. Forsøk med finansieringsordninger vil ventelig styrke kunnskapsgrunnlaget for en eventuell permanent ordning

Selv om det finnes en betydelig forskningslitteratur om opplæringsaktiviteter, har vi mindre spesifikk, empirisk kunnskap om utforming av finansieringsordninger. Slike prøveprosjekter som administrert av KUP vil ventelig frembringe noe av det empiriske kunnskapsgrunnlaget vi mangler. For eksempel taler erfaringene med læringskontoer i Storbritannia for at finansieringsordninger bør være gjennomtenkt og velprøvde før de innføres. Forsøkene skiller seg fra andre lands ordninger ved at de er frivillige, innenfor KUP er det lite aktuelt å gjennomføre forsøk med skattebaserte ordninger og andre forsøk i større skala. Forsøkene med tilskudd fra KUP vil derfor ikke kunne dekke hele bredden av aktuelle finansieringsordninger. Ved utforming av nasjonal politikk på området kan det være nødvendig å se utover det spekteret av ordninger som det er mulig å prøve ut innenfor rammen av KUP. Foreløpig har forsøkene et lite omfang både i antall prosjekter og i tildelte midler, og vil dermed by på et begrenset, om enn fruktbart, datamateriale. Programmet bør derfor vurdere å øke forsøksaktiviteten noe for å få et større datamateriale som grunnlag for en eventuell generell ordning.

LITTERATUR

- Acemoglu, D. og J. Angrist (2000): How large are human capital externalities? Evidence from compulsory school laws. *Macroannual*, 9-59.
- Acemoglu, D. og Pischke, J.S. (1998): Why do firms train? Theory and evidence. *Quarterly Journal of Economics*, February.
- Acemoglu, D. og J-S. Pischke (1999a): The structure of wages and investments in general training. *Journal of Political Economy*, 107: 539-571.
- Acemoglu, D. og J-S. Pischke (1999b): Beyond Becker: Training in imperfect labour markets. *The Economic Journal*, 109: 112-142.
- Aghion, P. og Howitt, P. (1998): *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ahlstrand, A.L., Bassi, L.J. og McMurrer, D.P. (2003): *Workplace Education for Low-Wage Workers*, W.E. Upjohn Institute.
- Albrecht, J., G.J. van den Berg & s. Vroman (2005): *The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels*. Discussion paper no 1503. Bonn: IZA – Institute for the study of labour.
- Almeida-Santos, F. og Mumford, K. (2005): Employee training and wage compression in Britain. *The Manchester School*, Vol. 73, No. 3.
- Andersen B., A. Hagen og S. Skule (2000): *Dokumentasjon av realkompetanse. Kommunesektoren som arbeidsgiver og skoleeier*. Fafo-notat 2000: 8. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Andersen, Anders F., Ellen Gard, Grethe Haugøy og Irene Hilleren (2003): Nye læringsformer på nye arenaer. *CV Tidsskrift for voksnes læring* spesialnummer om KUP, høsten 2003.
- AOF-Opinion (1998): På rett spor - en undersøkelse om opplæring og utdanning blant LO-medlemmer og tillitsvalgte. Oslo.
- Arulampalam, W., Booth, A.L. og Bryan, M.L. (2004): Training in Europe. *Journal of the European Economic Association*, 2 (2-3): 346-360.
- Aslesen, S. (2000): *Kompetanseutviklingen på Øvre Romerike. Utfordringer og hovedstrategier*. Fafo-notat 2000:11. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Barnow, B.S. og Smith, J.A. (2004): Performance management of U.S. Job Training Programs: Lessons from the Job Training Partnership Act. *Public Finance and Management*, 4(3).
- Barrett, A. og O'Connell, P.J. (2001): Does training generally work? The return to in-company training. *Industrial and Labor Relations Review*, 54(3)
- Bartel, A.P. (2000): Measuring the employer's return on investments in training: Evidence from the literature. *Industrial Relations*, 39 (3)
- Barth, E. og Røed, M. (1999): Avkastning på utdanning i Norge 1980-1995). *Søkelys på arbeidsmarkedet*, årgang 16: 69-77.
- Bassanini, A. (2004): *Improving skills for more and better jobs? The quest for efficient policies to promote adult education and training*. Working paper. Paris: OECD.
- Bassi, L.J. (1994): Workplace education for hourly workers. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(1): 55-74.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. 3. utgave, 1993. London: University of Chicago Press.

- Benson, G. S., D. Finegold, & S. A. Mohrman (2004): You paid for the skills, now keep them: Tuition reimbursement and voluntary turnover. *Academy of Management Journal* 47 (3): 315-331.
- 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.
- Bishop, John H. (1994): The Impact of Previous Training on Productivity and Wages. In *Training and the Private Sector*. Lisa M. Lynch, ed. Chicago: University of Chicago Press. pp. 161-99.
- Black, D.A., Noel, B.J. og Wang, Z. (1999): On-the-job training, establishment size, and firm size: Evidence for economies of scale in the production of human capital. *Southern Economic Journal*, 66(1): 82-100.
- Blundell, R., Dearden, L., Goodman, A. og Reed, H. (2000): The returns to higher education in Britain: Evidence from a British cohort. *The Economic Journal*, 110 (February): 82-99.
- Blundell, R., L. Dearden, C. Meghir & B. Sianesi (1999): Human capital investment: The returns to education and training to the individual, the firm and the economy. *Fiscal Studies*, 20(1): 1-23.
- Booth, A.L. og Bryan, M.L. (2002): *Who pays for general training? New evidence for British men and women*. Bonn: The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 486, April 2002.
- Booth, A.L. og Bryan, M.L. (2005): Testing some predictions of human capital theory: New training evidence from Britain. *The Review of Economics and Statistics*, 87(2): 391-394.
- Booth, A.L, Francesconi, M. og Zoega, G. (2003): Unions, work-related training, and wages: Evidence for British men. *Industrial and Labor Relations Review*, 57(1): 68-91.
- Bogen, H. (1997): *Fagopplæring i kommunesektoren*. Fafo-rapport 209. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Brunello, G. & M. de Paola (2004): *Market failures and the under-provision of training*. CESifo working paper no. 1286. Presented to the EC-OECD seminar on human capital, Brussels, December 8, 2004. München: CESifo.
- Bråten, M. (1999): *Utfordringer og kompetansebehov. En studie av TINE meieriene*. Fafo-rapport 321. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Burke, G. (2002): *Financing lifelong learning for all: an international perspective*. Monash University – Acer, Centre for Economics of Education and Training, Working Paper No. 46.
- Böheim, R. og Booth, A.L.(2004): Trade union presence and employer-provided training in Great Britain. *Industrial Relations*, 43(3): 520-545.
- Carneiro, Pedro & James J. Heckman (2002): *Human Capital Policy*. Presented at the Alvin Hansen Seminar, Harvard University, April 25, 2002.
- Cedefop (2003): *Lifelong learning: citizens' views*. Louxembourg: European Communities
- Chapman, B., Doughney, L. og Watson, L. (2000): *Towards a cross-sectoral funding system for education and training*. Discussion Paper No 2, The Lifelong Learning Network, University of Canberra.

- Cohen-Goldner, S. og Eckstein, Z. (2004): *Estimating the return to training and occupational experience: The case of female immigrants*. Bonn: The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 1225, July 2004.
- Cohn, B. og Addison, J.T. (1998): The economic returns to lifelong learnings in OECD countries. *Education Economics*, 6(3): 253-307.
- Commission of the European Communities (2000): *A memorandum on lifelong learning*, SEC (2000) 1832. Brussels: European Union.
- Commission of the European Communities (2001) Making a European Area of Lifelong Learning a reality, COM (2001) 678 final.
- Dale-Olsen, H. og D. Rønningen (2000): *Jobb- og arbeidskraftsstrømmer i Norge og OECD. En komparativ analyse av jobb- og arbeidskraftsstrømmer med fokus på årsaker*. Sosiale og økonomiske studier nr 104. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- De Kok, J. (2002): The impact of firm-provided training on production. *International Small Business Journal*, 20(3): 271-295.
- Dickerson, A. og Wilson, R. (2004): *The incidence and intensity of off-the-job training*. Warwick Institute for Employment Research, University of Warwick, Coventry.
- Durando Marc (ed): "*Valorisation de l'acquis du programme Leonardo da Vinci*" (Ière partie du rapport), Pôle Universitaire Européen de Nancy-Metz., Nancy 2001;
<http://europa.eu.int/comm/education/programmes/leonardo/new/valorisation/doc/metz1.pdf>
- Durando Marc (ed): "*Valorisation de l'acquis du programme Leonardo da Vinci - Suite de l'identification de produits modèles*" (IIème partie du rapport), Pôle Universitaire Européen de Nancy-Metz, Nancy 2002.
<http://europa.eu.int/comm/education/programmes/leonardo/new/valorisation/doc/metz.pdf>
- 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., K. Folkenborg, S.E. Jakobsen, S. Skule (2003): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket*. SNF-rapport nr. 7/2003 (Fafø-rapport nr. 411). Bergen: 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: 175-189. Greenwich, CT: JAI Press.
- 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.
- Døving, E., R. Sand, S.-E. Jakobsen, M. Haugum, G. Rusten og A.G. Sand (2002): *Følgerevaluering av Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon*. SNF-rapport nr. 50/2002. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E. og S. Skule (2002): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveisrapport 2002*. SNF-arbeidsnotat 24/2002 og Fafø-notat 2002:10. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.

- Døving, E., O.B. Ure, B. Teige og S. Skule (2003): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveistrapport 2003*. SNF-arbeidsnotat 58/2003 og Fafo-notat 2003:26. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Døving, E., O.B. Ure og S. Skule (2004): *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveistrapport 2004*. SNF arbeidsnotat 36/04. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Ekström, Erika (2003): *Inkomsteffekter av kommunal vuxenutbildning*. IFAU rapport 2003:13. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- 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.
- Elman, C. og O’Rand, A.M. (2002): Perceived job insecurity and entry into work-related education and training among adult workers. *Social Science Research*, 31: 49-76.
- Ericson, T. (2005): *Personnel training: a theoretical and empirical review*. IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation. Working Paper 2005:1.
- Ericson, T. (2004): *Personalutbildning: en teoretisk og empirisk oversikt*. IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation. Rapport 2004:8.
- European Commission (2002) *Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe*. Communication from the European Commission, COM(2002) 779 final.
- Evertsson, M. (2004): Formal On-the-Job training. A gender-typed experience and wage-related advantage? *European Sociological Review*, 20(1): 79-94.
- Feinstein L. (2002): *Quantitative estimates of the social benefits of learning, 2: health (depression and obesity)*. Wider Benefits of Learning Research Report No. 6, Centre for Research on the Wider benefits of Learning.
- Forrier, A. og Sels, L. (2003a): Flexibility, turnover and training. *International Journal of Manpower*, 24(2): 148-168.
- Forrier, A. og Sels, L. (2003b): Temporary employment and employability: Training opportunities and efforts of temporary and permanent employees in Belgium. *Work Employment and Society*, 17(4): 641-666.
- Friedlander, D., Greenberg, D.H. og Robins, P.K. (1997): Evaluating government training programs for the economically disadvantaged. *Journal of Economic Literature*, vol. 35, December: 1809-1855.
- Friberg, J.H. og Djuve, A.B. (2004): *Lifelong learning – Norwegian Experiences. Qualification and labour market integration of immigrants and refugees*. Oslo: Fafo-papir 2004:22.
- Gattiker, U.E. (1995): Firm and taxpayer returns from training of semiskilled employees. *Academy of Management Journal*, 38(4): 1152-1173.
- Gemmel, N. (1996): Evaluation the impacts of human capital stocks and accumulation on economic growth: Some new evidence. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 58(1): 9-28.
- Green, F. (1993): The Determinants of training of male and female employees in Britain. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 55(1): 103-122.
- Greenberg, D.H., Michalopoulos, C. og Robins, P.K. (2003): A meta-analysis of government sponsored training programs. *Industrial and Labor Relations Review*, 57(1): 31-53.

- Greenhalgh, C. (2002): Does an employer training levy work? The incidence of and returns to adult vocational training in France and Britain. *Fiscal Studies*, 23(2).
- Greenhalgh, C. og Mavrotas, G. (1994): The role of career aspirations and financial constraints in individual access to vocational training. *Oxford Economic Papers* 46.
- Hagen, A., Jordfald, B., Pape, A. og Skule, S. (2001): *Ressursbruk til etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv*. Oslo: Fafo-notat 2001:6.
- Hagen, A. og Skule, S. (2004): *Det norske kompetansemarkedet – en oversikt og analyse*. Oslo: Fafo-rapport 461.
- Hagen, A. og S. Skule (2001): *Yrke, opplæringsbehov og interesse for etter- og videreutdanning*. Fafo- rapport 372. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Harris, R.I. (1999): The determinants of work-related training in Britain in 1995 and the implications of employer size. *Applied Economics*, vol. 31: 451-463.
- Hauknes, J. mfl. (2000): *SND og bedriftsutvikling: Rolle, virkemidler og effekter*. STEP-rapport 04/2000.
- Heckman, J.J. & L. Lochner (1999): *Rethinking education and training policy: Understanding the sources of skill formation in a modern economy*. Working paper.
- Helland, H. og V. Oppheim (2004): *Kartlegging av realkompetansereformen*, NIFU-STEPs skriftserie 6/2004.
- Hilsen, A. I., og A. Grimsmo (1998) *Arbeidsmiljø og omstilling : delrapport 2*, Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet
- Hocquet, L. (1999): Vocational training as a force for equality? Training opportunities and outcomes in France and Britain. *International Journal of Manpower*, 20(3/4): 231-253.
- Hoque, K. og Kirkpatrick, I. (2003): Non-standard employment in management and professional workforce: training, consultation and gender implications. *Work, employment and society*, 17(4).
- Hollenbeck, K. (1996): *A framework for assessing the economic benefits and costs of workplace literacy training*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Paper presented at “workplace Learning: The Strategic Advantage” Conference, Milwaukee, Wisconsin, April 29, 1996.
- Hollenbeck, K. (1994): *Workplace literacy programs. Why the mismatch between availability and need?* W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Spring.
- Holzer, H.J., Block, R.N., Cheatham, M. og Knott, J.H. (1993): Are training subsidies for firms effective? The Michigan experience. *Industrial Labor Relations Review*, 46(4): 625-636.
- Hughes, G., O’Connell, P.J. og Williams, J. (2004): Company training and low-skill consumer-service jobs in Ireland. *International Journal of Manpower*, 25(1): 17-35.
- Hui, Shek-Wai and Jeffrey Smith (2002a): *The Determinants of Participation in Adult Education and Training in Canada*. Report prepared for Human Resources Development Canada (presented at the 36th Annual Meeting of the Canadian Economics Association, Calgary (Alberta), June, 2002).
- Hui, Shek-Wai and Jeffrey Smith (2002b): *The Labor Market Impacts of Adult Education and Training in Canada*. Report prepared for Human Resources Development Canada.

- Hui, Shek-Wai and Jeffrey Smith (2003a): *The Labour Market Impacts of Adult Education and Training in Canada*. Statistics Canada Catalogue no. 81-595-MIE2003008. Ottawa: Statistics Canada.
- Hui, Shek-Wai and Jeffrey Smith (2003b): *Issues in the Design of the Adult Education and Training Survey*. Ottawa: Statistics Canada Catalogue no. 81-595-MIE2003009. Ottawa: Statistics Canada.
- Hægeland, T. (2001): *Experience and Schooling: Substitutes or complements?* Discussion Papers No. 301, Statistics Norway, Research Department.
- Hægeland, T., Klette T.J. og Salvanes, K.G. (1999): Declining returns to education in Norway? Comparing estimates across cohorts, sectors and over time. *Scandinavian Journal of Economics*, 10(4): 555-576.
- Håkanson, C., Johanson, S. og Mellander, E. (2003): *Employer-sponsored training in stabilisation and growth policy perspectives*. IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 2003:8.
- Ichniowski, C., K. Shaw & G. Prennushi (1997): The effects of human resource management practices on productivity: A study of steel finishing lines. *American Economic Review*, 87 (3): 291-313.
- Isaksen, Arne, & Keith Smith (1997): *Innovation policies for SMEs in Norway: Analytical framework and policy options*, R 02/97, STEP-gruppen.
- Jamieson, A., Miller, A. og Stafford, J. (1998): Education in a life course perspective: Continuities and discontinuities. *Education and Ageing*, 13(3): 213-228.
- Jenkins, A. (2004): *Women, lifelong learning and employment*. Centre for the Economics of Education, London School of Economics and Political Science, august.
- Jenkins, A., Vignoles, A., Wolf, A. og Galindo-Rueda, F. (2003): The determinants and labour market effects of lifelong learning. *Applied Economics*, 35(16): 1711-1721.
- 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, utgitt som Fafo-rapport 335. Oslo: Fafo.
- Johansen, L-H. (2000): Hvem bør betale for etter- og videreutdanningen? *SNF Bulletin* 12 (1): 3-6.
- Johansen, L.-H. (2002): Transferable Training as a Collective Good. *European Sociological Review*, 18(3): 301-314.
- Jordfald, B. og K. Nergaard (1999): *Etter- og videreutdanning blant lærere i grunnskolen og den videregående skolen*. Fafo-notat 1999: 6. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Keep, E. (1999): *Employer attitudes towards adult training*. ESRC Centre on Skills, Knowledge and Organizational Performance, Warwick Business School, University of Warwick, Coventry, December.
- Knoke, D. og Kalleberg, A.L. (1994): Job training in U.S. organizations. *American Sociological Review*, 59(august): 537-546.
- Krueger, A. og Rouse, C. (1998): The effect of workplace education on earnings, turnover, and job performance. *Journal of Labor Economics*, 16(3).

- KUF (2000): *Programdokument for kompetanseutviklingsprogrammet*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (18. januar 2000).
- KUF (2001): *Kompetansereformen. Handlingsplan 2000-2003*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- LaLonde, R.J. (1995): The Promise of public sector-sponsored training programs. *Journal of Economic Perspectives*, 9(2):149-168.
- Landsorganisasjonen i Norge (2003) *Notat: kartlegging av aktiviteter relatert til kompetansereformen i forbundene og ved LOs distriktskontor*. Arkivkode: 670.14 per 22.05.03. Oslo. Norge
- Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) (2002): *Sluttrapport. Mål og resultater fra Styringsgruppen for LOs og NHOs Fellessekretariat. Kompetansereformen*. Oslo, mars 2002.
- 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.
- Lerman, McKernan og Riegg (1999): *Employer-Provided Training and Public Policy*. The Urban Institute, Washington, D.C. Paper presented at America's Workforce Network Conference June 27th, Washington D.C.
- le Grand, Carl (2000): *On-the-job training, firm resources and unemployment risks: an analysis of the Swedish recession 1991-1993*. Working paper, May 2000. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Leirvik, B. (2004): *Studietrappa. Nettverkssamarbeid om kompetanseutvikling*, ØF-rapport nr. 1/2004, Østlandsforskning.
- Leuven, E. & H. Oosterbeek (2004). Evaluating the effect of tax deductions on training. *Journal of Labor Economics*, 22 (2): 461-488.
- Livingstone, D.W. og Raykow, M. (2005): Union influence on worker education and training in Canada in tough times. *Just Labour*, 5 (winter 2005): 50-64.
- Loewenstein, M. A. & J. R. Spletzer (1999): General and specific training. Evidence and implications. *Journal of Human Resources*, 34(4): 710-733.
- Loewenstein, M.A. og Spletzer, J. R. (1998): Dividing the costs and returns to general training. *Journal of labor Economics*, 16(1): 142-171.
- Luihn, H. (1986), *Arbeid og samfunn. Arbeidsmarkedspolitik i Norge gjennom 100 år*. Oslo: NKS-forlaget.
- Lynch, L.M. og Black, S.E. (1998): Beyond the incidence of employer-provided training. *Industrial and Labor Relations Review*, 52(1): 64-81.
- 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. (1994), *Human capital in organisations: Competence, training, and learning*. New York /Oslo: Oxford University Press /Scandinavian University Press.

- Nordhaug, O., E. Døving og I. W. Nordhaug (2004): Kompetanse i norske bedrifter: Verdiskaping, drivkrefter og behov. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 21 (1): 101-113.
- NOU 2001: 25 *Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon*. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 15. august 2001. (Johnsen-utvalget.) Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- 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: 34. *Nytt millennium - nytt arbeidsliv?* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NUTEK (2000): *Företag i förändring. Lärandestrategier för ökad konkurrenskraft. Närings- och teknikutvecklingsverket*, infonr. 052-2000.
- Nyen, T. (2004a): *Utvikling av lærevilkår i norsk arbeidsliv fra 2003-2004*. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2004. Oslo: Fafo-rapport 458.
- Nyen, T. (2004b): *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003*. Grunnlagsrapport. Fafo-rapport 435. Oslo: Fafo.
- Nyen T., Hagen A. og Skule S. (2004) *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003*. Fafo-rapport 434, Oslo: Fafo.
- OECD (1996): *Lifelong learning for all: Meeting of the education committee at ministerial level*, 16-17 January 1996, Paris.
- OECD (2000): *Thematic review on adult learning. Norway*. Country note.
- OECD (2001a): *Investing in Competencies for All*, Communication from Meeting of the OECD Education Ministers, Paris, 3-4 April 2001.
- OECD (2001b): *Education Policy Analysis*, OECD, Paris.
- OECD (2003a): *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- OECD (2003b): *Education Policy Analysis*. Paris: OECD.
- OECD (2003c): *Employment Outlook*. Upgrading workers' skills and competencies, Chapter 5. Paris: OECD.
- OECD (2004): *Thematic review on adult learning. Adult learning policies and practices*. Comparative report 1st draft for comment.
- Olsen, B. (2004): *Immigration and immigrants. The labour market*. SSB.
- 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.
- Oosterbeek, H. (1998): Unravelling supply and demand factors in work-related training. *Oxford Economic Papers*, vol. 50, No. 2.
- Opheim, V. (2004): *Equity in education. Country analytical report. Norway*. Rapport 7/2004. Oslo: NIFU STEP
- Owens, J. (2001): *Evaluation of individual learning accounts – Early views of customers and providers: England*, DfEE Research Brief No. 294, 28 September.
- 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
- Parsons, D.O. (1990): The firm's decision to train. *Research in Labor Economics*, 11: 53-75.

- Peters, V. (2004): *Working and training: First results of the 2003 Adult Education and Training Survey*. Research paper, Centre for Education Statistics and Human Resources and Skills Development Canada.
- Regnér, H. (2002): The effects of on-the-job training on wages in Sweden. *International Journal of Manpower*, vol. 23, No. 4, ss. 326-344.
- Reichborn, A. N., A. Pape og K. Kleven 1998: *Papir på egen dyktighet. Dokumentasjon av realkompetanse fra arbeidslivet*. Fafo-rapport 245. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Røed, M. og B. Bratsberg (2004): Integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet. I P. Schøne (red.): *Det nye arbeidsmarkedet. Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Salvanes, K.G. og S.E. Førre (2003): Effects on employment of trade and technical change: Evidence from Norway. *Economica*, 70: 293-329.
- Sanders, J. og de Grip, A. (2004): Training, task flexibility and the employability fo low-skilled workers. *International Journal of Manpower*, 25(1): 73-89.
- Schonewille, M. (2001): Does training generally work? Explaining labour productivity effects from schooling and training. *International Journal of Manpower*, 22(1/2): 158-172.
- Schuller, T., Brassett-Grundy, A., Green, A., Hammond, C. og Preston, J. (2002): *Learning, continuity and change in adult life*. Wider Benefits of Learning Research Report No. 3, june 2002, Centre for Research on the Wider Benefits of Learning, London: Institute of Education.
- Schøne, P (2001): Analysing the effect of training on wages – using combined survey-register data. *International Journal of Manpower*, 22 (1-2): 138-157.
- Schøne, P. (2004a): Firm-financed training: Firm-specific or general skills? *Empirical Economics*, 29(4): 885–900.
- Schøne, P. (2004b): Why is the return to training so high? *Labour*, 18: 363–378.
- Schøne, P. (2005): Opplæring i arbeidslivet. I Torp, H. (red.): *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag, ss. 74-95.
- Schøne, P. og Torp, H. (2005): Opplæring i arbeidslivet. I Rasmussen, B. (red.): *Et bærekraftig nytt arbeidsliv? Kunnskapsstatus og problemstillinger*, Norges Forskningsråd, Program for arbeidslivsforskning, ss. 59-75.
- Sels, L. (2002): “More is not necessary better”: the relationship between the quantity and quality of training efforts. *International Journal of Human Resource Management*, 13(8): 1279-1298.
- Sianesi, B. og Van Reenen, J. (2003): The returns to education: Macroeconomics. *Journal of Economic Surveys*, 17(2): 157-200.
- Skolverket (2003): *Kunskapslyftet och den gymnasiala vuxenutbildningen hösten 2002*. Dnr 00:1671. Delrapport nr 12, maj 2003.
- 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.
- Skule, S. (2002) Trade Unions, partnership and the learning agenda: the case of Norwegian shipbuilding and offshore fabrication industries. Report to the 5 Framework Project: *Learning in Partnership: Responding to the Restructuring of the European Steel and Metal Sector*. Oslo: Fafo.

- Skule S. (2004) *Lifelong learning – Norwegian experiences: The role of the social partners in developing and implementing lifelong learning policies*. Fafo-paper 2004:24. Oslo: Fafo.
- Skule, S. and Teige, B. (2003) *Status of the social partners involvement in the Competence Reform in Norway*. Oslo: Fafo.
- Skule, S., Stuart, M. and Nyen, T. (2002) International briefing 12: Training and development in Norway. *International Journal of Training and Development*. 6(4): 263-276.
- Skaalvik, E.M., Finbak, L. og Ljosland, O.H. (2000): *Voksenopplæring i Norge ved tusenårsskiftet*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt.
- Steen A.H., S. Skule og R. Andersen (1999): *Kapløpet om kompetanse, fagutdanning og ungdom i Fellesforbundets bransjer*. Oslo: Opinion
- Stevens, M. (1994), A theoretical model of on-the-job training with imperfect competition. *Oxford Economic Papers*, 46: 537-562.
- Stevens, M. (1999). Human capital theory and UK vocational training policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 15 (1): 16-32.
- Stevens, M. (2001). Should firms be required to pay for vocational training? *The Economic Journal*, 111 (July): 485-505.
- Svensen, E. (1999). *Opplæringstilbud for voksne med svak kompetanse*, Fafo-rapport 322.
- Taylor, P. og Urwin, P. (2001): Age and participation in vocational education and training. *Work Employment & Society*, 15 (4): 763-779.
- Tharenou, P. (2001): The relationship of training motivation to participation in training and development. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 74: 599-621.
- Tøsse, S. (2003), Vaksenopplæring: utvikling, rekruttering og deltaking. I: *Utdanning 2003 – ressurser, rekruttering og resultater*. Statistiske analyser 60. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Ure, O.B. & S. Skule (2003): *Elektronisk kunnskapsnettverk og verktøy for livslang læring?* Fafo-notat 2003:02. Oslo: Fafo.
- Ure, O.B. og Teige, B.K. (2003): *The role of social partners in lifelong learning reforms for employability. Observations from Norway, the United Kingdom and Spain*. Research paper to the FP5 project Euronet ('Towards the European Society. Challenges for Education and Training Policies and Research Arising from the European Integration and Enlargement'). Oslo: Fafo.
- Vabø, A. og J.-C. Smeby (2003): *Evaluering av Leonardo da Vinci og Sokrates i Norge*, NIFU skriftserie nr. 19/2003.
- Van Horn, C.E. og Fichtner, A.R. (2003): An evaluation of state-subsidized, firm-based training. The workforce development partnership program. *International Journal of Manpower*, 24(1): 97-110.
- Vignoles, A., F. Galindo-Rueda, & L. Feinstein (2004): The labour market impact of adult education and training: A cohort analysis. *Scottish Journal of Political Economy*, 51(2): 266-280.
- de Vries, S, Gründemann, R. og Van Vuuren, T. (2001): Employability policy in Dutch organizations. *International Journal of Human Resource Management*, 12(7): 1193-1202.
- Vaagland, J. og T.H. Eide (2003): *Kompetanse i partnerskap. Evaluering av KIHO*. ØF-rapport nr. 14/2003. Østlandsforskning 2003.

- Walette, M. (2005): Temporary Jobs and On-the-Job training in Sweden – A negative nexus?
Department of Economics, Lund University, Sweden.
- Xiao, J. Og Tsang, M.C. (2001): *Determinants of on-the-job training and adult education in Shenzhen, China*. Paper presented at International Conference on Economics of Education Beijing University, Beijing, China, May 16-19, 2001.