



# Livslang læring – fra slagord til reform

## Lifelong learning – from slogan to reform

Peter Arbo

*Professor, Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet*

[peter.arbo@uit.no](mailto:peter.arbo@uit.no)

### Sammendrag

Livslang læring er det nye mantraet. Det dukket opp som et slagord for utdanningsreform på 1970-tallet og er i dag noe som alle tilsynelatende er enige om. Men livslang læring har ulike betydninger og begrunnelser. Veien fra slagord til reform har også vært lang. Denne artikkelen gir et tilbakeblikk på den sammensatte bruken av begrepet og oppsummerer de viktigste reformene som har vært gjennomført for å tilrettelegge for livslang læring i en europeisk og norsk sammenheng.

Nøkkelord

livslang læring, utdanningsreform, kvalifikasjonsrammeverk

### Abstract

Lifelong learning is the new mantra. It was launched as a slogan for education reform in the 1970s, and today the concept seems to be embraced by everyone. But lifelong learning has different meanings and justifications. The road from slogan to reform has also been a long one. This article provides an overview of the use of the term and summarizes the most important reforms that have been implemented in a European and Norwegian context to facilitate lifelong learning.

Keywords

lifelong learning, education reform, qualification framework

## Innledning

Livslang læring ble lansert som et nytt utdanningspolitisk paradigme på 1970-tallet. Ideene ble utmyntet og spredd av et knippe internasjonale organisasjoner, og siden 1990-tallet har de i økende grad blitt omsatt i nasjonal politikk. I dag er det bred enighet om nødvendigheten av livslang læring. Det er imidlertid ulike oppfatninger av hva begrepet betyr. Det gis også forskjellige begrunnelser for hvorfor det er viktig å satse på livslang læring. Følgelig er det heller ingen enighet om hvordan livslang læring bør realiseres, og hvordan gjennomførte reformer skal vurderes. Dette blir her belyst gjennom et tilbakeblikk på bruken av begrepet og en oppsummering av sentrale reformer både på europeisk og nasjonalt nivå. Artikkelen er basert på en omfattende gjennomgang av primær- og sekundærlitteratur, som ble foretatt i forbindelse med en utredning om «Livslang læring i nord» ved UiT Norges arktiske universitet. Artikkelen konsentrerer seg om de utdanningspolitiske – og ikke de pedagogiske – aspektene (Alheit & Dausien, 2002).

## Et programmatisk begrep

Livslang læring er både en dagligdags prosess og et politisk reformkonsept. Vi lærer alle gjennom hele livet. Det skjer i enhver sammenheng der det gjøres erfaringer og etablerte fortolkninger og praksiser blir revidert. Men med framveksten av moderne samfunn, innføringen av allmenn undervisningsplikt og utvidet skolegang ble det mer og mer vanlig å assosiere læring med institusjonalisert utdanning (Hammer, 2018). Livet ble delt i tre faser, med den yrkesaktive fasen i midten og en forberedelsesfase før og en hvilefase etterpå. Da livslang læring ble et slagord, var det nettopp som en kritikk av denne tredelingen og tanken om at utdanning tilhørte en separat forberedelsesfase der man fikk fylt på de kunnskapene og ferdighetene som trengtes for et langt og stabilt yrkesliv. Samfunnene var i rask endring, og de eksisterende utdanningsinstitusjonene framsto som dysfunksjonelle.

Tre internasjonale organisasjoner sto sentralt i å formulere og spre de nye ideene om livslang læring – UNESCO, Europarådet og OECD (Jakobi, 2009; Kallen, 1996; Field, 2001; Tuijnman & Boström, 2002). UNESCO hadde «utdanning for alle» som motto. I 1970, som FN gjorde til et internasjonalt utdanningsår, publiserte UNESCO en introduksjon til det som ble kalt livslang utdanning (Lengrand, 1970). To år seinere utga de den innflytelsesrike kommisjonsrapporten «Learning to be» (Faure et al., 1972). Livslang læring ble her knyttet til en visjon om et lærende samfunn – et samfunn som lot alle samfunnsborgere få utvikle sine evner og virkeliggjøre sine genuine interesser. Rapporten uttrykte en sterk tilro til utdanning som en kilde til opplysning, sosial utjamning og demokratisering, og en tilsvarende liten tro på at disse målene lot seg realisere innenfor dagens utdanningssystemer (Elfert, 2015; Ouane, 2009).

Europarådet understrekte den kulturelle dimensjonen. Arbeidet med utdanning var her nært knyttet til arbeidet for menneskerettigheter og interkulturell forståelse. For Europarådet var den europeiske, demokratiske kulturarven en bærebjelke som det gjaldt å sikre. Europarådet (1970) tok til orde for et åpent og fleksibelt utdanningssystem som kunne skape selvstendige, samfunnsbevisste og ansvarlige medborgere og bidra til kulturell integrasjon. Nøkkelbegrepet på utdanningsområdet var «éducation permanente» – permanent utdanning.

OECD begynte å jobbe systematisk med utdanningsplanlegging på 1960-tallet (Eide, 1995; Papadopoulos, 1994). Det sentrale temaet var hvordan medlemsstatene skulle håndtere den økte etterspørselen etter utdanning og sikre arbeidslivets behov for mer kvalifisert arbeidskraft, som nå ble definert som humankapital. OECD publiserte i 1973 en rapport som argumenterte for et system med tilbakevendende utdanning (Kallen & Bengtsson, 1973). Det å holde store deler av ungdomskullene på skolebenken i stadig flere år ble betraktet som en ineffektiv og dyr løsning som ga lav avkastning på utdanningsinvesteringene. OECD ønsket en tettere kobling og veksling mellom utdanning og arbeid.

De tre internasjonale organisasjonene brukte dermed forskjellige termer (livslang utdanning, permanent utdanning og tilbakevendende utdanning). De trakk også opp ulike perspektiver på livslang læring. For OECD handlet det primært om en reorganisering av forholdet mellom formell utdanning og arbeid, mens for UNESCO var ambisjonen å legge til rette for kontinuerlig læring i alle aldre og i alle livets sammenhenger – i skole, jobb, familie, foreningsliv og politikk. Dette innebar å sidestille formell utdanning, ikke-formell opplæring og læring i uformelle lærings situasjoner. Det var med andre ord ingen enighet om hva som kjennetegnet et system for livslang læring. Det samme gjaldt hvilke hensyn som burde veie tyngst – den enkeltes personlige og sosiale utviklingsmuligheter, arbeids- og næringslivets behov eller demokratiske verdier og sosial inklusjon.

## Noen internasjonale hovedlinjer

Interessen for livslang læring har gått i bølger (Hager, 2021). Temaet vakte stor interesse på begynnelsen av 1970-tallet, men kom deretter mer i skyggen og ble oppfattet som synonymt med opplæring av voksne med lav grunnkompetanse eller svak tilknytning til arbeidslivet. Livslang læring fikk ny oppmerksomhet i løpet av 1990-årene da det ble trukket fram som et svar på økende globalisering og framveksten av kunnskapssamfunnet, som ville gi raskere omstilling og kortere holdbarhetstid for kunnskaper og ferdigheter (Schuetze, 2006). Det var store forventninger til hva den nye informasjons- og kommunikasjonsteknologien ville bety, og det ble også pekt på at krympende ungdomskull og en aldrende befolkning ville innebære redusert kompetansetilgang via nyutdannede og større behov for å ajourføre og omskolere den eksisterende arbeidsstyrken, slik at flere kunne stå i arbeid lenger.

Livslang læring ble dermed mer ensidig knyttet til sysselsetting, verdiskaping og økonomisk vekst. UNESCO utga i 1996 en ny visjonær kommisjonsrapport (Delors et al, 1996), men nå var det i større grad OECD og EU som satte dagsordenen. De humanistiske og frigjørende visjonene til UNESCO ble erstattet av mer utilitaristiske og instrumentelle betraktninger. Samtidig tok alle i bruk betegnelsen livslang læring istedenfor livslang utdanning, noe som tonet ned betydningen av formelle strukturer og hierarkier. Enkelte har derfor valgt å omtale dette som andre generasjon av livslang læring (Rubenson, 1996). OECD slo an tonen allerede i 1989 med rapporten «Education and the economy in a changing society» (Schuller, 2009). OECD-landenes utdanningsministre gjorde i 1996 «livslang læring for alle» til et retningsgivende prinsipp for utdanningspolitikken (OECD, 1996), og temaet ble tatt opp i en rekke OECD-publikasjoner i de følgende årene (se bl.a. OECD, 2001, 2007).

EU utropte 1996 til «the European Year of Lifelong Learning». Maastricht-traktaten i 1992 hadde gitt EU utvidet myndighet når det gjaldt utdanning og yrkesopplæring, og livslang læring ble nå i økende grad definert som en nøkkelfaktor for å realisere unionens sosiale og økonomiske mål (Europakommisjonen, 1995; Pépin, 2007). Livslang læring ble et helt sentralt element i EUs Lisboa-strategi for å bygge en konkurransekraftig kunnskapsøkonomi (Nordin, 2011). Kommisjonen la i 2000 fram et eget memorandum om livslang læring, og året etter fulgte kommunikeet «Making a European Area of Lifelong Learning a Reality», der både selvrealisering, aktivt medborgerskap og sosial integrering inngikk blant målsettingene. For å følge opp ambisjonene ble det iverksatt et eget handlingsprogram med tittelen «Education and Training 2010». Rubenson (2006) omtaler dette som tredje generasjon av livslang læring, preget av en «mykere økonomisme».

Det nye søkelyset på livslang læring bidro til et skifte i utdanningspolitikken fra tilbudsiden til etterspørselsiden – fra de formelle utdanningsinstitusjonene og til den enkelte lærende, som selv ble forventet å ta et større ansvar for egne læringsmål og læringsveier. Dermed ble det økt behov for å kunne synliggjøre, beskrive og sammenligne de kunnskapene og ferdighetene som var ervervet i ulike kontekster (Colardyn & Bjornavold, 2004; Schuetze & Casey, 2006). Dette gikk sammen med bestrebelsene på å skape et felles europeisk utdanningsområde, noe som skulle styrke den enkeltes læringsmuligheter og fremme økt mobilitet og sysselsetting (Dehmel, 2006). Det startet allerede på slutten av 1980-tallet med EUs utvekslingsprogrammer innenfor utdanning og opplæring. I 2007 ble disse samlet under Programmet for livslang læring. Et neste skritt var å få til en enklere gjensidig godkjenning og innpassing av høyere utdanning i Europa. Dette ble ivaretatt gjennom UNESCO/Europarådets Lisboa-konvensjon, som trådte i kraft i 1999. Et ledd i arbeidet var innføringen av vitnemålstillegg som gir en utfyllende forklaring av kvalifikasjonene som en kandidat har oppnådd.

En annen viktig prosess var Bologna-prosessen, som førte til en reorganisering av de europeiske utdanningssystemene i tre sykler (bachelor, master og ph.d.) og til strengere krav til kvalitetssikring. Et viktig instrument for å gjøre utdanningene mer kompatible og sammenlignbare var innføringen av standardiserte studiepoeng (European Credit Transfer and Accumulation System) basert på arbeidsinnsats målt i tid. Etter årtusenskiftet begynte også utviklingen av et felles kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring med fokus på læringsutbytte. Her ble kvalifikasjoner definert ut fra nivåer av kompleksitet og vanskelighetsgrad og med generiske kjennetegn som spesifiserte hva vedkommende vet, forstår og er i stand til å gjøre, uavhengig av hvor kompetansen er tilegnet (Bjørnåvold, 2013). Siktemålet med dette var å gjøre det mulig å vurdere kompetanse på tvers av institusjoner og landegrenser. EU tok i bruk det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) med åtte nivåer i 2008, og adgangen til å få vurdert og godkjent realkompetanse ble et viktig element.

I de seinere årene har behovet for livslang læring blitt ytterligere understreket. Med finanskrisen rundt 2008 fikk frafallet i skolen og den vedvarende høye arbeidsløsheten, særlig blant unge, større oppmerksomhet (Volles, 2016). Integrasjon av innvandrere ble en annen viktig sak. I dag er også den fjerde industrielle revolusjonen (Industri 4.0), det grønne skiftet og overgangen til en sirkulær økonomi blitt sentrale temaer. Dette har naturlig nok konsekvenser for utdanningssystemet og organiseringen av tilbud, læreplaner og undervisningspraksiser. Det legges nå vekt på å fremme problembaserte og studentaktive læringsformer, bygge bro mellom teori og praksis og styrke de generiske ferdighetene. Det europeiske råd har definert åtte nøkkelkompetanser for livslang læring, som de mener at alle bør besitte. Sommeren 2020 la Europakommisjonen fram en «Europeisk kompetansopolitisk agenda for bærekraftig konkurransevne, sosial rettferdighet og robusthet» (Europakommisjonen, 2020). Her ble det framhevet at Europa trenger en kompetanserevolusjon for å sikre innbyggernes framgang og utvikling under det grønne og digitale skiftet og for å hjelpe til med gjenoppbyggingen etter koronapandemien. Den nye agendaen setter ambisiøse mål og peker ut tolv innsatsområder som skal gi alle innbyggerne bedre muligheter til å delta i livslang læring og tilegne seg ny kompetanse.

## Den nasjonale tilretteleggingen for livslang læring

I likhet med de andre nordiske landene har Norge en lang tradisjon for folkelig opplysningsarbeid, og livslang læring ble tidlig satt på sakskartet. På 1960-tallet handlet det primært om å bygge ut utdanningssystemet for barn og ungdom, men voksenopplæring – forstått som all opplæring som ikke var en del av førstegangsutdanningen – var også et tema (Tøsse, 2005). Regjeringen la i 1965 fram en stortingsproposisjon (St.prp. nr. 92 (1964–65)) der det ble understreket at med innføringen av niårig grunnskole var det viktig at voksne med en svak utdanningsbakgrunn fikk den samme allmennutdanningen som de unge. Samtidig var det et økende behov for omskolering og supplering av kunnskaper siden teknologien og hele samfunnet endret seg raskere enn før. Ottosen-komiteen, som i perioden fra 1965 til 1970 tok for seg utviklingen av postgymnasial utdanning, pekte i sin innstilling nr. 2 fra 1967 på at det var vanskelig å trekke noe klart skille mellom grunnutdanning, etterutdanning og voksenopplæring. Komiteen argumenterte for å integrere etterutdanning i all høyere utdanning, og de nye distriktshøyskolene fikk et særlig ansvar for å tilrettelegge fleksible deltidsstudier.

I 1970 ble det nedsatt en komite til å utrede spørsmålet om en egen lov om voksenopplæring. Innstillingen ble avgitt i form av NOU 1972: 41. I Ot.prp. nr. 7 (1975–76) ble det framhevet at loven, sammen med andre tiltak, skulle være et redskap for større likhet, utjamning og demokrati. Sysselsetting og økonomisk vekst var også viktige hensyn, men

formålsparagrafen viste at folkeopplysningstradisjonen sto sterkt i Norge. Hovedformålet var «å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv».

Voksenopplæringsloven ble vedtatt i 1976 og innførte regler om godkjenning av tilskuddsberettigede studieorganisasjoner. Tilskuddene til etterutdanning og studiearbeid ble økt, og i lovens § 3 het det at voksne hadde adgang til å få sin realkompetanse vurdert på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystemet, uavhengig av hvordan kunnskapene og ferdighetene var blitt tilegnet. Det samme gjaldt for kompetanseområder utenfor utdanningssystemet.

I St.meld. nr. 45 (1980–81) ble det lagt vekt på at alle trenger en solid og bred grunnutdanning, men at det også er viktig å satse på etter- og videreutdanning (EVU). Meldingen understreket behovet for en tettere kobling mellom det offentlige utdanningssystemet og arbeidslivet. Arbeidslivet ble omtalt som det «tredje senter for læring», og meldingen tok til orde for at skoleverket burde bli bedre tilpasset arbeidslivets behov. Praktisk arbeidserfaring burde bli mer verdsatt i forbindelse med studier, og studietilbudene burde organiseres i tettere tilknytning til arbeidsplassene, slik at skillet mellom teori og praksis kunne bygges ned. Det ble reist forslag om å gi generell studiekompetanse til alle over 25 år med minst fem års yrkeserfaring, men dette forslaget møtte motstand i Stortinget.

I 1981 ble det oppnevnt et utvalg for å utrede retten til læring for alle gjennom hele livet. Dette utvalget la fram sin innstilling gjennom NOU 1986: 23. Utvalget foreslo at alle arbeidstakere måtte få en lovfestet rett til permisjon for opplæringsformål og være sikret en allmenn studiestøtte under opplæring. Utvalget foreslo flere endringer i reglene for lån og stipend i Statens lånekasse for utdanning og understreket at læring gjennom hele livet måtte få konsekvenser for hele utdanningssystemet. Den enkelte måtte få opplæring ut fra egne forutsetninger, muligheter, erfaringer og livsbakgrunn.

Denne utredningen ble delvis fulgt opp gjennom St.meld. nr. 43 (1988–89), der kompetanseutvikling var det nye nøkkelbegrepet. I en situasjon med skjerpet internasjonal konkurranse gjaldt det å få mer kompetanse ut av befolkningens talent. Statsråd Gudmund Hernes gjorde livslang læring til et overordnet prinsipp og iverksatte en rekke reformer på alle nivåer – fra førskole til universitet. Samtidig var det et økende søkelys på IKT. Det ble trukket opp store vyer for bruken av IKT, og i flere meldinger og handlingsplaner ble det understreket at universitetene og høyskolene måtte prioritere etter- og videreutdanning og tilrettelegge ordinære studier for nye grupper gjennom bruk av informasjonsteknologi og fjernundervisning.

På denne tiden begynte også fagbevegelsen å engasjere seg sterkere for livslang læring (Hagen & Skule, 2008). Det var lavkonjunktur og økende arbeidsløshet, og dette rammet de med lav formell kompetanse hardest. Med Reform 94 og innføringen av lovfestet rett til videregående opplæring for alle mellom 16 og 19 år var det bekymring for at voksne med lav utdanning ville havne bakerst i køen. I 1993 vedtok LO-kongressen at det skulle utformes en handlingsplan for etter- og videreutdanning. Denne ble lagt fram i 1995. Her foreslo man blant annet at arbeidstakerne skulle få rett til å bruke ti prosent av arbeidstiden til etter- og videreutdanning, og at de skulle få utgiftene dekket av et fond finansiert av staten og arbeidslivets parter. Dette ble fremmet som et lovforslag i Stortinget. Hovedinnholdet ble nedstemt, men stortingsflertallet ba regjeringen om å legge fram en stortingsmelding om en livslang læringsreform.

## Den første kompetansereformen

Dette førte til den såkalte kompetansereformen, som startet med Buer-utvalgets utredning (NOU 1997: 25). Buer-utvalget mente at det var behov for et «kompetansemessig løft i norsk arbeidsliv» ved at utdannings- og opplæringstilbudene imøtekom behovet for «fleksibilitet, tilgjengelighet, åpenhet, kvalitet og arbeidslivsorientering». Utvalget foreslo blant annet å lovfeste retten til etter- og videreutdanning, etablere systemer for dokumentasjon av realkompetanse, foreta en gjennomgang av regelverket i Statens lånekasse og etablere et utviklingsprogram for bruk av nettbaserte og interaktive medier i fleksible studier, ikke minst på universitets- og høyskolenivå.

I forbindelse med tariffoppgjøret i 1998 utarbeidet LO og NHO en felles handlingsplan for kompetanseutvikling hvor det ble påpekt at skillet mellom grunntidning og etter- og videreutdanning burde viskes ut, slik at læring gjennom det daglige arbeidet ble dokumentert og anerkjent på lik linje med utdanning fra skoler og universiteter. Samme året la regjeringen fram sin stortingsmelding (St.meld. nr. 42 (1997–98)). Meldingen gjentok behovet for å få etablert et system for dokumentasjon og anerkjennelse av voksnes realkompetanse. Det ble foreslått at finansiering av livsopphold skulle skje i et spleiselag mellom partene i arbeidslivet, staten og den enkelte. Flere utvalg og arbeidsgrupper skulle nedsettes for å følge opp andre forslag fra Buer-utvalget. Meldingen ble behandlet i Stortinget i 1999. Stortinget sluttet seg i all hovedsak til regjeringens forslag og ba regjeringen fremme lovforslag om individuell rett for voksne til grunnskoleopplæring og individuell rett til utdanningspermisjon. Regjeringen ble også bedt om å etablere et system som ga voksne rett til å dokumentere sin realkompetanse, uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger.

Kompetansereformen ble deretter konkretisert i form av en fireårig handlingsplan for 2000–2003 med åtte innsatsområder. Gjennom lovendringer fikk alle voksne lovfestet rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Disse tilbudene skulle være fleksible og tilpasset den enkeltes behov og livssituasjon. Arbeidet med å få realkompetanse dokumentert og verdsatt inn mot utdanningssystemet ble fulgt opp som et eget utviklingsprosjekt. På bakgrunn av en delutredning fra Mjøs-utvalget ble det bestemt at voksne over 25 år uten formell studiekompetanse kunne tas opp til studier på grunnlag av realkompetanse. Alle arbeidstakere fikk også på visse vilkår rett til utdanningspermisjon i inntil tre år for å delta i organisert, yrkesrelatert opplæring. Partene i arbeidslivet kom aldri fram til en omforent finansieringsordning, men det ble gjort endringer i reglene for lån og stipend i Statens lånekasse. Samtidig ble utdanning og opplæring som er betalt av arbeidsgiveren, definert som et skattefritt gode for den enkelte, og bedriftene slapp arbeidsgiveravgift. En annen viktig del av reformen var Kompetanseutviklingsprogrammet, en femårig satsing på om lag 400 millioner kroner for å utvikle markedet for etter- og videreutdanning (Døving et al., 2006). Programmet ga støtte til arbeid med kompetanseutvikling i bedriftene, etablering av nye samarbeidsarenaer mellom utdanning og arbeidsliv og oppretting av nye utdannings- og opplæringstilbud.

## Andre omlegginger

Innenfor høyere utdanning var årene etter årtusenskiftet preget av kvalitetsreformen, som fulgte opp Bologna-prosessen og innførte ny gradsstruktur, Diploma Supplements og en overgang fra vektall til studiepoeng (ETCS) i Norge. Dessuten ble det innført et mer resultatbasert finansieringssystem der de statlige rammebevilgningene ble satt sammen av tre komponenter. Omleggingene ble begrunnet med at de skulle gi bedre studiekvalitet, større effektivitet og et utdanningssystem bedre tilpasset til arbeidslivets behov. Fra 2005 begynte

også arbeidet med å utvikle et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket ble tatt inn i EØS-avtalen i 2009, og i 2011 fastsatte Kunnskapsdepartementet et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk som dekket alle typer utdanning. Dette er siden blitt supplert med henvisninger til det europeiske kvalifikasjonsrammeverket. Fra departementets side har man lagt til grunn at kvalifikasjonsrammeverket vil «bidra til fleksible læringsveier og dermed styrke livslang læring» (Kunnskapsdepartementet, 2011, s. 9).

I St.meld. nr. 44 (2008–2009) ble det tatt til orde for et mer strukturert samarbeid for å øke utdanningenes kvalitet og arbeidslivsrelevans. Fra 2011 ble alle norske universiteter og høyskoler pålagt å etablere Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA), og i Meld. St. 16 (2016–2017) ble det uttrykt klare forventninger om at studieprogram skal utformes i samarbeid med arbeidslivet.

## Den andre kompetansereformen

Norge etablerte i 2013 et samarbeidsprosjekt med OECD om å implementere OECDs «Skills Strategy», som er et rammeverk for å utvikle kompetansepolitiske strategier i medlemslandene. OECD la i 2014 fram to rapporter som identifiserte hovedutfordringer i det norske kompetansemarkedet, og ga råd om hvordan man kan utvikle, aktivisere og bruke befolkningens kompetanse på en mer effektiv og målrettet måte (OECD, 2014a; 2014b). En av de viktigste anbefalingene fra OECD var at regjeringen i samarbeid med partene i arbeidslivet og andre kompetanseaktører burde utvikle en nasjonal kompetansepolitisk strategi. En slik strategi ble bebudet i Meld. St. 16 (2015–2016), som i første rekke var opptatt av å gi voksne med lav kompetanse – heriblant flyktninger og innvandrere – en ny sjanse til å ta førstegangsutdanning. Den nasjonale kompetansepolitiske strategien ble undertegnet av regjeringen, arbeidslivets hovedorganisasjoner, Sametinget og Voksenopplæringsforbundet i 2017. Målet var å bidra til at individer og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig næringsliv og en god offentlig sektor, og som gjør at færrest mulig blir stående utenfor arbeidslivet. Dette var opptakten til kompetansereformen «Lære hele livet», som ble definert som en fireårig satsing fra 2017–2021. Som ledd i denne reformen ble det satt i verk flere utredninger. Etter- og videreutdanningsutvalget – gjerne kalt Markussenutvalget – tok for seg hvordan det kan tilrettelegges for at flere i framtida skal kunne lære gjennom hele livet. I utvalgets utredning (NOU 2019: 12) ble det gitt en oversikt over tilbud og etterspørsel etter fleksible utdanninger og rammebetingelsene for å investere i ny kompetanse. Utvalget drøftet også framtidige behov og utfordringer og fremmet en rekke forslag til tiltak. Utvalget pekte på at utfordringen framover vil bli å sikre en kontinuerlig oppgradering og tilpasning av den arbeidsføre befolkningens kompetanse. Etter utvalgets syn er dagens utdannings- og opplæringsystem ikke godt nok rustet for denne oppgaven. De offentlige universitetene og høyskolene er organisert og finansiert med tanke på heltidsstudenter som skal ta en hel grad, og institusjonene har begrenset kapasitet og få insentiver til å utvikle etter- og videreutdanningstilbud. Utvalget slo fast at det arbeidslivet trenger, er kortere og mer fleksible tilbud. Etterspørselssiden må derfor involveres i definisjonen av behov og utformingen av tilbud. Tilbudene må i innhold og omfang være relevante og etterspurte, og de må ha en form og organisering som gjør dem forenlige med en arbeidshverdag, og tilgjengelige for flere.

Markussen-utvalget la fram forslag til tiltak for å stimulere både tilbuds- og etterspørselssiden og styrke kvaliteten og koordineringen i arbeidet med livslang læring. Blant forslagene var et nytt program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging på 700–800 millioner kroner

årlig. Det ble også tatt til orde for å endre de resultatbaserte finansieringsordningene for universitetene og høyskolene slik at det gis mer uttelling for enkeltemner og moduler tilrettelagt for andre enn førstegangsstudenter. Videre ble det foreslått at institusjonene fikk økt adgang til å kreve egenbetaling. Kvaliteten på tilbudet skulle forbedres gjennom økt satsing på digitalisering og en ny godkjenningsordning for tilbydere av ikke-formell opplæring. For å gi flere adgang til å delta i kompetanseheving ble det foreslått endringer i reglene for Lånekassen og dagpengeordningen for arbeidsledige samt en utprøving av nye tilskuddsordninger. Utvalget gikk inn for fritt opptak til ledige enkeltemner ved universitetene og høyskolene. I tillegg foreslo utvalget å gi fylkeskommunene et større koordinerings- og mobiliseringsansvar gjennom etablering av regionale partnerskap for livslang læring.

Markussen-utvalgets utredning dannet et viktig grunnlag for Meld. St. 14 (2019–2020), der regjeringen våren 2020 ga en statusrapport for kompetansereformen. I denne meldingen ble det slått fast at målet med reformen var todelt. Det ene var at ingen ansatte skal gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse. Det andre var å tette gapet mellom hva arbeidslivet trenger av kompetanse, og den kompetansen som arbeidstakerne faktisk har. Det ble understreket at kompetanseutvikling i arbeidslivet primært er arbeidsgiverens og arbeidstakerens ansvar. Et nært trepartssamarbeid med arbeidslivets organisasjoner er derfor viktig. Samtidig ønsket regjeringen å bidra gjennom tiltak for å stimulere etterspørselen etter kompetanseutvikling, åpne utdanningssystemet for livslang læring og få til en bedre kobling mellom tilbud og etterspørsel.

For å få enkeltpersoner og virksomheter til å investere mer i kompetanse ble det på nytt tatt initiativ til å gjøre ordningene i Lånekassen mer fleksible for voksne. Et annet viktig element var Kompetanseprogrammet, som ble igangsatt med utlysninger via DIKU og Kompetanse Norge, nå Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Kompetansepakken ble styrket som en følge av koronakrisen. Kompetanseprogrammet har gitt tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud i samarbeid med arbeidslivet, støtte til bransjeprogrammer for kompetanseutvikling i utvalgte bransjer og utprøving av incentivordninger for livslang læring. For å åpne utdanningssystemet for livslang læring ble det lagt opp til at universitetene og høyskolene kunne søke om midler til utvikling og drift av fleksible studietilbud.

Fagskolene har også fått en viktigere rolle innenfor høyere yrkesfaglig utdanning. For å skape en bedre kobling mellom tilbud og etterspørsel ble det tatt initiativ til en digital kompetanseplattform og en digital karriereveiledningstjeneste. I tråd med hva som ble skissert i Meld. St. 5 (2019–2020), ønsket regjeringen også at fylkeskommunene skulle ta et større kompetansepolitisk ansvar og aktivt bruke regionale kompetansepartnerskap og strategier for å koble behovene i regionale arbeidsmarkeder til relevante utdanningstilbud. Dette ble begrunnet med at det nasjonalt er stor variasjon etter næring, bransje og geografi. Fylkeskommunene fikk bevilget ekstra midler i forbindelse med statsbudsjettet for 2020.

## Avslutning

FNs bærekraftsmål 4 handler om å «sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle». Som denne gjennomgangen har vist, har livslang læring lenge vært et slagord for utdanningsreform. Det er et åpent og mangetydig begrep, og mange har derfor kunnet omfavne det og ta det i bruk for egne formål. Schuetze og Casey (2006) skisserer fire ulike modeller som alle seiler under flagget livslang læring: en emansipatorisk modell, en kulturell modell, en «åpen samfunn»-modell og en humankapitalmodell. Det er bred enighet om noen elementer, slik som at utdanning og læring er avgjørende omdreiningspunkter i dagens samfunn, at det må tilrettelegges for en læring som er



både «lifelong» og «lifewide», at en god basisutdanning er vesentlig for all videre læring, og at det er en viktig oppgave å forbedre den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Men som Jarvis et al. (2003) har pekt på, har det skjedd en rekke endringer i synet på utdanning og læring.

I faglitteraturen blir det nå i økende grad framholdt at livslang læring har et janusansikt (Griese, 1998; Rubenson, 2009; Hammer, 2018). Det er en spenning mellom to konkurrerende tanke sett: I det ene er livslang læring en del av et humanistisk og demokratisk prosjekt. Det handler om myndiggjøring, frigjøring og sosial rettferdighet. Her blir den lærende satt i sentrum. Det pedagogiske prinsippet er selvregulert læring. All kompetanse skal verdsettes, uansett om den er ervervet gjennom formell utdanning, ikke-formell opplæring eller uformell læring i det daglige. Drivkraften er et ønske om å skape et bedre samfunn med større livskvalitet. I det andre blir livslang læring definert som et nyliberalt prosjekt, basert på nye selvdisiplinerende styringsteknikker. Målet er å aktivisere befolkningen og skape en større lærings- og omstillingsberedskap som kan fremme innovasjon, fleksibilitet og mobilitet. Livslang læring er her et imperativ diktert av ytre krefter. Drivkraften er frykt for å komme til kort eller falle utenfor i konkurransekampen. Siden risikoen blir individualisert, er prosjektet med på å reprodusere og legitimere eksisterende ulikheter og maktforhold. Konklusjonen er derfor at livslang læring ikke nødvendigvis er noe positivt og etterstrebbelsesverdig (Hager, 2021).

I Norge er det i praksis formell utdanning og voksnes læring og kompetanse som har stått i fokus. Det har blitt understreket at grunnutdanning og etter- og videreutdanning må ses i sammenheng, og at det trengs en systemtenkning som tar hensyn til de forskjellige aldersgruppenes behov og skiftende livs- og arbeidssituasjon. De reformene som har vært gjennomført, har styrket de individuelle rettighetene til utdanning. Lånekassen er blitt bedre tilpasset til voksne deltidsstudenter, og det er lansert offentlige kompetanseprogrammer for å gjøre utdannings- og opplæringstilbudene mer fleksible og tilgjengelige. Realkompetanse har imidlertid fortsatt en uklar status, og tanken om et spleiselag mellom arbeidslivets parter har vært vanskelig å få til. Deltakelsen i ulike former for utdanning og opplæring varierer også betydelig med alder, kjønn, sosial og etnisk bakgrunn, utdanningsnivå og selsettingssituasjon (Aspøy & Tønder, 2012).

Det legges i dag vekt på å stimulere både enkeltindivider og virksomheter til å investere mer i kompetanse på alle nivåer. Utdanningsinstitusjonene forventes å legge bedre til rette for livslang læring, og det etterlyses et tettere samspill mellom høyere utdanning og arbeidsliv. Blant de nye elementene i den siste kompetansereformen er mer søknadsbasert konkurranse om utlyste utdanningsmidler, at fagskolene nå kan se ut til å bli tildelt den rollen som distriktshøyskolene i sin tid var tiltenkt, og at fylkeskommunene gis et større kompetansepolitisk ansvar. Dette innebærer at universitetene kan ha god grunn til å se nærmere på hvordan de selv skal bidra til å utvikle et mer robust og inkluderende system for livslang læring.

En takk til Gunnar Grepperud for hjelp til å kutte ned en lengre førsteversjon av denne artikkelen.

## Referanser

- Alheit, P. & Dausien, B. (2002). The 'double face' of lifelong learning: two analytical perspectives on a 'silent revolution'. *Studies in the Education of Adults*, 34(1), 3–22. <https://doi.org/10.1080/02660830.2002.11661458>

- Aspøy, T.M. & Tønder, A.H. (2012). *Utredning om forskning på voksnes læring: en litteraturgjennomgang*. Norges forskningsråd.
- Bjørnavold, J. (2013). Den nye europeiske utdanningspolitikken. I P. Arbo, T. Bull & Å. Danielsen (red.), *Utdanningssamfunnet og livslang læring* (s. 18–32). Gyldendal Akademisk.
- Colardyn, D. & Bjørnavold, J. (2004). Validation of formal, non-formal and informal learning: policy and practices in EU member states. *European Journal of Education*, 39(1), 69–89. <https://doi.org/10.1111/j.0141-8211.2004.00167.x>
- Dehmel, A. (2006). Making a European area of lifelong learning a reality? Some critical reflections on the European Union's lifelong learning policies. *Comparative Education*, 42(1), 49–62. <https://doi.org/10.1080/03050060500515744>
- Delors, J., Al Mufti, I., Amagi, I., Carneiro, R., Chung, F., Geremek, B., Gorham, W., Kornhauser, A., Manley, M., Padrón Quero, M., Savane, M.-A., Singh, K., Stavenhagen, R. Suhr, M.W., Nanzhao, Z. & Draxler, A. (1996). *Learning: The treasure within*. UNESCO.
- Døving, E., Ure, O.B., Tobiassen, A. & Herzberg, D. (2006). *Kompetanseprogrammet 2000–2006. Sluttevaluering*. Fafo-rapport 551. Fafo.
- Eide, K. (1995). *OECD og norsk utdanningspolitikk: En studie av internasjonalt samspill*. Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning.
- Elfert, M. (2015). UNESCO, the Faure report, the Delors report, and the political utopia of lifelong learning. *European Journal of Education*, 50(1), 88–100. <https://doi.org/10.1111/ejed.12104>
- Europakommisjonen (1995). *Teaching and Learning: Towards the Learning Society*. COM(95) 580 final.
- Europakommisjonen (2000). *A Memorandum on Lifelong Learning*. SEC(2000) 1832.
- Europakommisjonen (2001). *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*. COM(2001) 678 final.
- Europakommisjonen (2020). *European Skills Agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience*. <https://doi.org/10.2767/978543>.
- Europarådet (1970). *Permanent education. Fundamentals for an integrated educational policy*. Council of Europe.
- Faure, E., Herrera, F., Kaddoura, A.R., Lopes, H., Petrovsky, A., Rahnama, M. & Ward, F.C. (1972). *Learning to be. The world of education today and tomorrow*. UNESCO.
- Field, J. (2001). Lifelong education. *International Journal of Lifelong Education*, 20(1/2), 3–15. <https://doi.org/10.1080/09638280010008291>
- Griese, H.M. (1998). Bildung versus Qualifikation – Zur Kritik «lebenslänglichen» Lernens. I R. Brödel (red.), *Lebenslanges Lernen – lebensbegleitende Bildung* (s. 132–142). Luchterhand.
- Hagen, A. & Skule, S. (2008). *Kompetansereformen og livslang læring*. Fafo-rapport 2008:07. Fafo.
- Hager, P. (2021). Concepts and definitions of lifelong learning. I M. London (red.), *The Oxford handbook of Lifelong Learning* (2. utg., s. 12–34). Oxford University Press.
- Hammer, E. (2018). *Lebenslanges Lernen in der Mediengesellschaft: Eine diskursanalytische Untersuchung*. Springer VS.
- Jakobi, A.P. (2009). *International organizations and lifelong learning: from global agendas to policy diffusion*. Palgrave Macmillan.
- Jarvis, P., Holford, J. & Griffin, C. (2003). *The Theory & Practice of Learning*. Kogan Page.
- Kallen, D. (1996): Lifelong-learning in retrospect. *European Journal of Vocational Training*, 8/9, 16–22.
- Kallen, D. & Bengtsson, J. (1973). *Recurrent education: A strategy for lifelong learning*. Centre for Educational Research and Innovation. OECD.
- Kunnskapsdepartementet (2011). Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR). Fastsatt av Kunnskapsdepartementet 15. desember 2011.
- Lengrand, P. (1970). *An Introduction to Lifelong Education*. UNESCO.
- Meld. St. 16 (2015–2016). *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 16 (2016–2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 5 (2019–2020). *Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktmeldingen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Meld. St. 14 (2019–2020). *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Kunnskapsdepartementet.
- Nordin, A. (2011). Making the Lisbon strategy happen: a new phase of lifelong learning discourse in European policy? *European Educational Research Journal*, 10(1), 11–20. <http://dx.doi.org/10.2304/eeerj.2011.10.1.11>
- NOU 1972: 41 *Vaksenopplæring for alle*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- NOU 1986: 23 *Livslang læring*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- NOU 1997: 25 *Ny kompetanse – Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurransevne*. Kunnskapsdepartementet.
- OECD (1996). *Lifelong Learning for All*. OECD.
- OECD (2001). *Education Policy Analysis 2001*. OECD.
- OECD (2007). *Qualification Systems: Bridges to Lifelong Learning*. OECD.
- OECD (2014a). *Skills Strategy Diagnostic Report Norway*. OECD.
- OECD (2014b). *Skills Strategy Action Report Norway*. OECD.
- Ot.prp. nr. 7 (1975–76) Om lov om voksenopplæring.
- Ouane, A. (2009). UNESCO's drive for lifelong learning. I P. Jarvis (red.), *The Routledge International Handbook of Lifelong Learning* (s. 302–311). Routledge.
- Papadopoulos, G. S. (1994). *Education 1960-1990: The OECD perspective*. OECD.
- Pépin, L. (2007). The history of EU cooperation in the field of education and training: how lifelong learning became a strategic objective. *European Journal of Education*, 42(1), 121–132. <https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2007.00288.x>
- Rubenson, K. (1996). Livslångt lärande: Mellan utopi och ekonomi. I P.-E. Ellström, B. Gustavsson & S. Larsson (red.), *Livslångt lärande* (s. 29–47). Studentlitteratur.
- Rubenson, K. (2006). The Nordic model of lifelong learning. *Compare*, 36(3), 327–341. <https://doi.org/10.1080/03057920600872472>
- Rubenson, K. (2009). Lifelong learning: between humanism and global capitalism. I P. Jarvis (red.), *The Routledge International Handbook of Lifelong Learning* (s. 411–422). Routledge.
- Schuetze, H.G. (2006). International concepts and agendas of lifelong learning. *Compare*, 26(3), 289–306. <https://doi.org/10.1080/03057920600872381>
- Schuetze, H.G. & Casey, C. (2006). Models and meanings of lifelong learning: progress and barriers on the road to a learning society. *Compare*, 36(3), 279–287. <https://doi.org/10.1080/03057920600872365>
- Schuller, T. (2009). The OECD and lifelong learning. I P. Jarvis (red.), *The Routledge International Handbook of Lifelong Learning* (s. 292–301). Routledge.
- St.meld. nr. 45 (1980–81). *Utdanning og arbeid*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- St.meld. nr. 43 (1988–89). *Mer kunnskap til flere*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- St.meld. nr. 42 (1997–98). *Kompetansereformen*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 44 (2008–2009). *Utdanningslinja*. Kunnskapsdepartementet.
- St.prp. nr. 92 (1964–65). Om voksenopplæring.
- Tuijnman, A. & Boström, A.-K. (2002): Changing notions of lifelong education and lifelong learning. *International Review of Education*, 48(1/2), 93–110. <https://doi.org/10.1023/A:1015601909731>
- Tøsse, S. (2005): *Folkeopplysning og voksenopplæring: idear og framvekst gjennom 200 år*. Didakta Norsk Forlag.
- Volles, N. (2016). Lifelong learning in the EU: changing conceptualisations, actors, and policies. *Studies in Higher Education*, 41(2), 343–363. <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.927852>