

Høringsnotat

NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling Livslang læring for omstilling og konkurranseevne

Innledning

Siden slutten av 1990-tallet, og lanseringen av kompetansereformen, har det vært mye politisk oppmerksomhet omkring hvordan vi kan få bedre muligheter for etter- og videreutdanning i Norge. I 2013 gikk Norge inn i OECD-prosjektet *Skills Strategy*, et initiativ som ledet frem til *Nasjonal kompetansepolitisk strategi*. Strategien ble underskrevet av regjeringen, partene i arbeidslivet, Sametinget og frivillig sektor. Parallelt med dette ble det satt i gang arbeid med en stortingsmelding om utenforskap i arbeidslivet og voksnes læring (Meld. St. 16 (2015-2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*).

Med utgangspunkt i den kompetanspolitiske strategien og utenforskapsmeldingen ble det satt ned flere utvalg som skulle se på utfordringer knyttet til læring og kompetansebehov. Kompetansebehovsutvalget har levert to rapporter og leverer sin siste rapport i februar 2020. Livsoppholdsutvalget leverte sin rapport i desember 2018.

Sammen med Etter- og videreutdanningsutvalget gir dette regjeringen innspill i det videre arbeidet med kompetansereformen Lære hele livet.

Regjeringen Solberg satte ned Etter- og videreutdanningsutvalget 2. mars 2018.

Ekspertutvalget har hatt følgende sammensetning:

- Simen Markussen, utvalgsleder, seniorforsker
- Dag Artur Aasbø, direktør organisasjon og samfunnskontakt
- Wenche Pedersen Dehli, helse- og sosialdirektør
- Lars Johannessen Kirkebøen, forsker
- Berit Johanne Kjeldstad, avdelingsleder
- Kristin Reiso Lawther, kontorsjef
- Javad Mushtaq, siviløkonom
- Truls Nordahl, fylkesdirektør
- Bjørn Audun Risøy, daglig leder
- Inga-Lill Sundset, seksjonsleder
- Camilla Tøpfers, partner og medgründer
- Svein-Olaf Torø, daglig leder
- Torbjørn Tvedt, rektor

I mandatet fikk utvalget i oppdrag å undersøke hvilke udekkede behov som finnes for etter- og videreutdanning i dag og i hvilken grad utdanningssystemet er i stand til å møte arbeidslivets behov for fleksible kompetansetilbud. Utvalget skulle også undersøke om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode for bedriftene, og om den enkelte har gode nok muligheter til å omskolere seg.

Deltakelse og tilbud av etter- og videreutdanning

Det er svært mange aktører involvert i arbeidet med livslang læring. Tilbydersiden består av utdanningsinstitusjoner på ulike nivåer, tilbydere av ikke-formell opplæring, men også av offentlige aktører som forvalter ulike regelverk. Etterspørselssiden er også svært heterogen. Den består av enkeltindivider og bedrifter, men også av støttegivere som Lånekassen og Nav. I tillegg til aktørene på tilbudssiden og etterspørselssiden i markedet, finnes en rekke koordinatorene som forsøker å knytte sammen tilbydere og etterspørere samt å mobilisere til deltakelse. Sist, men ikke minst, har partene i arbeidslivet en viktig rolle for å fremme livslang læring. Ikke bare står de bak opplæringstilbud og ulike støtteordninger for deltakelse, de er også svært sentrale premissleverandører for politikktutforming på feltet.

Sammenlignet med de fleste andre land er deltakelsen i utdanning og opplæring høy i Norge. I 2018 deltok 63 prosent av norske arbeidstakere i en eller annen form for kompetansegivende aktivitet. Klart flest, 48 prosent, deltar i ikke-formell opplæring av en eller annen sort, mens langt færre tar utdanning. Ser vi nærmere på hvem som deltar i utdanning eller ikke-formell opplæring, er det tydelig at de som allerede har mye formell kompetanse også deltar mer. I 2018 var det 34 prosent av de sysselsatte med grunnskoleutdanning som deltok i ikke-formell opplæring, mens 59 prosent av dem med universitet- og høyskoleutdanning deltok. Da utvalget startet sitt arbeid var bakteppet at deltakelsen i videreutdanning, etter SSBs definisjon av dette, hadde gått ned over tid, fra noe over 10 prosent av de sysselsatte per år til rundt 8 prosent. Dette var en bekymringsfull utvikling i en tid der mye tyder på at deltakelsen burde øke.

Kort om utvalgets forslag

Utvalget foreslår en rekke tiltak som det samlet sett tror vil bedre mulighetene til å lære gjennom hele yrkeskarrieren. Tiltakene skal bidra til å oppnå fire mål:

1. styrke tilbudet av utdanning og opplæring definert av arbeidslivets behov
2. bedre kvaliteten på tilbudet
3. øke tilgangen for flere til utdanning og opplæring
4. øke det regionale ansvaret for koordinering og mobilisering

Utvalget gir også en anbefaling om hvordan tiltakene bør gjennomføres. Den første gruppen av tiltak bør prøves ut i mindre skala før de blir innført. Den andre gruppen er tiltak som utvalget mener bør iverksettes umiddelbart. Og den tredje gruppen er tiltak som krever videre utredninger før de iverksettes.

Listen med tiltak er ikke nødvendigvis uttømmende, i utvalgets rapport kan det ligge andre tiltak som ikke er tatt med i oversikten under.

Tiltak som anbefales testet ut i mindre skala

1. Utvidet rett til videregående opplæring

Utvalget ønsker å legge til rette for at det gis rett til å ta (nytt) fagbrev, altså til å ta yrkesfaglig videregående opplæring for personer som fra før har fullført videregående opplæring. Retten skal også gjelde for de som har oppnådd generell studiekompetanse, men som ønsker å ta yrkesfaglig opplæring og avlegge fagprøve.

2. Tilleggs lån i Lånekassen

Utvalget foreslår å innføre et tilleggs lån, for personer over 30 år, utover den vanlige studiestøtten på maksimalt 80 000 kroner i året. Det gjør at studiestøtten kommer over nivået til minimumsytelsene for arbeidsavklaringspenger på 2 G (193 776 kroner).

3. Prøveordning med tilskudd til studieavgift og livsopphold under utdanning og opplæring

Utvalget foreslår en prøveordning med tilskudd til studieavgift og livsopphold under utdanning og opplæring. Utvalget ønsker å innrette dette tiltaket som en utprøving med mål om å få ny kunnskap om i hvilken grad kostnader er en barriere for deltakelse og hva slags nytte arbeidsgivere og arbeidstakere kan få fra deltakelsen.

4. Dagpengemottakere med utdatert fagbrev som trenger ny videregående opplæring

Utvalget foreslår å utvide retten til å ta dagpenger for arbeidsledige som allerede har gjennomført og bestått videregående skole. Utvidelsen legger opp til å følge rammene foreslått av Livsoppholdutvalget (NOU 2018:13 *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*) for gruppen som ikke har videregående skole fra før.

Tiltak som anbefales iverksatt umiddelbart

5. Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging

Utvalget foreslår å opprette et program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging der etterspørre og tilbydere kan søke om midler til ulike prosjekttyper for å utvikle nye fleksible utdannings- og opplæringstilbud. Dette kan være både forprosjekter, utvikling av konkrete tilbud og drift av tilbud.

6. Egen satsing på kompetanse for innovasjonsprosjekter

Utvalget foreslår at 10 mill. kroner fra utviklingsstøtten, under Program for arbeidslivsrelevant kompetansebygging, rettes mot Forskningsrådets

"innovasjonsprosjekt i næringslivet" (IPN). Med dette tiltaket ønsker utvalget å prøve ut en ordning som gir bedrifter, bedriftssammenslutninger og næringslivsorganisasjoner som har gjennomført IPN mulighet til å etablere nødvendige kompetansehevende tilbud.

7. Fjerne 30-poengregelen i fagskolene

Utvalget anbefaler å fjerne kravet om at en fagskoleutdanning må tilsvare en halvt til to års utdanning på fulltid, og at utdanningen må være på minimum 30 studiepoeng for å kvalifisere til offentlige tilskuddsmidler. Utvalget mener det ikke er behov for å sette en nedre studiepoenggrense for utdanning som tilbys.

8. Fagskoler kan søke om selvakkrediteringsrett

Utvalget anbefaler å gjøre det mulig for fagskoler å søke om selvakkrediteringsrett for alle fagområder. Ved en slik selvakkrediteringsrett gis fagskolene mulighet til å opprette studietilbud innen flere fagområder raskere, ettersom de unngår en saksbehandlingsprosess med godkjenning av NOKUT i forkant.

9. Resultatbasert tilskudd til fagskolene bør gis til de enkelte fagskolene i stedet for til fylkeskommunene

Utvalget foreslår at det resultatbaserte tilskuddet bør gis tilbake til de enkelte fagskolene i stedet for til fylkeskommunene.

Utvalget mener at det resultatbaserte tilskuddet må komme den enkelte fagskole til gode. I dag er det slik at hele tilskuddet, både grunntilskuddet og det resultatbaserte tilskuddet overføres til fylkeskommunen. Fylkeskommunene står fritt til å benytte tilskuddet til fagskole eller andre utgiftsposter. Ved at fagskolene selv blir premiert med det resultatbaserte tilskuddet vil det skape gode incentiver for å tilby tilrettelagte og attraktive utdanninger og emner.

10. Kostnadsdekning for mindre emner

Utvalget ønsker at det skal finnes et tilbud av emner som er mindre enn det som normalt tilbys i dag. Utvalget foreslår derfor at den resultatbaserte komponenten i finansieringssystemet (for universitet og høyskoler) endres slik at det i større grad vil bære seg økonomisk å tilby mindre emner. Det er ikke utvalgets intensjon at alle emner skal splittes opp og tilbys i mindre enheter.

11. Økt resultatfinansiering av betalingsstudier

Utvalget foreslår å fjerne avkortingene av resultatfinansieringen for studier der inntil 49 prosent av kostnadene dekkes gjennom delbetaling fra studenten. Tiltaket åpner for at institusjonene kan tillate seg å sette lavere skolepenger eller opprette nye emner som i dagens modell ikke bærer seg økonomisk. Utvalget mener tiltaket er en hensiktsmessig måte å styrke institusjonenes

forutsetning for å gi et studietilbud som er rimeligere for studentene, og som samtidig styrker institusjonenes forretningsgrunnlag.

12. Program for fleksibel læring

Utvalget foreslår at det innføres et program for fleksibel læring. Og tiltaket innrettes som en konkurransearena hvor opplærings- og utdanningstilbydere kan søke støtte til utviklingsprosjekter av typen; modell- og metodeutvikling, utvikling av fleksible tilbud og digitalisering av eksisterende tilbud. Utvalget mener at programmet må favne bredere enn tilbydere av høyere utdanning, og ønsker at programmet også rettes mot tilbydere på fagskole- og videregående skole-nivå.

13. Kvalitet i Bedriftsintern opplæring (BIO)

Utvalget foreslår at det utarbeides eksplisitte kvalifikasjonskrav til tilbydere som bedriftene kan benytte i BIO. Felles kvalifikasjonskrav kan bidra til en likere praksis i fylkene når det gjelder hvilken type opplæring BIO-midlene kan dekke.

14. Opptak til enkeltemner i høyere utdanning uten å ha dokumentert studiekompetanse

Utvalget foreslår at studenter uten dokumenterte kvalifikasjoner i større grad bør kunne delta i utdanning dersom det er ledige plasser, og dersom dette ikke er til særlig hinder for undervisningen.

15. Gi eksamensrett for betalende studenter uten studiekompetanse i høyere utdanning

Utvalget foreslår at studenter som selv bekoster sin utdanning også må få mulighet til å avlegge eksamen og oppnå studiepoeng, selv om de ikke har studiekompetanse.

16. Studiestøtte hele livet

Utvalget foreslår flere endringer av Lånekassens støtteordning:

- a. Avvikle krav om 50 prosent studiebelastning. Det skal ikke være noen nedre grense.
- b. Avvikle vilkår om minste varighet på ett semester. Det skal ikke være noen nedre grense. Proporsjonal studiestøtte.
- c. Erstatte åtteårsgrense for støtte med grense for maksimalt lånebeløp. Det foreslås et gjeldstak på 630 000 kr (6,5 G), hvor lån til skolepenger ikke medregnes.
- d. Bedre lånemuligheter for personer over 45 år. Samme gjeldstak som i forslag c kombineres med å heve aldersgrensen til 70 år for når lånet skal være tilbakebetalt.
- e. Reversering av gradsomgjøringslån for personer over 35 år.

17. Utdanning med dagpenger

Utvalget foreslår at det skal åpnes for å kunne ta formell utdanning med dagpenger. Utvalget legger til grunn at utdanningen normalt bør ha en begrenset omfang, men med mulighet for en viss utvidelse i perioder med lavkonjunktur, og at dagpengeregelverket – foruten å åpne for denne muligheten – i hovedtrekk bør ligge fast.

18. Utdanning med sykepenger

Utvalget foreslår at det legges bedre til rette for bedre utdanningsmuligheter og finansiering mens man mottar sykepenger. Utvalget foreslår at det skal gis mulighet til å ta (formell) utdanning i et omfang på inntil 15 studiepoeng hver sjette måned uten krav om noen bestemt studiebelastning, og utdanningen skal være tilgjengelig for målgruppen som en rettighet.

19. Øke støtten til fylkeskommunenes arbeid med mobilisering og koordinering

I statsbudsjettet for 2019 ble det satt av 47 mill. kroner til regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse, kap. 553 post 60, noe som innebar en reduksjon fra 142 mill. kroner fra 2018. Utvalget anbefaler at kap. 553 post 60 i statsbudsjettet for 2020 økes til samme nivå som i 2018. Dette i tråd med oppgavene og ansvaret fylkeskommunene samlet vi ha framover for regional kompetanseutvikling.

Tiltak som anbefales utredet

20. Flexibilitetsinsentiv i finansieringssystemet

Utvalget foreslår at det utformes et eget fleksibilitetsinsentiv i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Insentivet kan utformes som en egen indikator som teller hvor mange studenter som har deltatt på ulike former for fleksible studietilbud og gir finansiering deretter. Insentivet er tenkt å kompensere for kostnader knyttet til å tilby nettbaserte, modulbaserte, distribuerte, kvelds-, helge- og samlingsbaserte utdanninger eller utdanninger som tilbys i samarbeid med aktører fra arbeidslivet.

21. Nye unntak i egenbetalingsforskriften

Utvalget ønsker å legge til rette for at institusjonene får utvidede muligheter til å tilby utdanninger mot betaling, uten at dette skal gå på bekostning av lik rett til utdanning. Utvalget mener at økt tilfang av studenter som er villige til å betale for utdanning ikke vil legge press på tilbudet av gratis grunnutdanning ettersom institusjonene gjennom den eksterne finansieringen får mulighet til å øke sin kapasitet.

22. Aldersbestemt kandidatindikator

Utvalget ber Kunnskapsdepartementet om å vurdere ordninger som i større grad kan ivareta hensynet til både kandidatproduksjon og livslang læring. En mulig vei kan være å reversere kandidatindikatoren for studenter over 30 år.

23. Godkjenningsordning for ikke-formelle opplæringstilbud

Utvalget mener det trengs en godkjenningsordning for tilbud av ikke-formell opplæring. Det bør gjøres en utredning av hvordan en slik ordning bør utformes.

24. Bedre system for realkompetansevurdering

Utvalget foreslår at det settes i gang et langsiktig arbeid for å etablere en enhetlig praksis for realkompetansevurderinger for opptak til studier, og avkorting av studieløp ved norske universiteter, høyskoler, fagskoler og videregående skoler. Utvalget foreslår at det i første omgang bevilges midler til et prosjekt som skal utrede hvilke typer felles digitale verktøy som kan utvikles for å støtte institusjonene i deres arbeid med realkompetansevurderinger.