

Mandat for ekspertutvalg om etter- og videreutdanning

1. Formål

Ekspertutvalget skal vurdere behov for etter- og videreutdanning, om utdanningssystemet er i stand til å imøtekomme disse behovene, og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode.

2. Bakgrunn

Ny teknologi er en vesentlig faktor for økonomisk utvikling. Ny teknologi driver innovasjon, både nye tjenester og produkter, og nye produksjonsformer. Samtidig innebærer innføring av teknologi behov for omstilling, som igjen innebærer nye krav til kompetanse.

God bruk av teknologi kan forsterke norske konkurransefortrinn gjennom økt produktivitet, nye tjenester og nye produkter. Innføring av teknologi kan også gi smartere organisering og økt produktivitet i offentlig sektor, slik at kvaliteten i tjenestene økes samtidig som kostnadene går ned.

Ny teknologi innebærer også utfordringer. Dersom norske virksomheter er tregere til å ta nye teknologiske løsninger i bruk enn sine konkurrenter, vil vi tape konkurransekraft. Teknologi gir behov for omstilling og kan gjøre eksisterende kompetanse foreldet, med alvorlige konsekvenser for arbeidstakere.

God utnyttelse av teknologi fordrer investeringer i ny kompetanse, ny organisering av arbeidsprosesser og ny arbeidsdeling mellom mennesker og maskin. Manglende investering i ny kompetanse vil særlig gi to negative effekter: For det første vil potensialet i teknologi forbli underutnyttet, for det andre vil mange arbeidstakere ikke lenger være i stand til å fylle jobben de er ansatt for.

Dette er ikke nytt. Effektene blir imidlertid kraftig forsterket ved såkalte muliggjørende teknologier, hvor dampkraft og elektrisitet er viktige historiske eksempler. Disse teknologiene la grunnlaget for industrielle revolusjoner, med påfølgende vekst i verdiskaping og velferd. De førte også til at svært mange ble arbeidsløse eller måtte ta til takke med vesentlig dårligere betalt arbeid. Omveltningene førte til mye og vedvarende sosial uro. Det pekes på at digitalisering, robotisering og automatisering har samme potensial for samfunnsendringer som damp og elektrisitet hadde i sin tid.

Riktige investeringer i ny kompetanse er avgjørende viktig for at ny teknologi skal gi styrket konkurransekraft, økt kvalitet og effektivitet i offentlig sektor, og for å forhindre utstøting fra arbeidslivet. Det er flere grunner til at det er behov for å se på hvilke muligheter man har for å lære gjennom hele livet og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode:

1. Den som investerer i ny kompetanse høster ikke hele gevinsten: Investeringer i ny kompetanse har positive virkninger utover den organisasjonen eller personen som foretar investeringen. Siden personer og private virksomheter har økonomiske insentiver til å kun investere i kompetanse de selv høster gevinstene av, får vi lavere investeringer i ny kompetanse enn det økonomien som helhet er tjent med. Det er klare paralleller til investeringer i forskning og utvikling. Summen av bedriftsøkonomiske rasjonelle tilpasninger summerer seg neppe til samfunnsøkonomisk rasjonell tilpasning.

Det kan fremstå som mer lønnsomt å skifte ut deler av arbeidsstyrken enn å investere i ansatte. For samfunnet er det mindre rasjonelt.

2. I en del sektorer er det begrensede læringsmuligheter: Selv om kravene til omstilling øker, har andelen som deltar i videreutdanning gått ned de siste årene. Ansatte i privat sektor deltar mindre enn ansatte i offentlig sektor i både opplæring og i videreutdanning. Særlig gjelder dette sektorer som bygg- og anlegg, transport, industri og service. Personer som trenger mer fagopplæring har også begrensede muligheter til å videreutdanne eller omskolere seg. Samtidig viser forskning at ansatte i privat sektor og sektorer med mange lavt utdannede har en betydelig høyere risiko for at jobbene deres skal forsvinne som en følge av automatisering og digitalisering, sammenlignet med ansatte i offentlig sektor og høyt utdannede.
3. Offentlige universiteter og høyskoler er ikke rustet for å svare på behov for etter- og videreutdanning: Det offentlige universitets- og høyskolesystemet er organisert og finansiert først og fremst med tanke på heltidsstudenter som skal ta en hel grad. Mange har imidlertid behov for annen etter- og videreutdanning enn det som tilbys som ordinære grunnutdanninger. Det er en klar forventning om at universiteter og høyskoler skal utvikle og tilby slike tilbud i markedet, men erfaringsmessig er dette meget begrenset. Undersøkelser av samarbeid om etter- og videreutdanning viser også at utdanningsinstitusjoner har begrenset kapasitet og få insentiver til å utvikle etter- og videreutdanningstilbud.
4. Teknologiske endringer fører til økt behov for digital kompetanse: Det er i dag stor etterspørsel etter ulike former for digital kompetanse, og etterspørselen er større enn hva som kan dekkes av nyutdannede alene. Det er med andre ord behov for å oppdatere kompetansen til arbeidstakere om man skal kunne dekke behovet for digital kompetanse. Også nyutdannede blir utdatert etter få år om ikke virksomhetene driver med kontinuerlig kompetanseutvikling og har tilgang til utdanning og opplæring innenfor digital kompetanse.

3. Oppgaver og avgrensning

Det er behov for en grundig vurdering av om utdanningssystemet og andre virkemidler som skal fremme læring gjennom hele livet er i stand til å møte behovene for etter- og videreutdanning for fremtidens arbeidsliv.

Utvalget skal:

1. Lage en problemanalyse av hvordan endringene i arbeidslivet, særlig knyttet til digitalisering/automatisering, vil påvirke behovet for etter- og videreutdanning, og hvilke begrensninger som ligger i systemet i dag:
 - Hvilke muligheter og hindringer finnes for den enkelte til å oppdatere sin kompetanse og omskolere seg i tråd med endringer og behov i arbeidsmarkedet?
 - Hvilke muligheter og hindringer møter bedrifter og offentlige virksomheter som har behov for oppdatert kompetanse blant sine ansatte? Utvalget skal særlig vektlegge å innhente kunnskap og vurdere behovene for etter- og videreutdanning i private bedrifter.
 - I hvilken grad underinvesterer bedrifter i kompetanse i dag, og hva skyldes i tilfelle dette?

2. Lage en problembeskrivelse av hvor godt utdanningsystemet er i stand til å møte behovene for læring gjennom hele livet i arbeidslivet og i befolkningen:
 - Hvilke muligheter har videregående opplæring, fagskoler og universiteter, høyskoler og andre opplæringstilbydere til å lage relevante og fleksible opplæringstilbud som svarer til arbeidslivets behov?
 - Hvilke hindringer er det for at utdanningsinstitusjonene skal kunne imøtekomme de kravene som fremtidens arbeidsliv vil stille til dem om å bidra til kompetansepåfyll og til å lære hele livet?
3. Beskrive virkemidler vi har for å lære hele livet i dag, og vurdere i hvilken grad disse samlet sett utgjør et system for å lære hele livet som er tilpasset behovene fremover.
4. Foreslå tiltak som skal sikre tilstrekkelig sammenfall mellom tilbud og etterspørsel etter relevant og fleksibel etter- og videreutdanning for arbeidslivet fra videregående opplæring, fagskoler og i høyere utdanning. Med fleksibilitet menes utdanning som kan kombineres med jobb eller andre forpliktelser (for eksempel modulbaserte og/eller nettbaserte tilbud med redusert progresjon). Særlig skal utvalget vurdere om det finnes nok og riktige tilbud innenfor teknologiske fag og tilbud som kan gi fagspesifikk digital kompetanse. Utvalget skal også innhente eksempler på vellykkede tiltak fra andre land som kan være relevante i Norge.
5. Med utgangspunkt i vurderingen under pkt. 3 og forslagene under pkt. 4 skal utvalget drøfte og eventuelt foreslå andre tiltak for å komplettere et system for å lære hele livet.

Utvalget skal ikke vurdere særskilte ordninger for etter- og videreutdanning for ulike profesjoner, som for eksempel lærere og helsepersonell. Utvalget skal også avgrense sitt arbeid mot ekspertgruppen om livsopphold for voksne som har behov for grunnskoleopplæring og/eller videregående opplæring. Arbeidet skal være kunnskapsbasert og gi et kunnskapsgrunnlag for videre arbeid med utvikling av et system for å lære hele livet.

4. Rammer for utvalgets arbeid

Det vil bli etablert et sekretariat som skal bistå utvalget.

Det forutsettes at utvalget løser oppgavene innenfor de økonomiske rammene som stilles til rådighet fra Kunnskapsdepartementet.

En utredning med vurderinger og forslag skal avgis til Kunnskapsdepartementet innen 1. juni 2019.

Utvalget skal følge retningslinjene i utredningsinstruksen, herunder utrede økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes. Minst ett alternativ skal holdes innenfor uendrede økonomiske rammer.

Kunnskapsdepartementet kan gjøre endringer i mandatet og gi ytterligere utredningsoppgaver til utvalget. Dersom utvalget har spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet skal dette tas opp med Kunnskapsdepartementet.