

N

O

V

A



# Kompetanse- og utdanningsbehov innenfor trygde- og arbeidsmarkedsetaten

*Ann-Helén Bay*

*Tale Hellevik*



# Kompetanse- og utdanningsbehov innenfor trygde- og arbeidsmarkedsetaten

ANN-HELÉN BAY  
TALE HELLEVIK

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Rapport 11/2002

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA) 2002  
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-140-8  
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: ArtVille/AmyDeVoogd  
Desktop: *Torhild Sager*  
Trykk: *GCS*

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00  
Telefaks: 22 54 12 01  
Nettadresse: <http://www.nova.no>

# Forord

Det stilles stadig høyere krav til utdannelse i arbeidslivet. Dette gjelder også for offentlig forvaltning. Hvordan en skal sikre kvalifisert personell er en stor utfordring både for etatene og for utdanningssystemet. Utover internopplæring og etterutdanningstilbud finnes det ikke i dag egne utdannings-tilbud rettet mot arbeid i trygdeetaten. Denne situasjonen er problematisk både fordi oppgavene innenfor trygdeetaten er krevende og sammensatte, og fordi det kan føre til at unge mennesker ikke blir stimulert til å vurdere trygdeetaten som arbeidsplass.

På denne bakgrunn har Sosialdepartementet og Rikstrygdeverket ønsket utredet mulighetene for å etablere en utdanning og hva som i såfall bør være innholdet i denne. Oppdragsgiverne var interessert i et opplegg som inkluderte utdanning til så vel trygdeetaten som andre offentlige etater. Vi har i rapporten valgt å begrense andre offentlige etater til arbeidsmarkedsetaten. NOVA har organisert dette arbeidet slik at det ble opprettet en intern ressursgruppe bestående av direktør Magnus Rindal, forskningsleder Aksel Hatland og professor Lars Inge Terum, i tillegg til prosjektleder og prosjektmedarbeider. Senere ble det opprettet en ekstern referansegruppe for prosjektet bestående av avdelingsdirektør Odd Helge Askevold fra Sosialdepartementet, personaldirektør Hans I. Dahl og seniorrådgiver Knut Grendstad fra Rikstrygdeverket, rådgiver Bente Øverli (underveis avløst av rådgiver Ingrid Færden) fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, førstekonsulent Yngvill R. Tømmerberg fra Arbeidsdirektoratet, dekan Gunnar Engelsåstrø fra Høgskolen i Oslo og instituttleder Idar Magne Holme fra Høgskolen i Agder.

Vi vil rette en spesiell takk til fylkestrygdesjef Håvard Ingvaldsen, Oppland fylkestrygdekontor, og underdirektør Hildegunn Førstund, Arbeidsdirektoratet, som tok seg tid til å møte oss, og som ga oss mange nyttige tanker og ideer, og til Jorunn Jessen ved NOVA som bidro med viktig informasjon og inspirerende samtaler. Takk også til NOVA's interne ressursgruppe som har gitt oss verdifulle råd og kommentarer, og til referansegruppen for innspill underveis og for kommentarer til rapportutkast.

*Mai 2002*

Ann-Helén Bay  
Prosjektleder

Tale Hellevik  
Prosjektmedarbeider



# Innhold:

<b>SAMMENDRAG</b> .....	7
<b>1 AVGRENSNING AV OG RAMMEBETINGELSER FOR UTREDNINGEN</b> .....	11
1.1 Bakgrunn for utredningen .....	11
1.2 Samhandling mellom eller sammenslåing av offentlige etater .....	12
1.3 Etablerte utdanningstilbud .....	13
1.4 Avgrensning av utredningen .....	14
<b>2 KOMPETANSENIVÅ OG FORVENTET AVGANG I TRYGDEETATEN OG ARBEIDSMARKEDSETATEN</b> .....	15
2.1 Formalkompetanse i trygdeetaten .....	15
2.2 Formalkompetanse i arbeidsmarkedsetaten .....	19
2.3 Aldersfordeling og turnover i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten .....	21
2.4 Oppsummering .....	24
<b>3 TIDLIGERE OG NÅVÆRENDE UTDANNINGSTILBUD TIL ANSATTE I TRYGDEETATEN OG ARBEIDSMARKEDSETATEN</b> .....	26
3.1 Om data .....	27
3.2 Trygdeetatens utdanningstilbud .....	27
3.3 Arbeidsmarkedsetatens utdanningstilbud .....	35
3.4 Utdanningstilbud i Danmark og Sverige .....	40
<b>4 DE SISTE ÅRENES REFORMER I HØYERE UTDANNING OG UTDANNING PÅ MELLOMNIVÅ</b> ..	41
4.1 Sentrale utredninger .....	41
4.2 Bergutvalgets mandat og anbefalinger .....	42
4.3 Oppfølgingen av Bergutvalgets innstilling .....	44
4.4 Aamodtutvalgets mandat og anbefalinger .....	45
4.5 Mjøsutvalgets mandat og anbefalinger .....	46
4.6 Oppfølgingen av Aamodt- og Mjøsutvalgets innstillinger .....	50
4.7 Implikasjoner av reformene for etablering av ny utdanning .....	56
<b>5 UTVIKLINGEN I KOMPETANSEBEHOV</b> .....	60
5.1 Politiske beslutninger og målsettinger .....	60
5.2 Administrative reformer .....	65
5.3 Samfunnsutviklingens betydning for endrede kompetansebehov .....	68

<b>6 VIKTIGE HENSYN I ETABLERINGEN AV EN UTDANNING RETTET MOT TRYGDEETATEN OG ARBEIDSMARKEDSETATEN</b> .....	70
6.1 Nivåer i en ny utdanning rettet mot arbeid i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten .....	71
6.2 Kompetansebehov der det foreligger kunnskap og kompetansebehov som krever kunnskapsutvikling .....	74
6.3 Strategiske hensyn i etableringen av et nytt studium.....	77
<b>7 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER</b> .....	82
7.1 Anbefalinger knyttet til innretningen av et nytt studium .....	82
7.2 Anbefalinger om prosessen videre for å utvikle et nytt studium.....	84
<b>SUMMARY</b> .....	87
<b>LITTERATUR</b> .....	91
<b>VEDLEGG 1:</b> Program for arbeidsseminar for referansegruppe og prosjektmedarbeidere på prosjektet «Trygdeutdanning» .....	95

# Sammendrag

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet (fra årsskiftet endret til Sosialdepartementet) og Rikstrygdeverket (RTV). Departementet og RTV ønsket utredet mulighetene for å etablere en utdanning som kvalifiserer for arbeid i trygdeetaten, og helst også andre offentlige etater, og hva en slik utdanning burde inneholde. Vi har begrenset andre offentlige etater til arbeidsmarkedsetaten. Vi har inkludert data om arbeidsmarkedsetaten og tatt etaten med i diskusjonene om kompetansebehov og utdanningstilbud.

To faktorer er av særlig betydning når man vurderer nye utdanningstilbud rettet mot trygde- og arbeidsmarkedsetaten; dagens utdanningsnivå og forventet avgang. I kapittel 2 blir det gitt en oversikt over formalkompetanse, aldersfordeling og turnover i de to etatene. Begge etatene, men i størst grad trygdeetaten, har en lavere andel ansatte med utdanning fra universitet eller høyskole enn det som er vanlig i stat og kommune. Utdanningsnivået i de sentrale enhetene er imidlertid relativt høyt. Trygdeetaten har en klart eldre arbeidsstokk enn det offentlige for øvrig, mens arbeidsmarkedsetaten i mindre grad skiller seg ut. På den annen side har trygdeetaten en svært «trofast» arbeidsstyrke, turnoverprosenten viser at det er relativt få trygdeansatte som skifter jobb i løpet av et år. Arbeidsmarkedsetaten har en avgang som er mer på nivå med gjennomsnittet i arbeidsstyrken.

For å vurdere innholdet i et framtidig utdanningstilbud er det interessant å kjenne til de etter- og videreutdanningstilbudene som har eksistert innenfor etatene. I kapittel 3 gjennomgår vi organisering og innhold i tidligere etter- og videreutdanningstilbud i trygdeetaten; etatens egen trygdeetatskole, distriktshøyskolenes trygdelinjer (DH1 og DH2), og kombinerte trygdestudier (KOST). Vi gir også en presentasjon av de nye velferdsmodulene som fra høsten 2002 vil tilbys ved høyskolene i Oslo, Agder, Nord-Trøndelag og Tromsø, og av dagens utdanningstilbud for ansatte i arbeidsmarkedsetaten.

Kapittel 4 omhandler de siste årenes reformer i høyere utdanning og utdanning på mellomnivå. Forslag som man må forholde seg til ved en eventuell etablering av ny trygdeutdanning, er nytt gradssystem tilpasset internasjonale standarder, realkompetanse som godkjent opptakskrav, mindre vekt på rammeplaner og et nytt finansieringssystem som i større grad vil være resultatstyrt. Det er videre mye som taler for at utdanningsløpet i



framtiden vil bli mer modulbasert, og at skillet mellom grunnutdanning og etter- og videreutdanning på denne måten blir mindre skarpt.

I kapittel 5 diskuteres utviklingen i kompetansebehov, først og fremst innenfor trygdeetaten. Mens tradisjonell regelforvaltning og bruk av juridisk metode tidligere var den viktigste kunnskapen for trygdeansatte, har ikke minst introduksjonen av arbeidslinja i velferdspolitikken på begynnelsen av 90-tallet gitt økt behov for kompetanse i forhold til skjønnsutøvelse og veiledning. Administrative reformer i trygdeetaten i senere år har vært kjennetegnet av økt arbeidsdeling, spesialisering og regionalisering. Samtidig stilles etaten overfor krav om tettere samarbeid med andre etater. Regjeringen har endog bebudet en stortingsmelding høsten 2002 som skal vurdere sammenslåing av trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og sosialtjenesten. Denne utviklingen kan sies å innebære det motsatte av spesialisering. I utviklingen av så vel organisasjonsmodeller som utdanningstilbud er det nødvendig å vurdere kritisk forholdet mellom krav til breddekunnskap og krav til mer spesialisert kunnskap. Andre utviklingstendenser av betydning for kompetansebehov er endringer i klientmassen. Trygdeansatte må ikke bare forholde seg til et høyere generelt utdanningsnivå hos brukerne, men også et større innslag av innvandrere og flyktninger som representerer en potensielt ny ressurs svak gruppe, internasjonalisering som nødvendiggjør kunnskap om internasjonale trygdebestemmelser og rettigheter, teknologiisering som forutsetter at de ansatte både kan benytte informasjonsteknologi selv og veilede brukere, og profesjonalisering med økte krav til ledelse.

Viktige hensyn i etableringen av en ny utdanning er tema for kapittel 6. Vi poengterer først at spørsmålet om hvilket akademisk nivå et nytt studium skal legges på (bachelorgrad, mastergrad eller et kortere studium) og innholdet i dette, vil henge nøye sammen med hvordan man velger å organisere trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten og hvilke rolleforventninger som stilles til ansatte på ulike nivåer i organisasjonen. At utviklingen innenfor høyere utdanning synes å gå i retning av mer modulerte studieløp, tilsier etter vår mening at man etablerer obligatoriske innføringsmoduler som innrettes mot å gi breddekunnskap, og mer spesialiserte og avanserte moduler senere i studiet, både for å oppnå full bachelorgrad og mastergrad. Videre påpeker vi at det er flere områder der etablert og solid kunnskap foreligger innenfor feltet, men også områder der utvikling av kunnskaper og konkrete verktøy har kommet kortere og der et studium vil kreve oppbygging av forsknings- og kompetansemiljøer. Dette siste gjelder i første rekke skjønnsforvaltning og veiledning. Ved etablering av et nytt studium må man ta

hensyn til finansiering og godkjenning, man må dessuten tenke på i hvilken grad og på hvilken måte undervisningen kan gjøres forskningsbasert (en generell målsetting i norsk undervisnings- og forskningspolitikk) og sannsynligheten for at studiet vil tiltrekke seg studenter.

Til slutt oppsummerer vi våre anbefalinger i kapittel 7.



# 1 Avgrensning av og rammebetingelser for utredningen

## 1.1 Bakgrunn for utredningen

I Sosial- og helsedepartementets anbudsinvitasjon (av 4. juli 2001) etterspør man en utredning om «mulighetene og et konkret opplegg for en type høyere utdanning som kvalifiserer til arbeid i trygdeetaten». Det presiseres at man ønsker en utdanning som er egnet til å rekruttere personell til trygdeetaten. Samtidig framholdes det som ønskelig «at man ser dette i sammenheng med kompetanseutvikling for de som allerede er i etaten og det arbeidet som gjøres i Rikstrygdeverket når det gjelder samarbeid med høyskolemiljøet», òg at «Departementet og Rikstrygdeverket er spesielt interessert i å få utredet et alternativ som både kvalifiserer til arbeid i trygdeetaten og andre offentlige etater».

NOVA tilbød i tråd med anbudsinvitasjonen en kort utredning om innretningen på en ny utdanning og konkrete råd i forhold til hvordan de faglige myndigheter (Sosialdepartementet og Rikstrygdeverket) skulle gå fram for å få etablert tilbud innenfor universitets- eller høyskolesystemet. I anbudet skisserte vi en utredning som primært så på kompetansebehov og utdanningstilbud for trygdeetaten, men som tok hensyn til situasjonen i tilgrensende etater der dette var relevant.

Arbeidet med utredningen har vært preget av at både systemet for høyere utdanning og organiseringen av så vel trygdeetaten som arbeidsmarkeds-etaten og sosialtjenesten er under endring. Kvalitetsreformen for høyere utdanning, med nytt gradssystem og ny finansieringsordning, har stimulert til nyorientering innenfor utdanningsinstitusjonene. På oppdrag fra Rikstrygdeverket har høyskolen i Oslo, i samarbeid med høyskolen i Agder og høyskolen i Nord-Trøndelag, utarbeidet planer for et bachelorstudium i velferdsadministrasjon (se Velferd 2002, s. 12). Studiet er tenkt å skulle utdanne for både trygdeetaten, arbeidsmarkeds-etaten og sosialtjenesten, eller for en eventuell ny og samlet etat.

Av denne grunn nedsatte Sosialdepartementet i samråd med NOVA en referansegruppe for utredningen, med representanter fra høyskolen i Agder, høyskolen i Oslo, Sosialdepartementet, Rikstrygdeverket, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Arbeidsdirektoratet og NOVA. Målsetningen var å

sikre informasjonsutveksling mellom arbeidet med utredningen og arbeidet med utviklingen av studietilbud. Referansegruppen har også fungert nettverkskapende. Blant annet arrangerte NOVA et heldagsseminar om sentrale spørsmål knyttet til utviklingen av et nytt utdanningstilbud (se vedlegg 1).

I og med at den praktiske prosessen med utvikling av utdanningstilbud er godt i gang innenfor høyskolesystemet, har vi i vår utredning konsentrert oss om å framskaffe relevant dokumentasjon. Det er lagt mindre vekt på hvordan man strategisk går fram for å få etablert studietilbud.

I pakt med anbudet ligger hovedfokus i utredningen på trygdeetaten. Men de sterke politiske signalene om å slå sammen trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og sosialtjenesten har ført til at vi også har trukket inn arbeidsmarkedsetaten. Vi har bestrebet oss på å framskaffe data om arbeidsmarkedsetaten, og vi tar også med etaten i diskusjonene om kompetansebehov og utdanningstilbud. Diskusjonene gjelder imidlertid først og fremst den type oppgaver som Aetat deler med trygdeetaten; oppgaver som særlig går ut på vurdering av arbeidsevne og oppfølging og veiledning av brukere. Oppgaver som arbeidsmarkedsetaten har som ligger utenfor dette feltet blir ikke omtalt.<sup>1</sup> Sosialtjenesten blir ikke berørt i utredningen.

## **1.2 Samhandling mellom eller sammenslåing av offentlige etater**

I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2002 ba stortinget regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat for trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og sosialtjenesten. Sosialministeren har bebudet en stortingsmelding høsten 2002 som diskuterer mulighetene for sammenslåing. Dette vil være en atskil- lig mer omfattende reform enn kun å slå sammen trygdeetaten og arbeids- markedsetaten, i og med at sosialtjenesten er kommunal. Uavhengig av om det blir sammenslåing eller ikke, tilsier kravene til bedre samhandling mellom de tre etatene at man også ser utdanning til etatene i sammenheng. Utdanning er en viktig referanseramme for ansatte i offentlig sektor. Hvis deler av utdanningen rettet mot (det som i dag er) de tre etatene gjøres lik eller endog felles, vil det kunne lette kommunikasjon og samhandling.

Vi behandler som nevnt ikke sosialtjenesten i utredningen. Vi vil imid- lertid anta at for den delen av sosialtjenestens virksomhet som dreier seg om tilståelse av økonomisk sosialhjelp, vil kompetanse- og utdanningsbehovene

---

<sup>1</sup> Aetats totale virksomhet, hovedutfordringer og satsingsområder, framgår av *Aetat Pro- gramnotat 2002*.



være nokså sammenfallende med de vi beskriver for trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten.

Generelt er det viktig at det i utviklingen av nye utdanningstilbud tas hensyn til og vurderes kritisk allerede etablerte, beslektede studier. Dette er viktig av flere grunner: 1) muligheten for å rekruttere studenter, 2) behovet for å frigjøre midler til å finansiere et nytt studietilbud og 3) behovet for å skape en utdanningsmessig plattform for å oppfylle den politiske målsettingen om større samhandling innenfor og mellom offentlige etater, og også mellom offentlig og privat sektor.

### 1.3 Etablerte utdanningstilbud

I sin anbudsinvitasjon ønsker departementet/Rikstrygdeverket å få utredet en utdanning som kan kvalifisere til arbeid i trygdeetaten i årene som kommer. Man forutsetter at det trengs en *ny* utdanning for å dekke kompetansebehovet. I prinsippet kunne man tenke seg at trygdeetaten hevet kompetansenivået gjennom å tilsette høyt utdannet personale fra allerede eksisterende utdanninger. Arbeidsmarkedsetaten, som gjennomgående har et høyere utdanningsnivå enn trygdeetaten, har tradisjon for å rekruttere personer med ulik type høyere utdanning. Sosialtjenesten rekrutterer i hovedsak personer utdannet ved sosialfaglige studier på høyskolene; sosionom-, barnevernspedagog- eller vernepleierstudiet, men har i likhet med arbeidsmarkedsetaten også personell med ulik høyere utdanningsbakgrunn.

Noe av grunnen til at trygdeetaten ønsker vurdert en ny utdanning kan være at det ikke har vært lett å tiltrekke seg eller holde på personer med høy utdanning. Samfunnsvitere, jurister og økonomer har tradisjonelt søkt seg mot andre sektorer av samfunnet. Dette kan imidlertid endre seg. For eksempel vil attraktiviteten ved trygdeetaten betinges av om høyt utdannede stilles i utsikt et fagmiljø. Hvis man for eksempel samler jurister i større og mer spesialiserte enheter, vil arbeidet kunne framstå som mer faglig relevant og utfordrende enn om de arbeider på små lokale enheter med mer generelle oppgaver. Omleggingene innenfor høyere utdanning kan også få betydning. Universitetsfag vil sannsynligvis gjennomgå endringer som følge av nytt gradssystem og andre nye rammebetingelser. En slik utvikling taler likevel ikke mot at man vurderer mulighetene for å bygge opp en kompetanse som er mer direkte rettet mot etatens behov og som sikter mot å sluse studenter til denne delen av arbeidslivet.

Vi diskuterer kompetansebehov og utdanningstilbud innenfor trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten i kapittel 5 og 6. Uten å ta drøftingen på

forskudd, vil vi noe grovt hevde at en ny utdanning vil ha elementer fra etablerte studier som i bred forstand er rettet mot sosialt arbeid, samt økonomisk/administrative studier og forvaltningsadministrative/ forvaltningspolitiske studier. Det vil si høyskolenes sosialfaglige studier, kommunalstudiet og studier i offentlig administrasjon, for å nevne de mest vanlige studiene. Utviklingen av nye studietilbud rettet mot kompetansebehov i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten bør kunne harmoniseres med eller eventuelt erstatte hele eller deler av de eksisterende utdanningene. Den største utfordringen i så måte vil være utdanninger det er etablert rammeplaner for; sosionom-, barnevernspedagog- og vernepleierstudiet, og som det også knytter seg en sterk profesjonsidentitet til. I den grad man skal benytte utdanning som virkemiddel for større samhandling mellom trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og sosialtjenesten, må det imidlertid få konsekvenser også for disse utdanningene.

## **1.4 Avgrensning av utredningen**

Det er høyskolenes eget ansvar å utforme studieplaner og pensum. Vi kommer ikke til å gå inn på disse temaene i utredningen. Vi kommer heller ikke inn på hvilke skoler som bør drive utdanningen.

Vi gjør oppmerksom på at når vi i utredningen bruker betegnelsen en «ny utdanning», er ikke dette å forstå som et monolittisk utdanningstilbud hvor man starter på ett undervisningssted og går der til man eventuelt har avlagt en grad på høyere eller lavere nivå. Utdanning er her å forstå i bred forstand, og kan både involvere flere utdanningssteder, ulike utdanningsløp og utdanning satt sammen av moduler.

## 2 Kompetansenivå og forventet avgang i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten

To faktorer er av særlig betydning når man vurderer nye utdanningstilbud rettet mot trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten; dagens utdanningsnivå og forventet avgang fra de to etatene. Dagens utdanningsnivå gir både en pekepinn om behovet for etter- og videreutdanning av de som arbeider i etatene, og om hvilket kompetansenivå nyrekrutterte bør være i besittelse av. Forventet avgang indikerer behovet for nyrekruttering i årene framover og hvilken rolle utdanningssystemet bør spille i forhold til å sluse unge mennesker til denne delen av arbeidslivet.

Vi gir først en oversikt over formalkompetansen i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten. Deretter behandler vi forventet avgang. Her baserer vi oss først og fremst på aldersfordelingen i de to etatene. Vi kommer også noe inn på turnover i de to etatene, men mindre enn ønskelig på grunn av mangelfulle data.

### 2.1 Formalkompetanse i trygdeetaten

#### *Formalkompetanse etter arbeidssted*

Trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten utarbeider ikke egne oversikter over de ansattes utdanningsbakgrunn, men benytter seg av Statens sentrale tjenestemannsregister (SST). Alle statlige virksomheter gir her to ganger i året opplysninger om sine ansatte, både når det gjelder arbeidsforhold og utdanningsbakgrunn. Klassifiseringen for utdanning viser imidlertid ikke antall år med høyere utdanning hos de trygdeansatte, men først og fremst fordelingen på fagområder. Det er faktisk ikke mulig å skille ordentlig mellom høy og lav utdanning. Vi kan lett identifisere de med høyest (dvs utdanning fra universitet med grad) og lavest utdanning (dvs utdanning som ikke går ut over videregående), men det er flere mellom-kategorier der det er umulig å vite hva den registrerte utdanningen innebærer i forhold til utdanningsnivå.

Tabell 1 viser fordelingen på de ni utdanningstypene som utgjør hovedkodene i SST-registeret innenfor de ulike delene av trygdeetaten (tall fra mai 2001). Ved utfylling av SST-registeret blir arbeidsgiver bedt om å oppgi arbeidstakernes høyeste utdanningsnivå. Det er ikke helt klart hvor oppdatert

disse tallene er, for eksempel i forhold til etter- og videreutdanning. Det er dermed en viss mulighet for at utdanningsnivået er høyere enn det som framgår av oversikten.

*Tabell 1: Formalkompetanse i trygdeetaten etter arbeidssted (prosent), mai 2001. Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister*

	Rikstrygde- verket	Fylkestrygde- kontorene <sup>1</sup>	Trygde- kontorene	Samlet for trygdeetaten
Universitet/høyskole høyere grad	32	15	9	12
Universitet/høyskole lavere grad	13	12	8	9
Lærerutdanning	0,2	2	0,3	0,5
Utdanning innen helse- og sosialomsorg	4	12	3	5
Utdanning fra tekniske skoler, yrkesskoler, håndverksskoler, fagbrev i kontorfag	5	14	7	8
Diverse spesialutdanninger	8	8	5	6
Etatsutdanning	8	13	35	29
Militærutdanning (befals- og offisersutdanning)	0,2	0,3	0,2	0,2
Allmennutdanning (t.o.m. videregående skole)	30	25	32	30
Basis	(527)	(1645)	(6092)	(8264)

<sup>1</sup> Inkludert hjelpemiddelsentralene

For trygdeetaten som helhet ser vi at de to vanligste utdanningsbakgrunnene hos de ansatte er allmennutdanning og etatsutdanning, med henholdsvis 30 og 29 prosent. Kategorien etatsutdanning rommer følgende underkategorier; etatsutdanning, etatsutdanning med kompetanse, høyere etatsutdanning. Etatsopplæringen var tidligere omfattende, og organisert som egne skoler, men i den senere tid har den etatsspesifikke opplæringen i større grad blitt tatt som intern opplæring, eller som etter- og videreutdanning (Bergutvalget, NOU 2000:5). Kategorien etatsutdanning kan med andre ord tenkes å inkludere både høyskoleutdanning, intern opplæring, samt etter- og videreutdanning av ulikt slag.

Kun litt over en tiendedel av de trygdeansatte har høyere grad fra universitet eller høyskole. Legger vi til de som er oppgitt å ha lavere grad fra universitet eller høyskole blir andelen 21 prosent. De fire neste hovedkategoriene inneholder imidlertid flere underkategorier som helt klart vil

klassifiseres som høyere utdanning; for eksempel lærerskole, sosionom-utdanning, ingeniørutdanning, eksamen fra handelsakademiet eller BI.<sup>2</sup>

Det er stor forskjell på utdanningsnivået i de ulike delene av trygde-etaten. I Rikstrygdeverket har en tredjedel av de ansatte høyere grad fra universitet eller høyskole. Andelen synker til 15 prosent på fylkestrygdekontorene og til 9 prosent på trygdekontorene. Størrelsesordenen er omvendt for andelen ansatte med etatsutdanning. Derimot er det omtrent like vanlig å bare ha allmennutdanning i alle delene av etaten, andelen er noe lavere på fylkesnivået. Den laveste formalkompetansen innenfor trygdeetaten finner man altså på de lokale trygdekontorene.

### *Formalkompetanse etter alder*

Utdanningsnivået er ikke overraskende høyere blant de yngre enn blant de eldre ansatte (tabell 2). Særlig de aller yngste (21–36 år) skiller seg ut med en markert større andel universitets- eller høyskoleutdannede med grad, innenfor alle delene av trygdeetaten. I denne aldersgruppen er samtidig etatsutdanning som høyeste utdanning nærmest fraværende.

Forskjellen mellom eldre og yngre arbeidstakeres utdanningsnivå gjør seg gjeldende innenfor alle delene av trygdeetaten. Prosentdifferansen mellom yngste og eldste aldersgruppe varierer imidlertid klart mellom de forskjellige enhetene. Mens andelen med høyere grad blant de yngste ansatte i Rikstrygdeverket bare ligger 16 prosentpoeng over tilsvarende andel blant de eldste, er forskjellen henholdsvis 21 og 28 prosentpoeng på fylkestrygdekontorene og trygdekontorene. Videre forekommer etatsutdanning som høyeste utdanning bare noe oftere i de tre eldste aldersgruppene i Rikstrygdeverket enn i den yngste, mens prosentdifferansen mellom yngste og eldste aldersgruppe er 30 prosentpoeng på fylkestrygdekontorene og hele 48 prosentpoeng på trygdekontorene. Gitt at utdanningsnivået i de ulike alderskohortene forblir noenlunde likt med avganger og nyansettelser i tiden framover, vil utskiftningen av eldre med yngre generasjoner ansatte få større betydning på trygdekontorene enn i Rikstrygdeverket.

---

<sup>2</sup> Et viktig kriterium for å klassifisere en utdanning som høyere er at studiet som hovedregel krever fullført og bestått norsk videregående opplæring, eventuelt tilsvarende utdanning (etter endring av *lov om universiteter og høyskoler*, også på grunnlag av realkompetanse).



Tabell 2: Formalkompetanse i trygdeetaten etter arbeidssted og alder (prosent), mai 2001. Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister

Alder	Rikstrygde- verket				Fylkestrygde- kontorene <sup>1</sup>				Trygde- kontorene			
	21-36	37-46	47-56	57+	21-36	37-46	47-56	57+	21-36	37-46	47-56	57+
Universitet/høyskole høyere grad	45	25	30	29	28	14	8	7	29	6	1	1
Universitet/høyskole lavere grad	16	13	12	10	18	10	10	4	15	8	6	3
Lærerutdanning	0	1	0	0	1	2	1	3	0,1	0,3	0,5	0,1
Utdanning innen helse- og sosialomsorg	2	3	7	6	10	14	13	8	3	3	3	1
Utdanning fra tekniske skoler, yrkesskoler, håndverksskoler, fagbrev i kontorlag	2	6	6	6	10	16	16	15	3	8	9	9
Diverse spesialutdanninger	13	10	4	3	10	6	9	4	10	6	3	2
Etatsutdanning	1	12	10	8	1	11	19	31	7	32	48	55
Militærutdanning (befals- og offisersutd.)	1	0	0	0	0,4	0,5	0,2	0	0,1	0,2	0,3	0,1
Allmennutdanning (t.o.m. videregående)	20	31	31	38	21	26	25	29	33	36	29	29
Basis	(121)	(146)	(173)	(87)	(483)	(438)	(512)	(212)	(1444)	(1558)	(2008)	(1082)

<sup>1</sup> Inkludert hjelpemiddelsentralene.

Fram til begynnelsen av 90-tallet skulle alle nyansatte på trygdekontorene gjennom en etatsintern opplæring, den såkalte trygdeetatskolen.<sup>3</sup> Denne ble imidlertid lagt ned i forbindelse med opprettelsen av fylkestrygdekontorene i 1990/91, da ansvaret for utdanning av de ansatte skulle tilordnes dette nye nivået. Det kan se ut til at omorganiseringen har redusert omfanget av etatsopplæring i trygdeetaten, i og med den klart synkende andelen som er oppgitt å ha etatsutdanning innenfor de ulike aldersgruppene. Oversikten over de ansattes utdanningsbakgrunn viser riktignok *høyest oppnådd* utdanning, slik at det er umulig å vite nøyaktig hvor mange som har etatsutdanning i tillegg til for eksempel utdanning fra universitet. Dermed kunne forklaringen på at færre i den sentrale enheten og færre blant de yngste er oppført å ha etatsutdanning være at det er her vi også finner de høyeste andelene med universitets- eller høyskoleutdanning og at etatsutdanningen derfor er «skjult». Denne forklaringen passer imidlertid ikke med det faktum at

<sup>3</sup> Organisert i ti opplæringsdistrikter, med egne opplæringspersoner. Undervisningen inkluderte både grunnopplæring i folketrygden og saksopplæring.

andelen med kun allmennutdanning er relativt lik uavhengig av arbeidssted og aldersgruppe.<sup>4</sup> Denne gruppen skulle man tro ville bli prioritert for etter- og videreutdanning eller intern etatsopplæring.

## 2.2 Formalkompetanse i arbeidsmarkedsetaten

### *Formalkompetanse etter arbeidssted*

I likhet med trygdeetaten finner vi også i arbeidsmarkedsetaten et høyere utdanningsnivå ved den sentrale enheten enn på fylkesnivå, og høyere på fylkesnivå enn på lokalnivå (tabell 3).<sup>5</sup> Men samlet sett har arbeidsmarkeds etaten prosentvis flere ansatte med grad fra universitet eller høyskole enn trygdeetaten. Forskjellen er ikke i forhold til innslaget av personer med høyere grad, her er andelene tilnærmet identiske i etatene. Derimot er ansatte med lavere grad fra universitet eller høyskole, altså i hovedsak personer med cand. mag., langt vanligere i arbeidsmarkedsetaten enn i trygdeetaten. Den største forskjellen mellom de to etatene gjelder imidlertid omfanget av

Tabell 3: Formalkompetanse i Aetat etter arbeidssted (prosent), per 1.1.2002.  
Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister

	Arbeids- direktoratet	Aetat fylke	Aetat lokal	Spesial enhetene	Samlet for Aetat
Universitet/høyskole høyere grad	32	21	6	17	11
Universitet/høyskole lavere grad	25	24	19	22	20
Div. yrkes- og spesialutdanninger	18	31	41	34	38
Etatsutdanning	2	7	5	3	5
Allmennutdanning (t.o.m. videregående)	22	16	28	21	26
Annet	1	1	1	3	1
Basis	(293)	(367)	(2879)	(429)	(3968)

<sup>4</sup> For eksempel har den eldste aldersgruppen i Rikstrygdeverket den største andelen med allmennutdanning som høyeste utdanning, samtidig som bare 8 prosent er oppgitt å ha etatsutdanning.

<sup>5</sup> I oversiktene vi fikk tilsendt fra Aetat var kategoriene lærerutdanning, utdanning innen helse- og sosialomsorg, utdanning fra tekniske skoler, yrkesskoler, håndverksskoler, fagbrev i kontorlag og diverse spesialutdanninger slått sammen i en kategori.

etatsutdanning. Mens nærmere en tredjedel av de som arbeider i trygdeetaten har etatsutdanning som høyeste utdanning, er andelen bare 5 prosent i Aetat.<sup>6</sup>

### *Formalkompetanse etter alder*

Blant ansatte under 30 år er det så mange som 60 prosent som har grad fra universitet eller høyskole (tabell 4). Deretter synker andelen monotont med stigende alder, til meget lave forekomster blant de eldste. De tre siste utdanningskategoriene er alle vanligere i de eldste enn i de yngste alderskategoriene.<sup>7</sup>

For Aetat har vi ikke klart å skaffe en oversikt som viser utdanningsfordelingen i forhold til alder *innenfor* de ulike delene av etaten. Trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten benytter dessuten ulike aldersinndelinger, dermed blir det vanskelig å sammenlikne resultatene for de to etatene.

*Tabell 4: Formalkompetanse i Aetat etter alder (prosent), per 1.1.2002. Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister.*

	T.o.m. 30 år	31-40 år	41-50 år	51-60 år	60 år +
Universitet/høyskole høyere grad	24	15	6	6	7
Universitet/høyskole lavere grad	36	25	21	11	4
Div. yrkes- og spesialutdanninger	23	34	42	43	40
Etatsutdanning	-	0,4	5	11	10
Allmennutdanning (t.o.m. videregående)	14	24	26	29	38
Annet	4	0,5	0,5	1	1
Basis	(324)	(1300)	(1182)	(956)	(206)

<sup>6</sup> Totalt er det rundt 3600 ansatte i Aetat. Det høyere basistallet i tabell 3 skyldes at enkelte arbeider på prosjekter ved andre kontorer for en periode, og er registrert både på opprinnelig arbeidsplass og prosjekt. Hvis det er slik at de som er utlånt er det i kraft av spesiell kompetanse, kan dette bety at de har et noe høyere utdanningsnivå enn gjennomsnittet, hvilket igjen vil gjøre etatens utdanningsnivå noe for høyt. Dubleringen er imidlertid såpass liten at den ikke kan påvirke fordelingen totalt i nevneverdig grad. Dersom det er store utvekslinger mellom nivåene, kan dette ha noe større betydning for utdanningsfordelingen innenfor hver av disse, men det er vanskelig å vurdere i hvilken retning.

<sup>7</sup> Dubleringen av enkelte ansatte kan ikke gi så store skjevheter at vi får et uriktig hovedinntrykk av sammenhengen mellom alder og utdanningsnivå i Aetat.

### *Formalkompetanse i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten sammenliknet med øvrige deler av arbeidslivet*

Forsøk på å få oversikt over utdanningsnivået i andre deler av det offentlige ved hjelp av tjenestemannsregisteret førte ikke fram. Verken Statistisk sentralbyrå (som mottar dataene fra virksomhetene) eller Arbeids- og administrasjonsdepartementet (som har ansvaret for det ferdige datamaterialet), hadde kjørt noen relevante analyser. For å se formalkompetansen i trygde- og arbeidsmarkedsetaten i forhold til øvrige deler av arbeidslivet, har vi derfor i stedet benyttet data fra MMI's undersøkelse Norsk Monitor fra 1999. Undersøkelsen er basert på et representativt utvalg av den norske befolkning, og har litt over 4000 respondenter.

*Tabell 5: Andel med høyere utdanning i stat, kommune og privat sektor (prosent). Kilde: Norsk Monitor*

	<b>Stat</b>	<b>Kommune</b>	<b>Privat</b>
Høyskole-/ universitetsutdanning	60	55	34
Basis	(448)	(740)	(1608)

Ifølge Norsk Monitor hadde 60 prosent av de som arbeider i staten universitets- eller høyskoleutdanning, 55 prosent i kommunene og 34 prosent i det private næringsliv. Selv om vi ikke klarer å måle nøyaktig andel med høyere utdanning i trygde- og arbeidsmarkedsetaten, er det klart at førstnevnte ligger langt under det som er gjennomsnittet i det offentlige (i og med at etatsutdanning og allmennutdanning er høyeste utdanning for 60 prosent av de ansatte). Når det gjelder Aetat, er det også lite trolig at tre fjerdedeler av de ansatte som faller i kategorien *yrkes- og spesialutdanninger* har en utdanning som ville klassifiseres som høyere, hvilket er nødvendig for at etaten skal komme på nivå med snittet i staten.

## **2.3 Aldersfordeling og turnover i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten**

### *Aldersfordeling i trygdeetaten*

Tabell 6 gir en oversikt over andelen trygdeansatte som befinner seg i de fire aldersgruppene fra tabell 2. Som vi ser, er gruppene jevnstore i alle delene av etaten, den yngste aldersgruppen utgjør omtrent en fjerdedel av de ansatte.

Tabell 6: Aldersfordeling i trygdeetaten (prosent), mai 2001. Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister

	Rikstrygde- verket	Fylkestrygde- kontorene <sup>1</sup>	Trygde- kontorene	Samlet for trygdeetaten
21-36 år	23	29	24	25
37-46 år	28	27	26	26
47-56 år	33	31	33	33
57 år +	17	13	18	17
Basis	(527)	(1645)	(6092)	(8264)

<sup>1</sup> Inkludert hjelpemiddelsentralene

Ved igjen å benytte Norsk Monitor, kan vi få et inntrykk av hvordan trygdeetatens aldersfordeling skiller seg fra andre deler av arbeidslivet (tabell 7). Vi ser at trygdeetaten har en eldre arbeidsstokk enn det som er vanlig både i stat og kommune, og markert eldre enn i det private næringsliv. Trygdeetaten vil med andre ord ha større behov for nyrekruttering i årene som kommer enn andre deler av arbeidslivet.<sup>8</sup>

Tabell 7: Aldersfordeling i stat, kommune og privat sektor, og i trygdeetaten (prosent). Kilde: Norsk Monitor<sup>1</sup> og Statens sentrale tjenestemannsregister

	Stat	Kommune	Privat	Samlet for trygdeetaten
21-36 år	33	36	46	25
37-46 år	29	28	23	26
47-56 år	26	23	21	33
57 år +	12	13	10	17
Basis	(441)	(722)	(1527)	(8264)

<sup>1</sup> Datamaterialet som brukes er MMIs Norsk Monitor undersøkelse fra 1999. Det er benyttet populasjonsvekter, blant annet for alder.

### Aldersfordeling i arbeidsmarkedsetaten

Til forskjell fra trygdeetaten der det var små forskjeller mellom lokal-, regional- og sentralnivå, er det en god del variasjon i arbeidsmarkedsetaten

<sup>8</sup> I tabell 7 er personer under 21 år ikke inkludert i noen av kolonnene, for at aldersfordelingene skal bli lik trygdeetatens inndeling (og dessuten fordi de aller yngste sannsynligvis utgjør en litt spesiell gruppe ansatte). Ifølge Norsk Monitors tall befinner kun 2–3 prosent av de ansatte i stat og kommune seg i denne yngste aldersgruppen, i det private er andelen noe høyere, nærmere 7 prosent. Trygdeetatens aldersprofil ville dermed skilt seg ut som enda noe eldre dersom de yngste var tatt med i tabellen.



(tabell 8).<sup>9</sup> Arbeidsdirektoratet har den klart yngste aldersfordelingen, Aetat fylke den klart eldste.

*Tabell 8: Aldersfordeling i Aetat (prosent), per desember 2001. Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister*

	<b>Arbeids- direktoratet</b>	<b>Aetat fylke</b>	<b>Aetat lokal</b>	<b>Spesial- enhetene</b>	<b>Samlet for Aetat</b>
21-30 år	12	5	7	8	7
31-40 år	41	27	32	31	32
41-50 år	23	25	31	31	30
51-60 år	20	35	24	25	25
60 år +	4	7	6	5	6
Basis	(291)	(353)	(2795)	(502)	(3941)

Tabell 9 viser Aetats aldersfordeling sammenliknet med resten av arbeidslivet. Det som kanskje er mest iøynefallende, er den lave andelen tjueåringer vi finner i arbeidsmarkedsetaten. Etaten har til gjengjeld en høyere andel tredveåringer enn det som er gjennomsnittet i både stat og kommune. Ser vi på andelen personer under 41 år, er prosentdifferansen mellom Aetat og de statsansatte på 4 prosentpoeng, og mellom Aetat og kommuneansatte på 7 prosentpoeng. Det er videre små forskjeller mellom Aetat og henholdsvis stat og kommune i forhold til de tre eldste aldersgruppene, største differanse er på 5 prosentpoeng.

*Tabell 9: Aldersfordeling i stat, kommune og privat sektor, og i Aetat (prosent). Kilde: Norsk Monitor<sup>1</sup> og Statens sentrale tjenestemannsregister*

	<b>Stat</b>	<b>Kommune</b>	<b>Privat</b>	<b>Samlet for Aetat</b>
21-30 år	18	24	27	7
31-40 år	25	22	29	32
41-50 år	32	27	22	30
51-60 år	20	20	16	25
60 år +	6	7	6	6
Basis	(441)	(722)	(1527)	(3941)

<sup>1</sup> Datamaterialet som brukes er MMIs Norsk Monitor undersøkelse fra 1999. Det er benyttet populasjonsvekter, blant annet for alder.

De ulike aldersinndelingene gjør det vanskelig å sammenlikne aldersprofilen i trygde- og arbeidsmarkedsetaten, i tillegg vil alderskategoriene i seg selv

<sup>9</sup> Vi har latt nedre grense være 21 år også for tabell 8 og 9 (blant Aetats ansatte er åtte personer oppført å være under 21).

kunne ha betydning for utseendet på aldersfordelingene (det beste hadde vært å ha gjennomsnitt i stedet for kategorier). Konklusjonen blir likevel at arbeidsmarkedsetaten skiller seg mindre fra det offentlige for øvrig enn tilfelle var med trygdeetaten.

### *Turnover i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten*

Turnoverprosenten i trygdeetaten har vært lav. Mens hver femte nordmann bytter jobb hvert år, er dette tilfelle for bare hver tjuende trygdeansatt (turnoverprosenten for år 2000 var 6,46, og det var liten forskjell mellom Riksstrygdeverket og ytre etat). Det er med andre ord lite utskiftninger i arbeidsstyrken.<sup>10</sup> Trygdeetaten står imidlertid foran en storstilet bemanningsøkning i forbindelse med oppfølgingen av Sandmanutvalgets utredning. Rundt 600 nyansettelser vil kunne gi en markert endring i etatens utdannings sammensetning.<sup>11</sup>

Når det gjelder turnover i Aetat, er denne høyere, et sted mellom 16 og 20 prosent. Tallene er usikre, ikke minst på grunn av nedbemanningssituasjonen etaten har befunnet seg i den siste tiden. Det virker likevel rimelig å si at det er klart større utskiftninger i arbeidsmarkedsetatens arbeidsstyrke enn i trygdeetatens.

## **2.4 Oppsummering**

Særlig trygdeetaten, men også arbeidsmarkedsetaten, har en lavere andel ansatte med utdanning fra universitet eller høyskole enn gjennomsnittet i stat og kommune. I begge etatene er utdanningsnivået høyest i den sentrale enheten og lavest på de lokale kontorene. Utdanningsnivået er også høyere blant de yngre enn blant de eldre ansatte.

Andelen personer med en høyere universitets- eller høyskolegrad er tilnærmet lik i trygde- og arbeidsmarkedsetaten, men vi finner langt flere 'cand.mag.'ere' i arbeidsmarkedsetaten enn i trygdeetaten. Ansatte med kun allmennutdanning er omtrent like vanlig i de to etatene, derimot forekommer etatsutdanning i langt større utstrekning i trygdeetaten. I de eldste aldersgruppene på trygdekontorene har rundt halvparten av de ansatte etatsutdanning som høyeste utdanning, mens denne utdanningen bare i liten grad

---

<sup>10</sup> Rikstrygdeverket har ikke laget oversikter som viser avgang etter utdanning og alder. Vi kan altså ikke finne ut om høyt utdannede forsvinner i større grad enn lavt utdannede, og yngre i større grad enn eldre.

<sup>11</sup> Trygdeetaten har også overtatt 80-90 ansatte fra Aetat, pga overføringen av Arbeidslivstjenesten (ALT).

forekommer blant de yngste. Det kan se ut til at flyttingen av internopp- læringsansvaret til fylkestrygdekontorene har redusert omfanget av slik opp- læring i trygdeetaten.

Det er viktig å poengtere at vi har målt utdanningsnivået i de to etatene, og at *høyere* utdanning selvfølgelig ikke er det samme som *relevant* utdanning. Det siste har vi ikke beskjeftiget oss med i dette kapitlet.

Selv om de ulike aldersinndelingene som benyttes gjør det vanskelig å sammenlikne trygde- og arbeidsmarkedsetaten, er det grunnlag for å si at trygdeetaten har en eldre arbeidsstokk sammenliknet med det offentlige for øvrig enn arbeidsmarkedsetaten. Trygdeetaten vil altså ha større behov for nyrekruttering i årene som kommer enn andre deler av arbeidslivet. Samtidig har etaten en svært 'trofast' arbeidsstyrke, turnoverprosenten viser at det er relativt få trygdeansatte som skifter jobb i løpet av et år.

### 3 Tidligere og nåværende utdannings- tilbud til ansatte i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten

Etablering av en grunnutdanning rettet mot arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten vil innebære at mye av kunnskapen man tidligere formidlet til de ansatte gjennom etter- og videreutdanning, nå vil bli gitt *før* studentene ansettes. For å vurdere innholdet i et framtidig grunnutdannings- og forsåvidt også etter- og videreutdanningstilbud, er det interessant å kjenne til de etter- og videreutdanningstilbudene, samt internopplæringen, som har eksistert innenfor de to etatene. En slik oversikt gir vi i dette kapitlet.

Buerutvalget<sup>12</sup> definerer etter- og videreutdanning på følgende måte; mens etterutdanning i utgangspunktet ikke er eksamensrettet eller formelt kompetansegivende, omfatter videreutdanning de eksamensrettede og formelt kompetansegivende studietilbudene som stort sett bygger på og forutsetter en avsluttet høyere utdanning. Det er imidlertid ikke alltid fruktbart å ha et slikt skarpt skille mellom etter- og videreutdanning. For eksempel kan det samme tilbudet formidles som begge typer utdanning, der det vil være motivene til den enkelte student og vedkommendes formelle kompetanse som avgjør om tilbudet defineres som det ene eller det andre (NOU 1997:25). I utredningen har vi av denne grunn valgt å omtale etter- og videreutdanning samlet, som én kategori.

For trygdeetaten har vi stoff både om tidligere og nåværende undervisningsopplegg, mens vi for arbeidsmarkedsetaten har nøyd oss med å beskrive dagens etter-/videreutdanning. Framstillingen er basert på informasjon/dokumenter fra etatene selv eller fra de skolene som har stått for tilbudet. Vi foretar ingen selvstendig vurdering av kvaliteten på de ulike tilbudene.

---

<sup>12</sup> Utvalget ble nedsatt for å utrede en nasjonal handlingsplan for voksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnslivet som kunne gi økt verdiskapning, større fleksibilitet i arbeidsstyrken, og bedre sjanser for alle til å sikre seg relevante kvalifikasjoner.

## 3.1 Om data

Fra Rikstrygdeverket har vi fått tilsendt tre hefter med oversikt over trygdeetatens undervisningsplan for trygdeetatskolen, fra henholdsvis 1973, 1975 og 1985 (for våren '86). Informasjon om distriktshøyskolenes trygdelinjer er først og fremst hentet fra to orienteringshefter, skrevet av henholdsvis RTV/UVK for DH1 og RTV/Personal- og organisasjonskontoret for DH2, begge fra 1992. Når det gjelder Kombinerte trygdestudier, er opplysningene hentet fra internettsidene til høyskolen i Lillehammer, samt tabeller/statistikk som høyskolen har utarbeidet over antall studenter, antall moduler avlagt osv. Aetats internopplæring ligger på intra-nett, så vi fikk komme ned i etaten og logge oss på som gjestebroker for å få oversikt over utdanningstilbudet.

## 3.2 Trygdeetatens utdanningstilbud

### *Trygdeetatskolen*

Den første organiserte opplæringen av trygdepersonalet kom med trygdeetatskolen som ble etablert på begynnelsen av 1970-tallet. Systemet var desentralisert, inndelt i ti opplæringsdistrikter hver med én undervisningsleder. Undervisningsledernes oppgave var å lede/koordinere undervisningen lokalt og regionalt, men etter retningslinjer og undervisningsmaterieell som Rikstrygdeverket hadde utarbeidet eller godkjent. I tillegg organiserte Rikstrygdeverket kurs, utarbeidet eksamensoppgaver, førte statistikk over undervisningsvirksomheten og tok initiativ til nye undervisningsopplegg, delvis i samarbeid med undervisningslederne.

Formålet med opplæringen var å sette personalet i stand til å beherske et stort og komplisert regelsystem, og til å rettlede publikum. Undervisningsvirksomheten hadde med andre ord to avgrensede felt, et juridisk/faglig og et sosialt/medmenneskelig. Det siste området ble nødvendigvis mindre konkret enn det første, hovedformålet var å tilføre funksjonærene større menneskekunnskaper og forståelse for andres problemer. I undervisningsplanen for trygdeetaten fra 1973 ble også et høyt faglig nivå på trygdekontorene, bedre rekruttering og økt trivsel hos de ansatte oppgitt som formålsfaktorer.

Trygdeetatskolen tilbød grunnkurs og saksbehandlerkurs. Disse var til å begynne med lagt opp som korrespondansekurs, der de ansatte hadde krav på å bruke noe av arbeidstiden til å jobbe med kursoppgaver. Hvert kurs ble avsluttet med en skriftlig eksamen innenfor en tidsperiode på ett år etter at det var påbegynt. I 1986 var grunnopplæringen gått over til å bestå av tre teori-

samlinger (henholdsvis på tre, tre og to uker) vekslende med praksisperioder på de enkelte kontorer. Siste samling ble avsluttet med skriftlig eksamen.

Grunnkurset var obligatorisk, og skulle gi alle nyansatte en innføring i gjeldende trygdelovgivning i løpet av det første ansettelsesåret. Saksbehandlerkurs I var beregnet på tjenestemenn som hadde gjennomgått grunnkurset og arbeidet minst to år i etaten, og gikk mer i dybden i folketrygdloven, samt at det tok for seg grunnvilkår og beregningsfaktorer i pensjonssystemet, trygderetten, og sosiallovgivning utenom trygdelovene.<sup>13</sup> I 1986 var det kommet et nytt kurs i saksbehandleropplæring, som omhandlet saksbehandlingsregler og -teknikk, trygdemedisinsk saksbehandling, trygd og samfunn, og administrativ saksbehandling i fire én ukes teorisamlinger, samt tema som trygderett, medisinsk stønad og attførings- og uførestønad i seks studiedeler med innsendingsoppgaver.

I tillegg til grunnkurset og saksbehandlerkurs, var det mulig å ta kurs i publikumsbehandling, og ulike fagkurs. Disse var fra begynnelsen av arrangert som internatkurs, av 3–5 dagers varighet. Kurset i publikumsbehandling ga opplæring i publikumsservice, intervju- og samtaleteknikk, telefonteknikk, noteringsteknikk, rådgivningsteknikk, kommunikasjon og informasjon. Etter en behovsutredning i etaten, kom man fram til en rekke spesialemner som ble utarbeidet til kortere fagkurs; samordning, trygd for utlendinger, yrkesskade, attføring, uførepensjon, medisinsk stønad, sykepenger.<sup>14</sup>

Det ble oppgitt i undervisningsplanen for 1973 at det var utarbeidet en plan for et administrasjonskurs for trygdesjefer og ledende personell, som skulle ta for seg samarbeid, ledelse, organisasjonsutvikling, informasjon, personalplanlegging og budsjettarbeid. Kurset var på plass i 1975. I 1986 var det kommet flere ulike kurs i administrasjon og ledelse; opplæring i medbestemmelse, kurs i arbeidsorganisering, kurs i prosjektarbeid, opplæring i verne- og miljøarbeid.

Trygdeetatskolen ble nedlagt i forbindelse med opprettelsen av fylkes-trygdekontorene i 1990/91, da ansvaret for den interne utdanningen skulle legges til dette nye nivået.

---

<sup>13</sup> I 1973 arbeidet man i trygdeetaten også med et Saksbehandlerkurs II. Dette skulle få et mer allmenndannende preg, og spenne over fagområder som sosiologi, sosialøkonomi, rettslære, statistikk osv. Kurset er imidlertid ikke med i terminplanen for etatsopplæring for høsten 1975, så det ser ut til at det aldri ble startet opp.

<sup>14</sup> Det kom til noen flere kurs etter hvert. Våren 1986 ble det også gitt fagkurs i omfang og avgift, pensjonsutbetaling, og konvensjoner (sosialtrygdavtaler).

## DH1

I *Opplæringsplanen for trygdeetaten* som ble vedtatt i 1970 het det at «Riks-trygdeverket prinsipielt bare skal forestå undervisning i emner som er spesielle for trygdeetaten. Undervisning i emner av generell karakter bør – der dette er mulig – drives i samarbeid med andre undervisningsinstitusjoner». På denne bakgrunnen innledet trygdeetaten et samarbeid med distriktshøyskolene, med det formål å utarbeide et kursopplegg for etter-/videreutdanning i trygdeetaten.

Trygdeetatens ettårige videreutdanning for trygdefunksjonærer ('trygdelinjen') startet høsten 1974 ved Rogaland distriktshøyskole i Stavanger. Etter gode erfaringer og fastlagt fremdriftsplan (opplyst i orienteringsheftet fra 1992), ble utdanningen etter hvert overført til Nordland distriktshøyskole i Bodø (1975), Agder distriktshøyskole i Kristiansand (1976), Møre- og Romsdal distriktshøyskole i Volda (1977) og Hedmark distriktshøyskole på Rena (1981).

Trygdeetaten og høyskolene ønsket å utvikle et opplæringssystem som kunne gi både etatsidentitet og høy yrkesmessig kompetanse, og som sikret et nivå og en bredde som gikk utover det korte interne fagkurs kunne gi. Studiet skulle være høyt allmenndannende.<sup>15</sup>

DH1 utviklet seg fra å være et sterkt kurs- og modulatorientert studium til å bli mer helhetlig og integrert. Man var opptatt av å fange opp og inkorporere ny kunnskap, blant annet fra sosial- og trygdepolitisk forskning (orienteringshefte 1992).

Studiet var bygget opp rundt etatens to hovedfunksjoner, den trygde-/forvaltningsrettslige funksjonen og den service-/klient-/samfunnsorienterte funksjonen, med hovedvekt på siste. Videre var studiet delt inn i fire hovedprogramområder:

- *Fagkunnskap*, med sosialpolitikk og trygdesosiologi (generell norsk sosialpolitikk, behovet for sosiale ytelser, trygdeforbruk og trygdesystem) og rettslære for trygdeforvaltningen (forvaltningsrettslige prinsipper, lover i helse-, sosial- og trygdesektoren).

- *Kunnskap om rammebetingelser*, med politikk og samfunn (hovedtrekk ved det norske samfunn, viktige politiske ideologier) og stats- og kommunalkunnskap (politiske prosesser og styringssystemer, politiske institusjoner, individ og samfunn).

---

<sup>15</sup> Det var ikke noe formelt krav om videregående skole for å komme inn på studiet.

- *Organisasjonskunnskap*, med organisasjonsteori (innføring i teorier om organisasjoner, sentrale prosesser i organisasjoner og omgivelser, forholdet mellom organisasjoner og omgivelser) og personaladministrasjon og ledelse (personalpolitikk, organisasjonsutvikling, ledelse, medbestemmelse, lovverk, forhandlingssystemer osv.).

- *Analytisk kunnskap*, med samfunnsvitenskapelig metode (konkretisering av problemstillinger, ulike undersøkelser, tolking av statistikk, metodekritikk).

Pensum var på rundt 4000 sider (1992). Som en viktig del av studiet skulle studentene skrive en semesteroppgave. Fullført studium ga 20 vekttall, og formell kompetanse som uspesifisert grunnfag.

## *DH2*

DH1 ble avsluttet ved høyskolesenteret i Rogaland i 1987, fordi man her satte i gang utprøvinger av et ettårig påbyggingsstudium i ledelse og organisasjonsutvikling for saksbehandlere og ledere i trygdeetaten; DH2. Etter de to første årene med prøvevull i Rogaland, ble det bestemt at videreutdanningen skulle gis ved Agder distriktshøyskole og høyskolesenteret i Nordland.

DH2 skulle gi økt kompetanse i organisering, styring og ledelse, med et klart etatsperspektiv. Målgruppen for studiet var ledere, prosjektmedarbeidere og personer i etaten som arbeidet med administrativt utviklingsarbeid. Også dette kurset var et ett års fulltidsstudium, og ga 20 vekttall.

Undervisningen vekslet mellom forelesninger, gruppearbeid, seminarer, litteraturstudier, praktiske øvelser og oppgaveløsning. Vårsemesteret var i hovedsak viet et selvstendig utviklingsprosjekt med rapport, som fortrinnsvis skulle ta utgangspunkt i faktiske problemstillinger fra eget trygdekontor/fylkestrygdekontor eller etaten som helhet. I 1994/95 ble studiet lagt om slik at etatsorientert utviklings- og prosjektarbeid kom ytterligere i fokus. Prosjektarbeidet skulle nå utføres på eget arbeidssted, men med praktisk veiledning og faglig påfyll i tre ukes samlinger ved høyskolene.

Studieplanen ble utarbeidet av høyskolene i samarbeid med Riks-trygdeverket. Blant annet følgende emner ble tatt opp (hentet fra informasjonsbrosjyre fra 1999):

- Organisasjonsteoretiske grunnmodeller
- Ulike perspektiver på ledelse og styring
- Betydningen av og forståelse for en moderne statsforvaltning og forvaltningspolitikk
- Organisasjonsteoretiske perspektiver på trygdeetatens organisering



- Prosjektorganisering og styring
- Prinsipper og modeller for prosjektarbeid
- Metodeutvikling, evalueringsteknikker og ulike undersøkelsesdesign
- Gruppe-, arbeids- og ledelsespsykologi
- Forhandlingsteori og konfliktløsning

Ifølge ulike undersøkelser var studentenes vurderinger av både DH1 og DH2 meget positive.<sup>16</sup> Et stort flertall oppga å ha fått økt faglig selvtillit og større trygghet i forhold til sine arbeidsoppgaver, og studiene framsto også som et viktig ledd i den enkeltes karrieremessige avansering. I 1995 ble begge kursene godkjent som kompetansegivende av KUF, slik at de kunne telle som del av grad ved universiteter og høyskoler. Bare to år etterpå ble imidlertid årsstudiet nedlagt, og det samme skjedde med påbyggingsstudiet i 2001.<sup>17</sup> Selv om de som hadde tatt kurset var fornøyd, opplevde man mot slutten sviktende rekruttering til videreutdanningsstudiet i ledelse og organisasjonsutvikling. Når det gjaldt DH1, ble mye av innholdet i kurset videreført i de nye 'kombinerte trygdestudier', som var opprettet både ved høyskolen i Agder og høyskolen i Bodø, og dessuten høyskolen i Lillehammer og høyskolen i Volda.

### *Kombinerte trygdestudier (KOST)*

Rikstrygdeverket tok initiativ til et samarbeide med høyskolen i Lillehammer om kombinerte trygdestudier (KOST).<sup>18</sup> Studiene startet høsten 1995, fra våren 1996 ble de også tilbudt ved høyskolene i Agder, Bodø og Volda. Høyskolen i Lillehammer hadde overordnet faglig og administrativt ansvar, mens studiet ble finansiert av Rikstrygdeverket.

KOST var basert på fjernundervisning med videoforelesninger, i tillegg til én ukes samling per modul. Denne fleksible undervisningsmåten gjorde det lettere å ta studiene ved siden av full jobb. Fylkestrygdekontorene dekket studentenes oppholds- og reiseutgifter samt semesteravgift, og studentene fikk fri med lønn i forbindelse med samlingene, eksamen, og seks til åtte

---

<sup>16</sup> I de to orienteringsheftene opplyses det at trygdelinjene var gjenstand for løpende evaluering fra trygdeetaten og distriktshøyskolene. Det dreide seg både om pedagogiske vurderinger av innhold og form underveis i studiet, og studentenes vurderinger av studiet de hadde gjennomgått. I forhold til DH1 ble det også gjennomført flere undersøkelser om holdninger, oppfatninger og effekter av studiet, flere av disse ble utført av studentene selv i form av semesteroppgaver.

<sup>17</sup> I alt gjennomførte rundt 1400 studenter DH1 og rundt 300 studenter DH2.

<sup>18</sup> Lillehammer ble valgt ut etter en henvendelse til flere av landets høyskoler i 1993.

lesedager med lønn per modul. Studiene kunne tas uavhengig av om man hadde formell studiekompetanse eller ikke.

Målet med undervisningen var «å gi økt kunnskap om og innsikt i sentrale aspekter i eget arbeid, samt skape forståelse for den samfunnsmessige betydningen av egen virksomhet» (<http://kost.hil.no/>). Studiet søkte «å belyse trygdesystemets funksjon fra både den trygdedes og trygdefunksjonærens side, samt trygdens rolle i det norske velferdssamfunnet».

Kombinerte trygdestudier var inndelt i fem moduler:

#### *Stats- og kommunalkunnskap med økonomi*

- Politikk og politisk system: Politikk, interessehevding, verdier og ideologier og demokrati, deltakelse, valg og partier
- Politiske ressurser og aktører
- Forvaltningsnivåer: Hvilke oppgaver tilligger stat, fylkeskommune og kommune?
- Statlig og kommunal organisering, forholdet mellom stat og kommune
- Interesseorganisasjoner, aksjoner og media som politiske aktører
- Velferdsstatens økonomiske grunnlag og trygdenes betydning

#### *Trygdesosiologi*

- Sosiologiske perspektiver og begreper
- Samfunnsvitenskapelig metode
- Trygdeetatens funksjon og virkemåte
- Trygdeliv og trygderolle
- Velferdsstaten – utvikling og utfordringer

#### *Pedagogikk og veiledning*

- Pedagogikk – didaktikk
- Didaktisk relasjonstenkning
- Læring – undervisning
- Kunnskapsformer – kompetanse
- Veiledning – begreper og tradisjoner
- Veilederroller
- Veiledningsprosessen
- Kommunikasjon
- Gruppedynamikk
- Forholdet mellom teori og praksis – praktisk yrkest teori (praksisteori)
- Etikk

### *Medisin og samfunn*

- Sosialantropologisk tankemåte: Basiskunnskaper om fremveksten av faget sosialantropologi, kulturbegrepet, kulturforskjeller
- Det gjensidige forholdet mellom samfunn, kultur, helse og medisinsk behandling: Helse og medisin som samfunnsskapte og kulturelle fenomener, forhold som spiller inn med hensyn til oppfatninger av sykdom og helse, sykdomsbegrepet – en sosial og kulturell konstruksjon, sykdom som forhandlingstema, prosess og samhandling
- Ulike måter å forstå helse og sykdom på: Etnomedisin/ alternativmedisin, forskjellige medisinske systemer, endringer i sykdomsoppfatninger over tid

### *Jus*

- Statsrettslige emner: Statens oppgaver og organisering, individets vern, delegasjon
- Juridisk metode: Rettsregler, rettsåndhevelse, rettskildelære
- Materiell forvaltningsrett: Forvaltningens kompetansegrunnlag, legalitetsprinsippet, rettssikkerhet, forvaltningens skjønnsutøvelse
- Forvaltningsprosess: Forvaltningsloven – grunnbegreper og anvendelsesområder, alminnelig veiledningsplikt, inhabilitet, taushetsplikt, øvrige generelle bestemmelser, offentlighetsloven
- Saksbehandlingsregler ved enkeltvedtak: Varsling og utredning, partsoffentlighet, vedtak og begrunnelse, klage, omgjøring av vedtak og domstolens prøvelsesrett, konsekvensen av feil eller ugyldighet, erstatning.

Modulene kunne tas enkeltvis. I arbeidsmengde tilsvarte hver modul halv tids arbeidsinnsats i et halvt år, og de ble avsluttet med en skriftlig seks timers eksamen. Hver modul ga fem vekttall. Studentene brukte med andre ord to år på å oppnå et ettårig studium. For å få modulene godkjent som uspesifisert grunnfag måtte studentene til slutt avlegge en større slutt-eksamen, bestående av en tredagers skriftlig hjemmeeksamen og en dags muntlig eksamen. Dette gikk man imidlertid bort fra i 2001, da det ble bestemt at slutteksamenen ikke lenger var nødvendig for grunnfagsgodkjennelse.

Fra høsten 1995 til høsten 2001 tok 1500 studenter nærmere 3000 moduler på KOST. Halvparten av studentene tok kun én modul, en femtedel (280 personer) oppnådde grunnfag. Den mest populære modulen var *Pedagogikk og veiledning*, den minst populære *Stats- og kommunalkunnskap*.

Studiet ble terminert våren 2002.

## *Velferdsstudier*

Fra høsten 2002 vil høyskolene i Oslo, Agder, Nord-Trøndelag og Tromsø tilby åtte moduler innenfor velferdsstudier. Hver modul vil være et deltidsstudium over ett semester/et halvt år, og gi 15 studiepoeng (5 vekttall). Temaene vil være:

- Velferdspolitik
- Organisering av velferdsforvaltningen – ledelses- og utviklingsstrategier
- Velferdsrett
- Arbeidslivskunnskap
- Helse og samfunn
- Rehabilitering/habilitering
- Brukerne og hjelpen
- Brukerveiledning

I undervisningen vil det bli lagt vekt på å koble teori og praksis. Det vil bli undervist både på fellessamlinger og via internett. Studentene skal utarbeide en semesteroppgave – fortrinnsvis i grupper – med veiledning. Denne må være bestått før man får gå opp til skriftlig eksamen, som avslutter hver modul.

Modulene er oppstart på det nye studietilbudet som utvikles i samarbeid mellom Rikstrygdeverket og høyskolene (se kapittel 1), og skal etter hvert bygges inn som del av en bachelorgrad, planlagt fra høsten 2003 (se Velferd 2002).<sup>19</sup> Studiet vil være relevant ikke bare for ansatte i trygdeetaten, men for ansatte i ulike deler av velferdssektoren; arbeidsmarkedsetaten, helse- og sosialsektoren, samt frivillige organisasjoner og andre virksomheter i privat og offentlig sektor med behov for kunnskaper på velferdsområdet. Man er opptatt av at modulene skal være til hjelp når det gjelder å møte utfordringene velferdsstaten i dag står overfor i form av tverretatlig samarbeid og mulig samordning, og økt brukerfokus/-medvirkning. «Velferdsstudiene skal bidra til å fremme samarbeid mellom de aktører som brukerne møter, og øke medarbeidernes forutsetninger for tverretatlig samarbeid, brukerrettet og samordnet tjenesteproduksjon» (<http://www.hio.no/OKS/>).

## *Trygdeetatens saksbehandleropplæring – TESO*

Trygdeetaten er i oppstartingsfasen med en nettbasert etatsintern saksbehandleropplæring. Per i dag er det lagt ut nærmere 50 enkeltmoduler, og

---

<sup>19</sup> Høgskolen i Agder starter mastergradsundervisning fra høsten 2002 (<http://www.hio.no/OKS/>).

det er enda noen flere på trappene. Det vanligste er at modulene er normert til 15–20 timer, altså rundt to arbeidsdager. Inkluderer også klasseromsundervisning (med samlinger i hvert fylke).

TESO-modulene sorterer i to hovedgrupper, generelle emner og trygde- og bidragsfaglige emner, som igjen har følgende undergrupper:

Generelle emner:

- *Jus* (saksbehandlingsregler, juridisk metode, spesielle utbetalings-spørsmål, feilutbetaling, helse- og sosialrett, anke- og klagebehandling)
- *Sykdom og samfunn* (sykdomslære, trygdemedisinsk saksbehandling, trygd og samfunn – etatens rolle)
- *Arbeidsmåter* (kommunikasjons- og formidlingsteknikk, publikumsbehandling, skriftlig kommunikasjon, egenutvikling)
- *Edb og administrasjonsrutiner*

Trygde- og bidragsfaglige emner:

- *Sykdom* (sammenhengen mellom sykdomsrelaterte ytelser, oppfølging, sykepenger, stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom, rehabiliteringspenger, uførepensjon, yrkesskade)
- *Familie* (sammenhengen mellom familierelaterte ytelser, oppfølging av enslig mor/far, farskap/bidrag, barnetrygd, ytelser til gjenlevende, tidligere familiepleier, barnepensjon, fødsels- og adopsjonspenger, kontantstøtte)
- *Alder og beregning* (oversikt over pensjonssystemene, alderspensjon, beregning av pensjonsytelser, avtalefestet pensjon, samordning, gravferdsstønad)
- *EØS-medlemskap mv.* (medlemskapets betydning, inngangsvilkår og eksport av ytelser, konvensjoner og EØS generelt, konvensjoner og EØS innenfor stønadsområdene)
- *Refusjoner* (oppfølging og kontroll av oppgjør med behandlere, leverandører, og tjenesteytere)

### **3.3 Arbeidsmarkedsetatens utdanningstilbud**

Som nevnt innledningsvis, har vi ikke samlet inn informasjon om tidligere etter- og videreutdanningstilbud i arbeidsmarkedsetaten. Undervisningsopp- legget som man har i etaten i dag er av relativt ny dato.

Opplæring skal tilbys innenfor følgende ti kompetanseområder (med innholdstikkord):

*Arbeidsmarkeds- og yrkeskunnskap*

- Arbeidsmarkedsteori
- Arbeidsmarkedspolitik
- Arbeidsmarkedstiltak
- Næringsstruktur
- Yrker og utdanning
- Statistikk

*Salg og markedsføring*

- Markedsføring og salg av tjenester
- Markedsanalyse

*Intervju og veiledning*

- Kommunikasjonsteori
- Intervju- og veiledningsmetodikk

*Informasjon og mediekunnskap*

- Informasjonsformidling
- Presentasjonsteknikk
- Mediekunnskap

*Saksutredning og prosjektarbeid*

- Prinsipper for saksbehandling
- Utredningsprinsipper
- Prosjektarbeid

*Ytelsesforvaltning*

- Dagpenger
- Attføringsytelser
- Tiltaksøkonomi

*Interne driftssystemer og rutiner*

- Kontorrutiner
- IT-systemer (bruk og drift)
- Kvalitetssystem

*Personal- og organisasjonskunnskap*

- Personalforvaltning
- Personalutvikling

- Etatens organisasjon og forretningside
- Organisasjonsutvikling

#### *Plan- og budsjettarbeid*

- Plan- og rapporteringsprosessen
- Budsjett- og regnskapsrutiner

#### *Fagledelse*

- Fagkunnskap
- Produktkunnskap

Hvert kompetanseområde er delt inn i fire nivåer med økende krav fra laveste til høyeste, og for hvert nivå skilles det mellom kunnskaper og ferdigheter som de ansatte skal tilegne seg.<sup>20</sup> Aetat skal selv i hovedsak ha ansvar for nivå 1 og 2, og på noen kompetanseområder også nivå 3 (alle områdene er imidlertid ikke ferdiglaget ennå).<sup>21</sup> Innholdet er utarbeidet av ansatte i Arbeidsdirektoratet og/eller Aetats spesialenheter, samt at enkeltdokumenter er kjøpt av eksterne leverandører.<sup>22</sup> Der hvor Aetat selv ikke har utarbeidet eget materiell, er det mulighet til å søke om stipendmidler for å ta eksterne kurs (det gjelder alle kurs på nivå 4). Aetat har inngått en avtale med NKI, men det er også fullt mulig å ta kurs i regi av for eksempel Norsk psykologforening eller BI.

Opplæringen er knyttet til en omfattende 'Rekrutterings-, lønns- og karriereplan' i Aetat i form av kompetanseprofiler for de ulike stillingene. Dette betyr at for eksempel for stillingen som førstekonsulent/rådgiver innen arbeidsveiledning forutsettes det at den ansatte er på nivå 4 i Intervju og veiledning, nivå 3 i Saksutredning og prosjektarbeid, osv.

Aetats internopplæring (Atene) er nettbasert, dette for å kunne nå alle ansatte i hele Norge med opplæringen, og slik at de ansatte kan ta kursene når det oppstår et behov, og når det passer for dem. I Atene ligger det også oppgaver og tester. På kursene der det er lagt inn fagsamlinger, forutsettes det at de ansatte har lest seg opp på forventet fagstoff i forkant og bestått testene, før de kommer på samlingene.

---

<sup>20</sup> Kunnskapskravene er felles for hele Aetat, mens ferdighetskravene er delt inn i intern-tjenester som er felles, og eksterntjenester som primært er knyttet til de lokale enhetene.

<sup>21</sup> Nivå 1 og mye av nivå 2 vil dreie seg om lesekunnskaper, mens kurs på nivå 3 og også til dels nivå 2 vil inkludere samlinger.

<sup>22</sup> Aetat fylke og Aetat lokal har ansvar for å sende signaler til Arbeidsdirektoratet om behov for oppdatering eller utvikling av nye opplæringstiltak.

Som eksempel på hvordan internopplæringen er lagt opp, følger en kort innholdsliste over kunnskapsmål og ferdighetsmål på nivåene innenfor området Intervju og veiledning:



### *Nivå 1*

#### *Kunnskapsmål:*

Kjenne til grunnleggende prinsipper for intervjumetodikk/  
samtalemotodikk.

#### *Ferdighetsmål:*

Kunne gjennomføre et intervju for å avklare kundens behov i forhold til  
Aetat sine tjenester.

Kunne uttrykke en positiv serviceholdning i gjennomføring av et  
intervju.

Kunne ta imot henvendelser fra andre enheter i Aetat og avklare behov  
for bistand.

### *Nivå 2*

#### *Kunnskapsmål:*

Ha god kjennskap til intervju og veiledningsmetodikk.

Kjenne til særskilte forhold ved ulike kundegrupper som påvirker/  
begrenser deres valgmuligheter.

Kjenne til prinsipper for utarbeiding av handlingsplaner.

#### *Ferdighetsmål:*

Kunne intervju, veilede og avklare kunder i forhold til jobb, yrkes- og  
utdanningsmuligheter.

Kunne sette opp en handlingsplan på bakgrunn av en veilednings-  
samtale.

Kunne bruke prinsipper fra kommunikasjons- og veiledningsteori i eget  
arbeid og benytte disse bevisst i aktuelle situasjoner, for eksempel  
overfor egne kolleger.

### *Nivå 3*

#### *Kunnskapsmål:*

Ha inngående kunnskap om veiledning og god kjennskap om kommu-  
nikasjonsteori.

Ha kjennskap til gruppeprosesser og hvordan de kan brukes til  
avklaring og veiledning.

#### *Ferdighetsmål:*

Kunne gjennomføre gruppebaserte avklarings- og veiledningsprosesser.

Kunne bruke aktuelle avklarings- og veiledningsverktøy.

Kunne benytte veilednings- og kommunikasjonsteori til planlegging og gjennomføring av arbeidsoppgaver.

Kunne vise hvordan veilednings- og kommunikasjonsteori kan benyttes for å løse aktuelle problemstillinger, for eksempel i samtale med arbeidssøkere.

På nivå 4 gis det kun eksterne kurs.

### 3.4 Utdanningstilbud i Danmark og Sverige

I utgangspunktet hadde vi planlagt å studere relevante utdanningstilbud i Danmark og Sverige, både for å undersøke om det var noe å lære, og for å utforske mulighetene for å kombinere norske og utenlandske utdanningstilbud. Etter å ha tatt kontakt med relevante fagpersoner fikk vi imidlertid vite at ingen av de to nabolandene har egne utdanninger beregnet på ansatte i trygdesektoren.

Ved Den Sociale Sikringsstyrelse<sup>23</sup> kunne man opplyse at det i Danmark ikke finnes studier som retter seg spesielt mot behandling av saker på det sosiale område, og at de selv som regel ansetter personer med utdanning innenfor offentlig administrasjon. Organisasjonen baserer seg deretter på intern opplæring og etterutdanningskurser. I Sverige er trygdesystemet mer desentralisert enn i Norge. Vi fikk vite av Försäkringskassaförbundet<sup>24</sup> at det ikke finnes noen samlet utdanning som kvalifiserer til å arbeide innenfor 'socialförsäkringen', men at de enkelte forsikringskassene samarbeider med ulike universitet og høyskoler.

Vi har på denne bakgrunn valgt ikke å gå inn på rekruttering og kompetanse innenfor trygdeetatene i Danmark og Sverige.

---

<sup>23</sup> Styrelsen hører inn under det danske sosialdepartementet, og har blant annet administrasjonsansvar for departementets andre institusjoner og for forsøksordninger og utviklingsprosjekter som hører inn under sosialdepartementets område.

<sup>24</sup> Förbundet er både interesseorganisasjon, med ansvar for å ivareta forsikringskassenes selvstendige stilling og lokale forankring, og arbeidsgiverorganisasjon, med ansvar for personal- og lønsspørsmål. Organet skal dessuten bistå kassene i deres virksomhet, og arbeide for en utvikling av forsikringskassenes oppgaver som skaper trygghet for Sveriges borgere.

## 4 De siste årenes reformer i høyere utdanning og utdanning på mellomnivå

Systemet for høyere utdanning er i endring. Gjennomføringen av den såkalte kvalitetsreformen for høyere utdanning skaper nye rammebetingelser for utviklingen av studietilbud. Reformen berører mange sider ved utdannings-systemet; organisering, finansiering, forholdet mellom studenter og lærere og forholdet mellom utdanningssystemet og arbeidslivet. I dette kapitlet skal vi gå i gjennom sentrale utredninger og innstillinger om høyere utdanning, og konkrete beslutninger som har kommet ut av disse. Vi har valgt å redegjøre relativt detaljert for denne reformprosessen, både for å vise hvilke hensyn som har stått sentralt i debatten og for å få fram at systemet er i støpeskjeen. Det er fortsatt problemer som det ikke er vedtatt løsninger for. Alle brikker er ikke på plass og det må man ta hensyn til i vurderingen av innholdet i og utformingen av et nytt studietilbud. Lesere som bare er interessert i essensen i reformen og implikasjonene av den for en ny utdanning, vil finne dette i avsnittene 4.6 og 4.7.

### 4.1 Sentrale utredninger

I 1998 nedsatte regjeringen to offentlige utvalg for å utrede høyere utdanning. Mjøsutvalget ble oppnevnt 30. april 1998 og hadde som mandat å gi en samlet vurdering av norske universiteter og høyskoler i forhold til kvalitet og effektivitet, både på utdannings- og forskningsfeltet. Utvalget kom først med to mindre delutredninger, NOU 1999:17 *Realkompetanse i høgre utdanning* og NOU 1999:18 *Organisering av oppdragsvirksomhet*, og så hovedutredningen 8. mai 2000, NOU 2000:14 *Frihet med ansvar*. Aamodtutvalget ble oppnevnt 18. september 1998 og skulle utrede utdanningsstøtten som forvaltes gjennom Statens Lånekasse. Utvalget avla 15. desember 1999 innstillingen NOU 1999:33 *Nyttige lærepenge*. De to utvalgsutredningene ble fulgt opp med stortingsmeldingen *Gjør din plikt – Krev din rett* (St.meld. nr. 27 (2000–2001)), lagt fram av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 9. mars 2001, og deretter av innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomitéen (Innst.S.nr. 337 (2000–2001)), behandlet i stortinget 12. juni 2001. I september sendte Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet ut en lovproposisjon om høyere utdanning til høring med svarfrist 10.

desember, og 15. mars 2002 forelå tilrådingen fra departementet (Ot.prp. nr. 40 (2001–2002)). Departementet har også fulgt opp behandlingen i stortinget i framlegg til statsbudsjett for 2002 (St.prp. nr. 1 (2001–2002)).

I mars 1999 ble det oppnevnt et utvalg som skulle ta for seg utdanningstilbudet på mellomnivå, dvs som i tid kommer etter videregående opplæring men der artium ikke nødvendigvis er et krav, og som ikke er forankret i lovene om høyere utdanning. Bergutvalget avga sin innstilling NOU 2000:5 *Mellom barken og veden* 1. mars 2000. Denne er videre behandlet i stortingsmeldingen *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring* (St.meld. nr. 20 (2000–2001)) og i stortingsinnstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomitéen (Innst. S.nr. 177 (2000–2001)).

## 4.2 Bergutvalgets mandat og anbefalinger

Utvalget ble nedsatt for å utrede behovet for ulike typer opplæringstilbud som i dag verken kan defineres som videregående opplæring eller høyere utdanning. Utvalget skulle vurdere og eventuelt foreslå plassering og lovtilknytning for de tilbudene en ser behov for, innenfor et helhetlig opplæringssystem som består av grunnskole, videregående opplæring, høyskoler, universitet, voksenopplæring, etatsopplæring og etter- og videreutdanning.

Videre skulle utvalget

- definere noen felles kriterier for opplæring på mellomnivået, for eksempel omfang, struktur, kompetanse og organisering
- vurdere kriterier for å trekke en grense mellom det offentliges ansvar og bedriftenes ansvar for opplæring på mellomnivået
- utrede og foreslå retningslinjer for hvordan den enkelte virksomhet, bransjene, etatene og fagdepartementene kan stå for utvikling og godkjenning av moduler av varierende omfang som bygger på læreplaner i videregående opplæring

*Utvalget hadde følgende anbefalinger:*

Kortere yrkesrettede utdanninger som hittil har falt mellom videregående opplæring og høyere utdanning bør defineres som et eget selvstendig nivå kalt fagskoleutdanning, og organiseres med egen lov og med forskrifter for kvalitetssikring. Følgende kriterier bør gjelde for offentlig godkjenning av slike utdanninger:

- Utdanningen er enten yrkesrettet eller rettet mot andre samfunnsbehov.

- Det er dokumentert et behov for utdanningen.
- Inntakskravet er fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse.
- Sluttkompetansen tilsvarer minst ett års fulltidsopplæring, men ikke mer enn to års fulltidsopplæring.
- Utdanningen fører fram til et sluttdokument, vitnemål eller beskrivelse av opplæringen.
- Utdanningen kan moduloppbygges og er tilrettelagt for fleksibel opplæring.
- Utdanningen er vesentlig forskjellig fra utdanningen som gis i videregående opplæring, men kan være påbygning på slik opplæring.
- Utdanningen er bygd opp på en slik måte at den kan vurderes i forhold til høyere utdanning.
- Den som driver utdanningen, forplikter seg til å følge de ordninger for godkjenning, evaluering og kvalitetssikring som gjelder.

*Fagskoleutdanningene får følgende styringsstruktur:*

- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har systemansvaret og ansvaret for forvaltningen av utdanningsområdet.
- Det opprettes et nasjonalt råd som blir et strategisk rådgivende organ for departementet når det gjelder utdanningspolitiske og overordnede faglige spørsmål som berører utdanningsfeltet. Det nasjonale rådet oppnevnes av regjeringen etter forslag fra parter eller organisasjoner som har interesse i utdanningsområdet.
- Det opprettes fagråd som, etter nærmere bestemmelser, skal styre og kvalitetssikre utdanningene innenfor sine fagområder. Fagrådene oppnevnes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet etter forslag fra parter eller organisasjoner som har interesse i fagområdet.
- Den enkelte tilbyder har ansvar for sine tilbud.

*Staten tillegges det økonomiske ansvaret for fagskoleutdanningene.*

- Offentlige tilbydere får statlig finansiering per student, private tilbydere får støtte etter privatskoleloven per student.
- Studenter i offentlige tilbud skal ha gratis studieplass, studenter i private tilbud må betale en andel av kostnadene ved utdanningen.
- Studenter i fagskoleutdanningene får rettigheter i Lånekassen i inntil tre år.

- Når det gjelder etats- eller bedriftsintern opplæring og kortere markedsrettede kurs, foreslås det ikke endringer. Opplæringen som tilbys ved folkehøyskolene er heller ikke berørt.
- Det vil være private tilbud i markedet som blir liggende utenfor et mer formalisert mellomnivå. Disse vil ikke følges opp av utdanningsmyndighetene, men fortsatt være underlagt alminnelige lovbestemmelser og tilsynsordninger for markedsføring og forbrukerrettigheter.

### 4.3 Oppfølgingen av Bergutvalgets innstilling

Under høringsrunden var det noen av instansene som foreslo at utdanningene i stedet for å bli et eget mellomnivå burde passes inn i høyskolesystemet. I stortingsmeldingen gikk Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, dvs regjeringen Stoltenberg, inn for en slik løsning. Man ønsket ikke

å opprette et eget offentlig utdanningsnivå mellom videregående opplæring og høyere utdanning, men legge til rette for utvikling av nye tilbud innenfor høyere utdanning som kan møte behovet for yrkesbasert utdanning etter videregående opplæring (St.meld. nr. 20 (2000–2001)).

Departementet fryktet blindveier, omveier og parallelle løp i utdannings-systemet. Dette ble imidlertid avvist av kirke-, utdannings- og forskningskomitéen, som ikke så noe problematisk i at det finnes en rekke tilbud som faller utenom de vanlige utdanningskategoriene. Komiteens flertall, dvs representantene fra sentrumspartiene og de borgerlige partiene, gikk inn for Bergutvalgets forslag om å etablere en egen fagskoleutdanning, og ba regjeringen legge fram et slikt lovforslag.

Bergutvalgets utredning må sees i sammenheng med Mjøsutvalgets innstilling om realkompetanse (se senere avsnitt i kapitlet). Begge fokuserer på hvordan utdanningssystemet kan tilrettelegges slik at ingen som ønsker høyere utdanning skal forhindres i dette. Det bør være fleksible løsninger, som gjør det mulig både å bygge videre på praktisk erfaring/kompetanse og kortere utdanninger på mellomnivå. Men sentrum-høyre flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen var også opptatt av at fagutdanningene skal få hevet sin status, og bli ansett som et likeverdig alternativ til høyere utdanning.

Flere av høringsinstansene stilte seg negative til den omfattende styringsstrukturen som ble foreslått av Bergutvalget, og i stortingsinnstillingen ble regjeringen bedt om å komme med forslag til et system for kvalitetssikring sammen med lovforslaget.

Det foreligger foreløpig ikke noen lovproposisjon (per midten av april 2002).

#### 4.4 Aamodtutvalgets mandat og anbefalinger

Utvalgets mandat var å vurdere utdanningsfinansieringen i Statens Lånkasse for utdanning i lys av de utfordringene som støttesystemet er stilt overfor, og foreslå forbedringer eller eventuelt fremme forslag til ny modell. Behovet for forenklinger i støttesystemet skulle vektlegges, samtidig som de utdanningspolitiske målsettingene og hensynet til forutsigbarhet, likebehandling og et moderne regelverk for masseforvaltning også ble ivaretatt. Ved utformingen av regelverket skulle utvalget legge særlig vekt på hensynet til grupper med spesielle behov.

Utvalget skulle også

- utforme ordninger som motiverer studentene til effektiv studie gjennomføring
- foreslå mer fleksible betalingsvilkår tilpasset låntakernes behov og økonomiske evner, samtidig som tilbakebetalingsordningen ikke påfører Lånekassen unødige tap

Utvalget (samlet eller flertallet) hadde blant annet disse anbefalingene:

- Ordningen med to utbetalinger i utdanningsåret bør videreføres.
- Det bør utredes et system for flerårig søknadsbehandling.
- Forholdet mellom utdanningsstøtte til utdanning i utlandet og utdanning i Norge bør diskuteres, og i denne sammenheng bør det vurderes å utvikle bedre systemer for kvalitetssikring og sertifisering av utdanning i utlandet.
- Utviklingen av kostnadsnormen bør gjenspeile gjennomsnittlig inntektsutvikling i befolkningen.
- Avkorting av utdanningsstøtte mot inntekt bør skjer krone for krone, og på denne bakgrunn bør fribeløpet heves.
- Utdanningsstøtte bør tildeles uavhengig av den enkeltes formue.
- Utdanningsstipendiet halveres ved faglig forsinkelse, men det bør gjøres unntak dersom forsinkelsen skyldes funksjonshemming eller sykdom.
- Dagens ordning med ti måneder støtte hvert år, men med mulighet for støtte om sommeren ved utdanningsrelatert aktivitet, bør videreføres.

- For å få til en standardforbedring av utdanningsstøtten bør grunnbeløpet i kostnadsnormen økes med 500 kroner per måned, og stipendandelen trappes opp med 10 prosent (over en periode).
- Det bør innføres en ordning med gradert rentefritak under tilbakebetaling av utdanningslån.
- Ordningen med ettergivelse ved langvarig utdanning bør opphøre (etter en overgangsperiode).
- Ordningen med inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløp bør opphøre.
- Dagens ordning med rentefritak i utdanningsperioden bør videreføres.
- Det bør ikke opprettes særlige tilbakebetalingsordninger for funksjonshemmede studenter.
- Lånekassen bør gis en skjønnsmessig hjemmel i § 8 i utdanningsstøtteloven til i særlige tilfelle å ettergi lån som anses som ikke mulige å inndrive.

## 4.5 Mjøsutvalgets mandat og anbefalinger

Utvalgets mandat var å gi en samlet framstilling og vurdering av universiteter og høyskoler, både som utdannings- og forskningsinstitusjoner. Kvalitet og effektivitet skulle evalueres. Utviklingen skulle sees på bakgrunn av utdanningsreformer de siste ti årene, og i lys av kunnskap om høyere utdanningssystemer i andre land.

Videre skulle utvalget blant annet vurdere

- behovet for endrede studieformer som følge av nye krav fra studenter, samfunns- og næringsliv, og som følge av økt internasjonalisering
- tiltak som kan gi bedre samsvar mellom normert og faktisk studietid
- rekruttering og kapasitet, både i forhold til studieområder og i forhold til geografi
- tilpasningen mellom utdanningssystemet og arbeidslivet, og utdanningsinstitusjonenes evne til å møte kompetansebehovet i samfunns- og næringsliv
- behovet for endrede krav til fagsammensetning eller studietid knyttet til gradene, eller eventuelt en helt ny gradsstruktur
- muligheter for å ta i bruk ny teknologi
- rammene for oppdragsvirksomhet i regi av institusjonene selv og for samarbeid med randsoneinstitusjoner



Utvalget hadde følgende anbefalinger (oversikten viser først og fremst de forslagene som er relevante i forhold til spørsmålet om å opprette en trygde-utdanning):

*Universitetene og høyskolene skal i framtiden ha hovedansvaret for egen kvalitetsutvikling. Det bør etableres systemer som skaper større grad av gjensidig forpliktelse mellom student og institusjon i utdanningsløpet.*

- Faglige enheter for kvalitetsarbeid bør etableres ved den enkelte institusjon.
- Institusjonene bør selv få utforme sine studietilbud i forhold til organisering, arbeidsformer og innhold. I lys av dette bør ordningen med regulering av faginnhold gjennom nasjonale rammeplaner bli revurdert.
- Det bør innføres lærerporteføljer for å kunne dokumentere undervisningskompetanse og skape et grunnlag for kvalitetsforbedring. Disse vil være en del av vurderingsgrunnlaget ved ansettelse og opprykk.
- Studentene bør ha mer innflytelse i prosessen med valg og planlegging av pensum, undervisningsformer og seminarer.
- Det bør bli større vekt på fortløpende tilbakemeldinger i løpet av studiet, ikke ensidig bruk av sluttevaluering.
- Det bør etableres virkemidler tilpasset de fasene studenten går gjennom i sitt utdanningsløp. I denne sammenhengen er tiltak for førsteårsstudentene særdeles viktig.

*Dagens gradsstruktur bør avvikles til fordel for en ny struktur som i grunnprinsipp bør omfatte så mange utdanninger som mulig i Norge.*

- Den nye strukturen blir som følger; et lavere gradsnivå som gir bachelorgrad, et høyere gradsnivå som gir mastergrad, og forskerutdanninger som gir doktorgrad. Bachelorgraden normeres til tre eller tre og et halvt år, mastergraden til ett og et halvt eller to år. Her kan institusjonene selv velge, men normert studietid for høyere grad skal til sammen utgjøre fem år. Normert studietid for forskerutdanning som leder til doktorgrad, opprettholdes med dagens tre år (alternativt fire år inkludert 25 prosent pliktarbeid for lærerstedet).
- Nye grader og gradsbetegnelse bør hjemles i lov og kvalitetssikres i et uavhengig fagorgan for akkreditering og evaluering.
- Utdanninger med særskilte krav til yrkesutøvelse kan gis unntak for innpassing i den nye gradsstrukturen.

*Individenes ønsker og samfunnets behov bør være retningsgivende for fordelingen av kapasiteten.*

- Institusjonene bør gis stor grad av frihet til å bestemme sammensetningen av de ulike utdanningene, og til å omdisponere kapasiteten innenfor ulike utdanninger og fagområder i takt med endringer i etterspørselen.
- Det fastlegges en minstekapasitet ved visse typer utdanninger som er av særlig betydning.

*Institusjonene for høgre utdanning bør sikres en stor grad av selvstendighet gjennom organisering og tilknytningsform.*

- De statlige institusjonene for høyere utdanning bør organiseres som egne rettssubjekt i henhold til egen særlov.
- Et mindretall i utvalget foreslo følgende:  
De statlige institusjonene for høyere utdanning bør organiseres som forvaltningsorganer med særskilte og utvidete fullmakter.
- Høyere læresteder i Norge bør fortsatt gis betegnelsene universitet, vitenskapelig høgskole, statlig høgskole og privat høgskole. På visse vilkår kan institusjonene utvikle seg og søke seg til andre institusjonskategorier enn de tidligere har tilhørt.

*Økonomiansvaret i høyere utdanning skal både forenkles og utvides – statens styring får mer karakter av overordnet rammestyring, samtidig som det aktiviserer et større element av lokalt økonomiansvar (selvstendighet/selvregulering).*

- Institusjonenes grunnbevilgning skal i større grad knyttes opp til resultatene av institusjonenes virksomhet gjennom en stykkprisfinansiering av kandidater og vekttallsproduksjon.
- Det kan gis generelle basistilskudd for å ivareta spesielle behov, for eksempel hensynet til visse fagmiljøer eller regionalpolitiske prioriteringer, eller oppgaver som museer og bibliotek.
- Det gis en tredelt forskningsbevilgning, der én del fordeles ut fra resultats- og kvalitetskriterier, én del ut fra regional- og fagpolitiske prioriteringer, og én del knyttes til studenttallet.
- Utvalgets flertall foreslår videre at en del av den statlige bevilgningen knyttes direkte til den enkelte student etter modell fra Lånekassens ordning med gebyrstipend for studier i utlandet (en form for vouchers). Ressursene vil med andre ord følge studentene. Dette vil

skape større konkurranse om studentene og dermed gjøre institusjonene mer oppmerksomme på deres ønsker og behov (brukerstyring). Det vil også skape større bevissthet hos studentene om valg av studier. Systemet vil også måtte ha en begrensning i tid, hvilket vil tydeliggjøre for studenten at han/hun har en tilmålt, begrenset ressurs.

*Det opprettes et fagorgan med en uavhengig stilling vis-à-vis departementet og de høyere utdanningsinstitusjonene, som skal stå for evaluering og akkreditering av utdanninger og høyere utdanningsinstitusjoner.*

- Fagorganets organisering og beskrivelse av arbeidsoppgaver vil inngå i den nye loven for høyere utdanning. Det skal hete *Senteret for evaluering og akkreditering i høgre utdanning*.
- Senteret skal ledes av et styre der medlemmene oppnevnes av regjeringen. Styret ansetter daglig leder, som er ansvarlig for senterets sekretariat og den daglige driften.
- Det bør opprettes en egen klagenemnd for saker som er behandlet av senteret.
- Norgesnettrådets rolle bør vurderes. Oppgaver som i dag ivaretas av rådet, vil overføres til Senteret for evaluering og akkreditering.

*Institusjonene bør ha en oppsøkende holdning overfor de som har fullført grunnutdanning ved institusjonene (tilbud om faglig oppdatering, invitasjon til seminarer etc), for å bidra til en videreutvikling av den enkeltes kompetanse gjennom livsløpet.*

- De høyere utdanningsinstitusjoner bør ha anledning til selv å forvalte eierinteresser i aksjeselskap eller statsforetak for å kunne operere på lik linje med andre tilbydere av etter- og videreutdanning.
- For å få mer faste kontaktpunkter mellom arbeidsliv og utdanningsinstitusjonene bør det opprettes et eget forum som består av ledere i næringslivet, representanter fra organisasjoner i arbeidslivet og representanter fra de høyere utdanningsinstitusjonene.
- Partene i arbeidslivet og myndighetene må finne fram til økonomiske ordninger som gjør det mulig for den enkelte å ta etter- og videreutdanning.

*Høyere utdanning skal kunne tilbys flere, også de som mangler videregående opplæring. Opptak på grunnlag av realkompetanse foreslås gjort på følgende måte:*

- Relevant yrkespraksis og realkompetanse gjøres likeverdig med generell studiekompetanse ved opptak til høyere utdanning. Det er viktig at ordningen ikke blir et alternativ for unge til valg av videregående opplæring, det utvidete opptakskravet bør derfor gjelde søkere som er 25 år eller eldre i opptaksåret.
- Det skal kunne gis avkorting av studieløp på grunnlag av realkompetanse. Studieløpet i profesjonsutdanningene må primært avkortes i tid, dvs at avkorting ikke knyttes til bestemte nivåer i studieløpet.
- Den enkelte institusjon blir ansvarlig både for opptak og avkorting av studieløp. Dokumentasjon av erfaringsbakgrunn skal vurderes av det aktuelle fagmiljøet.
- Studenter som er tatt opp på annet grunnlag enn det ordinære har midlertidig studentstatus begrenset til den institusjonen som har foretatt vurderingen. Ved bestått eksamen tilsvarende 20 vekttall opphører den midlertidige studiekompetansen, og studenten oppnår generell studiekompetanse.

## 4.6 Oppfølgingen av Aamodt- og Mjøsutvalgets innstillinger

### *Utdanningsinstitusjonenes organisering*

Målet med de foreslåtte strukturelle endringene i høyere utdanning var ifølge regjeringen Stoltenberg «å øke evnen og viljen til omstilling, innføring av mer effektive læringsløp og til mer effektive kunnskapsoverføringer fra universiteter og høyskoler til arbeids- og samfunnsliv» (St.meld. nr. 27 (2000–2001)). For å lykkes mente regjeringen at de høyere utdanningsinstitusjonene må få større frihet og mer ansvar, både faglig, økonomisk, organisatorisk og personalmessig. I stortingsmeldingen ville Arbeiderparti-regjeringen likevel ikke gå så langt som flertallet i Mjøsutvalget, som ville organisere de statlige institusjonene for høyere utdanning som egne rettssubjekt i henhold til egen særlov. I stedet gikk man inn for å gjøre universitetene og høyskolene om til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, i tråd med forslaget fra Mjøsutvalgets mindretall. Flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, dvs alle partiene bortsett fra Høyre og Fremskrittspartiet, støttet opp om regjeringens anbefaling, men Kristelig Folkeparti og Venstre ønsket flere fullmakter på flere områder enn hva Arbeiderparti-regjeringen la opp til i sin melding. Disse to partiene sa seg dessuten villige til å åpne for forsøk med særlovsselskap. Høyres forslag i stortingsinnstillingen var å gi institusjonene mulighet til selv å velge organi-

sasjonsmodell. Som nytiltrådt utdannings- og forskningsminister signaliserte da også Kristin Clemet at hun er åpen for å gjøre utdanningsinstitusjonene til egne rettssubjekt med egen særlov, og i lovproposisjonen står det at Utdannings- og forskningsdepartementet har satt i gang en prosess som skal gjøre dette mulig.

### *Nytt gradssystem*

Både regjering og storting sluttet seg til Mjøsutvalgets forslag om en ny og felles gradsstruktur for universiteter og høyskoler. Denne vil innføres for alle studier fra og med høsten 2003, men det er også mulig å starte opp studier med det nye gradssystemet før dette tidspunktet.<sup>25</sup> Med innføringen av den nye gradsstrukturen vil de fleste av dagens utdanninger av lavere og høyere grad samt yrkesutdanningene bli erstattet av de nye gradene. Graden høyskolekandidat skal benyttes for toårige utdanninger, bachelorgraden for utdanninger som er treårige og mastergrad for utdanninger som er femårige. Dette innebærer for eksempel at grader som cand. mag. og yrkesutdanninger som sykepleier- og revisorutdanning vil bli erstattet av graden bachelor. Enkelte grader og utdanninger har stortinget bedt om ytterligere vurdering av før det avklares hvordan disse innpasses i den nye gradsstrukturen (dette gjelder profesjonsstudiene, embetsstudiene og lærerutdanningen). Den organiserte forskerutdanningen vil gå over tre år og få betegnelsen PhD.<sup>26</sup>

Stortinget går inn for å gi de statlige høyskolene frihet til selv å opprette og legge ned studietilbud som varer i inntil tre år. Universitetene skal ha ansvaret for selv å opprette og legge ned også mastergradsstudier og doktorgradsprogrammer, innenfor den økonomiske rammen de har til disposisjon. Flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, dvs sentrum-høyre partiene, fant formuleringene i stortingsmeldingen om bachelorgraden altfor detaljstyrende. I stortingsinnstillingen foreslo flertallet i stedet å gi

---

<sup>25</sup> De ulike endringene i utdanningssystemet skal finne sted i løpet av høsten 2002 og våren 2003, med sikte på full gjennomføring av utdanningsreformen fra og med høstsemesteret 2003 (Innst.S.nr. 337 (2000-2001)).

<sup>26</sup> Også andre endringer tilpasser det norske utdanningssystemet til internasjonale standarder. Mens et fullt studieår tidligere ga 20 vektall, vil det nå bli normert til 60 studiepoeng (§ 44a). Dette tilsvarer beregningen i ECTS (European Credit Transfer system), som gir 60 credits for et studieår. Karakterskalaen skal bestå av fem trinn fra A til E for bestått, og F for ikke bestått (§ 50), i tråd med ECTS karakterskala. Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet ga dessuten flertall i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen for at utdanningsinstitusjoner som ser det som formålstjenlig skal kunne ta i bruk en treterminordning. Frp ønsket å formalisere treterminordningen som et krav til bachelorutdanningen. Partiet så det utvidete studieåret som nødvendig for at ikke den treårige norske bacheloren skulle anses å ha dårligere kvalitet enn den fireårige amerikanske.

utdanningsinstitusjonene frihet til selv å forme innholdet i bachelorgraden.<sup>27</sup> Medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsket å sikre en viss fordypning også på lavere grads studium, og ville derfor ha krav om at bachelorgraden skal inneholde et fag som går ut over ett år i lengde.

Regjeringen Stoltenberg poengterte i stortingsmeldingen at det innenfor det nye gradssystemet må bli to ulike former for studieløp på masternivå. «En type studieløp vil ligne den tradisjonelle, teoretisk vinklede høyere graden tilsvarende universitetenes hovedfag, mens det andre studieløpet kan få et mer praktisk rettet preg» (St.meld. nr. 27 (2000–2001)). Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen sluttet seg til dette framlegget, men mente det trengs videre utredning av den faglige utformingen av en slik todeling.

### *Rammeplaner*

Regjeringen og flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen var enige om nødvendigheten av fremdeles å ha nasjonale rammeplaner innenfor utdanninger som fører fram til sertifisering eller autorisasjon, for å sikre nasjonale standarder på yrkesutøverne. Samtidig er det ønske om å gjøre rammeplanene mindre detaljerte og omfattende, og i større grad begrenset til å definere krav til kandidatens sluttkompetanse. Enkelte utdanninger tas det sikte på å fristille helt fra rammeplaner. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet understreket at arbeidet med rammeplaner bør overlates til det nye og uavhengige akkrediteringsorganet (se nedenfor).

### *Arbeidsdeling mellom universiteter og høyskoler*

En klar arbeidsdeling og konsentrasjon av fagmiljøene er en forutsetning for å nå høye kvalitetsmål, ifølge Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. De fire eksisterende bredde-universitetene skal være kunnskapsinstitusjoner på høyeste akademiske nivå, og stå i en særstilling når det gjelder å få midler til grunnforskning. De statlige høyskolene skal først og fremst være dyktige profesjonsutdannere. Videre bør de spille en hovedrolle i regional næringsutvikling, i samarbeid med andre forskningsmiljøer, det

---

<sup>27</sup> Inntil videre gjelder dette kun de statlige utdanningsinstitusjonene - private høyere utdanningsinstitusjoner er fortsatt avhengig av å få nye studier godkjent av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet etter privathøyskoleloven. Stortinget ba imidlertid regjeringen utforme et framlegg til felles lov for offentlige og private høyere utdanningsinstitusjoner (Innst.S.nr. 337 (2000-2001)). I lovproposisjonen av 15. mars (Ot.prp. nr. 40 (2001-2002)), skriver Bondevik-regjeringen at arbeidet med felles lov vil starte i løpet av 2002, men at de allerede våren 2002 vil fremme forslag om endringer i privathøyskoleloven som gjør det mulig også for de private høyskolene å være med på innføringen av kvalitetsreformen fra høsten 2002.

offentlige og næringslivet. Deres forskningsvirksomhet vil være nært knyttet til egen fagprofil, og til oppgaven som sentrale aktører i regional innovasjon. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen støttet en arbeidsdeling mellom høyskoler og universiteter, og la vekt på at det ikke er noe mål å gjøre institusjonene mest mulig lik hverandre. Institusjonene bør samtidig ha rom til å utvikle seg, inkludert å endre status fra høyskole til universitet, men det bør være strenge krav knyttet til en slik tilkjennelse. Flertallet viste til de kriterier, forutsetninger og prosedyrer for overganger som enstemmig ble trukket opp av Mjøsutvalget.

### *Utdanningsstøtten*

Det er bred politisk enighet om at studentene trenger tettere oppfølging i hele læringsløpet. Stortinget ønsker å se oppfølgingen av den enkelte student vesentlig styrket senest fra høsten 2003, blant annet med mer seminarundervisning og individuell veiledning på lavere grads nivå. Man er også opptatt av å få en enklere og mer resultatorientert studiefinansiering.<sup>28</sup>

I stortingsmeldingen foreslo departementet å øke den ordinære utdanningsstøtten med rundt 1000 kroner per måned, og at dette skjer ved å øke stipendiet. På denne måten stiger stipendandelen fra 30 til rundt 40 prosent. Departementet foreslo videre å utbetale hele støttebeløpet som lån i første omgang, og så konvertere den fastlagte støtteandelen til stipend når studiene er avlagt. Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet ga flertall for denne modellen i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. De andre partiene var alle enige i å øke det månedlige utbetalingsbeløpet, og i en slik form at stipendandelen steg fra 30 til 40 prosent, men uenige i å gjøre hele stipendandelen vekttallsavhengig. Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Venstre mente at kun den foreslåtte økningen i stipendandelen burde bli avhengig av avlagte vekttall, mens Sosialistisk Venstreparti ikke ønsket å gjøre noen del av stipendiet avhengig av studieprogresjon. Stortingsvalget ga ny vektfordeling mellom partiene, og det ser nå ut til å gå i retning av løsningen til sentrumspartiene og Høyre.

I forbindelse med behandlingen av Bergutvalgets utredning (se første del av kapitlet) kom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet med en tilråding om å gi utdanningsstøtte til maksimalt ett års utdanning etter

---

<sup>28</sup> Regjeringen varsler i budsjettproposisjonen for 2002 (St.prp.nr. 1 (2001-2002)) at den vil komme tilbake med forslag om flere forenklinger i lov- og forskriftsverket for utdanningsstøtte, som skal gjelde fra undervisningsåret 2002-03. Formålet med endringene er å gjøre sakshåndteringen lettere for de ansatte i Lånekassen, samt at det skal bli enklere for studentene å sette seg inn i sine rettigheter og plikter.

videregående opplæring som ikke er høyere utdanning, og der dette skulle gå av støtteperioden for høyere utdanning (St.meld. nr. 20 (2000–2001)). Alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet gikk imot dette forslaget i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen (Innst.S.nr. 177 (2000–2001)). Flertallet mente det ikke bør være avgjørende for hvor mange år en kan få støtte om den aktuelle utdanningen defineres som høyere utdanning eller ei. Dette synspunktet er fastholdt av flertallet i komiteen også under behandlingen av Aamodtutvalgets utredning.

### *Opprettelse av et fagorgan for akkreditering og evaluering*

I stortingsmeldingen nevnes ikke Mjøsutvalgets forslag om å opprette et uavhengig organ for akkreditering og evaluering av de høyere utdanningsinstitusjonene. I stedet foreslås det at Norgesnettrådet, som fra oppnevningen i april 1998 har hatt oppgaver knyttet til kvalitetssikring og godkjenning av utdanninger i Norge, får utvidet sitt mandat. Flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, dvs sentrum-høyre partiene, ba imidlertid regjeringen gjøre framlegg om opprettelse av et nytt fagorgan i tråd med Mjøsutvalgets anbefalinger. Dette er gjort i lovproposisjonen (Ot.prp.nr. 40 (2001–2002)). Organet skal ha en uavhengig stilling vis-à-vis både regjering og utdanningsinstitusjoner, og bli et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Organets oppgaver skal bli å akkreditere (dvs godkjenne) studier som ønskes etablert, og evaluere institusjoner og allerede eksisterende utdanninger (både fagområde og nivå). I siste instans kan studietilbud trekkes tilbake ut fra faglige vurderinger.<sup>29</sup> De generelle retningslinjene for faglig bredde og fordypning i de enkelte gradene og yrkesutdanningene skal utarbeides av organet. Videre skal organet presisere regler for godskriving og overførbarhet av utdanninger mellom institusjoner, foreta saksbehandling og godkjenning av utdanninger fra utlandet, og vurdere hvorvidt de faglige kravene som den relevante institusjonsbetegnelsen fører med seg er oppfylt når institusjoner ønsker å endre status. Organet skal ha myndighet både overfor offentlige institusjoner og private høyskoler.

### *Nytt finansieringssystem*

Et nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler ble presentert i stortingsmeldingen. Stortinget sluttet seg til hovedlinjene, og i statsbudsjettet

---

<sup>29</sup> Institusjonene pålegges å ha tilfredsstillende systemer for kvalitetssikring. Ansvaret for å sikre kvaliteten legges med andre ord på institusjonene selv. I stedet for å evaluere alle fag og studietilbud, skal organet i første rekke evaluere disse kvalitetssikringssystemene (dvs foreta 'metaevalueringer'). Bare der det foreligger grunn til å tro at det er mangler ved kvaliteten i et studietilbud, skal organet gå inn og evaluere det faglige innholdet.



for 2002 (St.prp. nr. 1 (2001–2002)) la Arbeiderpartiregjeringen fram finansieringssystemet i mer detalj. Systemet innebærer et skifte fra aktivitetsstyring til resultatstyring, der en større del av finansieringen av utdanningsinstitusjonene vil bli avhengig av oppnådde resultater. Bevilgningene til institusjonene vil bestå av tre hovedkomponenter; en basiskomponent, en undervisningskomponent og en forskningskomponent. For 2002 vil disse gjennomsnittlig utgjøre henholdsvis 60, 25 og 15 prosent av institusjonenes budsjetttramme. Basisbevilgningen skal ivareta hensynet til stabilitet og gjennomføringen av særskilte prioriteringer (særoppgaver, distriktshensyn, politiske prioriteringer). Resultatbaserte bevilgninger kommer inn både i forhold til undervisning og forskning, i undervisningen som resultatbasert finansiering (RBF) basert på faste satser for fullførte vekttall, uteksaminerte kandidatar og antall utvekslingsstudenter, og i forskningen som resultatbasert omfordeling (RBO) av midler. Forslaget til nytt finansieringssystem er fulgt opp i stortingets budsjettbehandling (B.innst.S. nr. 12 (2001–2002)).

### *Realkompetanse*

Loven om universiteter og høyskoler ble endret 19. oktober 2000, slik at ikke bare fullført og bestått norsk videregående opplæring gir opptaksgrunnlag for høyere utdanning, men også annen egnet utdanning eller kombinasjon av utdanning og yrkespraksis (Besl.O. nr. 2 (2000–2001)). Institusjonene skal vurdere om søkere på bakgrunn av sin realkompetanse har de nødvendige kvalifikasjonene for det aktuelle studiet. Dokumentasjon av realkompetanse skal også kunne gi grunnlag for fritak fra eksamen eller prøve, med andre ord avkorting av studieløp. Det utvidete opptakskravet skal først og fremst gjelde eldre søkere (25 år og oppover), men i lovproposisjonen fra Utdannings- og forskningsdepartementet om ytterligere endringer i loven på bakgrunn av utredningene fra Mjøs- og Aamodtutvalget, er det føyd til at departementet gjennom forskrift skal kunne gi institusjonene mulighet til å gjøre unntak fra bestemmelsen om generell studiekompetanse også for søkere under 25 år (§ 37, punkt 3).

### *Budsjettering*

Under behandlingen av stortingsmeldingen i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen stilte sentrum-høyre partiene seg tvilende til hvorvidt regjeringen Stoltenberg hadde foretatt en realistisk vurdering av hvilke ressurser som trengtes for å gjennomføre forslagene de hadde kommet med. Disse partiene mente kvalitetsreformen framsto som en sparereform og ikke en satsingsreform, og at manglende samsvar mellom vilje til reformer og

vilje til å prioritere ressurser ville føre til redusert kvalitet både på undervisning og forskning. Flertallet poengterte derfor at institusjonene måtte tilføres ekstra bevilgninger i 2002 og 2003 av en viss størrelse for at kvalitetsreformen skulle kunne gjennomføres senest fra og med høstsemesteret 2003.<sup>30</sup>

I den påfølgende budsjettproposisjonen foreslår Arbeiderpartiregjeringen å bevilge 170 millioner kroner til utdanningsinstitusjonene i 2002 for å gjøre dem i stand til å følge opp tiltakene i utdanningsreformen. I tillegg videreføres 120 millioner som ble satt av til *særskilte* omstillingstiltak i budsjettet for 2001, midler som vil sees i sammenheng med innføringen av kvalitetsreformen. Institusjonene får også en budsjettstyrking på 350 millioner kroner som skal gå til å trappe opp satsingen på forskning. Det ser ut til at de andre partiene på stortinget godtar dette som en stor nok sum, i og med det ikke blir foreslått ytterligere bevilgninger i budsjettinnstillingen (B.innst. S. nr. 12 (2001–2002)).

## 4.7 Implikasjoner av reformene for etablering av ny utdanning

Som denne gjennomgangen har vist er det vedtatt en rekke endringer i systemet for høyere utdanning som legger føringer på utviklingen av et nytt studietilbud. Vi skal i denne oppsummeringen både diskutere entydige implikasjoner av de beslutningene som er fattet fram til i dag og peke på problemer som det foreløpig ikke er løsninger på.

### *Nytt gradssystem*

Bachelorgrad, mastergrad og PhD. skal erstatte tidligere grader innenfor høyere utdanning. I seg selv er ikke dette en nødvendig forutsetning for etableringen av en ny utdanning. Det hadde vært fullt mulig å etablere for eksempel et nytt tre eller fire års studium som skulle kvalifisere for arbeid i trykdeetaten og eventuelt arbeidsmarkedsetaten innenfor det gamle systemet. En viktig effekt av det nye gradssystemet er imidlertid at det har skapt et klima for nyorientering innenfor utdanningsinstitusjonene, og kanskje da

---

<sup>30</sup> Regjering, storting og undervisningsinstitusjonene er alle enige om at bedre studiekvalitet med lengre studieår, mer seminarundervisning og mer individuell veiledning av studentene vil kreve økede ressurser per student. Men mens Arbeiderpartiet tror de foreslåtte tiltakene vil gi en samlet reduksjon i antall studenter som får ordinær undervisning som følge av bedre gjennomstrømning og kortere studietid, ser ikke de andre partiene dette som en nødvendig konsekvens. Heri ligger uenigheten om hvor store bevilgninger som trengs.

særlig i høyskolesystemet. Det øker mulighetene for at krefter utenfor høyskolesystemet får innflytelse på utviklingen av utdanninger. Det nye grads-systemet kan også bidra til at studenter oppfatter en slik utdanning som mer attraktiv enn om den var blitt etablert innenfor det gamle systemet. Utsiktene til å avlegge mastergrad vil knytte større prestisje til utdanningen enn om den hadde blitt etablert som et tre eller fireårig studium.

### *Forholdet mellom høyskole og universitet*

Det forutsettes å være en arbeidsdeling mellom universiteter og høyskoler. Universitetene skal være kunnskapsinstitusjoner på høyeste akademiske nivå, mens de statlige høyskolene først og fremst skal være dyktige profesjonsutdannere. Denne føringen i kombinasjon med fagtradisjonene på norske universiteter gjør det usikkert om universitetene vil respondere på utdanningsbehov innenfor trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten eller øvrige deler av sosialsektoren. (I andre land er det mer vanlig at denne type utdanninger blir tilbudt av universiteter.) Høyskolene framstår som de mest aktuelle tilbydere av en slik utdanning. I forarbeidene til kvalitetsreformen blir det framhevet at også forskningen på høyskolene skal være knyttet til det feltet de leverer utdanningstilbud på. Til dette er å bemerke at mye av sosialforskningen i Norge foregår utenfor høyskolesystemet, i instituttsektoren. Forholdet mellom instituttsektoren og høyskolene blir imidlertid i liten grad berørt i de offentlige utredningene. Dette er et viktig aspekt når man vurderer å opprette et nytt utdanningstilbud. I og med at det her ikke foreligger en etablert politikk og et fastlagt system, må problemet behandles som del av prosessen med å etablere et nytt utdanningstilbud.

### *Realkompetanse*

Relevant yrkespraksis skal inkluderes som kriterium for opptak til høyere utdanning. Det innebærer at personer som har yrkeserfaring innenfor trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten (eller andre sektorer som utdanningstilbudet gjøres relevant for) vil kunne bli tatt opp på et bachelorstudium uten generell studiekompetanse og/eller at yrkeserfaringen godskrives som del av en grad. Det innebærer at det kan være et marked for en mastergrad på dette området allerede, eller i løpet av de nærmeste årene.

### *Rammeplaner*

Selv om myndighetene går inn for å opprettholde rammeplaner for studier som krever autorisasjon, skal rammeplanene gjøres mindre detaljerte og omfattende. Rammeplaner bryter med den fleksibilitet og valgfrihet systemet

for øvrig skal innrettes mot. Bevegelsen bort fra omfattende og detaljerte rammeplaner for etablerte utdanninger tilsier at man i utgangspunktet bør vurdere kritisk nødvendigheten av å etablere rammeplaner for en ny utdanning.

### *Studentinnflytelse og oppfølging av studenter*

Den nye finansieringsordningen av høyere utdanning innebærer at et studium i enda sterkere grad enn tidligere blir økonomisk avhengig av å opprettholde et høyt studenttall. Hvis studentene svikter studiet, reduseres også ressursene fra det offentlige. Det tilsier at man vurderer kritisk mulighetene for å tiltrekke seg studenter før man utformer og etablerer et nytt studium.

### *Forholdet mellom etter- og videreutdanning og grunnutdanning*

Hittil har det vært et klart skille mellom høyskolenes etter- og videreutdanningstilbud og grunnutdanning. Etter- og videreutdanningstilbud har blitt utformet på oppdrag av arbeidsgivere i offentlig eller privat sektor, og har blitt finansiert av oppdragsgiverne. Grunnutdanningen har blitt finansiert med offentlige midler. Selv om stortingsmeldingen og stortingsinnstillingen ikke omhandler modulisering av utdanningsløpet,<sup>31</sup> er det mye som taler for at utdanningen framover i større grad bygges opp på basis av moduler som studentene får en viss valgfrihet i sammensetningen av. Moduleringen utfordrer skillet mellom grunnutdanning og etter- og videreutdanning. Det er ikke urimelig å anta at det vil bli etablert moduler som kan fungere både som tilbud til studenter i et grunnutdanningsløp og til studenter som tar etter- og videreutdanning. En fordel med en slik ordning er at et felles utdanningsstilbud kan fungere som en kulturell og faglig brobygger mellom de som utdanner seg innenfor en etat, og studenter som skal rekrutteres inn i den. Det er imidlertid uavklart hvordan man skal finansiere denne type etter- og videreutdanningstilbud. Dette må de utdanningspolitiske myndigheter ta stilling til etter hvert som reformen blir implementert. Skal arbeidsgiver betale for studietilbud til ansatte som tar etter-/videreutdanning på moduler hvor det også er studenter som er i et grunnutdanningsløp, eller skal utdanningen finansieres over skatteseddelen?

Målsettingen om livslang læring som ligger innbakt i reformen, forutsetter at utdanningssystemet forholder seg mer aktivt til arbeidsmarkedet.

---

<sup>31</sup> Et mindretall i Mjøsutvalget foreslo at det bør legges opp til en større grad av modulisering av utdanningsløpet innenfor de nye rammene som institusjonene får til etablering av studieprogram, men forslaget ble ikke direkte fulgt opp verken i stortingsmeldingen eller stortingsinnstillingen.

Institusjonene må ha en oppsøkende holdning overfor de som har fullført grunnutdanning for å bidra til en videreutvikling av den enkeltes kompetanse, noe som nødvendiggjør et mer institusjonalisert samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og representanter for arbeidslivet. Målsettingen om livslang læring aksentuerer også behovet for aktiv ledelse innenfor de aktuelle etatene. Ledere må i større grad enn tidligere involvere seg i de ansattes karriereplanlegging.

## 5 Utviklingen i kompetansebehov

I dette kapitlet skal vi oppholde oss ved kompetansebehov. Hovedvekten vil ligge på trygdeetaten, men vi berører også arbeidsmarkedsetaten. Kompetansebehov er knyttet til de oppgaver en offentlig etat skal løse. Nye oppgaver kan utløse behov for ny kompetanse og nye måter å løse problemer på. Hva bestemmer utviklingen av oppgaver innenfor trygde- og arbeidsmarkedsetaten? Vi tar utgangspunkt i tre faktorer: 1) politiske beslutninger og målsettinger, 2) administrative reformer, 3) generelle trekk ved samfunnsutviklingen. Oppgavene til offentlige etater blir gitt gjennom politisk fattede vedtak. Det er myndighetene som til enhver tid bestemmer hva som skal være et ansvar for en offentlig etat og hvilke mål virksomheten skal fremme. Samtidig legger selve organiseringen av apparatet føringer på hvilken kompetanse medarbeidere på ulike nivåer bør besitte, og har betydning for hvordan man effektivt kan nyttiggjøre seg den samlede kompetansen i organisasjonen. Punkt tre dekker trekk ved samfunnsutviklingen som ikke fanges opp av de to øvrige punktene.

### 5.1 Politiske beslutninger og målsettinger

#### *Tradisjonell regelforvaltning*

Krav til kompetanse vil variere med hvilke regler og overordnede målsettinger offentlige etater blir satt til å forvalte av politiske myndigheter. Trygdeetaten har tradisjonelt rekruttert medarbeidere med lav formell kompetanse. Dette har langt på vei vært et bevisst valg fra etatens side. Man har satset på å sette de ansatte i stand til å løse sine oppgaver gjennom etatsopplæring og etatssosialisering. Et sitat fra Bjørnson og Haavet (1994, s. 319) om ledelse av trygdekontor oppsummerer denne politikken:

En god leder på de mindre trygdekontorene er gjerne blitt beskrevet med termen 'supersaksbehandler', en som kan lover og forskrifter og som på dette grunnlaget og ved upersonlig saksbehandling behandler alle saker likt. Den viktigste ledelsesfunksjonen vil med dette utgangspunktet være å kontrollere at de underordnede har utført et faglig solid arbeid med saksbehandlingen.

Den kompetansen man på denne måten bygde opp har vært godt egnet til å løse rutineoppgaver innenfor etaten; oppgaver hvor det er enkelt å fastslå hva saken handler om og hvilke regler som kommer til anvendelse for å avgjøre tilståelse eller avslag. Eksempel på slike saker er refusjon fra lege, fysio-

terapeut og lignende, fødselspenger, alderspensjon og barnetrygd. Prinsipper for skjønnsmessig behandling er dårligere forankret i trygdeetaten. Dels er det saker hvor trygde- og arbeidsmarkedsetat står nokså fritt i valg av tiltak, for eksempel ved valg av attføringsopplegg. Oftere er det snakk om å forvalte en lovgivning der sentrale begreper er vide og skjønnsmessige. Eksempler fra folketrygdloven kan være avgjørelser om hvorvidt «to ugifte personer ...lever sammen» (§ 1-5), en person lider av «varig sykdom, skade eller lyte» (§ 12-6), den medisinske lidelse har «medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik art og grad at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen/ arbeidsevnen» (samme paragraf), en arbeidsløs er «reell arbeidssøker» (§ 4-5). I tillegg til å være skjønnsbaserte, forutsetter denne type saker ofte informasjon om klienter fra andre etater, som sosialkontor, arbeidsmarkedsetat, fylkeslege og likningskontor. Tradisjonen for og kompetansen til mekanisk regelanvendelse er ikke tilstrekkelig for å løse slike saker.

Da lov om hjelp til blinde og vanføre ble vedtatt i 1936 ble det innført fylkesnemnder som supplement til de lokale trygdekassene og Rikstrygdeverket på sentralt hold. Nemndas oppgave var først og fremst å påse at alle muligheter for å gjøre vanføre og blinde selvforsørget ved hjelp av medisinsk behandling, attføring og arbeidsformidling var prøvd ut før trygd ble tilstått (Bjørnson og Haavet 1994, s. 309). Fra 1961, da lovene om uføretrygd og attføring trådte i kraft, fattet nemndene beslutninger i attføringssaker, mens de i uføresaker var rådgivende organ for Rikstrygdeverket som fattet vedtak. Lov om enke og morstrygd fra 1964 innførte også en saksgang som brøt med den standardiserte og etatsinterne arbeidsmåten. Etter påtrykk fra Familie- og forbrukerdepartementet skulle alle søknader som impliserte vurdering av den enkeltes situasjon, legges fram for det kommunale sosialstyret. Ifølge Bjørnson og Haavet innførte man denne saksgangen fordi politikerne var i tvil om trygdekassene evnet å gi søkerne en individuell behovsvurdering.

### *Arbeidslinja*

Behovet for skjønn og intervensjon er forsterket med den såkalte arbeidslinja i velferdspolitikken (Jessen 2002). Denne ble introdusert i Attføringsmeldingen (St.meld. nr. 39 (1991–92)) og senere utdypet i Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 (1994–95)). Essensen i arbeidslinja er å redusere antallet passive stønadsmottakere. Den har ført til omlegginger av så vel helserelaterte som familierelaterte ytelser, og har fått konsekvenser for både trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten. På helsesiden har arbeidslinja ført til innstramminger i uførepensjonen, sterkere oppfølging av sykmeldte for å

begrense antallet langtidsledige, innføring av aktiv sykemelding og innstramming i retten til rehabiliteringspenger. På familiesiden har det funnet sted en rekke innstramminger i overføringene til enslige forsørgere, kombinert med tiltak som skal sette enslige forsørgere i stand til å bli økonomisk selvforsørget. Den øvre grensen for barns alder har blitt redusert fra ti til åtte år for å kvalifisere for overgangsstønad. Det har blitt innført en grense på tre år for hvor lenge man kan motta overgangsstønad. For enslige forsørgere med minste barn over tre år har det i tillegg blitt knyttet et aktivitetskrav til overgangsstønden; i form av utdanning, inntektsgivende arbeid eller aktiv jobbsøking. Trygdekontoret har gått over fra å være en anonym utbetaler av overgangsstønad til å bli en pådriver og veileder for å få enslige forsørgere over i arbeid (Skevik 2001).

### *Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv*

Til tross for arbeidslinja økte sykefraværet og antallet personer med uførepensjon kraftig på slutten av 90-tallet og prognoser tilsa fortsatt økning i begge formene for stønadsbruk. På denne bakgrunnen ble Sandmanutvalget nedsatt med mandat å utrede årsakene til økningen i sykefraværet og tiltak som kunne motvirke denne utviklingen. Utredningen (NOU 2000:27) ble fulgt opp med en intensjonsavtale inngått mellom Stoltenbergregjeringen og partene i arbeidslivet, om å samarbeide for å styrke arbeidslinja i arbeidslivet (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2001–2002)). Avtalen har virkning fra 3. oktober 2001, og skal i første omgang prøves ut for en periode på fire år. Vi går nokså detaljert inn på denne avtalen både fordi den illustrerer endringene i trygdeetatens oppgaver og fordi den sannsynligvis også angir retningen på utviklingen i forventningene til etaten.

Avtalen gir trygdeetaten et utvidet ansvar for å få sykmeldte tilbake i arbeid, gjennom oppfølging både på individ- og bedriftsnivå. Trygdeetaten skal gi informasjon og veiledning til bedriftene om sykefraværsarbeid, og være den offentlige instansen der virksomhetene kan henvende seg for å få råd og økonomisk støtte. Arbeidsgivere som inngår en egen samarbeidsavtale med trygdeetaten får tilgang til spesielle tiltak, blant annet anledning til selv å benytte aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning, samt en egen fast kontaktperson i trygdeetaten. Bedriftene forplikter seg på sin side til å arbeide systematisk for å få ned sykefraværet hos sine ansatte og forhindre utstøting og uførepensjonering, blant annet gjennom å etablere rutiner for oppfølging av sykmeldte og bedriftsintern attføring. Systemrettet bistand i form av generelle råd og veiledning, samt bistand og rådgivning til arbeidsgivere som ønsker hjelp i konkrete enkelttilfeller, er nye oppgaver for trygdeetaten.



På individnivå skal trygdeetaten gi løpende oppfølging av sykmeldte, støtte opp under tiltak som iverksettes i samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og sørge for koordinering med resten av etaten og eventuelt med andre offentlige instanser. Etaten skal også vurdere om det er behov for videre medisinsk utredning eller behandling, herunder kjøp av helsetjenester, en ordning som skal utvides betydelig både i forhold til nye diagnosegrupper og behandlingsformer.

Det vil bli klarere ansvarsforhold og arbeidsdeling mellom Aetat og trygdeetaten når det gjelder sykefraværarbeid og attføring. Så lenge det arbeides med tiltak som skal hjelpe den sykmeldte med å gjenoppta arbeidet i den opprinnelige bedriften, skal trygdeetaten ha et entydig ansvar. Aetat kontaktes først når bedriftsintern attføring er oppgitt og alternativer utenfor bedriften vurderes. Denne avklaringen bør skje senest etter seks måneder. I forbindelse med den nye arbeidsdelingen vil arbeidslivstjenesten overføres fra Aetat til trygdeetaten. Forslaget om en tidsbegrenset uførestønad, der tildelingen av uførepensjon skal tas opp til ny vurdering hvert fjerde år, vil derimot gi en arbeidsform der trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten i større grad virker sammen.

### *Konsekvenser for kompetansebehov*

#### *Regelanvendelse og juridisk metode:*

Regelforvaltning vil fortsatt stå sentralt i saksbehandlingen innenfor trygdeetaten. Noen ytelser er helt regelstyrte. Andre beslutninger blir truffet i et komplisert samspill mellom regler og skjønn. Kjennskap til regler vil være nødvendig kompetanse uansett hvilket saksfelt en saksbehandler skal arbeide innenfor. Den fortløpende kompetansebyggingen som skjer i det daglige arbeidet i trygdeetaten knytter seg særlig til kunnskap om trygdereglene basert på rundskriv fra Rikstrygdeverket. Trygdeetatens regelanvendelse er preget av at etaten skal få unna store saksmengder med minst mulig forsinkelser, og regelanvendelsen vil dermed få et standardisert preg med liten plass for avveining og fortolkning. For at trygdeetaten lokalt skal bli bedre i stand til å fortolke regler bør kompetanse i juridisk metode styrkes.

God regelforvaltning forutsetter også et visst innsyn i hvordan regler blir til, og til forvaltningslovgivningen. Saksbehandlere i trygdeetaten bør generelt kjenne hovedprinsippene i vårt konstitusjonelle system, forholdet mellom forvaltningsnivåene og forvaltningsloven. Dette er dels juridisk og dels statsvitenskapelig kompetanse. Denne kompetansen er viktig også for saksbehandling innenfor arbeidsmarkedsetaten. Det er også viktig at trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten (og for den saks skyld også sosialtjenesten)

er kjent med de virkemidlene hver av etatene rår over, og forbindelseslinjene mellom disse virkemidlene.

#### *Samarbeid med arbeidsmarkedet:*

De nye oppgavene forutsetter for trygdeetatens vedkommende et sterkere samspill med arbeidsmarkedet enn tidligere. For at trygdeetaten skal kunne bli en kompetent samhandler med aktører innenfor arbeidsmarkedet, må den ha et visst innsyn i hvilke prinsipper som gjelder innenfor denne sektoren. Det er viktig at de ansatte er kjent med arbeidsmiljøloven og (for offentlig sektor) tjenstemannsloven og for eksempel forskjellen mellom skjermede og konkurranseutsatte næringer. Dette er generell kunnskap. Samtidig er det viktig at ansatte har innsikt i særegenheter ved det lokale arbeidsmarkedet.

#### *Skjønnsutøvelse:*

Trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten kan tradisjonelt sies å ha vært preget av noe ulike kunnskaps- og beslutningstradisjoner. Trygdeetaten har fokusert på å treffe rettsriktige beslutninger, mens arbeidsmarkedsetaten har vært orientert mot virkemidler som kan sette folk i stand til å forsørge seg selv gjennom lønnsarbeid. I pakt med dette kan det skilles mellom å handle på grunnlag av regler, og å velge middel for å realisere mål (Eckhoff og Dahl Jacobsen 1960). Det er uttrykk for ulike måter å resonnerer på, og stiller krav om ulik kompetanse. Skjønn knyttet til regelanvendelse blir i litteraturen omtalt som administrativt skjønn, mens det å velge middel for å nå et mål omtales som profesjonelt skjønn (Terum og Nergård 2001).

Arbeidslinja og intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv, medfører at også trygdeetaten i økende grad skal beskjeftige seg med å gjøre folk selvforsørgete. Kompetanse til å vurdere hva som må til for å nå dette målet krever en substansiell kunnskapsbase, som i møtet med det enkelte tilfellet skal sette saksbehandleren i stand til å bestemme hvilke alternativ som mest sannsynlig vil føre fram. Saksbehandleren vil ha et selvstendig handlingsrom og en autonomi til å vurdere hva som bør gjøres og hvor mye ressurser som er nødvendig. Dette krever skolering, som blant annet skal sikre en felles forståelse av hvilke hensyn som skal gjøres gyldige, og hvilke prosedyrer skjønnsutøvelsen skal fungere innenfor.

God skolering og spesialkunnskap hos de ansatte vil også kunne sørge for at det ikke oppstår et tillitsproblem for brukerne når vedtakene ikke lenger treffes ved å anvende en regel, men bygger på de ansattes egne vurderinger. Grunnlaget for å bygge opp en alternativ kilde for tillit ligger nettopp i utdanning.

Som vi skal komme tilbake til i kapittel, 6 krever økt bruk av mål- middel-avveininger oppbygging av en kunnskap som er relevant for saks- behandlere i trygdeetaten. Per i dag foreligger det ikke kunnskaps- og forsk- ningstradisjoner som i tilstrekkelig grad kan forsyne feltet med nødvendig kompetanse.

#### *Veiledning:*

De nye oppgavene som trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten er pålagt, blant annet gjennom intensjonsavtalen, stiller store krav til veilednings- kompetanse. Saksbehandlerne forutsettes å sette seg inn i brukers livs- situasjon og i samarbeid med brukeren arbeide fram løsninger tilpasset denne. I tillegg til at saksbehandleren må kjenne til repertoaret av virke- midler, fordrer en slik samhandling pedagogisk innsikt og kompetanse. Vi vil imidlertid framheve betydningen av at denne pedagogiske kompetansen er innrettet mot de spesifikke oppgaver man her skal løse. En generell innføring i pedagogiske prinsipper og samhandling er ikke nødvendigvis tilstrekkelig. Det må bygges opp en veiledningskultur som er gjenkjennelig på tvers av etatene og innenfor ulike nivåer i hver etat; en veiledningskultur som er internalisert blant de ansatte. Også på dette punktet kommer vi tilbake med en mer grundig diskusjon av hvilken type kunnskap som er nødvendig i neste kapittel.

## **5.2 Administrative reformer**

Kompetansebehov henger nært sammen med hvordan arbeidet organiseres i og mellom etater. Innenfor trygdeetaten har utviklingen i senere år har vært kjennetegnet av økt arbeidsdeling, spesialisering og regionalisering (Jessen 2002).

Den viktigste organisatoriske reformen i trygdeetaten i nyere tid var opprettelsen av fylkestrygdekontorene som nytt ledd mellom trygdekon- torene og Rikstrygdeverket. Fylkestrygdekontorene erstattet de tidligere fylkesnemndene. De ble tillagt ansvar for saksbehandling innenfor utføring, utførhet og yrkesskade på områder som allerede krevde avgjørelse utenfor det lokale trygdekontor. I tillegg skal fylkestrygdekontorene følge opp de lokale trygdekontorene, sikre lik saksbehandling mellom regioner og mellom lokale trygdekontor, og rapportere til Rikstrygdeverket.

I senere år har det i flere fylker blitt igangsatt forsøk med regionalt samarbeid, såkalt regionalisering. Regionaliseringen innebærer at ett av kontorene innenfor en region overtar og saksbehandler en eller flere typer saker for samtlige kontor innenfor region. Det er først og fremst saksområder

som innebærer utøvelse av skjønn, for eksempel uføresaker (Jessen 2002). En viktig målsetting er å heve kvaliteten på saksbehandlingen, ved at kompetansen i denne type saker samles og styrkes på ett sted. Regionaliseringen innebærer med andre ord at man får en type kontor som saksbehandler enklere, mer rutinepregede trygdesaker og en annen type kontor som tar seg av vanskelige og skjønnspregede saker. De skjønnspregede sakene blir formidlet fra brukernes lokale trygdekontor.

Parallelt med innføring av regionalt samarbeid ble det på 1990-tallet startet forsøk med servicekontor. Ulike modeller ble prøvet ut ved syv forsøkssteder i perioden 1992–97, og disse er i de fleste tilfellene gjort permanente. Den politiske målsettingen har vært at servicekontorene skal erstatte mest mulig av det offentlige tjenestetilbudet som finnes i førstelinjen hos statlige og kommunale etater i mindre kommuner. Ifølge Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000) skal servicekontorene bare utføre enklere oppgaver i form av opplysningstjeneste, forberedende saksbehandling og saksbehandling av enkle rutinesaker.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2002 gikk et enstemmig storting inn for å få utredet en felles etat for arbeidsmarkeds-etaten, trygdeetaten og sosialtjenesten. Sosialministeren hevder i en pressemelding av 5. desember 2001 at det av hensyn til brukerne av disse tjenestene er et stort behov for forenklinger.

Mange opplever det offentlige hjelpeapparatet som en labyrint hvor det er vanskelig å finne fram og få hjelp. For meg er det et mål at den som har behov for bistand fra disse etatene skal ha én skranke å henvende seg ved, og ett ansikt å forholde seg til (SHD's hjemmeside).

Sosialdepartementet skal høsten 2002 legge fram en stortingsmelding som diskuterer sammenslåing av de tre etatene. En slik reform vil være en videreutvikling av prinsippene bak forsøkene med servicetorg. Det er fortsatt uvisst hvordan en eventuelt sammenslått etat blir organisert. Ett alternativ er at førstelinjetjenesten blir et rent informasjonskontor, som sender brukerne videre i systemet. Et annet alternativ er at førstelinjetjenesten foretar enkel saksbehandling på de områdene disse tre etatene i dag dekker hver for seg, og at vanskeligere og mer skjønnspregede saker blir lagt til sentrale enheter innenfor et geografisk område, for eksempel et fylke.

Samordning av trygdeetaten, arbeidsmarkeds-etaten og sosialtjenesten står også sentralt i arbeidet med modernisering av offentlig sektor, som ledes av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I sin redegjørelse for Stortinget (holdt 24. januar 2002) framhevet statsråd Victor Norman at ett av de overordnede målene for moderniseringsarbeidet er å skape «et tjenestetilbud

tilpasset den enkeltes behov». En tilpasning av tjenestebehovet til den enkelte tilsier økt grad av skjønn. Man skreddersyr tilbud etter vurdering av behovene til hver enkelt. Det innebærer også at brukernes ønsker skal tillegges økt vekt. Arbeidsformene må legges om i retning av større brukermedvirkning.

### *Konsekvenser for kompetansebehov*

Det er liten grunn til å tro at utviklingen mot sterkere spesialisering stopper opp eller reverseres. Spesialisering står sentralt også i generelle forvaltningspolitiske reformer i Norge i senere år (Jessen 2002). Spesialisering kan innebære at man samler personer med én type kompetanse på ett kontor, som betjener et større geografisk område. Med en slik form for sentralisering vil spisskompetanse kunne nyttiggjøres mer effektivt, og det blir større sannsynlighet for at brukere som representerer faglig vanskelige saker behandles likt. Denne organisasjonsmodellen kan også gjøre det lettere å tiltrekke seg personer med høy kompetanse fra tradisjonelle universitetsstudier som for eksempel jus og samfunnsfag, fordi arbeidsmiljøet blir mer spennende og utfordrende når flere arbeidskollegaer har samme høyere utdanningsbakgrunn. Det er viktig å ta dette i betraktning når man vurderer nye utdanningstilbud overfor sektoren.

Forventningen om tettere samarbeid mellom etatene, og eventuelt sammenslåing, innebærer på sett og vis det motsatte av spesialisering. En etat skal dekke og/eller være fortrolig med virkemidler som tidligere har ligget til uavhengige etater. I den videre utvikling av så vel organisasjonsmodeller som utdanningstilbud, er det viktig å vurdere kritisk forholdet mellom krav til breddekunnskap og krav til mer spesialisert kunnskap. Utdanningen bør utformes i nær tilknytning til hvilke *rolleforventninger* man vil stille til ulike deler av etaten. De som tar en grunnutdanning og/eller etter- og videreutdanning bør vite hvilke oppgaver og roller man kvalifiserer seg for. Et sentralt spørsmål er hvilken funksjon førstelinjetjenesten skal ha; hvilke saksbehandlingsoppgaver som skal ligge til førstelinjetjenesten og hvilke som skal ligge til spesialiserte enheter.

En ny utdanning bør sikte mot å gi en bred og relativt elementær grunninnføring i feltet i begynnelsen av studiet og tilby mer spesialisert kompetanse ved slutten. Alle bør gis en innføring i regelverk og virkemidler knyttet til trygdeetat, arbeidsmarkedsetat og sosialtjenestene. Grunninnføringen bør også gi kompetanse i å møte og forholde seg profesjonelt til brukere. Videre bør den gi kjennskap til relevante databaser/portaler og kompetanse i veiledning av brukere med liten IT-kompetanse.

Spesialiseringen kan skje som en påbygging til et fullt bachelorstudium og/eller videreutvikles med et masterstudium. Som påpekt over er det viktig å harmonisere utviklingen av utdanningstilbud med utviklingen i rolleforventninger til ansatte i ulike deler av organisasjonen. En type kompetansebehov vil være felles for mange oppgaver og roller, slik som veiledningskompetanse og noe av den kompetanse som er viktig for skjønnsforvaltning. Samtidig vil ulike oppgaver fordre ulik type sakskunnskap; for eksempel knyttet til forskjellen mellom helserelaterte og familierelaterte ytelser i folketrygden.

Den politiske målsettingen om å skape et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov understreker behovet for kompetanse i skjønnsforvaltning og brukerveiledning. Disse kompetansebehovene har vi allerede omtalt grundig i avsnitt 5.1.

### **5.3 Samfunnsutviklingens betydning for endrede kompetansebehov**

#### *Endringer i klientmassen*

Utdanningsnivået har økt betydelig i det norske samfunnet. Det innebærer at brukerne av offentlig service jevnt over har høyere utdanning nå enn tidligere. Med utdanning følger også økt forbrukerkompetanse. Dagens brukere har større forutsetninger for å forstå regelverk og å artikulere sine rettigheter. Den økte vektleggingen innenfor offentlig sektor av brukermedvirkning har også skapt forventninger til brukerne om å bli behandlet på egne premisser. Brukerne har med andre ord blitt mer krevende og kompetente, noe som presser fram behovet for høyere kompetanse også innenfor etaten.

Både trygdeetatens og arbeidsmarkedsetatens klientmasse har samtidig blitt mer heterogen enn tidligere. Ikke alle brukerne har høy forbrukerkompetanse og forskjellene mellom brukerne er formodentlig større i dag enn før. Et større innslag av flyktninger og innvandrere fra den tredje verden i det norske samfunnet representerer for eksempel en stor utfordring. Dette er grupper som står svakt rettighetsmessig, og mange mangler også kunnskaper både om det norske språk og om den norske lovgivningen.

#### *Internasjonalisering*

Internasjonaliseringen har også betydning for forvaltningen av trygde-systemet og for arbeidsmarkedsetatens oppgaver. EØS-reglene innebærer at arbeidskraften skal flytte på tvers av land. Det forutsetter harmonisering av ulike lands trygderegler og forvaltningspraksis. Trygdeetaten får nye oppgaver knyttet til nordmenn som bosetter seg og/eller tar arbeid i andre land,

og både trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten berøres av at personer fra andre land søker seg arbeid i Norge.

### *Teknologisering*

Den nye informasjonsteknologien har endret betingelsene for offentlig saksbehandling. Tverretatlig samhandling foregår i større grad elektronisk. En stor del av befolkningen blir etter hvert fortrolige med å finne fram til informasjon ved hjelp av internett og å kommunisere ved hjelp av elektronisk post. Også andre deler av saksbehandlingen lar seg utføre ved hjelp av datateknologi.

### *Økt vekt på ledelse*

I arbeidslivet generelt og offentlig sektor spesielt, stilles det større krav til ledelse. Det kan være mange grunner til dette; sterkere konkurranse, knapphet på arbeidskraft og et sterkere effektivitetspress for å nevne noen. Ledelse blir i større grad betraktet som et fag og en nødvendig kvalifikasjon i stillinger hvor man tidligere etterspurte ren faglig kompetanse. For eksempel har den sittende statsråd for skolesaker, Kristin Clemet, tatt til orde for at det bør etableres en egen rektorskole.

### *Konsekvenser for kompetansebehov*

Framtidige saksbehandlere må settes i stand til å håndtere en mer heterogen brukergruppe enn tidligere. Forbrukerkompetansen til etaten(e)s brukere har økt som følge av et høyere utdanningsnivå. På den annen side forutsetter et flerkulturelt samfunn at de ansatte har innsikt i og lærer å forholde seg til verdier, normer og omgangsformer i andre kulturer. Dette innebærer også å opparbeide seg et høyt bevissthetsnivå om egne normer og verdier, og betydningen av disse for egen praksis overfor og forventninger til brukere fra andre kulturer.

Internasjonaliseringen forutsetter kunnskap om internasjonale trygdebestemmelser og rettigheter.

Når det gjelder kompetansebehov i kjølvannet av teknologiseringen, bør etaten ha personer som behersker informasjonsteknologien på høyt nivå. Samtidig bør alle som skal være saksbehandlere i etaten ha grunnleggende kunnskaper i bruk av den moderne teknologien. De ansatte må også kunne veilede/gi bistand til brukere som ikke er fortrolige med internett.

Profesjonaliseringen av ledelse fører til behov for utdanningstilbud rettet mot skolering av ledere og kommende ledere innenfor trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten.

## 6 Viktige hensyn i etableringen av en utdanning rettet mot trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten

I dette kapitlet skal vi diskutere utformingen av en utdanning rettet mot å bygge opp kompetanse innenfor trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten. I forrige kapittel tok vi for oss kompetansebehov ut fra de oppgaver etatene skal løse. Vi skilte mellom oppgaver bestemt av politiske beslutninger, administrative reformer og samfunnsutviklingen. Innretningen på et utdanningstilbud må ses i sammenheng med hvordan etaten(e) organiseres for å løse sine oppgaver. En sterkt spesialisert organisasjon fordrer ansatte med en annen utdanningsbakgrunn enn en organisasjon hvor alle fungerer som generalister. I den videre utvikling av så vel organisasjonsmodeller som utdanningstilbud, er det viktig å vurdere kritisk forholdet mellom krav til breddekunnskap og krav til mer spesialisert kunnskap. Vi skal i del en diskutere nivåer i en utdanning rettet mot arbeid i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten.

Kompetansebehovene i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten krever ulike former for kunnskap. På flere områder foreligger det etablert og solid kunnskap. Oppgaven i utformingen av en utdanning blir i dette tilfelle å formidle resultater fra forskning og fra systematiserte erfaringer. På andre områder har utvikling av kunnskaper og konkrete verktøy kommet kortere. Det kan skyldes at det fortsatt er forsket lite på et felt, og/eller at oppgaveløsningen hittil i liten grad har vært kunnskapsbasert. Å bygge opp et studium på slike områder krever at man samtidig bygger opp forsknings- og kompetansemiljøer. Utfordringene er med andre ord større enn på områder hvor det foreligger et stort kunnskapstilfang. I andre del av kapitlet skal vi identifisere kompetansebehov som det foreligger kunnskap for og kompetansebehov som krever utvikling av ny kunnskap.

I del tre diskuterer vi strategiske hensyn i etableringen av et nytt studium.



## 6.1 Nivåer i en ny utdanning rettet mot arbeid i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten

Et spørsmål man må ta stilling til er hvilket akademisk nivå et nytt studium skal legges på, det vil si om det skal sikte mot bachelorgrad (normalt tre år), mastergrad (normalt to år som påbygning til bachelor) eller etableres som et kortere studium. Dette spørsmålet henger nøye sammen med hvordan man velger å organisere trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten, og hvilke rolleforventninger som stilles til ansatte på ulike nivå i organisasjonen(e). Vi beskrev utviklingen av trygdeetaten (og til en viss grad arbeidsmarkedsetaten) som preget av to parallelle prosesser: 1) spesialisering av oppgaver og 2) tverretatlig samarbeid, med muligheter for sammenslåing. Et nytt studium må følgelig balansere mellom å tilby breddekunnskap og mer spesialisert kunnskap. I kapittel 4 pekte vi på at mye tyder på at vi går mot et mer modulisert utdanningsløp. Den enkelte student kan sette sammen en bachelor- og mastergrad ved hjelp av moduler. Det tilsier etter vår mening at man etablerer obligatoriske innføringsmoduler som innrettes mot å gi breddekunnskap og mer spesialiserte og avanserte moduler senere i studiet.

### *Innføringsmoduler*

Disse modulene kan gjøres obligatoriske for å ta mer avanserte moduler, og de vil være de samme uavhengig av om studentene skal inn i trygdeetaten eller arbeidsmarkedsetaten (gitt at disse består som to etater). Dette sikrer en felles grunnsosialisering av studenter som skal arbeide i de to etatene, noe som vil øke evnen og viljen til tverretatlig samarbeid. Innføringsmodulene bør gi et helhetsbilde av etatenes virkemidler og de konstitusjonelle, forvaltningspolitiske og administrative rammene disse inngår i (jamfør vår diskusjon i kapittel 5 om regelforvaltning). De bør gi en innføring i hovedtrekk ved arbeidsmarkedet og arbeidsmiljøloven, og av lovgivningen som regulerer etatenes og også sosialtjenestens virkemidler. De bør også inneholde innføring i hvordan man profesjonelt forholder seg til brukere og til aktører i andre institusjoner som det er nærliggende å samhandle med. De bør gi studentene innføring i selv å benytte informasjonsteknologi og i å kunne veilede brukere, og i mer generelle trekk ved samfunnsutviklingen som for eksempel internasjonalisering og utvikling og implikasjoner av det flerkulturelle samfunn. Innføringsmodulene kan anslagsvis fylle to år. Det tilsvarer lengden på et høyskolekandidatstudium. I tråd med kvalitetsreformens vekt på en sterkere kobling og utveksling mellom arbeidsliv og utdanningssystemet bør innføringsmodulene kvalifisere for enklere oppgaver innenfor etaten(e). Studentene kan følgelig velge om de vil avbryte studiet

for kortere eller lengre tid for å ta arbeid i etaten(e), eller om de vil gå videre med nye og mer spesialiserte moduler for å avslutte et fullt bachelorstudium.

### *Spesialiserte moduler for fullt bachelorstudium*

Påbygningsmodulene fram mot en bachelorgrad bør rettes inn mot spesialisering. Noen spesialiseringsmoduler bør knyttes til bestemte felt innenfor arbeidsmarkeds- og trygdeområdet, og derigjennom sluse studentene til ulike deler av etaten(e). Et skille innenfor trygdeetaten går mellom helserelaterte og familierelaterte ytelser. Enslige forsørgere på overgangsstønad står i en annen situasjon enn søkere om uføretrygd eller langtids sykmeldte. Disse brukergruppene er underordnet ulike bestemmelser i folketrygdloven, og kunnskap og forskningsresultater om en gruppe kan ikke uten videre overføres til en annen gruppe.

Samtidig vil det være kunnskap som er nødvendig nesten uavhengig av hvilket saksfelt man skal inn i. Det gjelder kunnskap om forvaltning av skjønn og veilederkompetanse. Både skjønnsforvaltning og veiledning vil stå sentralt i arbeidet med tildeling av en rekke av trygdeetatens og arbeidsmarkedsetatens ytelser og tjenester framover.

Det er også viktig at saksbehandlere i etaten(e) settes i stand til å gjøre bruk av forskning i sitt arbeide. Det krever en viss opplæring i samfunnsvitenskapelig metode og vitenskapsteori. For å motvirke en mekanisk bruk og fortolkning av de regler saksbehandlerne er satt til å forvalte, bør studentene også gis en innføring i juridisk metode.

### *Masterstudium*

Et masterstudium forutsettes normalt å være på to år etter bachelor. Et masterstudium skal tilsvare det som i dag har vært et hovedfag. Masterstudiet skal tilby ytterligere fordypning og være mer akademisk orientert enn bachelorstudiet, og det forutsettes at studentene skriver et selvstendig arbeide – en masteravhandling. Det er viktig at studentene i et masterløp eksponeres for spisskompetansen på relevante fagområder, både når det gjelder litteratur og lærerkrefter. For øvrig kan et masterstudium utvikles i en rekke ulike retninger og disipliner, i tråd med de retningene vi pekte på under spesialisering på bachelornivå.

To hensyn vil vi betone. Det ene er at man åpner opp for mulighetene for å avlegge hele eller deler av et masterstudium i utlandet. Flere universitet i Europa (for eksempel University of Leuven og University of York) tilbyr masterstudium innenfor 'social security' eller 'social policy'. Utsiktene til å ta deler av utdanningen i utlandet vil gjøre et nytt studium attraktivt for unge mennesker. Det vil samtidig dekke behovet for kunnskaper om internasjonal lovgivning og praksis på de aktuelle områdene.

Det andre hensynet er at man dekker opp behovet for kompetanse innenfor ledelse. Det blir, som vi pekte på i forrige kapittel, stilt større krav til ledelse for en rekke sektorer i samfunnet generelt og innenfor det offentlige spesielt. Kvalitetsreformens vekt på livslang læring fordrer ledere som er interesserte i og kompetente til å delta i sine medarbeideres karriereplanlegging. Økt vekt på veiledning og samhandling med brukerne fordrer også ledere som kan inspirere sine ansatte og skape et klima som fungerer positivt for brukerne. Dette til forskjell fra tidligere tiders ledere som av Bjørnson og Haavet (1994) ble beskrevet som 'supersaksbehandlere'; ledere hvis fremste oppgave gikk ut på å kontrollere at underordnede anvendte og fortolket regler og forskrifter på en riktig måte.

## **6.2 Kompetansebehov der det foreligger kunnskap og kompetansebehov som krever kunnskapsutvikling**

### *Kompetansebehov der det foreligger kunnskap*

For en rekke av de kompetansebehovene vi pekte på i kapittel 5 foreligger det både kunnskap og etablerte forskningstradisjoner. Ett av behovene vi identifiserte var innsyn i lovverk og juridisk metode. Her vil fagene være norsk jus, internasjonale avtaler og til en viss grad statsvitenskapelig og sosiologisk forvaltnings-, organisasjons- og konstitusjonskunnskap/forskning. I tillegg er det behov for kunnskap om hvordan tiltak og virkemidler fungerer, hva som påvirker utviklingen av dem og det apparatet som forvalter ytelsene. Dette er spørsmål som står sentralt i den etablerte trygde- og sosialpolitiske forskningen, både innenfor økonomi, sosiologi og statsvitenskap.

Andre kompetansebehov er knyttet til kjennetegn ved brukerne. Brukernes behov og forutsetninger varierer med en rekke sosiale og individuelle kjennetegn. Medisinsk sosiologi, epidemiologi, og forskning på det flerkulturelle samfunn vil her være blant relevante kilder til kunnskap. I tillegg bør studentene tilegne seg juridisk og samfunnsvitenskapelig metode.

Utfordringen når det gjelder de kompetansebehov det foreligger kunnskap for, er å gjøre kunnskapen tilgjengelig pedagogisk, og relevant for de arbeidsoppgavene studentene skal inn i. Undervisningen bør bestrebe seg på å trekke den generelle kunnskapen ned på det feltet og de problemene den skal anvendes på. Dette vil kreve lærerkrefter som har interesse for og er innforstått med substansen i etaten(e)s virksomhet. Å bruke eksempler fra sosial- og trygdeforskningen og fra praksisfeltet er aktuelt ikke minst for opplæringen i juridisk og samfunnsvitenskapelig metode.

Vi framhevet i forrige kapittel behovet for skolering til ledelse. På dette området foreligger det mye kunnskap og undervisningstilbud som man kan benytte og/eller integrere i et nytt studium.

### *Kompetansebehov som krever kunnskapsutvikling*

Når vi i det følgende omtaler kompetansebehov som krever kunnskapsutvikling, mener vi ikke å si at det ikke foreligger relevant kunnskap overhodet, eller at det ikke eksisterer undervisningstilbud som dekker opp noe av behovet. Vi mener imidlertid at det både i forhold til skjønnsforvaltning og til veiledning er nødvendig å videreutvikle kunnskapen, og også kritisk vurdere hva som er relevant kunnskap for å møte de aktuelle kompetansebehovene. På disse områdene bør det å bygge opp et studium også innebære at man spør seg hvordan man best kan utvikle den aktuelle kunnskapen og hvilke fagmiljøer som er aktuelle å satse på for dette formålet.

### *Skjønnsforvaltning:*

Skjønn innebærer at de som skal treffe et vedtak, har en viss grad av frihet til å bestemme innholdet i vedtaket. Innenfor trygdeetaten knytter skjønnen seg i særlig grad til helserelaterte ytelser, slik som sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon. Slike ytelser er avhengige av at man er arbeidsufør på grunn av sykdom, og avgjørelsen av om disse vilkårene er oppfylt er sammensatte og inneholder mange skjønnelementer. Det er trygdeetaten som skal avgjøre om folk er berettiget til slike ytelser eller ikke. Beslektede oppgaver finner vi også innenfor Aetat. Det gjelder for eksempel beslutninger om attføringstiltak er 'nødvendig og hensiktsmessig' og om en som søker dagpenger er 'reell arbeidssøker' og 'arbeidsfør'. Hvordan beslutningstakerne lokalt velger å utøve dette skjønnen, har store konsekvenser både for den enkeltes velferd og for samfunnsøkonomien.

Skjønnsforvaltning krever blant annet kunnskaper om hvilket handlingsrom etatene har lokalt og hvor grensene for dette handlingsrommet går. I dag er det en overdreven tendens i trygdeetaten til å framstille beslutningene som bundne og fullt ut diktert av lover. Framtidige saksbehandlere må bli lært opp til å påta seg ansvaret for de valg de treffer. Den kanskje største utfordringen i skjønnsforvaltningen dreier seg om å vurdere arbeids- og inntektsevne og kompetanse. I dette ligger ikke minst evnen til kritisk å prøve legeerklæringer.

Undersøkelser av legers og saksbehandlers skjønnsforvaltning viser store forskjeller i vurdering av et saksforhold, både innenfor hver av disse yrkesgruppene og mellom dem. Terum og Nergård (2001) undersøkte ved

hjelp av en surveyundersøkelse allmennpraktikeres og trygdefunksjonærers vurdering av søknader om uførepensjon. Søknadene var konstruerte, men basert på reelle saker. De fant store forskjeller legene mellom i synet på om 'søkerne' innfridde kravene til uførepensjon. Saksbehandlerne i trygdeetaten var jevnt over mer restriktive enn legene, men også innenfor denne gruppen varierte synet på om forutsetningene for uførepensjon var innfridd. Mæland, Ringdal og Haug (2002) har undersøkt ordningen med sykmelding II. De sammenliknet vurderinger av sykmelding II-erklæringer mellom saksbehandlere ved trygdekontor og rådgivende leger. De fant et relativt høyt innslag av uenighet mellom vurderingene til saksbehandler og rådgivende lege i samme sak. De konkluderer blant annet med at «bedømmerne var usikre på kriteriene for en avgjørelse» (s. 164). Dag Bruusgaard, professor i trygdemedisin, uttrykker i tidsskriftet Velferd (2002, s. 34) at trygdeetaten har forsømt å utvikle metoder for oppfølging av sykmeldte. Han etterlyser både «metoder for å velge ut dem der vi kan ha et rimelig håp om at ekstra tiltak kan påvirke utviklingen i en ønsket retning» og «oppfølgingsmetoder» for å hjelpe dem det er håp for.

Skolering i juridisk metode vil langt på vei sette framtidige saksbehandlere i stand til å forvalte det administrative skjønnet (skjønn knyttet til regelansvendelse). Profesjonelt skjønn, dvs. mål-middel-avveininger, krever imidlertid metodeutvikling. Som eksemplene over viser, er det behov for metoder som begrenser vilkårlighet i skjønnsforvaltningen og en bevisstgjøring om hvor grensene for sikker kunnskap går i skjønnsavgjørelser. I mange tilfeller må man treffe beslutninger under usikkerhet. Et studium bør bidra til å harmonisere eller i hvert fall problematisere de kriteriene som blir gjort gyldige i slike avgjørelser, og gjøre framtidige saksbehandlere bevisst i forhold til håndteringen av tvilssaker. I skjønnsmessige avgjørelser veves også kunnskapselementer og normative vurderinger lett inn i hverandre. En viktig del av kompetanseoppbyggingen bør derfor være rettet mot normative vurderinger. Studentene bør trenes opp i å ta standpunkt til saklige og usaklige hensyn. En slik profesjonalisering av skjønnsforvaltning krever at det bygges opp en adekvat og systematisert kunnskapsbase for dette feltet.

#### *Veiledning:*

En del av den kompetansen som er nødvendig for utøvelse av skjønn, vil også være til hjelp i utøvelse av veiledning. Noe er imidlertid også særpreget for veilederrollen. Den stiller spesielle krav til kommunikasjon, innlevelse og sensitivitet overfor den eller de aktørene man samhandler med. Som vi redegjorde for i forrige kapittel, har både trygdeetaten og arbeidsmarkeds-

etaten fått større ansvar for veiledning, både av brukere og av arbeidsgivere. Arbeidsdirektøren trekker spesielt fram kravet til veiledning i attføringsaker:

Det at det blir stilt strengere krav til å prøve attføring før et menneske uføretrygdes, fører også til at en større andel av Aetats brukere har et stort behov for bistand. Dette stiller større krav både til den veiledning og oppfølging våre ansatte gir og til arbeidsmarkedstiltakene (Dagsavisen 13. mars 2002, s. 3).

Veiledningsrollen krever aktiv samhandling med brukeren. I tillegg til at den krever evne til kommunikasjon, forutsetter den også at saksbehandleren har en grundig oversikt over repertoaret av virkemidler og evne til å vurdere hva som er adekvat hjelp i hvert tilfelle. Selv om et veiledningsforhold må preges av og variere med de brukerne man forholder seg til, er det likevel viktig at måten man blir møtt av representanter for etaten(e), de forventninger og krav man blir stilt overfor, er mest mulig lik og gjenkjennelig. Det foreligger kunnskap fra en rekke disipliner som er relevant for å bygge opp kompetanse for veiledning; for eksempel pedagogikk og sosialt arbeid. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at studentene får en generell innføring i prinsipper som står sentralt i pedagogikken og i sosialt arbeid.

Kompetanseoppbyggingen må være innrettet mot å etablere en felles veilederkultur tilpasset de særegne problemene man her skal veilede i forhold til; problemer som går på å avveie forholdet mellom deltakelse i inntektsgivende arbeid og mottak av kontantytelser fra det offentlige. Et utdanningstilbud bør bestrebe seg på å stimulere til en viss standardisering av veilederrollen. Utviklingen av metoder til anvendelse i veiledning har en tverrfaglig karakter og er av nokså praktisk art. Vi vil foreslå at man parallelt med utformingen av et utdanningstilbud på dette området vurderer hvordan man kan stimulere til og tilrettelegge for kompetansemiljø(er) med et særskilt ansvar for å utvikle metoder i veiledning på dette feltet. Et miljø av denne karakter vil både kunne være en ressurs for utdanningsinstitusjonene og for etaten(e) i deres veiledningsvirksomhet.

## **6.3 Strategiske hensyn i etableringen av et nytt studium**

### *Finansiering og godkjenning*

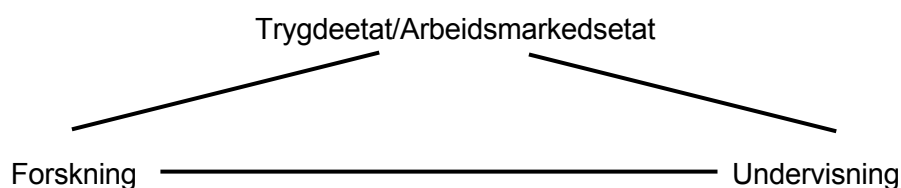
Kvalitetsreformen for høyere utdanning (som vi omhandlet i kapittel 4) gir den enkelte høyskole rett til selv å opprette og nedlegge bachelorstudium. Opprettelse av masterstudium innenfor høyskolesystemet krever derimot godkjenning fra Utdannings- og forskningsdepartementet.

Hvordan kan fagmyndighetene påvirke høyskolene til å etablere et nytt studium, og et studium som er i tråd med deres ønsker og behov? Det er god grunn til å anta at hvis fagmyndighetene stiller ressurser i utsikt, vil høyskolene motiveres til å etablere utdanningstilbud. Sosialdepartementet kan overføre penger via Utdannings- og forskningsdepartementet, som dermed settes i stand til å tilføre høyskolesektoren «friske penger» for å etablere et nytt studium. Tradisjonelt har ikke fagmyndighetene finansiert grunnutdanning. De har derimot kjøpt mer eller mindre skreddersydde etter- og videreutdanningstilbud. De tidligere KOST-modulene er eksempel på etter/videreutdanning som ble finansiert av trygdeetaten. En mer modulisert grunnutdanning åpner imidlertid opp for at visse studietilbud kan være et tilbud både til studenter som tar grunnutdanning og etter-/videreutdanning. Hvis fagmyndighetene subsidierer denne type moduler, vil finansieringen også kunne komme en grunnutdanning til gode.

Det ligger på sikt også et påvirkningspotensiale hos fagmyndighetene i forhold til hvem de rekrutterer som nye medarbeidere. Hvis trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten stiller høyskolene i utsikt å rekruttere personer som har gjennomgått en viss type grunnutdanning, er dette et incentiv for høyskolene til å etablere utdanningstilbud og for studenter (som er opptatt av utsikter til arbeid etter studiet) til å søke seg dit.

### *Forskningsbasert undervisning*

Det er en generell målsetting i norsk undervisnings- og forskningspolitikk at undervisningen gjøres forskningsbasert (se for eksempel forskningsmeldingen, St.meld. nr. 39 (1998–99)). Dette hensynet bør også stå sentralt i et nytt studium innrettet mot trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten. Samtidig innebærer kvalitetsreformens vekt på livslang læring at arbeidslivet skal fungere som lærende organisasjoner. Arbeidstakere skal i større grad enn tidligere skifte mellom arbeid og utdanning og resultater fra forskning skal løpende tilflyte arbeidslivet. Det tilsier at man i etableringen av et nytt studium overveier hvordan man kan få til et tettere samarbeid mellom forskning, undervisning og praksisfeltet.





Forskning av relevans for arbeidsmarkedsetaten og for trygdeetaten foregår i flere og til dels spesialiserte miljøer i Norge. Noe foregår på universitets- og høyskoler, mens en relativt stor andel av forskningen foregår innenfor instituttsektoren. Norsk forskning, og særlig den samfunnsvitenskapelige forskningen, er preget av en stor og anvendt orientert instituttsektor sammenliknet med andre land (St.meld. nr. 39 (1998–99), s. 45, se også evalueringen av Norges Forskningsråd, Arnold og Thuriaux (Technopolis 2001)).

Et nytt studium bør befruktes av forskning som er i forskningsfronten på de områdene det skal dekke. Forskningen og undervisningen må sees i sammenheng. Har man ikke relevant forskningsvirksomhet på den undervisningsinstitusjonen som tilbyr utdanning, bør man knytte til seg kompetente forskere til å gi undervisning. Det kan være undervisning av studentene direkte, eller indirekte gjennom opplæring av dem som skal forestå undervisningen. En slik tilknytning kan skje på individuell basis gjennom to'erstillinger. Tilknytningen kan imidlertid også gjøres på institusjonsnivå, ved at ett forsknings- eller undervisningsmiljø forplikter seg til å forsyne en (annen) undervisningsinstitusjon med en avtalt kompetanse av et visst omfang og over et gitt tidsrom. Dette siste er foreløpig en lite anvendt måte å utveksle kompetanse og personer mellom undervisnings- og forskningsinstitusjoner. Med økte inntjeningskrav både innenfor instituttsektoren og for universitets- og høyskolesektoren kan denne formen for samhandling komme til å bli mer vanlig framover.

Når det gjelder masterutdanning, er det som vi tidligere har poengtert viktig at denne forankres i forskningsfronten. Studenter må få muligheten til å skrive sine masteravhandlinger i nært samarbeid med forskere som har spesialkompetanse på sitt område. Hvis for eksempel en høyskole som en student befinner seg på ikke har denne kompetansen, bør det være mulig å hospitere på institusjoner som har den.

I en oppstartfase av et nytt studium bør man vurdere måter å bygge opp relevant kompetanse innenfor høyskolesystemet. Formodentlig vil det på sikt gi god avkastning å etablere generøse kompetanseoppbyggingstilbud for *lærere* ved høyskolene. Det vil både gi lærerne relevant kompetanse, integrere dem i det aktuelle forskningsfellesskapet og sette dem i stand til å trekke den mer generelle fagkunnskapen ned på det substansfeltet studentene skal inn i. På denne måten vil man også styrke båndene mellom forskning og undervisning.

### *Vil et nytt studium tiltrekke seg studenter?*

Et studium er avhengig av studenter. For det første er det selvfølgelig meningsløst å tilby utdanninger som ikke tiltrekker seg studenter. For det andre følger det penger til undervisningsinstitusjonene med studenter. Selv om det med et mer modulisert utdanningstilbud bør være mulig å kombinere grunnutdanningstilbud og etter- og videreutdanningstilbud, er et nytt studium avhengig av at det appellerer til unge og utdanningssøkende mennesker. Et nytt studium vil konkurrere med etablerte studietilbud på høyskoler og universiteter. Hvilke studier er det grunn til å anta at et nytt studium vil konkurrere med, og hva kan gjøres for at studenter finner et nytt studium attraktivt?

Innholdsmessig vil det nye studiet være beslektet med samfunnsvitenskapelige studier på universitetet og høyskole; med utdanninger som kvalifiserer for ulike typer sosialt arbeid (sosionomstudiet, vernepleierstudiet, barnevernspedagogstudiet), med kommunalstudiet, og til en viss grad med økonomisk/administrative studier på høyskolenivå. Tall fra Samordnet opp-tak til høyere studier fra 1999 til 2001 (tilgjengelig på internett) viser at det er størst søkning til de 'myke' fagene innenfor sosialt arbeid, mens en rekke av de økonomisk/administrative studiene og kommunalstudiet har hatt nedgang i studentsøkningen. Det samme gjelder for en del samfunnsvitenskapelige studier på høyskolenivå. Økningen i antallet søkere til samfunnsvitenskapelige studier på universitetsnivå har også vært beskjeden. Dette er en utfordring for et nytt studium som, slik vi har diskutert det her, bør legge relativt sterk vekt på forvaltningskunnskap, offentlige virkemidler, regler og regelanvendelse. Formodentlig står man overfor en pedagogisk utfordring i å synliggjøre at dette er nyttig og viktig kunnskap for å kunne utføre de opp-gavene som ligger til etater som trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten.

Kompetansen som et slikt studium gir, kan på den annen side være kompatibel til privat sektor. Det er grunn til å anta at for eksempel personal-kontor ved lokalt næringsliv og større bedrifter vil ha nytte av kandidater som behersker både arbeidsmiljølovgivning og trygdellovgivning, og som for øvrig er trent opp til å vurdere forholdet mellom offentlige virkemidler og brukeres behov. Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv innebærer at skillet mellom offentlig og privat ansvar i attføringsarbeidet er mindre skarpt enn tidligere. Det indikerer at også kompetansebehovene i økende grad vil være overlappende innenfor offentlig og privat sektor i årene som kommer. Hvis studenter fra et slikt studium blir attraktive for det private arbeidsmarkedet, kan det også tiltrekke seg studenter som ikke ville vurdert å

søke seg til sosialt arbeid. Studiet kan bli en konkurrent til handelshøyskoler og andre økonomisk orienterte studier.

Som vi har poengtert før, er det også viktig at man synliggjør og legger til rette for en kobling mellom et nytt studium og studier i utlandet. Svært mange unge mennesker ønsker i dag å tilbringe en kortere eller lengre tid av studietiden i et annet land. Studier i utlandet er ikke bare en ressurs for den enkelte student, men viktig for utviklingen av det norske samfunnet i en tid preget av globalisering og internasjonalisering.

## 7 Oppsummering og anbefalinger

Vi har i rapporten lagt vekt på å være fakta- og problemorienterte, og ved dette bidra til et godt beslutningsgrunnlag for utviklingen av et nytt studium. Kapittel 2 og 3 sier noe om behovet for en ny utdanning på feltet. Kapittel 4 viser de utdanningspolitiske rammebetingelsene for å få et studium etablert. Vi har gjennom kapittel 5 og 6 søkt å skille mellom diskusjonen av kompetansebehov og diskusjonen om innretningen på ett (eller flere) studium. Det er viktig at debatten forankres i oppfatninger om hvilken kompetanse som trengs å styrkes innenfor sektoren. I kapittel 6 trekker vi fram hensyn vi mener det er viktige å ta i betraktning når man skal bygge opp et studium. Prioriteringen mellom disse hensynene og den konkrete implementeringen av dem vil måtte skje på et senere tidspunkt i prosessen.

Vår ambisjon er at faktagrunnlaget og diskusjonene vi har foretatt vil være nyttig innspill til det videre arbeidet. Denne ambisjonen kan kanskje ha gjort at våre egne anbefalinger og meninger tidvis blir noe underkommunisert i utredningen. Vi benytter dette avslutningskapitlet til å trekke ut essensen i våre anbefalinger. Avslutningsvis tar vi opp hvordan prosessen med å utvikle et utdanningstilbud bør organiseres videre.

### 7.1 Anbefalinger knyttet til innretningen av et nytt studium

#### *Utdanningsbehov innenfor trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten*

Trygdeetaten er preget av et relativt lavt utdanningsnivå, særlig på lokalt nivå. Samtidig har etaten en stor andel ansatte med høy alder. Etaten vil med andre ord ha behov for nyrekruttering i årene som kommer. Begge disse faktorene tilsier at man bør etablere utdanningstilbud som kan sluse unge mennesker med relevant kompetanse til etaten. Arbeidsmarkedsetaten har et høyere utdanningsnivå enn trygdeetaten. Også innenfor denne etaten er imidlertid utdanningsnivået lavere på lokalkontornivå enn sentralt i etaten. For i hvert fall deler av etatens kompetansebehov synes det fornuftig å vurdere en ny utdanning.

#### *Utdanning som virkemiddel for sterkere samhandling og samordning*

Regjeringen vil i løpet av høsten 2002 presentere en stortingsmelding som tar opp spørsmålet om å slå sammen trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten, og eventuelt også sosialtjenesten. Myndighetene ønsker mer samhandling

innenfor denne delen av offentlig sektor og en sterkere samordning av de tre etatenes virkemidler. Det tilsier at man også vurderer utdanning av personell til disse etatene. Felles utdanningstilbud som deler av grunnutdanningen vil kunne lette samhandlingen mellom de tre etatene. I denne utredningen har vi oppholdt oss ved kompetanse- og utdanningsbehov innenfor trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten. Utvikling av utdanningstilbud rettet mot disse to etatene bør imidlertid også få konsekvenser for utdanninger som kvalifiserer for arbeid innenfor sosialtjenesten. Nye utdanningstilbud bør også trekke veksler på og føre til endringer av andre etablerte studier. Det er nødvendig både for å rekruttere et tilstrekkelig antall studenter og for finansiering av de nye tilbudene.

### *Spesialisering*

Et nytt studium bør ha et bredt og obligatorisk studietilbud i starten av studiet og bør tilby spesialisering i senere deler av studieløpet. Vi anbefaler at fellesmoduler utgjør rundt to år av et bachelorstudium. Etter å ha avlagt disse modulene bør studentene ha ervervet tilstrekkelig kompetanse til å kunne utføre enklere oppgaver innenfor etaten(e). De kan følgelig velge mellom å gå videre på et studium direkte eller for kortere eller lengre tid ta arbeid innenfor etaten(e). Ett år av bachelorstudiet bør innrettes mot spesialisering, som studentene velger selv. Utforming av spesialiseringsmoduler bør blant annet ses i forhold til hvordan etaten(e) vil organisere seg for å løse sine oppgaver framover.

### *Masterstudium*

Masterutdanningen bør knyttes til miljøer som er i forskningsfronten på det aktuelle felt. Det bør også etableres kontakt med universiteter i utlandet som tilbyr relevant masterutdanning. Tilbud om masterutdanning i utlandet vil øke attraktiviteten ved studiet og vil være nyttig for å bygge opp kompetanse om internasjonale forhold.

### *Undervisningen bør gjøres forskningsbasert*

Det er viktig at man i oppbygging og utvikling av et nytt studium nyttiggjør seg den samlede kompetansen som foreligger innenfor forskning og undervisning på feltet. På en rekke områder finnes et betydelig kunnskapstilfang og etablerte forskningstradisjoner og -miljøer. Denne kompetansen bør involveres i et nytt studium. Dette vil styrke båndene mellom forskning, undervisning og sektoren, og dermed øke sektorens evne til å fungere som

lærende organisasjoner. Å samle kompetansen er i tråd med myndighetenes forskningspolitiske signaler:

De menneskelige ressursene i Norge er begrenset. Det er derfor viktig å forhindre at FOU-aktiviteten på de ulike fag- og forskningsområdene blir fragmentert og fordelt på en rekke små miljøer som er under den kritiske minstestørrelsen for hva som kan regnes som solide og bærekraftige forskningsenheter (St.meld. nr. 39 (1998–99), s. 132).

Samarbeid og arbeidsdeling er også bærende elementer i Norgesnett-tenkningen.

### *Generøse kompetanseoppbyggingstilbud for høyskolelærere*

I tråd med målsettingen om forskningsbasert undervisning bør det i en oppbyggingsfase av et nytt studium stilles ressurser til rådighet til kompetanseoppbyggingstilbud for lærere. Det vil møte de utfordringer høyskolene står overfor med hensyn til å kvalifisere lærere for nye oppgaver og utfordringer, og vil bidra til å integrere lærerne i aktuelle forskningsfellesskap.

### *Behov for oppbygging av kunnskap og kompetansemiljø*

For visse kompetansebehov foreligger det ikke betydelige kunnskapstilfang og etablerte forskningstradisjoner. Vi har pekt på to viktige områder; skjønnsforvaltning og veiledning. På disse områdene bør et nytt studium innebære at man også bygger opp kunnskap og kompetansemiljøer.

### *Utdanning til ledelse*

Nye arbeidsformer innenfor etatene og kvalitetsreformens vekt på livslang læring krever ledere som evner å skape et stimulerende arbeidsklima og som har interesse for og kompetanse til å delta i sine medarbeideres karriereplanlegging. Det er derfor viktig når man tenker helhetlig på kompetansebehov og utdanningstilbud innenfor trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten at man også vurderer kompetansebehov og utdanningstilbud knyttet til det å lede. Lederutdanning bør legges til masternivå.

## **7.2 Anbefalinger om prosessen videre for å utvikle et nytt studium**

Høyskolene har etter kvalitetsreformen selv myndighet til å opprette og nedlegge bachelorstudium. De står i utgangspunktet fritt med hensyn til hvordan de vil navigere på dette feltet. Våre anbefalinger om prosessen videre har

som utgangspunkt at Sosialdepartementet og Rikstrygdeverket ønsker å influere på de tilbud som opprettes, og eventuelt nedlegges.

### *Finansiering og samhandling med andre departementer*

Finansieringssystemet for høyere utdanning innebærer i hovedsak at nye studier må finansieres gjennom omprioriteringer innenfor høyskolesystemet. Hvis høyskolene vil bruke ressurser på nye undervisningstilbud, må de frigjøre pengene ved å redusere eksisterende aktiviteter. I og med at en stor del av ressursene følger studenten, vil tilstrømming av studenter bestemme om et studium har livets rett. Hvis regjeringen i den berammede stortingsmeldingen om sammenslåing av trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og sosialtjenesten går for en sammenslåing av to eller tre av disse etatene, innebærer det en betydelig omlegging av den norske velferdsadministrasjonen. Det tilsier at man også kritisk vurderer utdanningstilbudet rettet mot disse etatene. I en slik situasjon kan det kanskje skapes et politisk klima for å øke bevilgningene til høyere utdanning på dette området i stortinget. Det fordrer i såfall at Sosialdepartementet involverer Arbeids- og administrasjonsdepartementet (som i dag har ansvar for arbeidsmarkedsetaten) i arbeidet med en ny utdanning, og at disse departementene samlet involverer Utdannings- og forskningsdepartementet.

### *Etatens etter- og videreutdanningsressurser*

Sosialdepartementet og Rikstrygdeverket har midler til finansiering av etter- og videreutdanning for ansatte i trygdeetaten. Disse blir blant annet benyttet til å finansiere mer eller mindre skreddersydde etter- og videreutdannings-tilbud innenfor høyskolesystemet. Ressursene bør vurderes benyttet strategisk for å stimulere til oppbygging av grunnutdanningstilbud. Med et mer modulisert grunnutdanningsløp, vil moduler rettet mot grunnutdanning også kunne fungere som etter- og videreutdanning. Etatens etter- og videreutdanningsressurser kan også fungere som ekstratilskudd til undervisningsinstitusjoner, og sikre at det finnes et fagmiljø og en beredskap for å drive grunnutdanning på feltet.

### *Universitets- og høyskolerådet*

Det er viktig at den samlede undervisnings- og forskningskompetanse på feltet utnyttes når man vurderer å opprette en ny utdanning. Det vil fremme kvalitet og forhindre at prosessen blir fragmentert og ukoordinert. Vi regner med at Universitets- og høyskolerådet vil spille en aktiv rolle i diskusjonen om en ny utdanning.





# Summary

The report is written at the request of the Norwegian Ministry of Social Affairs and Health (since Jan. 1<sup>st</sup> 2002: Ministry of Social Affairs) and the National Insurance Administration. We were asked to explore the possibilities for establishing an education qualifying for work in the National Insurance Service and preferably also other public services, and to give recommendations regarding the contents of such an education. In our discussion we have limited the inclusion of other public services to the Employment Service.

When considering whether to establish a new education programme for the employees of the National Insurance Service and the Employment Service, we need to look at the educational level of the current employees, as well as expected retirement. In chapter 2 we give an overview of formal education, age distribution and turnover in the two services. Both, but especially the National Insurance Service, have a lower percentage of employees with a college or university education than the average for state and local authorities. The educational level of the two services' central administrations, however, is comparably high. The National Insurance Service also has a relatively old work force, while the Employment Service differ less from the public sector average. On the other hand, the National Insurance Service staff is very 'loyal' in the sense that only a low percentage leave their jobs each year. Turnover in the Employment Service is close to the work force average.

In order to evaluate the contents of a new education programme, it is relevant to consider the training and education that has existed so far for employees of the two public services. In chapter 3 we examine the organisation and contents of former training courses for employees in the National Insurance Service: The service's own National Insurance school, and different National Insurance courses given by regional colleges. We also present new welfare-courses offered by four colleges from the fall of 2002, and current vocational training/education for employees in the Employment Service.

Chapter 4 deals with recent reforms in higher education. Several of the proposals are directly relevant for the matters discussed here, and must be taken into account when considering whether to establish a new education programme: A new classification of degrees adopted to international standards, informal competence to be accepted as a valid entrance

requirement, less emphasis on national study guidelines, and a new system of funding which to a larger extent will reward the institutions for their performance. Furthermore, there are indications that it will become more common for educational careers to consist of shorter, independent courses, making the distinction between basic higher education and vocational training/education less sharp.

In chapter 5 the emergence of new competence requirements is discussed, mainly in relation to the National Insurance Service. Originally, traditional rule management and use of judicial methods was the most valuable skill for employees in the National Insurance Service. In the early 1990s, the introduction of the so-called work-line in welfare politics has resulted in a growing need for competence in exercising discretion and providing guidance. Administrative reforms in the National Insurance Service in recent years have been characterised by increasing division of work, specialisation and regionalisation. Simultaneously, the service is confronted with demands of closer co-operation with other public services. The Government has announced a white paper in the fall of 2002, which will assess the possibility of merging the National Insurance Service with the Employment Service and Social Services. This development implies the opposite of specialisation. When assessing different organisational models and a possible education programme, it is necessary to consider the relationship between demands for general knowledge versus demands for more specialised knowledge. Other developments have also influenced skill requirements:

- an increased level of education among the clientele has raised the general awareness of individual rights, but the proportion of clients with a refugee/immigrant background has also grown, representing potential new forms of marginalisation,
- internationalisation, requiring knowledge on international rights and regulations,
- new demands for skills in technology, including the daily use of information technology and the ability to guide the clientele on IT use,
- professionalisation, implying increased demands on management.

The topic of chapter 6 is the organisation of a new education programme, and other central issues to consider in the establishment phase. The question of both academic level (bachelor, master, or a shorter degree course) and the contents of the programme will depend on how the National Insurance Service and the Employment Service is organised, and the expectations

facing employees at different levels in the organisation. In our opinion, the expected development in higher education towards a structure of shorter, independent courses justifies the establishment of obligatory introduction courses designed to provide general skills, and more specialised and advanced courses to complete bachelor and master degrees. We also point out that although we have considerable knowledge in some areas of this field, other areas exist where knowledge is limited. Here more research is needed if meaningful education is to be provided. This is particularly true for training in the exercise of discretion and guidance. When establishing an education programme it is also necessary to consider financing and official approval, and also the extent to which the instruction can be scientifically based (an explicit aim of Norwegian educational and research politics), and the potential for attracting students.

Finally we sum up our recommendations in chapter 7.



# Litteratur

Aetat (2002). *Programnotat 2002*.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000). *Ett sted, ett telefonnummer. En plattform for etablering av offentlige servicekontor*. Rapport fra arbeidsgruppe for Offentlige servicekontorer (OSK)

Arnold, Erik og Ben Thuriaux (2001). *RCN in the Research and Higher Education Sector. Background report No 4 in the evaluation of the Research Council of Norway*. Utgitt av Technopolis-gruppen

Besl.O.nr. 2 (2000–2001). *Lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler*

B.innst.S.nr. 12 (2001–2002). *Stortingets budsjettbehandling for 2002*

Bjørnson, Øyvind og Inger Elisabeth Haavet (1994). *Langsomt ble landet et velferdssamfunn*. Trygdens historie 1894–1994. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Bruusgaard, Dag (2002). 'Oppfølging av sykmeldte: Trygdeetaten har forsømt å utvikle metoder', debattinnlegg i *Velferd*, nr. 2, 91:34

Eckhoff, Torstein og Knut Dahl Jacobsen (1960). *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-making*. København: Munksgaard

Innst.S.nr. 177 (2000–2001). *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen om korte yrkesretta utdanningar etter vidaregåande opplæring*

Innst.S.nr. 337 (2000–2001). *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen om Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*

Jessen, Jorunn Theresia (2002). *Fra tradisjonell regelforvaltning til effektiv tjenesteproduksjon. En studie av forvaltningsreformer med trygdeetaten som case*. NOVA Rapport 2/02. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Mæland, John Gunnar, Peder Rolfsson Ringdal og Kjell Haug (2002). 'Kvalitetsvurdering av Sykemelding II – en nyttig legeerklæring eller et unødvendig skjema?', *Tidsskrift for Den norske lægeforening*, nr. 2, 122: 161–64

Norman, Victor D. (2002). *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Redegjørelse for Stortinget holdt 24.1.2002

NOU 1997:25. *Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*

NOU 1999:17. *Realkompetanse i høgre utdanning. Dokumentasjon av realkompetanse og etablering av kortere og tilpassede studieløp i høgre utdanning*

- NOU 1999:18. *Organisering av oppdragsvirksomhet. En vurdering av rammene for oppdragsvirksomhet ved institusjoner innenfor høgre utdanning*
- NOU 1999:33. *Nyttige lærepenger. Om utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen*
- NOU 2000:5. *Mellom barken og veden. Om fagskoleutdanninger*
- NOU 2000:14. *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*
- NOU 2000:27. *Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv*
- Ot.prp. nr. 40 (2001–2002). *Om lov om endringer i lov 12.mai 1995 nr. 22 om universiteter og høgschooler*
- Rikstrygdeverket (1973). *Undervisningsplan for trygdeetaten*
- Rikstrygdeverket (1975). *Terminplan for etatsopplæring og møtevirksomhet i trygdeetaten høsten 1975*
- Rikstrygdeverket (1985). *Opplæringsprogram Trygdeetaten V86*
- Rikstrygdeverket (1992). *Trygdelinjene (DH-1). En orientering fra RTV/UVK, februar 1992*
- Rikstrygdeverket (1992). *Trygdeetatens ettårige videreutdanning i ledelse og organisasjonsutvikling DH-2. En orientering fra RTV/Personal- og organisasjonskontoret, oktober 1992*
- Skevik, Anne (2001). *Family Ideology and Social Policy. Policies towards Lone Parents in Norway and the UK*. NOVA Rapport 7/01. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Sosial- og helsedepartementet (2001). *Utredningsoppdrag – kartlegging av muligheter for å opprette en ny utdanning*. Anbudsinvasjon av 4.7.2001
- Sosial- og helsedepartementet (2001). *Felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten skal utredes*. Pressemelding av 5.12.2001
- St.meld. nr. 39 (1991–92). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*
- St.meld. nr. 35 (1994–95). *Velferdsmeldingen*
- St.meld. nr. 39 (1998–99). *Forskning ved et tidsskille*
- St.meld. nr. 20 (2000–2001). *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring*
- St.meld. nr. 27 (2000–2001). *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*
- St.prp.nr. 1 (2001–2002). *For budsjetterminen 2002 (statsbudsjettet for 2002)*

St.prp.nr. 1 Tillegg nr. 1 (2001–2002). *Intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv - budsjettmessige konsekvenser mv.*

Terum, Lars Inge og Trude B. Nergård (2001). 'Uførepensjon og likebehandling. Legar og trygdefunksjonærer som portvakter ved fordeling av offentlege gode', i Ann-Helén Bay, Bjørn Hvinden og Charlotte Koren (red): *Virker Velferdsstaten?* Kristiansand: Høyskoleforlaget

Velferd (2002). 'Bachelor i velferd', *Velferd*, nr. 2, 91: 12–13

Wilhelmsen, Lars (2002). *Attføring blir prioritert*. Kronikk i Dagsavisen 13.3.2002





# Vedlegg 1:

## Program for arbeidsseminar for referansegruppe og prosjektmedarbeidere på prosjektet «Trygdeutdanning»

### Tirsdag 2. april, Hotel Bristol

- 9.15 - 9.45. Forskningsleder Ann-Helén Bay: Dilemmaer og uavklarte spørsmål i arbeidet med utviklingen av en ny utdanning.
- 9.45 - 10.00. *Kaffepause*
- 10.00 - 10.45. Professor Ole Berg: Erfaringer med og refleksjoner bak etableringen av bachelor- og masterutdanning innenfor helseadministrasjon.
- 10.45 - 11.00. Diskusjon
- 11.00 - 11.30. Forsker Jan-Tore Pedersen: Kompetanse – og utdanningsbehov sett i lys av diskusjonen om å slå sammen trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og sosialtjenesten.
- 11.30 - 12.00. Prosjektleder Aksel Hatland: Nye kompetansekrav i skjæringspunktet mellom inntektssikring og sysselsetting.
- 12.00 - 12.30. Diskusjon
- 12.30 - 13.15. *Lunsj*
- 13.15 - 14.15. Kompetanse – og utdanningsbehov i lys av rolleforventninger til yrkesutøverne, sett fra praksisfeltet ved fylkestrygdesjef Håvard Ingvaldsen og underdirektør i Arbeidsdirektoratet Hildegunn Førund.
- 14.15 - 14.45. Diskusjon
- 14.45 - 15.00. *Pause*
- 15.00 - 15.30. Kompetanse – og utdanningsbehov i lys av rolleforventninger til yrkesutøverne, sett fra et forskerståsted ved professor Lars-Inge Terum.
- 15.30 - 16.00. Diskusjon
- 16.00 - 16.30. *Pause med kaffe m.m.*
- 16.30 - 17.15. Organisering og finansiering av en ny utdanning, ved ekspedisjonssjef Jan Levy fra UFD.
- 17.15 - 17.45. Diskusjon
- 17.45 - 18.00. Avrunding og oppsummering