



**DIFI**  
Direktoratet for forvaltning og IKT



# En ny giv – strategiske veivalg for statens sentrale opplæring

DIFI rapport 2008:16  
ISSN 1890-6583



## Forord

Denne rapporten er svar på et oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Gjennom etableringen av Difi, Direktoratet for forvaltning og IKT, 1.1.2008, har regjeringen og statens sentrale arbeidsgiver skaffet seg et instrument for utvikling og iverksetting av en felles statlig kompetansepolitikk.

Statlige virksomheter har ansvar for egen kompetanseutvikling. Spørsmålene for den sentrale kompetansepolitikken er da, er kompetansearbeidet i staten godt nok, og skaffer statlige virksomheter seg det de trenger? Har staten behov for en sentral statlig kompetanseenhet? Og hvordan skal en sentral statlig kompetanseenhet ha strategisk betydning inn mot statlige virksomheters eget kompetansearbeide? Hvordan skal en sentral statlig kompetanseenhet med svært begrensede ressurser i forhold til de totale kompetanseinvesteringene i staten kunne gjøre en forskjell?

Vi har framskaffet et kunnskapsgrunnlag og drøfter disse spørsmålene gjennom rapporten. Vi håper at rapporten kan bidra til refleksjon og debatt om kompetansespørsmål i forvaltningen. Samtidig ser vi at dette er et første skritt i arbeidet med en ny overordnet kompetansestrategi i staten. Det vil være opp til statens sentrale arbeidsgiver, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, hvordan dette arbeidet skal føres videre.

Rapporten er utarbeidet og skrevet av en prosjektgruppe med Marit Stadler Wærness, Liv Marit Bersås, Turid Kjølseth, Kalle Bilstad, Vivi Lassen og Ingrid Kvåle (prosjektleder).

Takk til alle som brukte av sin tid til å svare på spørreskjema, til alle som velvillig deltok på intervjuene, og takk til ei engasjert og inspirerende referansegruppe! Takk også til representanter for ulike fagmiljøer i Norge og Norden for interessante faglige dialoger!

Oslo 22.januar 2009



Hans Christian Holte  
direktør



# Innhold

<b>1</b>	<b>Mandat og organisering</b> .....	<b>1</b>
1.1	Prosjektansvar og organisering .....	1
1.2	Arbeidsmåte og metode.....	1
1.3	Begrepsbruk .....	2
<b>2</b>	<b>Utviklingstrekk</b> .....	<b>3</b>
2.1	Sentral statlig opplæring - kort historikk.....	3
2.2	Utviklingstrekk i forvaltningen - utfordringer for kompetansepolitikken ..	4
2.3	Dagens organisering og omfang.....	5
2.4	Sentral opplæring av ledere og medarbeidere i Danmark og Sverige.....	6
<b>3</b>	<b>Dagens situasjon og framtidige behov</b> .....	<b>8</b>
3.1	Om datamaterialet .....	8
3.2	Hvordan drives kompetansearbeidet i statlige virksomheter?.....	8
3.3	Virksomhetenes kompetansebehov .....	12
3.4	Synspunkter på framtidig organisering og virkemidler.....	14
<b>4</b>	<b>Analyse og vurderinger</b> .....	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Strategiske veivalg</b> .....	<b>17</b>
5.1	Framtidig rolle og arbeidsmåter .....	18
5.2	Mulige organisatoriske modeller.....	19
5.3	E-læring i staten .....	21
5.3.1	Målrettet og fleksibel kompetanseutvikling i statlig sektor .....	21
5.3.2	Særlig vurdering av kostnader ved e-læring .....	23
5.4	Hvilke temaområder bør stå i fokus? .....	25
<b>6</b>	<b>Anbefalinger</b> .....	<b>28</b>



# 1 Mandat og organisering

Difi har fått i oppdrag av FAD å legge fram et helhetlig forslag til hvordan sentral statlig opplæringsvirksomhet skal drives, herunder å utarbeide en strategi for e-læring i sammenheng med statens sentrale kompetansetilbud.

Formålet med dette prosjektet er å utarbeide grunnlag til en framtidig strategi for statens sentrale opplæring og en strategi for e-læring. Det har derfor vært behov for å se på hvilke kompetanseutfordringer statlige virksomheter har, hvilke behov forvaltningen har for sentrale opplæringstilbud, hvordan sentral kompetanseutvikling skal organiseres og vurderinger av ambisjonsnivå.

Prosjektet tar utgangspunkt i den sentrale opplæringsvirksomheten som Difi har ansvar for. Det er noen punkter hvor SSØ (Senter for statlig økonomistyring) vil bli direkte berørt, og det fremgår av rapporten.

## 1.1 Prosjektansvar og organisering

Det ble etablert en prosjektgruppe med rapporteringsansvar direkte til direktøren i Difi, Hans Christian Holte. Prosjektgruppen har bestått av Marit Stadler Wærness, Liv Marit Bersås, Vivi Lassen, Kalle Bilstad, Turid Kjøseth og Ingrid Kvåle (prosjektleder). Tore Basmo Bergh har bidratt ved gjennomføringen av spørreundersøkelsen.

### *Referansegruppe*

En ekstern referansegruppe med ressurspersoner fra følgende virksomheter ble etablert: Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, Medietilsynet, Skattedirektoratet, Lånekassen, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Politidirektoratet.<sup>1</sup>

## 1.2 Arbeidsmåte og metode

Utredningen har lagt vekt på å skissere mulige alternativer for opplæringsvirksomheten ut fra brukernes, de statlige virksomheters, behov. Det er derfor gjennomført

- intervjuer med personalsjefer/opplæringsansvarlige i ti ulike statlige virksomheter.<sup>2</sup>
- spørreundersøkelse til 139 statlige virksomheter
- to halve dagers arbeidsseminarer med referansegruppen

Som grunnlag for våre vurderinger av satsing på e-læring, fleksible og sammensatte læringsformer med IKT, har Difi bestilt en forstudie på e-læring i

---

<sup>1</sup> Sissel Gulbjørnrud/Kunnskapsdepartementet, Gerd Tora Løwer/Helse- og omsorgsdepartementet, Ellen Ulltveit Moe/ Justisdepartementet, Solveig Lind/Medietilsynet, Lill Pleym/Skattedirektoratet, Åse Skadsdammen/Lånekassen, Trine Norum/Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Katrine Berg/Politidirektoratet

<sup>2</sup> Mattilsynet, DSB, AID, NHD, LMD, Helsedirektoratet, Fylkesmannen i Vestfold, Konkurransetilsynet, Vegdirektoratet, Riksantikvaren

staten<sup>3</sup>. Det er gjennomført to arbeidsseminarer med Rambøll, som fikk dette oppdraget. Rambølls rapport følger som vedlegg til denne rapporten.

For å se sammenheng og mulige samspill med ulike sentrale, forvaltningsinterne opplæringsmiljøer, er det avholdt møter med UKS (Utenrikstjenestens kompetansesenter) og SSØ (Senter for statlig økonomistyring). SSØ har også vært med på arbeidsseminarene knyttet til forstudien på e-læring.

Det har også vært kontakt med ulike eksterne fagmiljøer for å orientere oss i noen faglige problemstillinger knyttet til oppdraget, eksempelvis NKI Fjernundervisning, BI, NTNU, Norgesuniversitet, Vox.

For å få kunnskap om erfaringer med e-læring og hvordan man i Danmark jobber med kompetanseutvikling på sentralt nivå, har prosjektgruppen hatt møter med Personalestyrelsen og Økonomistyrelsen i Finansministeriet og SCKK, Statens Center for Competence- og Kvalitetetsudvikling i Danmark.

### 1.3 Begrepsbruk

#### Kompetansebegrepet

Kompetanse defineres vanligvis som kunnskaper, ferdigheter og holdninger som *anvendes* for å løse oppgaver eller utfordringer. Kompetansebegrepet har med andre ord et anvendelsesperspektiv i større grad enn begreper som kunnskap, forskning eller læring, og signaliserer dermed at både utvikling av ny, og bruk av eksisterende kompetanse er sentralt. Kompetanse kan være både individuell og kollektiv. I lærende organisasjoner satser man på lærings- og prestasjonsmiljøer som gir både individuelle og kollektive utviklingsmuligheter.

I statlige virksomheter er læring ofte problem- og oppgaveorientert og skjer gjennom kontakt med brukere, gjennom innføring av ny teknologi og nye arbeidsformer, i samarbeid med andre virksomheter, internasjonale organisasjoner, forsknings- og utdanningsmiljøer osv. Strategisk og målrettet kompetanseutvikling setter fokus på både utvikling og anvendelsen av den individuelle og kollektive kompetansen i forhold til virksomhetenes mål og resultater.

Opplæringstiltak har læringsmål, definerte målgrupper og kan bruke et bredt spekter av læringsvirkemidler. Opplæringstiltak kan legge vekt på kunnskapsformidling, personlig utvikling, praksisbasert læring, og på ulike vis veve sammen teori og praksis. Denne utredningen vil ha en bred tilnærming til kompetanseutvikling slik at "statens sentrale opplæring" settes inn i en større ramme for læring, utvikling og endring i staten.

#### E-læring

Med e-læring forstår vi kompetanseutvikling der hele eller deler av innholdet formidles via IKT. E-læring har et klart læringsformål og målgrupper. E-læringsprogram kan være et komplett opplæringstiltak i seg selv, med

---

<sup>3</sup> Forstudie - e-læring i staten. Notat 1, 2 og 3. Rambøll Management Norge AS, November 2008



interaktive læringsaktiviteter lagt inn i selve programmet (stand alone). Eller e-læringen kan samspille med veileder eller andre deltakere, - på nett eller ved tilstedeværelse, og man kan bruke ulike tradisjonelle læringsformer for å få best mulig læringseffekt (blended learning). Derfor bruker vi også betegnelsen 'fleksible og sammensatte læringsformer med IKT'.

## 2 Utviklingstrekk

### 2.1 Sentral statlig opplæring - kort historikk

Statens sentrale opplæring har røtter tilbake til 60-tallet, da Opplæringsrådet for statsforvaltningen ble etablert (1962) i Statens personaldirektorat i Lønns- og prisdepartementet, og en opplæringsseksjon med opplærings sjef kom på plass. Den sentrale opplæringsaktiviteten ekspanderte sterkt de neste tiårene, samtidig med at de større etatene i 1970-årene bygget ut sine egne opplæringsorganer. Senere er mange etatsskoler helt eller delvis avviklet som egne skoler, og virksomhetene har erstattet disse ved i stadig større grad å ta i bruk hele kompetansemarkedet, fra ulike kommersielle aktører til høyskole- og universitetssektoren. Opplæringsrådet ble nedlagt i 1981 med begrunnelsen om at opplærings spørsmål nå var tatt inn i medbestemmelsesavtale som et drøftingstema mellom partene.<sup>4</sup>

I staten ble kompetanseutvikling tatt inn som eget tema i Hovedavtalen med 3 paragrafer i 1992<sup>5</sup>. Partene i staten fulgte opp med å samarbeide om en strategi for kompetanseutvikling i staten i 1997. Denne la vekt på at kompetanseutvikling må tilpasses virksomheten og den enkeltes behov, og at ansvaret for kompetanseutvikling derfor må ligge hos de lokale statlige arbeidsgiverne. Statens sentrale arbeidsgiver har integrert kompetansepolitikken i sin overordnede arbeidsgiverpolitikk. Den overordnede kompetansepolitikken for statlig sektor ble videre definert og fulgt opp med Handlingsplan for oppfølging av Kompetansereformen i staten 2000- 2002<sup>6</sup>, og som ble videreført til 2004. Den overordnede statlige kompetansepolitikken har også fått sitt uttrykk gjennom partssamarbeidet og retningslinjene for de tariffavsatte kompetansemidlene som har støttet opp under spesifikke kompetansesatsinger og utviklingsområder.

<sup>4</sup> Om den sentrale opplærings virksomhet. Personaldirektoratet, juli 1984

<sup>5</sup> Hovedavtalen mellom LO og NHO fikk et kapittel om kompetanseutvikling i 1994.

<sup>6</sup> Den statlige oppfølgingen av Kompetansereformen var sentrert rundt fire satsingsområder<sup>6</sup>: kompetansestyring og lærende organisasjoner, fleksible og sammensatte læringsformer med IKT (e-læring), samarbeid om læring mellom virksomheter, og å styrke ”bestillerkompetansen hos statlige virksomheter overfor utdanningstilbyderne. Store deler av etatsutdanningene var allerede borte, eller de ble koplet opp mot eksterne kompetanseleverandører, særlig høyskoler. Den kompetansepolitiske diskusjonen dreide seg mye om hvordan man skulle få til nye samspill mellom læring i arbeidslivet og den organiserte opplærings- og utdanningsvirksomheten for å skape resultater og omstilling. I statlige virksomheter viste det seg viktig å kunne få dokumentert og formalisert kompetanse (vekttall/studiepoeng), samtidig som man skulle ta i bruk arbeidsplassen som læringsarena og tilpasse opplæringa til virksomhetens behov. Blant annet med støtte av statlige tariffmidler ble det gjennomført interessante kompetanseprosjekter der statlige virksomheter gikk sammen med høyskoler og utviklet nye studier for å skape bedre tjenester overfor brukerne. Modellene innebar fleksible og sammensatte læringsformer med IKT, slik at mye kunne gjennomføres på arbeidsplassen, og de involverte både ledelse og kollegagrupper direkte inn i studiene<sup>6</sup>.

På 90-tallet ble opplæringsvirksomheten i Statens Personaldirektorat overført til direktoratet Statskonsult. I denne perioden ble det grovt regnet brukt 30-40 årsverk på oppgaven.

Statskonsult ble omgjort til statlig aksjeselskap 1.1.2004. Samtidig som man styrket konsulentrollen og rollen som kommersiell aktør i kompetansemarkedet, medførte dette betraktelig reduksjoner av det sentrale opplæringstilbudet og en mer begrenset nyutvikling av opplæringstiltak.

Etableringen av Difi, Direktoratet for forvaltning og IKT, 1.1.2008, signaliserer ei ny fase for statlig kompetansepolitikk, der regjeringen og statens sentrale arbeidsgiver har skaffet seg et instrument for utvikling og iverksetting av felles statlig kompetansepolitikk.

## **2.2 Utviklingstrekk i forvaltningen - utfordringer for kompetansepolitikken**

Statsforvaltningen har de siste tiårene vært gjennom store organisasjonsmessige og strukturelle endringer. Fra 1992 til 2005 er antall statsansatte redusert med bortimot en tredel.

Over halvparten av de statsansatte har i dag høyere utdanning, mens bare hver femte medarbeider hadde høyere utdanning i 1992. Og tilfanget av høyt utdannede øker, to av tre av de som nå rekrutteres inn i staten har høyere utdanning. Samtidig er det like viktig i en kompetansepolitisk sammenheng også å ha fokus på de store gruppene med høy realkompetanse, men lav formalkompetanse, og samspillet mellom utdanningsgruppene.

Som kompetanseintensiv virksomhet konkurrerer staten om den best kvalifiserte arbeidskraften i landet. Hovedtendensen er at omtrent 10 prosent slutter i staten hvert år, og at de erstattes av nye medarbeidere. Fortsetter tendensen vil staten ha behov for å rekruttere om lag 12 000 – 13 000 nye personer hvert år det neste tiåret.<sup>7</sup> Samtidig har staten en aldrende arbeidsstokk. Gjennomsnittsalderen øker, og forvaltningen har en større andel over 55 år i forholdet til arbeidsmarkedet for øvrig. Den demografiske utviklingen gir kompetansemessige utfordringer både med hensyn til å

- mobilisere kompetansen og utvikle godt voksne medarbeidere
- introdusere, stimulere og gi attraktive utviklingsmuligheter for de unge, nye medarbeiderne
- møte høyt utdannedes behov og forventninger om kontinuerlig utvikling
- stimulere og legge til rette for praksisrettet læring og kvalifiserende kompetanseutvikling for medarbeidere med lav formalkompetanse.

---

<sup>7</sup> Fornyning av statens personalpolitikk. Forprosjektrapport FAD, 2006. I avgangstallene inngår både ansatte som går av med ulike former for pensjonsordninger og ansatte som slutter for å gå over til annen aktivitet utenfor staten (arbeid, utdanning, ledighet etc). Tallene inkluderer *ikke* personer som skifter jobb innenfor det statlige tariffområdet.

I tillegg vil internasjonalisering, stadig nye teknologiske muligheter og utfordringer i arbeidssituasjonen og økt mangfold på arbeidsplassene bidra til kompetansemessige utfordringer og muligheter for statlige virksomheter.

### **2.3 Dagens organisering og omfang**

Statens sentrale arbeidsgiver i Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ansvar for den overordnede arbeidsgiver- og kompetansepolitikken i staten. Virksomhetene har selv ansvar for at de til enhver tid har riktig kompetanse for å nå virksomhetens mål, og for å utvikle en kompetansemessig beredskap for å håndtere utvikling og omstilling. Statlige ledere har ansvar for å stimulere og legge til rette for medarbeiderutvikling og anvendelse av den enkeltes kompetanse slik at man oppnår hensiktsmessig oppgaveløsning og resultater, gode læringsmiljø og individuell og kollektiv utvikling. Den enkelte medarbeider må også selv ta ansvar for å tydeliggjøre egne utviklingsbehov i tråd med virksomhetens mål og oppgaver, ta initiativ til utviklingstiltak og bidra til kunnskapsdeling og et stimulerende læringsmiljø.

Difi er av FAD tillagt ansvar for sentral opplæring i staten, og skal tilby kompetansetiltak overfor ledere og medarbeidere med vekt på felles verdier, regelverk, arbeidsmåter og kultur. I tillegg har SSØ, Senter for statlig økonomistyring, ansvar for å drive opplæring overfor forvaltningen på sine fagområder. Virksomhetene har det fulle ansvar for å definere sitt behov, planlegge og anskaffe opplæringstilbud i markedet. FAD og FIN er i tillegg bestillere av enkelte spesielle opplæringstilbud.

Dialogen mellom Difi og virksomhetene om hva som er behovet for opplæring i forvaltningen er i liten grad systematisert og samlet. Difis tilbud planlegges i stor grad basert på hva som er gjort før, på etterspørsel og på tilbakemeldinger fra kursevalueringer og annen kontakt med brukerne. I tillegg tar Difi opplæringsinitiativ ut fra egne kjerneområder og hva vi tror kan være aktuelt og relevant. Ingen av opplæringstiltakene er i dag obligatoriske.

Difi bruker i 2008 grovt regnet 18-19 årsverk på den sentrale opplæringsvirksomheten. Opplæringsvirksomheten er plassert i Avdeling for ledelse, omstilling og medarbeiderskap.

I 2008 var det til sammen cirka 3000 deltakere på Difis ulike kurs, og 90 deltakere på de ulike lederprogrammene.

Budsjettet til opplæringsaktivitetene har i 2008 vært på ca 3 mill. kr. For 2009 er budsjettet beregnet til nærmere 7 mill. kr. Dette innbefatter også midler til en særskilt oppfølging av lederplattformen i staten.

Opplæringstilbudet skal fra 2009 være fullstendig budsjettfinansiert med unntak av ev. reise- og oppholdsutgifter for deltakerne.

De sentrale partene i staten har avsatt 25 millioner kroner til forsøks- og utviklingstiltak innen kompetanseutvikling i staten for tariffperioden 2008-2010. FAD har ansvar for å administrere ordningen, og fra 2008 er det operative ansvaret for å forvalte midlene lagt til Difi.

De statlige virksomhetene investerer årlig over en milliard kroner i kompetanseutvikling. Dette er et grovt, men konservativt estimat, basert på de noe upresise dataene i spørreundersøkelsen<sup>8</sup>. Trass i flere metodiske forbehold, gir dette et visst perspektiv på utfordringene som en sentral kompetanseenhet står overfor i det å kunne spille en strategisk viktig rolle innenfor statlig kompetanseutvikling.

## 2.4 Sentral opplæring av ledere og medarbeidere i Danmark og Sverige

Som grunnlag for arbeidet med statens sentrale opplæring har det vært ønskelig med en summarisk oversikt over felles overgripende tiltak i land som Sverige og Danmark. Det har ikke vært mulig å gjøre noen bred systematisk kartlegging, men vi gir en kort oversikt over tiltak i form av opplæringsprogram, åpne og virksomhetsinterne kurs eller seminarer, e-læringsprogram, nettverk og fora som vi anser kan være interessante for videreutviklingen av den sentrale opplæringen i Norge.

### Danmark

Satsingen på opplæring i Danmark må ses i lys av Regjeringens kvalitetsreform som ble lagt fram 21. august 2007. Kvalitetsreformen skal sikre bedre *”velfærd til borgerne og bedre vilkår og større arbeidsglæde for de offentlig ansatte, der leverer velfærden”*. Kvalitetsreformen omfatter bl.a.:

- Kvalitetsfond på 50 mrd. kr. og en ”kvalitetspulje” på 10 mrd. kr.
- Kvalitetsstandarder, som skal sikre en høy kvalitet på viktige deler av eldre-, barne- og helseområdet
- Reformpakke med 8 reformer og i alt 180 initiativ som skal sikre ”velfærd af høj kvalitet til borgerne og attraktive arbejdspladser til medarbejderne”.

### Lederutvikling

Knyttet til kvalitetsreformen er den såkalte ledelsesreformen med overskriften ”Ledelsesreform – kompetente, profesjonelle og synlige ledere”. Regjeringens strategi for ledelsesreformen er:

1. Institusjonslederne skal ha et klart ansvar og ro til å lede
2. Alle institusjonsledere skal ha rett til en lederutdanning av god kvalitet
3. Lederne skal anerkjennes og belønnes for gode resultater.

Det tilbys ulike tiltak som ledelsesnettverk (sparring mellom erfarne og nye ledere), Forum for toppledere, Ny som leder, Personalledelse

### Kompetanseutvikling

Finansministeriet i Danmark og de sentrale, statlige tjenestemannsorganisasjonene inngikk 21. april 2005 en avtale om kompetanseutvikling, som er videreført for 2008-2011, med en styrket innsats på kompetanseutvikling. Midlene til kompetanseutvikling er nesten fordoblet i forhold til forrige avtaleperiode, 410 mill til kompetanseutvikling i kommende periode. Disse er supplement til etatens egne midler til kompetanseutvikling.

---

<sup>8</sup> Spørreundersøkelse sendt til 139 statlige virksomheter. Behandles nærmere i kap 3.

Det er stor enighet om at statens arbeidsplasser til stadighet skal utvikles, så de blir mer attraktive og effektive. Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling (SCKK) har fått følgende oppdrag knyttet til midlene:

1. Bidra til kvalitet og effekt av arbeidet med kompetanse- og kvalitetsutvikling i staten.
2. Drive rådgivning og veiledning overfor statlige virksomheter, forskjellige medarbeidergrupper og fagorganisasjonene på det statlige området.
3. Formidle kunnskap om kompetanse- og kvalitetsutvikling i staten.
4. Være sekretariat for "Udviklings- og Omstillingsfonden, Kvalitetsprisens bedømmelsesudvalg, Kompetencefonden" o.a.

### **Satsing på e-læring i Danmark**

Medarbeidere i staten skal ha en fleksibel adgang til å kompetanseutvikling når de har behov for det. Det er bakgrunnen for at den danske regjeringen den 7. juni 2007 vedtok å etablere en fellesstatlig læringsløsning. Løsningen omfatter utvikling av en lang rekke digitale interaktive kurs som dekker typiske kompetansebehov for ansatte i staten. E-læring, så vel som andre opplærings- og utdanningsaktiviteter, skal distribueres via en felles kursportal, et Learning Management System( LMS). Dette skal bidra til en mer effektiv kursadministrasjon og understøtte strategisk tilgang til kompetanseutvikling i staten. Løsningen skal være i drift primo 2009.

Denne satsingen behandles mer inngående i andre deler av rapporten.

### **Sverige**

I Sverige har det spesielt vært Verva, Verket för förvaltningsutveckling, som ivaretar de sentrale leder- og medarbeiderutviklingstiltakene i staten. Temaene og utfordringene som programmene og andre tiltak er rettet inn mot, samsvarer i stor grad med program og tiltak i Norge.

Verva avvikles imidlertid ved årsskiftet og den nye myndigheten for kompetanseutvikling i staten vil hete Kompetanserådet. Det skal tilrettelegge for kompetanseheving innen arbeidsgiverpolitiske områder, prioritert av regjeringen, og kompetanseheving i forvaltningskunnskap/EU-kunnskap.

### **Lederutvikling**

Det tilbys ulike lederprogram, så som "Opplæringsprogram i strategisk lederskap", poenggivende opplæring i ledelse i staten, nettverk og erfaringsdeling, "Forvaltningskunnskap for sjefer", "Etik och ansvar – ett seminarium for sjefer" og mentorforum.

### **Medarbeiderutvikling**

Det tilbys ulike typer åpne kurs

- EU-kunnskap, It-rammeavtaler og virksomhetsutvikling. Innenfor områdene økonomi, styring og budsjett er det tilbud som spesielt er rettet mot departementene (Regjeringskansellet).
- "E-læringskurs i forvaltningskunnskap", som omfatter offentlighetsprinsippet, taushetsplikt, forvaltningsloven, økonomistyring og EU-kunnskap. Og nettbasert "Introduksjonsprogram for ny i staten",

et sentralt program som er en komplettering av de introduksjonsprogrammene som virksomhetene har for nyansatte.

- ”Karriereprogram for kvinner” (leder- og ekspertfunksjoner), og tiltak for å øke etnisk mangfold i forvaltningen.

### **Satsing på e-læring i staten**

Det er ingen felles kursportal for å bruke e-læring i Sverige, men bruk av e-læring er forholdsvis utbredt. Hvorvidt de vil satse på en felles LMS vil vise seg når Kompetanserådet blir operativt.

## **3 Dagens situasjon og framtidige behov**

### **3.1 Om datamaterialet**

For å få en oversikt over status for kompetanseutviklingsarbeidet i staten og fange opp hvordan de statlige virksomhetene vurderer sine kompetanseutfordringer og -behov, ble det gjennomført en (databasert) skriftlig spørreundersøkelse. Undersøkelsen ble sendt ut til 139 virksomheter, dvs. alle departementer og virksomheter direkte underlagt departement med eller uten ytre apparat. 98 av virksomhetene svarte på undersøkelsen, dvs. en svarprosent på 70. Av de som oppgav virksomhetstype var 14 departementer, 43 virksomheter direkte underlagt departement uten ytre apparat og 38 virksomheter direkte underlagt departement med ytre apparat. Undersøkelsen inkluderer virksomheter innenfor de aller fleste departementsområder.

Spørreundersøkelsen ble supplert med intervjuer med til sammen 10 statlige virksomheter – 3 departementer, 4 underliggende virksomheter uten ytre apparat og 3 underliggende virksomheter med ytre apparat. Intervjuene ble gjennomført som såkalte semistrukturerte intervjuer, og intervjuobjektene var hovedsakelig ansvarlig leder i virksomhetens HR- eller personalenhet, gjerne supplert med en saksbehandler. I noen få av intervjuene var dessuten representanter for fagforeningene med på intervjuet. I tillegg har prosjektets referansegruppe bidratt med råd og synspunkter som også er en del av prosjektets datagrunnlag.

### **3.2 Hvordan drives kompetansearbeidet i statlige virksomheter?**

#### **Organisering og kompetanseplaner**

Tilbakemeldingene, både i spørreundersøkelsen og i intervjuene, tyder på at de fleste statlige virksomheter organiserer sitt løpende kompetansearbeid temmelig likt. Den typiske modellen er at man har en sentral enhet i virksomhetens administrasjonsavdeling som har et overordnet ansvar for å organisere og koordinere virksomhetens kompetansearbeid. Så å si alle respondentene i intervjuene sier de har en slik enhet. Samtidig er det verdt å merke seg at et klart flertall av respondentene i intervjuene understreker at hovedansvaret for kompetanseutviklingen er delegert til de enkelte fagavdelinger. Dette gjelder særlig den kompetanseutviklingen som defineres som ”faglig”, dvs. opplæring innen den enkelte enhets fagområde. Fellesenhetenes ansvar er gjerne å fungere som koordinator og pådriver for kompetanseutvikling generelt samt sørge for det de kaller opplæringstiltak ”av tverrgående karakter” eller ”fellestiltak”.

På spørsmål om virksomhetene baserer seg på faste systemer/rutiner for kompetanseutvikling i det daglige arbeidet, svarer nesten 65% av respondentene i spørreundersøkelsen at de i noen grad eller stor grad har det. At vel 30% av virksomhetene sier at de ikke har faste systemer eller rutiner for kompetanseutvikling, må imidlertid sies å være et relativt høyt tall. Dette understøttes også av at mer enn 50% av virksomhetene samlet sett sier at de enten ikke har kompetanseplaner eller at de har planer som ikke brukes aktivt. Inntrykket av relativt lite systematikk og planmessighet i kompetansearbeidet modifiseres imidlertid noe gjennom intervjuene, ved at mange av intervjuobjektene trekker fram medarbeidersamtalene som det sentrale verktøyet for kartlegging av behov og planlegging av kompetanseaktiviteter for den enkelte medarbeider. I tillegg fremhever flere av respondentene at kompetanseutvikling er integrert i virksomhetsplanarbeidet og at tiltak av felles tverrgående karakter gjerne diskuteres og behandles i tilknytning til den interne budsjettbehandlingen.

### **Kompetansekartlegging**

I intervjuene ble det stilt spørsmål om virksomhetene driver noen form for kompetansekartlegging og om de eventuelt bruker egne verktøy til dette. Svarene på dette punktet var at virksomhetene i hovedsak kartlegger kompetansebehovene gjennom medarbeidersamtalene. Kun et fåtall av de 10 intervjuede virksomhetene oppgav å bruke noen form for kartleggingsverktøy, og langt de fleste av intervjuobjektene oppgav uoppfordret at grunnen til dette var at de ikke tror at resultatene vil stå i forhold til ressursinnsatsen ved å bruke slike kartleggingsverktøy, og at medarbeidersamtalene langt på vei er det instrumentet som skal til for å skaffe seg oversikt over kompetansebehovene i organisasjonen.

### **Budsjett**

Alle virksomheter som deltok i spørreundersøkelsen sier at de i sine budsjetter setter av egne kompetansemidler. 75% av virksomhetene oppgir at kompetansemidlene budsjetteres både sentralt som fellesmidler og lokalt på den enkelte avdeling/enhet. Kun 8% av virksomheten sier at de bare setter av midler sentralt, mens 13% svarer at samtlige kompetansemidler fordeles lokalt på den enkelte avdeling/enhet. Andelen som kun setter av kompetansemidler sentralt er klart størst blant små virksomheter med mindre enn 100 ansatte. I intervjuene fremkommer samme bilde. Flere av de intervjuede fremhever at fellesmidlene først og fremst skal dekke fellestiltak av tverrgående karakter, samt individuelle tiltak som tradisjonelt er for kostbare til å finansieres lokalt, for eksempel lederutviklingstiltak og enkelte etter- og videreutdanningstilbud ved universiteter og høyskoler.

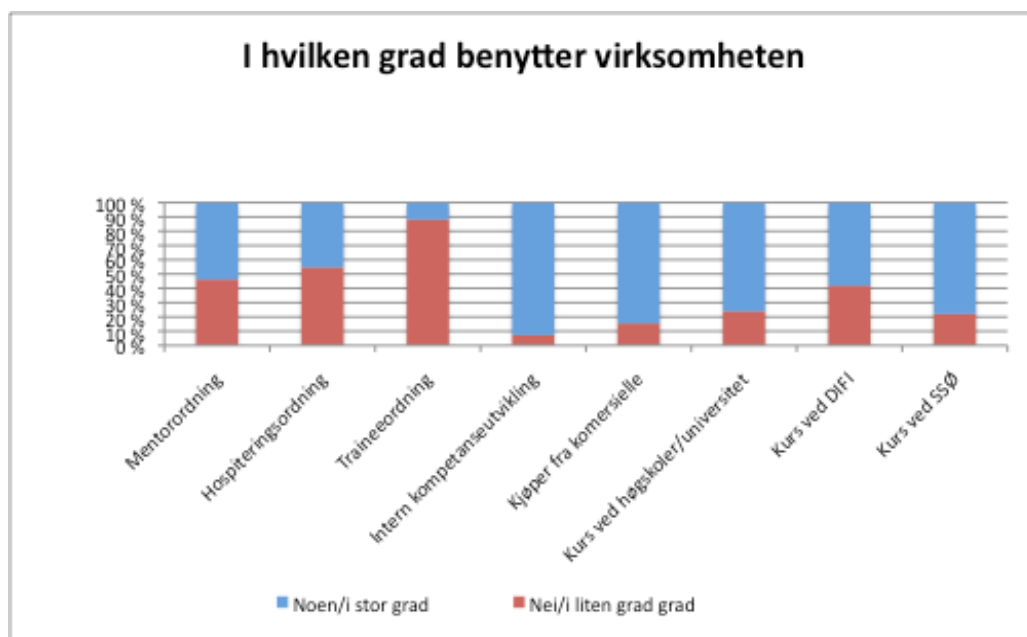
I spørreundersøkelsen ba vi virksomhetene anslå hvor mye de årlig i snitt bruker på kompetanseutvikling pr. ansatt. Svarene viste at variasjonen her er relativt stor, og mange – særlig blant underliggende virksomheter – hadde vansker med i det hele tatt å anslå noe beløp. Nesten halvparten av virksomhetene sier imidlertid at de i gjennomsnitt bruker mellom 5000 og 10.000 kr. årlig pr. ansatt på kompetansetiltak. Samtidig er det interessant å merke seg at det blant underliggende virksomheter er godt over 20% som oppgir at de bruker mer enn 10.000 kr pr. ansatt, mens det tilsvarende tallet for

departementer bare er 7%. Materialet gir ikke grunnlag for å si noe presist om hvor mye staten totalt bruker på kompetanseutvikling, men dersom man legger et konservativt gjennomsnittsanslag på 8000 kr. pr ansatt til grunn og ganger dette opp med antall ansatte totalt i staten<sup>9</sup>, kommer man opp i et beløp på i overkant av 1 mrd. kr. pr år.

### Virkemidler og læringsformer

Hva sier spørreundersøkelsen og intervjuene om virkemiddelbruken?

**Figur 1 Virkemidler i kompetanseutviklingen**



Svarene i spørreundersøkelsen viser at statsetatene anvender et bredt spekter av virkemidler i sitt kompetansearbeid. Nesten 90% av virksomhetene oppgir at de i noen grad eller i stor grad gjennomfører egne kurs/opplæringstiltak. Vel 80% av respondentene sier at de i noen grad eller stor grad kjøper kurs fra kommersielle aktører<sup>10</sup>. Det er imidlertid bare ca 13% som sier at de i stor grad benytter dette virkemiddelet, så det er ikke på langt nær så utbredt som for eksempel interne kurs. I følge spørreundersøkelsen benyttes universitets- og høyskolesektoren i nesten samme utstrekning som kurs fra kommersielle aktører. Det er flest blant underliggende virksomheter som sier de benytter seg av dette virkemiddelet i stor grad.

Litt over halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de i noen grad eller stor grad benytter seg av Difis kurstilbud. Nesten 40% svarer imidlertid at de i liten grad eller ikke i det hele tatt benytter seg av Difi og at tilsvarende bare 3% sier at de benytter Difi i stor grad. Her er det imidlertid en tydelig forskjell på departementer og underliggende virksomheter.

<sup>9</sup> Antall ansatte i staten er pr 1.3.08 141.853, jf. FADs St.prp. nr. 1 (2008-2009)

<sup>10</sup> Hva respondentene her forstår med "kommersielle" er ikke definert, men det er nok grunn til å anta at det i tillegg til rene kommersielle kurstilbud også omfatter kurstilbud ved høyskoler, yrkes/profesjonsorganisasjoner og bransjeorganisasjoner.



Departementene benytter seg klart mer av Difi enn underliggende virksomheter. Vel 75% av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de i noen grad eller stor grad benytter seg av SSØs kurstilbud. Her er det ikke forskjell på departementer og underliggende virksomheter.

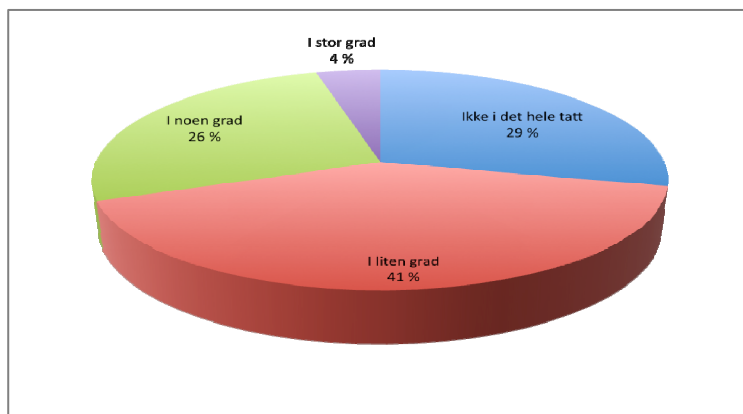
Vel 40% oppgir at de i noen grad eller stor grad benytter seg av mentorordninger, mens hospiterings- og trainee-ordninger er virkemidler som synes mindre anvendt enn de tradisjonelle kurs og opplæringsaktivitetene. Heller ikke nettstøttet etter- og videreutdanning og digitale kunnskapsnettverk virker å være særlig benyttet i staten.

Intervjurunden bekrefter tydelig mønsteret fra spørreundersøkelsen om at statlige virksomheter benytter seg av et bredt spekter av virkemidler og ordninger i sitt kompetansearbeid. De fleste svarer at de bruker alle virkemidler som ble oppgitt i spørreskjemaet. Flere oppgir at hovedtyngden av kompetansetiltak er virksomhetsinterne ordninger. De fleste oppgir at de i relativt beskjedne utstrekning bruker mentor-, hospiterings- og trainee-ordninger.

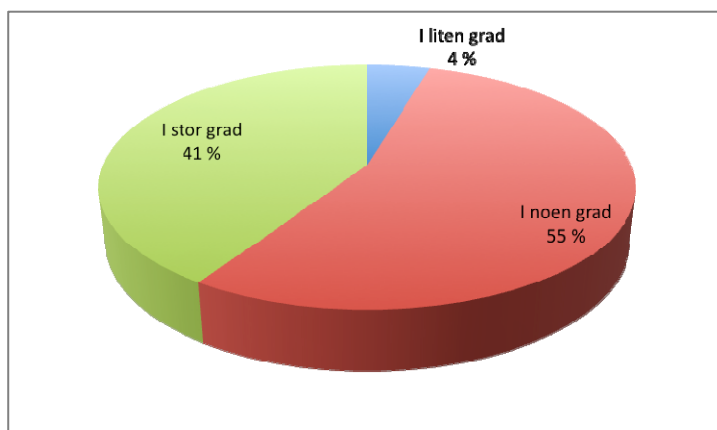
### Nærmere om e-læring

Siden e-læring har et særskilt fokus i prosjektet, hadde vi spørsmål i spørreundersøkelsen om dette, samtidig som vi også adresserte dette temaet i intervjuene.

**Figur 2 Bruk av e-læring i staten**



30% av virksomhetene sier i spørreundersøkelsen at de tilbyr kompetansetiltak ved bruk av e-læring i noen grad eller stor grad. Det er særlig underliggende virksomheter med ytre apparat som bruker dette verktøyet. 42% av respondentene fra denne gruppen oppgir at de i noen grad eller stor grad tilbyr kompetansetiltak via e-læring. Intervjuene bekrefter at e-læring foreløpig ikke er av de mest sentrale opplæringsvirkemidlene i staten, men to av virksomhetene med ytre apparat som ble intervjuet, oppgav at de hadde gode erfaringer med e-læringsprogram på enkelte tema og overfor særskilte målgrupper.

**Figur 3 Positiv til å ta i bruk e-læring i framtida**

De fleste intervjuobjektene uttrykte en positiv holdning til å ta i bruk e-læring og gav uttrykk for at de ser et stort potensial i å ta i bruk e-læring i større grad enn i dag på enkelte områder. Forstudien om e-læring i staten konkluderer da også med at modenheten, motivasjonen og viljen til å ta i bruk e-læring som verktøy for kompetanseutvikling nå er høy i staten.

### 3.3 Virksomhetenes kompetansebehov

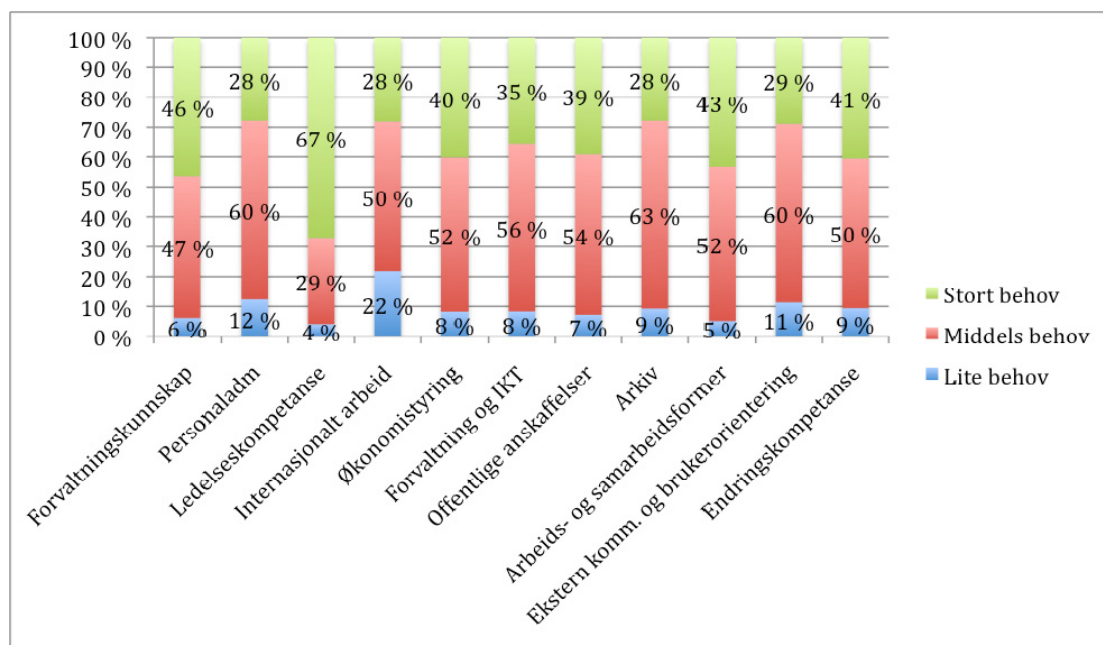
#### Hva vet virksomhetene om sine kompetansebehov?

På spørsmål i spørreundersøkelsen om behovet framover sier så å si alle respondentene at de er helt eller delvis enig i at det er behov for kompetanseutvikling og at behovet i virksomheten vil øke i årene fremover. I intervjuene stilte vi åpne spørsmål om hvordan virksomhetene så på sine kompetanseutfordringer og kompetansebehov framover. De fleste gir uttrykk for at de (på tross av manglende kartlegginger) har rimelig god oversikt over kompetansebehovene i virksomheten. På spørsmål om de har særskilte utfordringer de nærmeste årene er det imidlertid få fellestrekk ved svarene. Svarene er preget av at de fleste virksomhetene har sine egne særegne utfordringer. Noen ser utfordringer knyttet til høy snittalder og stor utskifting av ansatte, noen ser sine fremste utfordringer knyttet til rekruttering av fagpersonell, mens andre igjen ser sine største utfordringer knyttet til karriereutvikling.

Vi spurte også om det er enkeltgrupper som har særskilte kompetansebehov. Også her varierer svarene mye, men flere respondenter peker på at administrativt og merkantilt personale har særskilte kompetanseutfordringer som virksomheten sliter med å dekke opp.

#### Hvilke faglige temaområder peker seg ut?

Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene ba vi virksomhetene vurdere hvor stort behov de har for kompetanseutvikling innenfor ulike temaområder.

**Figur 4 Behov for kompetanseutvikling innen ulike tema<sup>11</sup>**

Figur 4 viser en totaloversikt over svarene i spørreundersøkelsen.

*Ledelse* peker seg klart ut som det temaområdet hvor virksomhetene opplever størst kompetansebehov. Hele 67% oppgir å ha stort behov for kompetanseutvikling innen ledelse og 29% sier de har et middels behov. Behovet for ledelseskompentanse blir også understreket av mange i intervjurunden – og da dreier det seg om behov innen hele spekteret av ledelse, fra toppledere til nye ledere, og det handler om alle aspekter ved ledelse. Stikkordene som ofte nevnes er personalledelse og medarbeiderskap, relasjonsledelse og teambygging.

*Forvaltningskunnskap* er også et tema som trekkes fram av mange både i spørreundersøkelsen og i intervjuene. I spørreundersøkelsen svarer 46% at de ser store behov for å utvikle medarbeidernes forvaltningskompetanse, mens 47% svarer at behovet her er middels stort. I intervjuene forsterkes og utdypes dette med stikkord som grunnleggende byråkrathåndverk, rolleforståelse og grunnleggende kunnskaper om/i sentralt lovverk (forvaltningslov, offentlighetslov osv).

*Offentlige anskaffelser* er et tredje område som både i spørreundersøkelsen og enda tydeligere i intervjurunden peker seg ut som et område med store kompetansebehov. Tallene i spørreundersøkelsen indikerer at departementene ser noe større utfordringer her enn underliggende virksomheter.

<sup>11</sup> I spørsmålet var det satt opp en 6-punkts skala fra ”svært lite behov” til ”svært stort behov”. Denne er i figur 4 gjort om til 3-punkts skala

Kompetanse i forskjellige *arbeids- og samarbeidsformer* synes fremdeles å være etterspurt i staten. Ca. 80% av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de har middels eller stort behov for å lære mer om teamarbeid, prosjektarbeid og andre alternative arbeidsformer. Dette temaet nevnes også hyppig i intervjuene, gjerne i sammenheng med behovet for endrings- og omstillingskompetanse.

Av andre temaområder som ble trukket frem som områder med stort kompetansebehov enten i spørreundersøkelsen eller i intervjuene, kan nevnes forvaltning og IKT og økonomistyring.

Internasjonalt arbeid peker seg ut som det temaområdet hvor størst andel av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir å ha lite eller svært lite kompetansebehov. Her er det imidlertid stor forskjell mellom departementene – hvor mer enn 70% sier de har et stort eller svært stort behov – og underliggende virksomheter med ytre apparat – hvor bare 15% oppgir å ha stort eller svært stort behov for kompetanseutvikling.

### **3.4 Synspunkter på framtidig organisering og virkemidler**

Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene stilte vi spørsmål om hvilke aktører/tilbydere virksomhetene så som naturlige leverandører av kompetansetiltak innenfor ulike temaområder. I spørreundersøkelsen ble det oppgitt 4 svaralternativer:

- intern kompetanseutvikling
- kurs fra kommersielle aktører
- utdanning/kurs ved høyskoler og universitet
- kurs hos Difi eller SSØ

#### **Hva kan/bør virksomhetene ivareta selv?**

Som nevnt foran anser virksomhetene intern kompetanseutvikling som den kanskje viktigste måten å dekke kompetansebehov på. I spørreundersøkelsen trekkes forvaltningskunnskap og personaladministrasjon fram som tema som mange vil dekke gjennom interne tiltak. I intervjurunden ble det fra flere trukket fram at oppbygging av virksomhetsspesifikk fagkompetanse også ivaretas av virksomheten selv, eventuelt i samarbeid med andre aktører.

#### **Hvilke faglige tema kan/bør tilbys sentralt?**

I spørreundersøkelsen var det en rekke tema hvor det pekes på behovet for sentrale tilbud fra statens side. Økonomistyring og offentlige anskaffelser peker seg helt tydelig ut som tema hvor det forventes at staten sentralt tilbyr opplæring. 85% ønsker sentralt tilbud innen økonomistyring og 79% innen offentlige anskaffelser. På områdene forvaltningskunnskap og personaladministrasjon ønsker virksomhetene en kombinasjon av egne tiltak og tilbud fra en sentral kompetanseenhet. Også på områdene forvaltning og IKT og arkiv og dokumentasjon er det en forholdsvis stor andel ( mer enn 40%) som svarer at de ønsker seg et sentralt statlig tilbud. Det er også grunn til å merke seg at over 70% av departementene mener at internasjonalt arbeid er et tema som bør tilbys sentralt. I intervjuene ble mange av de samme temaområdene

trukket fram. Særlig var det mange som pekte på behovet for kompetansetilbud innen forvaltningskunnskap.

### **Områder som kan/bør dekkes av hele spekteret av tilbydere**

For flere av temaområdene er det vanskelig å peke på at statlige virksomheter foretrekker den ene eller andre leverandøren – snarere tvert imot er det slik at for disse temaområdene ser virksomhetene for seg at de vil benytte hele kompetansemarkedet. Dette gjelder for eksempel både ledelsesutvikling, arbeids- og samarbeidsformer og endringskompetanse, hvor kommersielle leverandører, universiteter og høyskoler og Difi gir tilbud. Mange virksomheter kjøper bistand innenfor disse områdene for å gjennomføre tiltak i egen regi. Det samme mønsteret gjelder også for ekstern kommunikasjons- og brukerorientering, og i noen grad også for internasjonalt arbeid

## **4 Analyse og vurderinger**

Statlige virksomheter har ansvar for egen kompetanseutvikling. Spørsmålene er da, er kompetansearbeidet i staten godt nok, og skaffer statlige virksomheter seg det de trenger? Har staten behov for en sentral statlig kompetanseenhet? Og hvordan skal en sentral statlig kompetanseenhet ha strategisk betydning inn mot statlige virksomheters eget kompetansearbeide. Hvordan skal en sentral statlig kompetanseenhet med svært begrensede ressurser i forhold til de totale kompetanseinvesteringene i staten kunne gjøre en forskjell?

### **Statlige virksomheters kompetanseutvikling er svakt forankret og lite målrettet**

Kunnskapsgrunnlaget vårt gir et hovedinntrykk av at kompetanseutvikling i statlige virksomheter er dårlig forankret i ledelsen, lite strategisk og for svakt koplet opp mot styring, endringsbehov, ressursforvaltning og resultatoppfølging.

Statlig kompetanseplanlegging er praksisnær, men synes for lite målrettet og med for utydelige krav til oppfølging. Linjelederne og medarbeiderne er de viktigste aktørene i løpende kompetanseutvikling og årlige kompetanseplaner. 8 av 10 virksomheter lager kompetanseplaner, men under halvparten av de statlige virksomhetene i spørreundersøkelsen har kompetanseplaner som de følger opp. Dette bildet bekreftes av Medarbeiderundersøkelsen i staten 2007.<sup>12</sup> Virksomhetene har i begrenset grad systemer for oppfølging, og resultater på kompetanseområdet blir i begrenset grad etterspurt på en slik måte at det gir konsekvenser for ledere og medarbeidere. Men bildet er selvfølgelig nyansert. En del virksomheter har kompetansestrategier og årlige planer som følges opp, og noen virksomheter har også tatt inn kompetanseutvikling av medarbeidere som et kriterium for lederevaluering.

### **Personal-/ kompetansefunksjonen - mellom strategi og praksis**

Hovedinntrykket er at de som arbeider med virksomhetsinterne sentrale kompetansefunksjoner har en uklar rolle i det å være pådriver for å forankre

---

<sup>12</sup> Medarbeiderundersøkelsen 2007. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2007

kompetansestrategier i toppledelsen, å legge til rette for kompetansetiltak, å innføre ulike systemer og verktøy til bruk i kompetansearbeidet og å gi støtte og rådgivning til linjelederne.

En styrking og målretting av kompetanseutviklingen i staten er avhengig av topp- og linjeledelsens engasjement og erkjennelse av kompetanse som vesentlig innsatsfaktor for å nå resultater og skape endringskapasitet og utvikling.

### **Virksomhetsspesifikk og sentral kompetanseutvikling – samspill**

Statlige virksomheter bruker hele kompetansemarkedet for å dekke sine behov for kompetanseutvikling. De plukker i det eksisterende tilbud i markedet, og de bestiller skreddersydde tiltak, særlig innenfor leder-/ledelsesutvikling, men også på virksomhetenes egne fagområder. Dette ønsker de i hovedsak å fortsette med.

Samtidig ønsker statlige virksomheter å styrke kompetansen innenfor noen gjennomgående, felles kompetanseområder, og de ønsker disse kompetansetiltakene lett tilgjengelige og fleksible i forhold til tid og sted. På områder som forvaltningskunnskap og personaladministrasjon er det behov for intern kompetanseutvikling i samspill med en sentral statlig kompetanseenhet (Difi). Mens på andre områder, som økonomistyring og offentlige anskaffelser, anser de sentrale kompetanseenheter (SSØ/Difi) som de mest hensiktsmessige tilbyderne. På området internasjonalisering brukes hele kompetansemarkedet, men man ønsker fortsatt Difi som sentral aktør.

Behovene peker i retning av nye samspill mellom et sentralt kompetansesenter som kan tilby felles kompetansetiltak som kan nå bredt ut til ulike målgrupper på landsbasis, og virksomhetsinterne tiltak som presiserer det virksomhetsspesifikke.

### **Felles systemer, metoder og verktøy**

Mange, særlig mindre virksomheter, ønsker et sentralt tilbud av felles systemer og verktøy, slik at de kan avlastes for ressurs- og kompetansekrevende prosesser med anskaffelser, og dreie fokus til målrettet bruk av disse verktøyene.

Mange virksomheter legger også vekt på at det legges til rette for kunnskapsdeling og gjenbruk av kompetansetiltak på tvers av statlige virksomheter. En del statlige virksomheter sitter på spisskompetanse som kan være interessant for det statlige fellesskapet<sup>13</sup>. Slike tverrgående tiltak er avhengig av en sentral aktør og systemer for at det skal fungere systematisk, over tid og innenfor en overordnet kompetansestrategi.

### **E-læring som strategisk verktøy for kompetanseutvikling**

Statlige virksomheter har begrenset erfaring med e-læring, men de har likevel gjennomgående ønsker og forventninger om økt bruk av e-læring. Resultatene

---

<sup>13</sup> For eksempel forvalter Skatteetaten regnskapslovgivning og revisorlovgivning som er felles for statlig sektor, SSØ har gode verktøy for risikoanalyse og økonomistyring, UKS tilbyr etikkurs for medarbeidere som møter fremmede kulturer, Mattilsynet arbeider tett med EU-direktiver, etc. Rambøll Management, Notat 1, November 2008.

fra kartleggingen<sup>14</sup> viser en svært positiv holdning til en mer helhetlig kompetanseutviklingspolitikk og timingen er god:

- Modenheten og vilje til bruk av e-læring som et viktig verktøy for kompetanseutvikling oppfattes som god og økende blant de statlige virksomhetene.
- Modenhet og vilje til å ta i bruk fellesløsninger oppfattes som stor.
- Virksomheter med ytre apparat har kommet lengst i bruk av e-læring og har de beste erfaringene.

Forutsetningen for en vellykket satsing som kan få strategisk betydning er at man får til en god oppstart der både hensiktsmessig infrastruktur og god kvalitet på innholdet er på plass. Satsingen må være del av en overordnet kompetansestrategi, og det må fokuseres på

- Nær dialog med statlige virksomheter for å imøtekomme behov og etablere en god delingskultur, og sikre etterspørsel ved at e-læringsmateriale og erfaringer blir tilgjengelig.
- Sikre et relevant faglig og pedagogisk innhold i et LMS slik at brukerne ser nytten av rammeverket. En sentral kompetanseenhet bør være pådriver for å etablere helhetlige kompetanseutviklingsplaner der det brukes sammensatte læringsformer med IKT (blended learning).

## 5 Strategiske veivalg

I dette kapitlet diskuteres ulike løsninger og gis anbefalinger for videre oppbygging, innretning og organisering av den sentrale opplæringsvirksomheten i staten. Vurderingene og anbefalingene er basert på kunnskapsgrunnlaget og innhenting av behov og synspunkter. De tar også utgangspunkt i mål og styringssignaler for opplæringsvirksomheten:

- Den sentrale opplæringen skal være et svar på forvaltningens tverrgående behov for opplæring
- Opplæring som tilbys skal være faglig relevant, ha høy faglig og pedagogisk kvalitet, spille på et bredt register av læringsvirkemidler og fremstå som aktuell og framtidsrettet
- Opplæringsvirksomheten skal innrettes slik at det gir størst mulig samlet nytteeffekt for forvaltningen som helhet, ikke minst sett i lys av den opplæring som forvaltningen selv driver og bruk av kompetansemarkedet.

Først beskriver vi det vi mener vil være en framtidig egnet rolle og arbeidsform for den sentrale opplæringsvirksomheten. I dette ligger det aktivt å prøve ut og utnytte e-læring som kan gi god spredning og muligheter for kombinasjoner med andre læringsvirkemidler. Deretter skisseres ulike modeller for organisering, og til slutt tar vi opp hvilke temaområder som den sentrale opplæringen bør vektlegge og prioritere.

---

<sup>14</sup>Forstudie - e-læring i staten. Notat 1, 2 og 3. Rambøll Management Norge AS, Nov. 2008

## 5.1 Framtidig rolle og arbeidsmåter

### Sentral opplæring – lokal læring og utvikling

Målet for en sentral statlig opplæring må være å bidra til en strategisk, helhetlig og målrettet kompetanseutvikling i staten. Kompetansetiltakene skal ta utgangspunkt i behovet for endring i forvaltningen, og være målrettede tiltak som gir individuell og kollektiv læring og utvikling. Gode opplæringsprodukter er avhengig av gode prosesser. Den sentrale opplæringen bør utvikle arbeids- og samarbeidsformer slik at den blir

- *virksomhetstett*, - med nært, organisert samspill med statlige virksomheter. Sentral opplæring skal støtte opp om, og virke i samspill med, virksomhetenes egen kompetanseutvikling.
- *praksisnær*, - der læringsmål settes ut fra målgruppens utviklingsbehov
- *nasjonalt overordnet*, - med felles, sektorovergripende satsinger og helhetlige læringsforløp

Statens sentrale kompetansetilbud skal dekke typiske kompetansebehov i staten, for ulike målgrupper og på tvers av etater. I praksis må den sentrale opplæringen

- sikre tilbud av felles kompetansetiltak innenfor utvalgte områder
- kunne nå bredt ut til store målgrupper
- være pådriver for utvikling; - prøve ut modeller, metoder, prosesser
- bidra til læring på tvers av statlige virksomheter

### Fra tilbyder til samarbeidspartner

Det bør satses på et forpliktende samarbeid og samspill mellom den sentrale kompetanseenheten og statlige virksomheter. Det er mulig å utvikle ulik grad av forpliktelser avhengig av finansieringsmodeller. Partnerskap kan organiseres langsiktig, noe som anbefales ved en satsing på e-læring i staten. Og det kan etableres ad hoc samarbeidsrelasjoner i f.eks. pilotprosjekter i enkeltstående virksomheter.

Noen hovedtrekk i samarbeids- og samspillsformer mellom en sentral opplæringsenhet og de statlige virksomhetene vil være viktige:

- Partnerskap og samarbeid om en strategisk kompetansesatsing må forankres i ledelsen i statlige virksomheter
- En felles infrastruktur vil knytte sentrale tiltak og virksomhetsinterne tiltak sammen, og legge til rette for helhetlig kompetanseutvikling
- En sentral kompetanseenhet vil forvalte et sett av krav til forvaltningskompetanse. FAD bør, i samråd med statlige virksomheter, vurdere å styrke det obligatoriske, karrieremessige preget ved deler av opplæringen. (F. eks. introduksjonsprogram for alle nytilsatte med en felles statlig og en virksomhetsspesifikk del)
- En sentral kompetanseenhet bør bidra med ”hjelp til selvhjelp”
  - gjennom tilbud av systemer, metoder og verktøy for kompetansestyring og utvikling
  - ved å utvikle helhetlige læringsforløp der sentrale opplæringstiltak og virksomhetsinterne tiltak settes i sammenheng og kan utfylle hverandre. Utvikle ”maler” som virksomhetene selv kan tilpasse egen virkelighet.



- ved å stimulere og støtte virksomhetsinterne utviklingsagenter
- En sentral kompetanseenhet må være pådriver for fornying og utvikling av systemer, prosesser og metoder for utvikling og bruk av de menneskelige ressursene i statlige virksomheter. Modell- og metodeutvikling kan skje gjennom f.eks pilotprosjekter i virksomhetene som utgangspunkt for læring og spredning på tvers i forvaltningen.
- Direkte involvering og samarbeid med ulike målgrupper for å utvikle nye kompetansetiltak.

## 5.2 Mulige organisatoriske modeller

Kartleggingen og analysen viser at det er behov for å styrke den sentrale opplæringsvirksomheten. Vi kan tenke oss alternative måter å organisere arbeidet på. Valg av modell vil være avhengig av beslutningen om hvilken rolle den sentrale opplæringsvirksomheten skal ha. I det som presenteres nedenfor er det i utgangspunktet den rolle og de oppgaver Difi skal ha.

### a) Forvaltningsakademiet

Denne modellen innebærer at det etableres et senter for opplæring i staten. Det kan enten etableres i et eget bygg eller som et virtuelt møtested. Det siste er det få eksempler på at har lyktes i praksis. En slik modell vil signalisere et felles møtested og en felles kultur for opplæringsvirksomheten i staten. Tilbudet skal være omfattende, attraktivt, karrierefremmende og ha et betydelig innslag av obligatoriske tiltak. Denne modellen kan være en integrert del av Difi, men kan også skilles ut som en egen resultatenheter.

I denne modellen vil virksomhetene fortsatt ha en rolle i å definere sitt kompetansebehov, men i en rendyrket form tenker vi oss at all opplæring i staten, som ikke er spesielt sektorfaglig, skal leveres av Forvaltningsakademiet. Det vil være en tett kobling mellom virksomhetene og Akademiet i planlegging av tilbudene, og markedet for øvrig vil være underleverandører som bidrar inn i opplæringsvirksomheten gjennom kjøp fra Forvaltningsakademiet.

Tilbudet skal fortsatt være budsjettfinansiert. I tillegg til drifts- og utviklingskostnader, vil etablering i et eget hus pådra investeringskostnader. Graden av obligatoriske tiltak vil være avgjørende for hvor omfattende tilbudet må være, men uansett er det snakk om en betydelig økning i utgiftene til det sentrale opplæringstilbudet. En ev. videre konkretisering av denne modellen forutsetter at ulike ambisjonsnivå må utredes.

### b) Megleren

I denne modellen består den sentrale opplæringsfunksjonen i å anskaffe det opplæringstilbudet forvaltningen har behov for. Oppgaven vil i stor grad gå ut på å sørge for at det er et forsvarlig kompetansetilbud i markedet som svarer til de behov forvaltningen har.

Megleren går i dialog med forvaltningen for å konkretisere behov for opplæring og bestiller opplæring i markedet i tråd med de konkretiserte behovene. I denne modellen vil også FAD kunne definere et behov på vegne av forvaltningen. Leveransen av tilbudene ligger i denne modellen hos universitet, høyskoler, konsulenter og andre kommersielle tilbydere. Difi kan levere tilbud innen sine

kjerneområder, men det må være et tydelig skille mellom bestillerfunksjonen og de som skal levere tilbud.

I denne modellen dekkes finansieringen av den sentrale anskaffelsesenheten over budsjettet, men det megles fram tilbud som den enkelte virksomhet betaler for i henhold til bruken. Megleren bør kunne legge inn midler til utviklingstiltak.

### **c) Kompetanseakutten**

I denne modellen etableres det en innsatsstyrke som rykker inn der det er spesielle behov for kompetanseutvikling. Kompetanseakutten går inn der virksomheten eller et departement ber om det eller der hvor regjeringen definerer at det er et særlig behov.

Det ordinære, løpende behov for opplæringstilbud forvaltningen har bruk for, må hver virksomhet selv anskaffe i markedet. Kompetanseakutten skal ikke selv levere et bredt, allment opplæringstilbud.

Kompetanseakutten får en pådriverrolle og skal gå inn dels med egne ressurser og dels med leveranser fra underleverandører fra markedet. Denne modellen krever en beredskap og kapasitet til å gå inn når det er nødvendig. Det kan løses gjennom en tett kobling til Difis øvrige aktiviteter, hvor personer må fristilles for å ta de akutte oppdragene.

Kompetanseakutten budsjettfinansieres fullt ut, med den modifisering at direkte utgifter i den aktuelle virksomheten dekkes av virksomheten selv.

### **d) Partnerskap**

Partnerskapet innebærer samarbeid i to retninger; både et tett forhold til virksomhetene som definerer behov for opplæring og til leverandører i markedet som vil være underleverandører. Den sentrale opplæringsvirksomheten blir en katalysator som både selv gir opplæring og som går i allianser med virksomheter og ulike miljøer for å utvikle og drifte tilbudene.

Langt på vei er dette en modell som videreutvikler dagens modell. I utgangspunktet tenker vi oss at dette er en budsjettfinansiert modell, men ulike modeller for finansiering kan tenkes på sikt. Spesielt vil det gjelde for eksempel lisensfinansiering i forbindelse med e-læring.

Denne modellen gir mulighet for å ta opp i seg enkelte sider ved de øvrige modellene. Følgende elementer kan inngå:

- Tett kobling mellom virksomhetene og Difi i konkretisering av behov
- Styrke utviklingssiden av tilbudene mellom virksomhetene og Difi
- Difi bør ha en aktiv rolle i forhold til andre aktører på leverandørsiden
- Styrke det obligatoriske, karrieremessige preget ved opplæringen
- Vurdere mulige lokaler som kan fungere som en fysisk møteplass
- Utvikle et godt virtuelt miljø
- Drive kompetanserådgivning overfor enkeltvirksomheter med særlige behov

- Foreslå et betydelig løft i bevilgningene for å gi opplæringen et nytt innhold

## 5.3 E-læring i staten

### 5.3.1 Målrettet og fleksibel kompetanseutvikling i statlig sektor

En sentral statlig satsing på e-læring kan gjøre kompetanseutvikling i staten mer målrettet og lettere tilgjengelig for virksomhetene og deres medarbeidere. En satsing på å utvikle sentrale verktøy til bruk i staten innenfor personal- og kompetanseutvikling kan profesjonalisere personal- og kompetansearbeidet og gi det en ønsket felles dimensjon.

#### Hvorfor satse på e-læring?

Generelle erfaringer og kunnskapsgrunnlaget som er framkommet i dette prosjektet peker på at e-læring kan bidra til

- fleksible læringsmuligheter mht tid og sted, tilgang til læringsressurser over hele landet
- kostnadseffektive opplæringstiltak som kan nå mange
- lettere tilgjengelighet til, og oversikt over, kompetansetilbud
- å styrke statlig felleskompetanse og identitet
- å nå bredt ut med politiske satsinger
- miljøgevinster og ressursbesparelser; tid og kostnadsbesparelser ved reduksjon av reiser og opphold

#### Hva kan e-læring brukes til?

I forstudien presenteres en enkel modell for hvilke kompetanse- og ferdighetsområder som kan understøttes av ulike former for e-læring. Hovedtendensen er at instrumentell ferdighetstrening på alle kompetansenivåer er godt egnet for rendyrket e-læring, f.eks IT-kontoradministrative verktøy, saksbehandling, teknikker til personlig utvikling osv. Det samme gjelder introduksjonsprogrammer til en rekke faglige og holdningsmessige emner, f.eks ledelse, prosjektledelse, lederverktøy, etikk osv. Utover det kan de fleste læringsnivå og kompetanseområder bruke ulike kombinasjoner av digitale læringsvirkemidler sammen med andre læringsformer<sup>15</sup>, f.eks språk, anskaffelser, prosjektledelse, konflikthåndtering osv

Læringsnivå	Kompetanse- og ferdighetsområde	E-læringsmodell
Introduserende	Instrumentelle kompetanser og ferdigheter	Ren e-læring
Grunnleggende	Faglige kompetanser	Blended learning
Videregående	Holdningsmessige, forretningsmessige og organisatoriske kompetanser	Blended learning

Forstudien viser et bredt spekter opplæringstiltak som egner seg til ren e-læring og sammensatte læringsvirkemidler. Mulighetene er mange, men det er like viktig å være tydelig på at e-læring alene ikke kan dekke all opplæring. Det må til ethvert læringsformål vurderes bruk av fleksible og sammensatte

<sup>15</sup> Sammensatte læringsformer (blended learning) innebærer et læringsforløp som både kan inneholde bruk av online læringsmateriale, online forum (i forholdet elev-elev og/ eller lærer-elev) samt tilstedeværelsesundervisning, og andre former for undervisning/ opplæring.

læringsformer. Egenverdien av det å møtes må vurderes. Ikke minst må e-lærings tiltakene alltid sees i sammenheng med en helhetlig læringsprosess.

En sentral statlig satsing bør kunne tilby nettbaserte interaktive kurs, e-læring i kombinasjoner med sammensatte læringsformer som praksislæring, tradisjonell klasseromsundervisning, kollokvier, seminarer, osv. Disse læringsproduktene vil både supplere og erstatte deler av eksisterende tilbud i statens sentrale opplæring, og de vil kunne utvide nedslagsfeltet fordi det gir økt fleksibilitet og tilgjengelighet i tid og sted.

### **Drivkrefter og motkrefter i forhold til anvendelse av e-læring**

Drivkrefter og motkrefter henger ofte sammen med hvilke erfaringer den enkelte virksomheten har med bruk av e-læring. Ingen av virksomhetene som ble intervjuet i forstudien utdypet i stor grad barrierer de mener kan forhindre anvendelse av e-læring, uten den motstand man normalt kan forvente ved innføring av nye tiltak. Alle virksomhetene var imidlertid opptatt av at kompetanseutviklingen som skulle skje gjennom e-læring måtte være relevant dersom den skulle ha effekt.

Faglig og pedagogisk kvalitet på tiltakene er en forutsetning for å lykkes. Innholdet må alltid være oppdatert, og man må vurdere et bredt spekter av læringsformer til ulike opplæringstiltak.

Det er likevel noen elementer som kan oppleves som hinder for e-læring for noen virksomheter og grupper av medarbeidere

- Teknologisk infrastruktur som ikke er tilpasset avanserte e-læringsystemer, f.eks lyd. Dette er ikke et gjennomgående problem, og utviklingen og utskiftingen av den teknologiske infrastrukturen i staten går såpass raskt at dette ikke må anses som en vesentlig hindring for en større satsing.
- Den enkelte ansattes digitale kompetanse
- Ikke alle har tilgang til egen datamaskin
- E-læringsprogrammene må ha en tydelig og gjennomført pedagogisk ide for å være en drivkraft. Ellers kan det forsterke barrierene.

Alle virksomhetene i forstudien mener selv at de har et godt fundament for å innføre og/eller videreutvikle e-læring. Noen av disse drivkreftene er:

- erfaring med positivt utbytte av e-læring, og ønske om å ta i bruk e-læringsløsninger av høy kvalitet
- dokumentere kompetanseutvikling og sertifisere de ansatte
- mange nyansatte, stort behov for grunnleggende kompetanse
- digitalt kompetente medarbeidere med høy utdanning
- tids- og ressursbesparende. Kan iverksettes på relativt kort tid og med god kvalitet over hele landet når konseptene er gjennomprøvd

I det videre arbeidet er det viktig å ta utgangspunkt i drivkrefter, lytte til det som oppleves som hinder, få en god forankring og hensiktsmessig samarbeid mellom virksomhetene og sentrale aktører.

### **Infrastruktur – en felles statlig e-læringsplattform**

En forutsetning for å oppnå fordeler med e-læring er en enkel og sikker distribusjon av opplæringstiltak. En e-læringsplattform, et LMS (Learning Management System), kan brukes til dette formålet. E-læringsplattformen vil gi virksomhetene og den enkelte medarbeider oversikt over kompetanseutviklingstilbud sentralt og på tvers i staten, og den skal også kunne håndtere virksomhetsinterne tilbud. En e-læringsplattform skal distribuere, administrere og understøtte lærings- og utviklingsaktiviteter på individ-, gruppe-, virksomhets- og felles statlig nivå.

En e-læringsplattform kan i tillegg også kunne brukes til individuell karriere- og kompetanseoppfølging.

Med en slik e-læringsplattform kan man også sikre, og kontrollere, at alle ansatte, eller grupper av ansatte, gjennomfører tiltak innenfor områder der obligatoriske kurs eventuelt måtte være ønskelig.

Det må i det videre arbeidet vurderes hvilke funksjonaliteter man ønsker å legge inn i e-læringsplattformen. Kunnskapsgrunnlaget viser at mange virksomheter ønsker økt tilbud av felles løsninger, også innenfor kompetansestyring, men dette må vurderes konkret og i samarbeid med statlige virksomheter.

### **5.3.2 Særlig vurdering av kostnader ved e-læring**

Det har ikke vært anledning til å gjennomføre gevinst- og kostnadsanalyser ved en satsing på e-læring i staten. I forstudien er det gjort noen foreløpige overslag basert på den studien som er gjort for Finansministeriet i Danmark<sup>16</sup> i forbindelse med den danske statlige satsingen på e-læring og etablering av felles LMS. Betrachtingene under følger av denne forstudien.

#### **Etablerings- og driftskostnader**

Det vil være engangskostnader i forbindelse med etableringen av et felles kompetansesenter og LMS. Et vesentlig kostnadselement i etableringsfasen er eventuell konvertering av eksisterende kurs, og produksjon av nye kurs.<sup>17</sup> Man må også vurdere ulike driftsmodeller knyttet til et felles LMS i staten, så som intern drift eller drift hos ekstern leverandør.

Vi viser modellene for kostnader og gevinster basert på den danske analysen, og bruker den som *illustrasjon* på kostnadsutvikling og gevinstrealisering over en 3-årsperiode.

---

<sup>16</sup> Analyse af potentialet for e-læring i staten. Key2know. Version 1.3 (09-01-2007)

<sup>17</sup> Personalkostnader er konstant og satt til tre årsverk i business case fra Danmark. Etableringskostnader i den danske modellen er knyttet til konvertering av eksisterende kurs og utvikling av nye e-læringskurs, se modell.

<i>Konservativ modell for LMS-utbredelse i Staten (30 % bruk etter år 3)</i>			
<b>Utgifter</b>	<b>År 1</b>	<b>År 2</b>	<b>År 3</b>
Brukere	18000	36000	54000
Standard e-læring klikkavgifter (brukersesjon)	DKK 515 549,00	DKK 1 031 098,00	DKK 1 546 646,00
LMS lisenser	DKK 2 376 000,00	DKK 2 376 000,00	DKK 2 376 000,00
LMS: Hosting, maintenance & Support	DKK 1 188 000,00	DKK 2 376 000,00	DKK 3 564 000,00
E-læring & LMS sekretariat	DKK 1 500 000,00	DKK 1 500 000,00	DKK 1 500 000,00
<b>Utgifter i alt (LMS og sekretariat)</b>	<b>DKK 5 579 549,00</b>	<b>DKK 7 283 098,00</b>	<b>DKK 8 986 646,00</b>
Initial utvikling av 54 IT-kurs	DKK 3 888 000,00	DKK -	DKK -
Initial utvikling av 146 faglige kurs	DKK 43 800 000,00	DKK -	DKK -
Utvikling av nye e-læring og blended kurs (30/70 ford)	DKK -	DKK 9 264 000,00	DKK 9 264 000,00
<b>Utgifter i alt</b>	<b>DKK 53 267 549,00</b>	<b>DKK 16 547 098,00</b>	<b>DKK 18 250 646,00</b>

Kostnader skissert i den øvre delen av tabellen ovenfor er primært knyttet til LMSlisenser og drift av LMS. Disse omkostninger er variable og stiger i takt med bruken av løsningene. Kostnadene i den nedre del av tabellen er knyttet til konvertering av eksisterende kurs, samt utvikling av nye. Dette er jo også den største valgfrie variabelen på utgiftssida. Her må man ved en norsk statlig satsing utarbeide en tilbudsstrategi, der man både vurderer en hensiktsmessig tilbudsutvikling i f.eks en treårsperiode, og hva som må være minstetilbud ved lansering for at satsingen skal oppleves relevant og interessant for statlige virksomheter.

### **Gevinster**

I tabellen under skisseres beregninger for gevinstene for konservativ modell for LMS utbredelse i staten i Danmark<sup>18</sup>.

<i>Konservativ modell for LMS-utbredelse i Staten (30 % bruk etter år 3)</i>			
<b>Gevinster</b>	<b>År 1</b>	<b>År 2</b>	<b>År 3</b>
Kursdeltakernes tidsbesparelse ved overgang til e-learning	DKK 4 095 000	DKK 8 190 000	DKK 12 285 000
Kursdeltakernes tidsbesparelse ved overgang til blended learning	DKK 9 009 000	DKK 18 018 000	DKK 27 027 000
Verdi av tid spart på transport (e-læring)	DKK 819 000	DKK 1 638 000	DKK 2 457 000
Verdi av tid spart på transport (blended)	DKK 1 801 800	DKK 3 603 600	DKK 5 405 400
Adm. besparelser pr. bruker	DKK 2 250 000	DKK 4 500 000	DKK 6 750 000
Innkjøp av færre eksterne kurs	DKK 17 280 000	DKK 34 560 000	DKK 51 840 000
<b>Gevinster i alt</b>	<b>DKK 35 254 800</b>	<b>DKK 70 509 600</b>	<b>DKK 105 764 400</b>

Av tabellen kan man lese at de største gevinstene fremkommer på grunn av færre innkjøp av eksterne kurs, men også tidsbesparelser ved overgang til e-læring utgjør en stor del av de estimerte gevinstene. Sammenlignet med Danmark antas det at gevinster i form av spart transporttid, reise- og oppholdsutgifter, vil være betraktelig høyere i Norge pga. større geografisk spredning.

<sup>18</sup> 30 % bruk etter år 3 (basert på samme prognose om antall brukere som i tabellen over).

## **Veien videre**

Dokumentasjonen viser i tilstrekkelig grad at en satsing på e-læring i staten vil kunne styrke helhetlig kompetanseutvikling og faglig relevans, og vil kunne gi gode effektivitetsgevinster og besparinger i tid og kostnader. Men for å komme videre i arbeidet, er det nødvendig å lage en analyse (business case) som et beslutnings- og styringsgrunnlag for en sentral statlig satsing på e-læring. Det bør i den sammenheng vurderes hva man kan lære av den danske modellen for organisering av satsingen på e-læring, og legge inn nødvendige tilpasninger til norske forhold. Det vil som følge av de geografiske og demografiske forhold i Norge bli et annet gevinstpotensial som følge av lengre avstander og større spredning på organisasjoner i offentlig sektor. I tillegg er det ulikheter i forhold til overordnet økonomisk styring og uttak av gevinster, ved at dette i Danmark er sentralisert gjennom det danske Finansministeriet.

Analysen bør ha tydelige og målbare mål som er mulig å styre etter, beskrive kostnader og gevinstpotensial, og hvordan disse skal realiseres. I tillegg anbefales det at analysen inneholder overveielser i forhold til leverandørstrategi, partnerstrategi, muligheter og begrensninger innenfor innsatsområdene teknologi/infrastruktur, produksjon av innhold, krav til kompetanse og administrasjon for å styre satsingen. Med tanke på innhold gjøres det overveielser i forhold til behov for innhold i en e-læringssatsing, og hva som skal være på plass ved oppstart. Her kan særlig erfaringer fra Danmark være aktuelle, siden de har erfaringer med konvertering av eksisterende kurs og produksjon av nytt innhold. Ved å konvertere og legge inn allerede etablerte kurs som skal være tilgjengelige ved oppstart er det nødvendig å kartlegge eksisterende kurskataloger hos sentrale statlige opplæringstilbydere.

Difi har allerede besluttet å få gjennomført en slik analyse, og arbeidet vil bli satt i gang primo 2009. Dette vil være et nødvendig grunnlag for beslutninger, og for å kunne gå videre med en helhetlig planlegging og styring av en sentral satsing på e-læring i staten.

## **5.4 Hvilke temaområder bør stå i fokus?**

Basert på bildet av forvaltningens behov for kompetanse og beskrivelsen av framtidig rolle og arbeidsmåte til en sentral opplæringsenhet tar vi her opp de viktigste temaområdene for opplæringen og hvilke typer av opplæringstiltak som vil være egnede innenfor de ulike temaene.

### **Forvaltningskunnskap**

Det rapporteres gjennomgående om et stort behov og finnes konkrete ønsker om sentral opplæring i forvaltningskunnskap i både departementer og underliggende virksomheter.

Begrepet forvaltningskunnskap brukes om den type grunnleggende og felles kunnskap, forståelse og ferdigheter som kreves for at ansatte i statsforvaltningen skal finne sin plass og rolle og kunne gjøre en god jobb. Behovet for slik kompetanse melder seg ikke minst hos nyansatte. Med en relativt stor tilstrømning av nye medarbeidere til statsforvaltningen hvert år vil behovet for forvaltningskunnskap være en hovedutfordring for den sentrale kompetansenheten.

Forvaltningskunnskap brukes også om mer spesialisert eller fordypet kunnskap og kompetanse knyttet til aktuelle problemstillinger, generelle styrings- og ledelsesmessige utfordringer eller spesifikke tema av tverrgående karakter som system og rolleforståelse, regelverk, etikk og verdier.

Mange virksomheter utvikler og tilbyr både grunnopplæring og kompetansemessig påfyll i forvaltningskunnskap for sine egne ansatte; ulike typer av introduksjonskurs, byråkratskoler, saksbehandlingskurs, opplæring i statlig regelverk, rutiner, retningslinjer, etikk og verdier, intern-seminarer, leder- og personalsamlinger etc. Den sentrale opplæringsenheten vil ha som oppgave å

- identifisere kunnskapsområder som er felles og tilby relevant og kvalitativt god opplæring på dette
- sørge for at opplæringen som tilbys når bredt ut og treffer mange i forvaltningen.

Den sentrale opplæringsenheten bør tilby modulbaserte *Introduksjonsprogrammer for nyansatte* i staten, som etter hvert utvikles til å bli obligatorisk – i kombinasjon med virksomhetsspesifikke introduksjonsopplegg, gjerne knyttet til spesifikke arbeidsprosesser og typer av oppgaver. Det statlige introduksjonsprogrammet skal ha fokus på det som kjennetegner staten og skiller den fra andre sektorer og typer av arbeidsplasser – organisering, styringssystem, rammebetingelser, regler og rutiner for saksbehandling, ansettelser, medvirkning og medbestemmelse, felles normer og verdier, krav og forventninger fra samfunn og brukere etc. Programmet bør også appellere til sentrale verdier i forvaltningen på en måte som viser den praktiske betydningen av verdiene og gir nyansatte en følelse av stolthet over å være statsansatt. Introduksjonsprogrammene kan bestå av ulike ”pakker” av kombinasjoner av e-læring, nettbaserte interaktive kurs, tradisjonell klasseromsundervisning, seminarer, kollokvier, oppgaveløsning og praksislæring.

Det bør dessuten tilbys kurs på en del spesifikke tema som representerer generelle kompetanser i forvaltningen, f.eks. knyttet til felles lover og regler, språk- og skriveferdigheter, analyse- og utredningskompetanse, arkiv/dokumentasjon og offentlighet eller personaladministrasjon. Kursene kan være e-læringsbasert, baseres på mer tradisjonelle læringsformer eller en kombinasjon. De kan både stå alene og utgjøre deler av moduler i større program.

### **Statlig ledelse**

Undersøkelsen vår bekrefter det som kommer frem også i mange andre sammenhenger, nemlig at det er et uttalt behov for ledelseskompetanse nesten overalt i forvaltningen. Undersøkelsen bekrefter samtidig at det allerede foregår mye kompetanseutvikling på området; statlige virksomheter driver i stor grad lederopplæring og ledelsesutvikling i egen regi og med egne krefter, de kjøper tjenester fra konsulentfirmaer og de benytter seg av generelle tilbud eller utvikler egne tilbud i samarbeid med universitet og høyskoler.



I lys av dette vil oppgaven for den sentrale opplæringen være å gripe fatt i og utvikle egnede opplæringstilbud for det som er det spesifikke og særegne ved statlig ledelse og felles kompetansekrav til lederne. Stikkord her er plattform for ledelse i staten og betydningen av et godt samspill og samarbeid mellom ledere og medarbeidere i virksomhetene og på tvers av sektorer og nivåer.

Det bør utvikles *lederprogrammer* som legger opp til kontinuerlig læring og utvikling og gode, smidige og effektive ”lederløp” for statlige ledere gjennom hele karrieren. Man kan tenke seg ulike kunnskapsmoduler, innholdsplattformer eller læringspakker rettet mot henholdsvis nye ledere, mellomledere og toppledere i staten. Alle programmene bør inneholde kombinasjoner av e-læring, nettbaserte interaktive kurs, tradisjonell klasseromsundervisning, konferanser, seminarer, kollokvier, oppgaveløsning og praksislæring.

I tillegg bør den sentrale opplæringsenheten tilby kurs og opplæring for ledere i staten på ulike aktuelle felles tema og problemstillinger.

### **...og medarbeiderskap**

Det vil ligge et ansvar på den sentrale opplæringsenheten om å se ledelse og medarbeiderskap i sammenheng, og å utvikle nye, innovative opplæringstiltak rettet mot både ledere og medarbeidere – sammen og samtidig. Tiltakene bør utvikles i samarbeid med virksomheter i forvaltningen, dokumenteres og spres på ulike måter slik at verktøy, metoder og modeller, eksempler og erfaringer av denne type opplæring formidles ut til forvaltningen.

Som pådriver for medarbeiderskap for forvaltningen bør den sentrale opplæringsenheten – foruten grunnleggende introduksjonsopplæring og opplæring innenfor forvaltningskunnskapsfeltet – også tilby opplæring som bidrar til økt kompetanse hos medarbeidere i staten når det gjelder egen kompetanse- og karriereutvikling, evne til samarbeid og samspill, prosjekt- og teamarbeid, forståelse av organisasjon og ledelse.

### **Andre temaområder**

Basert på forvaltningens behov for kompetanse og hva som vil være naturlig rolle og ansvar for en sentral opplæringsenhet, er det flere temaområder som bør ha et sentralt kompetansetilbud.

- *Offentlige anskaffelser:* Behovet for felles forståelse og økt kompetanse i forvaltningen på anskaffelsesområdet er åpenbart tilstede. Det gjelder både grunnleggende kompetanse i forhold til å følge regelverkets bestemmelser, men også kompetanse knyttet til effektivisering av innkjøp og miljø- og samfunnsansvar på anskaffelsesområdet. Sentrale opplæringstiltak bør innrettes og være dirigert dit hvor de gir størst effekt, gjennom at kunnskapen får god forankring, stor spredning og praktisk anvendelse. Det bør sikres et godt samspill med andre tilbydere i kompetansemarkedet.
- *Internasjonalt arbeid:* Kompetanse på det internasjonale området og ikke minst Europakompetanse har blitt satt på den politiske dagsorden. Utredninger har vist at behovet varierer fra grunnleggende kunnskap om system, strukturer, institusjoner og regelverk, via praktiske ferdigheter

knyttet til å arbeide internasjonalt til ledelsesmessige og strategiske konsekvenser av den internasjonale utviklingen. Den sentrale opplæringsenheten bør ha et tilbud som bygger på faglig kunnskap om den internasjonale utviklingen, generell kunnskap om forvaltningens kompetansebehov, tilgang til nøkkelressurser på forelesningssiden, stordriftsfordeler og gode spredningsmuligheter.

- *Forvaltning og IKT*: Forvaltningens bruk av IKT, styring og samordning av store IT-prosjekter, utvikling av felles IT- løsninger og IKT som drivkraft i utviklingen av en god forvaltning står på den politiske dagsorden. Opplæring på dette feltet springer naturlig ut som en del av ansvaret for og arbeidet med å gjennomføre politikken. Utfordringen vil være å målgruppetilpasse innhold, budskap og fokus i opplæringstiltakene, fordi kompetansen som trengs ute i forvaltningen for å få realisert politikken så sterkt vil variere. Det vil være nødvendig å prioritere tiltak basert på kapasitet, behov og effektive læringsformer.
- *Kunnskap for interne endringsagenter, pådrivere, stabs- og støttefunksjoner*: Den sentrale opplæringsenheten vil ha som en viktig funksjon å jobbe gjennom andre inn i statlige virksomheter. Det betyr både å bidra til bedre forankring av kompetansearbeidet i ledelsen i statlige virksomheter, og å utvikle og rette opplæringstiltak mot de som er pådrivere og ansvarlige for opplæring og kompetanseutvikling internt i sine virksomheter. Tema for opplæringen vil kunne være rollen og funksjonen som intern endringsagent eller verktøy og metoder som de kan bruke i arbeidet. I denne type opplæring vil den sentrale opplæringsenheten dra fordel av å kunne samle personene i disse rollene, bruke, bygge på og dele deres ulike erfaringer og utvikle nettverk, case, eksempler og beste praksis for felles læring og utvikling. Aktuelle opplæringstiltak kan være kurs, konferanser, seminarer, e-læringsprogram, nettverkssamlinger med mer.
- *Økonomistyring*: Kompetansebehovet på økonomistyringsområdet er uttalt og dokumentert. Med Statens senter for økonomistyring (SSØ) finnes det allerede etablert en sentral opplæringsenhet som har i oppgave å møte dette behovet i forvaltningen. Dersom man skal få til et godt samspill mellom sentrale og lokale opplæringstiltak og kunne se ulike kompetanser i sammenheng, kreves det et godt samarbeid mellom SSØ og den nye sentrale kompetansenheten.

## 6 anbefalinger

### **En sentral kompetansepartner for effektiv og målrettet kompetansesatsing**

Kunnskapsgrunnlaget vårt gir et hovedinntrykk av at kompetanseutvikling i statlige virksomheter er dårlig forankret i ledelsen, lite strategisk og for svakt koplet opp mot styring, endringsbehov, ressursforvaltning og resultatoppfølging.

Statlige virksomheter gir gjennomgående uttrykk for at de har behov for kompetanseutvikling, og at behovet for kompetanseutvikling vil øke i årene framover. Statlige virksomheter tar i bruk hele kompetansemarkedet for å dekke sine behov. De bruker i begrenset grad e-læring, fleksible og sammensatte

læringsvirkemidler med IKT, men de er modne for, og ønsker en sentral satsing på e-læring.

Kunnskapsgrunnlaget peker videre mot behovet for en arbeidsdeling mellom den virksomhetsinterne og den sentrale kompetanseutviklingen. Mange ser behovet for en sentral, statlig kompetanseenhet som kan bidra til mer målrettet og effektiv kompetanseutvikling i statlige virksomheter. Behovene peker i retning av nye samspill mellom et sentralt kompetansesenter som kan tilby felles kompetansetiltak som kan nå bredt ut til ulike målgrupper på landsbasis, og virksomhetsinterne tiltak som presiserer det virksomhetsspesifikke.

### **Kompetanseløft**

Rapporten gir grunnlag for å anbefale et kompetanseløft i det sentrale kompetansetilbudet i staten. Det bør vurderes å styrke det obligatoriske, karrieremessige preget ved opplæringen. Den sentrale satsingen må få til et løft i bruk av e-læring. Det må utarbeides en tilbudsstrategi for e-læring der man både vurderer en hensiktsmessig tilbudsutvikling i f.eks en treårsperiode, og hva som må være minstetilbud ved lansering for at satsingen skal oppleves relevant og interessant for statlige virksomheter.

Ambisjonsnivået og de obligatoriske aspektene bør forankres i regjeringen.

For å få til en målrettet, effektiv og helhetlig kompetanseutvikling i staten, bør den sentrale satsingen

- Skape fellesløsninger for å effektivisere og målrette statlig kompetanseutvikling. Fellesløsningene må ikke gå på bekostning av virksomhetenes spesifikke behov for kompetanseutvikling, men samspille med de virksomhetsinterne behov og tiltak.
- Få til et løft i bruk av e-læring. Anskaffe og tilby infrastruktur/læringsplattform, og utvikle/anskaffe e-læringsprogrammer.
- Utvikle og distribuere felles, tverrgående opplæringstiltak og modulbaserte utviklingsprogrammer som kan nå bredt ut til de utvalgte målgruppene på nasjonalt nivå. Det må satses på læringsvirkemidler som kan nå bredt, fleksibelt og effektivt.
- Etablere partnerskap mellom sentral kompetanseenhet og statlige virksomheter for å sikre relevans, kvalitet og strategisk betydning. Det er mulig å utvikle ulik grad av forpliktelser avhengig av finansieringsmodeller.
- Sikre god forankring i statlige virksomheter og hos statens sentrale arbeidsgiver/politisk ledelse i FAD.

1. **Partnerskap – som arbeids- og samarbeidsform.** Det bør etableres tett samarbeid og samspill mellom den sentrale kompetanseenheten og statlige virksomheter. Den sentrale kompetanseenheten bør utvikle arbeids- og samarbeidsformer slik at den blir

- *virksomhetstett*, - med nært, organisert samspill med statlige virksomheter. Sentral opplæring skal støtte opp om, og virke i samspill med, virksomhetenes egen kompetanseutvikling.

- *praksisnær*, - der læringsmål settes ut fra målgruppens utviklingsbehov
- *nasjonalt overordnet*, - med felles, sektorovergripende satsinger og helhetlige læringsforløp

I praksis må den sentrale opplæringen

- sikre tilbud av felles, tverrgående kompetansetiltak innenfor utvalgte områder
- kunne nå bredt ut til store målgrupper
- være pådriver for utvikling; - prøve ut modeller, metoder, prosesser
- bidra til læring på tvers av statlige virksomheter

2. **Partnerskap – som organisatorisk modell.** Denne rapporten presenterer modeller for hvordan opplæringsvirksomheten kan organiseres framover. Endelig modell må utredes videre. Arbeidsgruppen er imidlertid av den oppfatning at det er Partnerskapsmodellen som peker seg ut.

- Den sentrale opplæringsenheten blir en katalysator mellom virksomhetene og ulike tilbydere av opplæringstiltak. Det kan sikre en mer formålstjenlig opplæringsvirksomhet som møter forvaltningens behov.
- Modellen er en videreutvikling av dagens modell, samtidig som det er mulig å legge inn elementer fra de øvrige modellene som er hensiktsmessig. Det innebærer blant annet at det obligatoriske og karrieremessige preget ved opplæringen kan styrkes.
- Modellen viderefører linjeansvaret i norsk forvaltning, samtidig som behovet for et felles tilbud på opplæringssiden styrkes. Modellen sikrer både en plattform for opplæring i forbindelse med regjeringens ulike satsingsområder og en mer effektiv opplæringsvirksomhet.

3. **E-læring i staten.** Den sentrale statlige opplæringen bør satse på et løft for e-læring i staten som del av en helhetlig kompetansestrategi. Det bør utarbeides en 3 – års plan for finansiering, planlegging og iverksetting. Det foreslås å

- etablere en felles infrastruktur for e-læring, en e-læringsplattform (Learning Management System )
- satse på innholdsproduksjon, både med konvertering av eksisterende tiltak der det er relevant, og på nyutvikling av e-læringsprogrammer og eventuelt innkjøp av relevante standard programmer. Prioriteringer og satsinger vil måtte gjøres på bakgrunn av behovsanalyser og i henhold til kvalitetssikrede utviklingsprosesser
- gjennomføre en kostnads- og gevinstanalyse (business case) for å få et mer presist beslutnings- og styringsgrunnlag for en sentral satsing på e-læring. Difi har allerede besluttet å gjennomføre en slik analyse, og arbeidet vil igangsettes primo 2009.

4. **Tematiske satsingsområder.** Den sentrale opplæringen skal fokusere på spissede, relevante og nyttige opplæringstiltak med høy faglig kvalitet som er spesielt tilpasset staten. Tematisk foreslås tre typer av satsninger:

- Tema som peker seg ut fordi det finnes et stort behov i forvaltningen, fordi tema er godt egnet og fordi det er strategisk viktig i en løftet og felles opplæringsstrategi – forvaltningskunnskap, statlig ledelse og medarbeiderskap, og kompetanseutvikling av interne pådrivere, endringsagenter, stabs- og støtteroller.
- Tema som innebærer aktuelle og generelle utfordringer – internasjonalisering og forvaltning og IKT.
- Tema som har et generelt, grunnleggende og 'obligatorisk' preg – offentlige anskaffelser og økonomi- og virksomhetsstyring.





Direktoratet for forvaltning og IKT

# Forstudie – e-læring i staten

Notat 1

November 2008

Direktoratet for forvaltning og IKT

# Forstudie e-læring i sta- ten

Notat 1

November 2008

Rambøll Management AS  
Postboks 427  
Hoffsveien 21-23  
0213 Oslo, Norge

Telefon (+47) 2252 5903  
[www.ramboll-management.no](http://www.ramboll-management.no)



## Innholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Innledning</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Status for bruk av e-læring i staten</b>	<b>2</b>
2.1	Spørreundersøkelse blant statlige virksomheter	2
2.2	Hvordan, hvor ofte, av hvor mange, og til hva anvendes e-læring i staten?	4
2.3	Hvilken modenhet er det i forhold til å anvende e-læring?	6
2.4	Hvilke barrierer og drivkrefter er det i forhold til anvendelsen av e-læring?	7
2.5	Hvilke gode og dårlige erfaringer finnes med anvendelse av e-læring?	10
2.6	Er det demografiske, faglige eller organisatoriske forskjeller som vi må ta hensyn til?	11
2.6.1	Faglige hensyn	11
2.6.2	Demografiske hensyn	11
2.6.3	Organisatoriske hensyn	11
<b>3.</b>	<b>Anvendelsesområdene for E-læring</b>	<b>14</b>
3.1	Teoretisk forankring av e-læring	14
3.2	Læringsprodukter	16
3.2.1	Ren e-læring	16
3.3	Blended learning	18
3.4	Hva er egnet til e-læring?	18
3.5	Hva er egnet til blended learning?	19
3.6	Situasjoner der verken e-læring eller blended learning er riktig	20
<b>4.</b>	<b>Internasjonale erfaringer</b>	<b>21</b>
4.1	Danmark	21
4.1.1	Personalestyrelsen og IT- og telestyrelsen	21
4.1.2	Hvordan, hvor ofte, av hvor mange, og til hva anvendes e-læring?	22
4.1.3	Hvilken modenhet er det i forhold til å anvende e-læring?	22
4.1.4	Hvilke barrierer og drivkrefter er det i forhold til anvendelsen av e-læring?	22
4.1.5	Hvilke gode og dårlige erfaringer finnes med anvendelse av e-læring?	23
4.1.6	Er det demografiske, faglige eller organisatoriske forskjeller som vi må ta hensyn til?	24
<b>5.</b>	<b>Potensial for bruk av e-læring i staten</b>	<b>25</b>
5.1	Hvilke sentrale strategiske utfordringer står målgruppen overfor og i hvilken grad kan e-læring understøtte disse?	25
5.2	Hvilke teknologiske forutsetninger og hvilket kompetansegrunnlag finnes for å anvende e-læring?	26
5.3	I hvilket omfang er det bevissthet om e-læring som strategisk redskap for kompetanseutvikling?	27
5.4	Hvilke forutsetninger og incitament er skal være tilstede for å anvende e-læring?	28
5.5	Hvilke styrker og svakheter har e-læring i forhold til kompetanseutviklingsbehov?	29

## 1. Innledning

Rambøll Management har på oppdrag for Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) gjennomført en forstudie om e-læring i staten. Oppdraget har resultert i tre leveranser i form av tre notater med spesifikke tema for hvert notat. Notatene må ses i sammenheng, og det refereres mellom notatene på enkelte steder. Ett notat alene er ikke representativt for funnene i forstudiet.

*Notat 1* omhandler generelle muligheter og begrensninger i bruk av e-læring, samt status og potensial for e-læring i dag.

*Notat 2* omhandler ulike scenarier/modeller for organisering av e-læring.

*Notat 3* omhandler de viktigste resultatene fra kartleggingen og skisserer anbefalinger i forhold til den videre prosess i tilknytning til e-læringen i staten.

Dette er notat 1 i forstudiet. Formålet med notatet er å skape et overblikk over muligheter og utfordringer relatert til bruken av e-læring, herunder:

- Generelle muligheter og begrensninger i bruk av e-læring
- Status og potensial for e-læring

Gjennomførte aktiviteter i kartleggingen og beskrivelsen er:

- Gjennomføring av deskstudier
- Intervjuer og samtaler med informanter (utvalgte aktører som ligger langt fremme vedrørende bruk av e-læring)
- Analyse av egne data fra lignende oppdrag
- Kartlegging og beskrivelse av internasjonale erfaringer knyttet til e-læring

Notatet kartlegger og beskriver potensialet til e-læring i forhold til teoretiske, pedagogiske prinsipper og praktiske erfaringer.

I arbeidet har vi gjennomført analyser og fokusert på å få besvart følgende spørsmål:

Status	Potensial
<ul style="list-style-type: none"><li>• Hvordan, hvor ofte, av hvor mange, og til hva anvendes e-læring i staten?</li><li>• Hvilken modenhet er det i forhold til å anvende e-læring?</li><li>• Hvilke barrierer og drivkrefter er det i forhold til anvendelsen av e-læring?</li><li>• Hvilke gode og dårlige erfaringer finnes med anvendelse av e-læring?</li><li>• Er det demografiske, faglige eller organisatoriske forskjeller som vi må ta hensyn til?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hvilke sentrale strategiske utfordringer står målgruppen over for og i hvilken grad kan e-læring understøtte disse?</li><li>• Hvilke teknologiske forutsetninger og hvilket kompetansegrunnlag finnes for å anvende e-læring?</li><li>• I hvilket omfang er det bevissthet om e-læring som strategisk redskap for kompetanseutvikling?</li><li>• Hvilke forutsetninger og incitamenter skal være tilstede for å anvende e-læring?</li><li>• Hvilke styrker og svakheter har e-læring i forhold til kompetanseutviklingsbehov?</li></ul>

## 2. Status for bruk av e-læring i staten

I dette kapitlet presenteres en status for bruk av e-læring i staten. Aller først vil i gå gjennom datamaterialet som ble oversendt oss fra DIFI, hvor de har gjennomført en egen undersøkelse hvor de kartla kompetansebehov i forvaltningen. Deretter vil vi gjennomgå erfaringene Rambøll Management har gjort seg som resultat av intervjuene vi har gjennomført.

Rambøll Management har intervjuet en rekke aktører i offentlig sektor som har bidratt til å belyse ulike aspekter relatert til e-læring:

- Skatteetaten
- Utlendingsdirektoratet (UDI)
- Utenriktjenestens Kompetansesenter (UKS)
- Forsvaret
- Mattilsynet
- Senter for statlig økonomistyring (SSØ)
- Personalestyrelsen i Danmark
- IT- og Telestyrelsen i Danmark
- Nasjonalt senter for fri programvare
- Lærerutdanningen, NTNU
- ITU

Intervjuene var semistrukturerte, og vi har brukt spørsmålene som er beskrevet i tilbudet under del 1 av kartleggingen, og gjengitt i innledningen i dette notatet.

### 2.1 Spørreundersøkelse blant statlige virksomheter

DIFI har gjennomført en generell undersøkelse der de avdekket kompetansebehov i den statlige forvaltning<sup>1</sup>. Undersøkelsen er bredere enn fokuset for dette notatet, som er e-læring. Vi vil i det følgende gi en gjennomgang av de resultater som viser tendenser knyttet til e-læring. Oppsummert viser undersøkelsen at infrastrukturen ser ut til å være god i statlige virksomheter med tanke på å kunne gjennomføre e-læringstiltak. Viljen til å i bruk e-læring ser også ut til å være sterk, selv om e-læring ikke er i bruk i særlig grad. Virksomhetene ser på DIFI som en aktuell leverandør av tjenester.

Tallmaterialet er basert på en spørreundersøkelse med 96 respondenter. 14 respondenter arbeider i departement, 43 arbeider i virksomhet direkte underlagt departe-

ment uten ytre apparat, og 38 arbeider i virksomhet direkte underlagt departement med ytre apparat.

Spørsmål under område 7 behandler e-læring spesielt. Spørsmålene som formuleres er i hvilken grad:

- 7.1: Tilbyr virksomheten kompetansetiltak med bruk av e-læring
- 7.2: Deltar medarbeidere på nettstøttet etter-/ videreutdanning (for eksempel ved høyskole)
- 7.3: Deltar medarbeiderne i digitale kunnskapsnettverk
- 7.4: Har virksomhetens ansatte tilgang på PC for å gjennomføre e-læring
- 7.5: Vil e-læring være interessant å bruke i tiden framover

Svarene graderes fra 1-5, hvor 1 representerer "ikke i det hele tatt", 4 representerer "i stor grad", og 5 representerer "vet ikke".

For 7.1 svarer 68,7 % av respondentene alternativ 1 eller 2, og kun 4,2 % svarer i stor grad (alternativ 4). Dette tilsier generelt at statlige virksomheter i liten eller ingen grad tilbyr kompetansetiltak med bruk av e-læring.

For 7.2 svarer 57,3 % alternativ 1 eller 2, og kun 2,1 % svarer alternativ 4. Gruppen for vet ikke er her på hele 12,5 %. Gruppen som svarer alternativ 3 noe større enn for 7.1, noe som tilsier at statlige virksomheter i noe større grad deltar i nettstøttet etter- og videreutdanning enn de tilbyr egne kompetansetiltak med bruk av e-læring. Man kan likevel ikke på bakgrunn av dette tallmaterialet påstå at aktiviteten er utbredt.

For 7.3 svarer 43 % av respondentene alternativ 1 eller 2 og 26,9 % svarer alternativ 3. Man kan si at tallene viser at deltagelse i digitale kunnskapsnettverk forekommer i noe utbredelse. Imidlertid er antallet som svarer vet ikke hele 22,6 %, noe som viser at muligheter for deltagelse i eventuelle nettverk bør bli mer kjent for opplæringsansvarlige i statlige virksomheter.

For punkt 7.4 viser datamaterialet at hele 82,3 % svarer alternativ 4 (i stor grad). Alternativ 3 (i noen grad) er representert med 10,4 %. Disse tallene tilsier at ansattes tilgang på PC for å gjennomføre e-læring er tilfredsstillende, om enn ikke perfekte.

For punkt 7.5 viser datamaterialet at en stor overvekt velger alternativ 3 eller 4 (87,5 %) Dette resultatet tilsier at viljen til å ta i bruk e-læring i statlige virksomheter er sterk, og at det bør være god forankring for å ta i bruk e-læring i tiden framover.

Av interesse for DIFI i denne sammenhengen kan vi trekke inn spørsmål 14.6 og som stiller spørsmålet: "Hvordan synes du det er best å dekke eventuelt behov for kompetanseutvikling innenfor forvaltning og IKT (for eksempel informasjonssikker-

---

<sup>1</sup> Tallmaterialet fra undersøkelsen ble oversendt Rambøll fra DIFI 03.11-2008

het, arkitektur og standarder, styring og samordning av IKT-prosjekter). Halvparten av respondentene svarte at en slik kompetanseutvikling best ville ivaretas av DIFI eller SSØ (49,5 %). Den andre store gruppen valgte alternativ 2, kurs fra kommersielle aktører (29,5 %). De siste 21 % fordelte seg likt mellom intern kompetanseutvikling og høyskole/ universitet.

Oppsummert kan vi si at spørreundersøkelsen viser en generell tendens til at e-læring ikke utnyttes i statlig sektor per i dag, men at viljen til å ta i bruk e-læring er sterk, samtidig som at infrastrukturen for å ta i bruk e-læring ser ut til å være på plass. DIFI ser også ut til å være forankret som aktuell leverandør blant respondentene i undersøkelsen.

I de neste avsnittene vil vi presentere en oppsummering av de resultatene vi har funnet i våre kvalitative intervjuer.

## 2.2 **Hvordan, hvor ofte, av hvor mange, og til hva anvendes e-læring i staten?**

Det er helt klart ulikt omfang av bruk av e-læring i de ulike virksomhetene. Erfaringene Rambøll Management har gjort seg i intervjuene stemmer over ens med erfaringene som kommer fram i DIFIs egen undersøkelse (som presentert ovenfor). Viljen til å ta i bruk e-læring er stor, og flere av virksomhetene har iverksatt strategisk arbeid og rekruttert kompetanse. Samtidig bruker ikke virksomhetene totalt sett e-læring i utstrakt grad. Den beste måten å framstille erfaringene på, er å behandle virksomhetene hver for seg:

### *Skatteetaten*

Skatteetaten har lang erfaring med bruk av e-læring i sin kompetanseutvikling. I og med at etaten er geografisk spredt har det vært nødvendig å benytte e-læring som et supplement til tradisjonelle kurs av ressursmessige hensyn. Det har vært satsing med bruk av e-læring innenfor fagområder hvor man som ansatt i skatteetaten har behov for spisskompetanse. Dette dreier seg om introduksjon til bruk av systemer, i tillegg til bruksområder og prosesser i systemene. Samtidig rapporterer Skatteetaten at de bruker e-læring i tradisjonell forstand, og i liten grad som en blandingsform som blended learning. E-læring benyttes av den enkelte som introduksjon til et fagområde og suppleres med klasseromsundervisning eller samlinger der det er behov for det.

### *UDI*

UDI har den senere tid hatt en markant økning av organisasjonen og dette har medført stor tilvekst av ansatte. UDI er lokalisert på mange steder og har derfor sett behovene for å utvikle e-læring videre for å ha mulighet for å drive ressurseffektiv kompetanseutvikling. Erfaringen så langt er UDI har erfaring med bruk av e-læring i forhold til implementering av nye systemer, spesielt DUF (datasystem for utlendingeforvaltningen). E-læringskurset ble utviklet i 2003 og det har nylig gjennomgått en oppgradering. Alle nytilsatte skal gjennomføre dette kurset. UDI er i en prosess med å anskaffe LMS og de forventer å ta denne løsningen i bruk for å drive kursadministrasjon og oppfølging av sine e-læringskurs og andre kompetanseutviklingstiltak.

### *UKS*

UKS i Utenriksdepartementet benytter e-læring innenfor den faglige utviklingen av organisasjonen. UD har en rekke utenriksstasjoner og det har derfor vært nødvendig å utnytte potensialet med bruk av e-læring. Kursene er ofte spesialiserte og tilknyttet de ulike fagområdene. UKS utvikler egne e-læringskurs selv, i tillegg til at det anskaffes ulike e-læringskurs fra eksterne leverandører. I 2008 har UKS utviklet fem egne e-læringskurs og benytter LMS.

### *Mattilsynet*

Den første erfaringen Mattilsynet hadde med et e-læringsprogram var et program som ble brukt til opplæring i deres administrative system i 2005. Nå er de i gang med å utvikle og implementere MATS som er et fagsystem rettet hovedsakelig mot interne brukere, men også mot Mattilsynets eksterne brukere. For å få tilgang til kursporteføljen i MATS må den enkelte ansatte gjennom to generelle kurs og ett fagspesifikt kurs. MATS er i bruk, selv om ikke alt arbeidet er ferdig. Arbeidet med MATS har vart i 3-4 år, og 30-40 ansatte, hovedsakelig fagspesialister, har deltatt i arbeidet. Mattilsynet håper å kunne ferdigstille mye av utviklingsarbeidet i løpet av 2009.

### *SSØ*

SSØ er trukket inn som informant i dette forstudiet først og fremst fordi de har et sentralt opplæringsansvar på sitt økonomi- og virksomhetsstyringsområde. Den todelte rollen til SSØ er interessant, da de på den ene siden har opplæringsansvar utad og tilbyr kursing, og på den andre siden har de behov for opplæring av egne ansatte. SSØ har ikke per i dag satset på å utvikle egne e-læringsløsninger, men har benyttet ekstern e-læringsløsning i forbindelse med opplæring i prosjektledelse.

### *Forsvaret*

Forsvaret har lang erfaring med bruk av e-læring og LMS som en del av kompetanseutviklingen i organisasjonen. I 2000-2001 startet Forsvarets med etablering av felles opplæringsportal sammen med de første e-læringskursene. I startfasen tok de i bruk en rekke e-læringskurs for å understøtte kompetanseutviklingen i de nye IT-systemene som en del av omstillingen i Forsvaret. Kursene hadde fokus på introduksjon og grunnleggende kompetanse og ferdigheter til anvendelse av IT-systemer og tilhørende prosesser. LMS har vært en viktig komponent som gjorde at de var i stand til å administrere og følge opp e-læringskursene. Forsvarets opplæringsløsning er i dag tilgjengelig for alle 15000 ansatte, og benyttes i økende grad innenfor faglige områder både innenfor administrativ og operativ virksomhet. De siste av initiativene er utvikling av etikkprogram for alle ansatte som skal settes i drift i 2009, og krigens folkerett for alle som skal delta i internasjonale operasjoner der 3500 ansatte allerede har gjennomført.

### *Perspektiver på fri programvare*

Nasjonalt senter for fri programvare har et utvidet perspektiv på hva e-læring kan brukes til. Rambøll Management har i kartleggingen fått innspill om erfaringer fra bruk av fri programvare og e-læring. Bruk av fri programvare kan særlig ses ut i fra to perspektiver:

1. Læren om fri programvare
2. Hvordan fri programvare kan fremme læring

#### *Læren om fri programvare*

Fri programvare har vært et politisk satsingsområde i Norge, og Nasjonalt senter for fri programvare ble etablert for å fremme informasjon og kunnskap om hva fri programvare er og hva den kan brukes til. Et viktig aspekt ved fri programvare er full åpenhet om kildekode, ved at innholdet i programvaren er åpent tilgjengelig og kan gjenbrukes og videreutvikles av de som har kunnskaper og ferdigheter til det.

#### *Hvordan kan fri programvare fremme læring?*

Fri programvare i seg selv fremmer ikke nødvendigvis læring, men gode erfaringer og løsninger kan gjenbrukes og videreutvikles, og man er som regel ikke avhengig av tjenester fra bare en leverandør, i og med at fri programvare har åpen kildekode, som gjør det mulig å gjenbruke og videreutvikle komponenter som allerede er tilgjengelig. Etableringer av åpne standarder vil kunne fremme gjenbruk av komponenter, ved at det er mindre barrierer i forhold til å få ulike teknologiske løsninger til å fungere sammen.

Det er begrenset med nasjonale erfaringer med bruk av e-læring og fri programvare i statlig sektor. Dette er i og for seg ikke overraskende, fordi det både i det internasjonale og nasjonale markedet innenfor e-læring er relativt begrenset tilgang på fri programvare. Markedet preges av få og store markedsdominerende aktører, og relativt få små organisasjoner som leverer løsninger knyttet til e-læring.

I det neste vil vi ha en liten gjennomgang av IKT-modenheten til de virksomhetene vi har besøkt.

### **2.3 Hvilken modenhet er det i forhold til å anvende e-læring?**

Det er store forskjeller mellom virksomhetene med tanke på antall ansatte, hvilken sammensetning av ansatte det er, og hvilken digital kompetanse de ansatte har. Den eneste generaliseringen Rambøll Management kan trekke fra kartleggingen er at stort sett de fleste statsansatte benytter IKT som arbeidsverktøy i daglig virke, og kan en del grunnleggende funksjoner de har behov for til å utføre eget arbeid. Oppsummert rapporterer de ulike virksomhetene denne sammensetningen av ansatte:

- UKS har 24 ansatte internt, og server 2200 ansatte i UD. De ansatte bruker PC som arbeidsverktøy og er komfortable med det. Det er stor spredning i kompetanse ut over dette nivået. UKS har både sterke ønsker om at mer av deres opplæring skal foregå som e-læring og blended learning, og det er en sterk forankring i ledelsen knyttet til en forståelse av verdien for e-læring. UKS går til anskaffelse av fagspesifikke e-læringsprogrammer til sine kompetanseutviklingstiltak, og utvikler også egne e-læringsprogrammer. For 2008 utvikler UKS 5 nye e-læringsprogrammer.
- SSØ har 350 ansatte, hvorav 35 innen forvaltning og resten innen økonomi. De rapporterer om høy IKT-kompetanse blant sine ansatte, og mener med dette at de har et stort potensial for ta i bruk e-læring.
- Skatteetaten har over 6000 ansatte av meget ulik sammensetning. Mange har job-

bet lenge i Skatteetaten, og har varierende grad av IKT-kompetanse. Skatteetaten har bygget en solid kompetansebase for e-læring internt gjennom rekruttering, og solid forankring i ledelsen i virksomheten. De har utviklet en sterk bevissthet knyttet til hva de kan anskaffe som hyllevare, og hva de kan utvikle selv. De har mye tanker om hva som kan fungere optimalt med tanke på e-læring.

- UDI har omkring 1000 ansatte, og har i nyere tid har gjennomført over 500 nyansettelsler. Mange kommer direkte fra høyere utdanning og begynner i sin første jobb. Bruken av e-læring i organisasjonen har ikke til nå vært utbredt, men de rapporterer om at de ansatte jevnt over har en digital kompetanse som tilsier at det er solid grunnlag for å benytte e-læring i UDI. De har laget en strategi for en omfattende satsing på e-læring som inkluderer anskaffelse av LMS, synliggjøring av ulike karriereveier for den enkelte ansatte og dokumentasjon på fullført opplæring og sertifisering av ansatte.

- Mattilsynet har omkring 1500 ansatte, som er positivt innstilt til e-læring. Mattilsynet har knyttet til seg to konsulentselskaper, ett som har god kompetanse på kursadministrasjon og tilrettelegging, og ett som har god kompetanse på utvikling av e-læringsprogrammer. Mattilsynet mener at de to konsulentselskapene utfyller hverandre. De er i gang med å utvikle et omfattende fagorientert e-læringsprogram som de kaller MATS. De har strategier for å implementere dette i kompetanseutviklingen av den enkelte ansatte.

- Forsvaret har ca 15000 ansatte fordelt på ca 79 driftsenheter og enda flere lokasjoner. Forsvarets personell består av en rekke kategorier og gjenspeiler samfunnet for øvrig i forhold til IT-kompetanse. Forsvaret har relativt lang erfaring med bruk av e-læring og har startet med utvikling av frittstående kurs og seinere utviklet og justert tilnærmingen til bruk av e-læring. Forsvaret inngår i internasjonale nettverk innenfor læring og bruk av e-læring. Her kan Nato Training Group (NTG) nevnes som felles møteplass for NATOS medlemsland innenfor læring i Forsvarssektoren. I tillegg er de tett knyttet til ADL (Advanced distributed learning) som opprinnelig var et initiativ fra det amerikanske forsvaret og som utviklet standarden SCORM. Forsvaret ser også gevinster i forhold til større grad av deling av e-læringsmateriale, og de har via sitt medlemskap i nettverk fått tilgang på utviklete e-læringskurs internasjonalt som gjenbrukes i Norge.

Etter å ha beskrevet modenheten i virksomhetene vil vi nå beskrive barrierer og drivkrefter for anvendelse av e-læring i de ulike virksomhetene.

## 2.4 Hvilke barrierer og drivkrefter er det i forhold til anvendelsen av e-læring?

Det er litt forskjellig hva de ulike virksomhetene rapporterer om, og om de rapporterer om barrierer og drivkrefter i forhold til anvendelsen av e-læring. Det som rapporteres er ofte basert på egne erfaringer med e-læring. Enkelte virksomheter påpeker at deres infrastruktur ikke er tilpasset avanserte e-læringssystemer, selv om dette ikke ser ut til å være en avgjørende hindring. I tillegg er det, med unntak av Forsvaret, ingen av virksomhetene som har satset systematisk på e-læring. Den mest sentrale drivkraften Rambøll Management har funnet er en sterk vilje til å ta i bruk e-læring. Alle virksomhetene er distribuerte, og virksomhetene anser det som sann-



synlig at e-læring vil representere innsparinger som resultat av blant annet reduserte reisekostnader og lignende. Virksomhetene peker også på muligheter for innsparing gjennom deling av kompetanse som kan være av verdi ut over egen virksomhet gjennom e-læring.

#### *Barrierer*

En barriere det er rimelig å anta at burde være til stede med tanke på innføring av e-læring i de statlige virksomhetene er infrastruktur. På bakgrunn av intervjuene Rambøll Management har gjennomført ser vi for noen av virksomhetene at det er en barriere, men det virker ikke å være en barriere av avgjørende betydning for om strategien skal fungere eller ikke:

- Skatteetaten opplyser utfordringer med nødvendig infrastruktur i forhold til optimal bruk av e-læring. Dette kommer som en del av balansen mellom prioritering mellom daglig produksjon og kompetanseutvikling, der daglig drift prioriteres først. De opplever at muligheter for å bruke for eksempel lyd ikke benyttes på grunn av begrenset kapasitet på infrastruktur. Den enkelte ansattes digitale kompetanse oppfattes også som en betydelig barriere for anvendelse av e-læring, ved at nivåene er så ulike.
- Mattilsynet benytter teknologi på sin basisplattform som ikke tillater bruk av lyd knyttet til e-læring. Dette løses gjennom tilgang til e-læring utenfor nettverket, men det kan oppleves som en barriere da det ikke samspiller like tett med de interne systemene i det daglige arbeidet.
- I UKS, SSØ og UDI har de nødvendig infrastruktur som støtter avanserte e-læringsprogrammer.

Barrierer for bruk av e-læring kan være manglende bruk av standarder i utviklingen av felles læringsløsninger. Det er også viktig å skape forståelse for e-læring i organisasjonen og hvordan organisasjonen skal legge til rette for at e-læring kan anvendes. Ikke alle ansatte har tilgang på egen datamaskin på jobb, eller har ikke muligheten til å prioritere egen kompetanseutvikling i den ordinære arbeidstid som følge av arbeidets art. Manglende samspill mellom overordnet HR- og kompetansestrategi og gjennomføring av e-læringstiltak kan også være utfordrende.

Når det kommer til programvare som er i bruk, er det også store forskjeller mellom virksomhetene. Noen virksomheter har tatt i bruk eller planlegger å ta i bruk et LMS (UKS, Forsvaret, UDI), mens andre igjen har ikke anskaffet LMS (SSØ, Mattilsynet, Skatteetaten).

Enkelte av virksomhetene har også utviklet egne e-læringsprogrammer, eller har gått til anskaffelse av e-læringsprogrammer, enten skreddersydde eller generelle, for eksempel slik de har gjort med fagspesifikke kurs i UKS. Noen velger også å sende ansatte på eksterne kurs som er drevet som e-læring, for eksempel SSØ.

Ingen av virksomhetene Rambøll Management intervjuet utdypet i stor grad barrierer de ser for seg kan forhindre anvendelse av e-læring ut over den motstand man normalt kan forvente ved innføring av nye tiltak i en virksomhet. Alle virksomhetene

var imidlertid opptatt av at kompetanseutviklingen som skulle skje gjennom e-læring måtte være relevant dersom den skulle ha en effekt.

#### *Drivkrefter*

Alle virksomhetene Rambøll Management besøkte mener selv at de har et godt fundament for å innføre og/ eller videreutvikle e-læring:

- UKS beskriver et sterkt ønske om å ta i bruk e-læringsløsninger av høy kvalitet, og de har et løpende kompetanseutviklingsbehov blant sine ansatte som ofte skifter stilling internt.
- UDI anser det som en sentral drivkraft at de har mange ansatte som er nye i arbeidslivet, og "sultne" på egenutvikling og karriere. UDI ønsker å fremstå som en attraktiv arbeidsplass som skal tiltrekke seg krevende mennesker. Det er et viktig fundament for innføringen av e-læring i UDI. UDI har rekruttert kompetanse innenfor pedagogikk og e-læring for å ha kunnskaper og ferdigheter til å utvikle kompetanse-tiltak selv.
- Drivkrefter for bruk av e-læring er i en distribuert organisasjon noe som utfordrer en tradisjonell tankegang med klasseromsundervisning, og de har vært nødt til å søke andre måter å tenke kompetanseutvikling på.
- Mattilsynet har gjennom sitt e-læringsprosjekt MATS etablert e-læring som en sentral del av satsingen på kompetanseutvikling. De uttalte selv at de nå er over fasen hvor de må reklamere for e-læring, og at ansatte i virksomheten rapporterer om positivt utbytte av e-læringen de får gjennom MATS.
- SSØ anser det som en sterk drivkraft at de har digitalt kompetente medarbeidere med høy utdanning.
- Forsvaret er kommet langt og ser mange muligheter for å videreutvikle de konseptene de har i dag. Deling av kunnskap og kompetanseutviklingstiltak med andre ser en stor drivkraft, fordi en øket delingskultur gir mulighet for å dra nytte av kompetansen hvis de har behov for den selv. Forsvaret gjennomfører intensive treningsopplegg for store deler av personellstyrken som skal ut i internasjonale operasjoner, og har begrenset tid til rådighet til denne treningen. E-læring benyttes i dag som et viktig supplement i kompetanseutviklingen og gir verdi ved at mange tiltak kan iverksettes på relativt kort tid og med god kvalitet fordi konseptene er gjennomprøvd.

Av generell karakter kan vi påpeke at en potensiell barriere er konflikten mellom satsing på e-læring (og kompetanseutvikling for øvrig) og produksjon. Statlige virksomheter har ofte tydelige mål som dreier seg om produksjon (antall saksbehandlinger som gjennomføres, mv), og mindre tydelige mål som dreier seg om kompetanseutvikling. På den andre siden kan tanker om effektivisering som følge av innføring av e-læring være en drivkraft for at e-læring skal gjennomføres. Effektivisering av kompetanseutvikling kan bidra til at det formuleres tydeligere mål for dette, både for den enkelte ansatte og for ledere med personalansvar.

Barrierer og drivkrefter henger ofte sammen med hvilke erfaringer den enkelte virksomheten har med bruk av e-læring. Der de har positive erfaringer er det sterkere

forankring enn der de har hatt uheldige erfaringer hvor veien fram til et nytt tiltak er lenger.

## 2.5 Hvilke gode og dårlige erfaringer finnes med anvendelse av e-læring?

Det er gjort litt ulike erfaringer med bruk av e-læringsløsninger i de ulike virksomhetene. Erfaringene har hatt mindre eller større påvirkning på virksomheten totalt sett. Vi vil her gå inn på eksempler som kom fram i intervjuene.

### *Dårlige erfaringer*

- Da UDI skulle implementere sitt system DUF (datasystem for utlendingeforvaltningen), med et tilhørende e-læringsprogram, manglet de forankring i ledelsen, noe som igjen førte til marginal spredning og forankring i personalet for øvrig. UDI understreker her viktigheten av at e-læringen som skal implementeres har solid forankring i ledelsen, men også en forankring i den enkelte fagavdeling.

- Mattilsynet innførte for en tid tilbake et e-læringsprogram på sitt administrative system som ikke fungerte godt. Programmet var ikke tydelig nok i pedagogisk grunntanke, og det traff ikke medarbeiderne som skulle bruke det. Mattilsynets administrative system er komplekst, og verken e-læringsprogrammet eller systemet i seg selv er intuitive for brukerne. Bruken av dette programmet ga e-læring generelt et dårlig rykte i virksomheten, da de ansatte begynte å knytte begrepet e-læring til det ene verktøyet. I intervjuet med Mattilsynet understreket de viktigheten av å "treffe på første forsøk" når man skal innføre e-læring for første gang for å unngå lignende opplevelser.

- Forsvaret mener at det er svært viktig at utvikling av e-læringskursene gjøres på en god måte slik at både det faglige og pedagogiske innholdet er av god kvalitet. De har erfaringer med at noen egenutviklede e-læringskurs ikke fikk nok faglig og pedagogisk fokus og derfor ble oppfattet som dårlige av mottakerne. Det er også utfordrende. De har dårlig erfaring med å benytte e-læring for mer avansert læring og ferdighetstrening, da egner e-læring seg ikke til kompetanseutvikling.

### *Gode erfaringer*

- UKS deltar i REN (Research and Educational Network), som er et rent norsk nettverk. Nettverket drives av Innovasjon Norge, og deltakere er UKS, NAV, UiO og VOX i tillegg til Innovasjon Norge. Dette nettverket bidrar til erfaringsutvekslinger og til å oppdatere UKS på utviklingen innenfor e-læring, og gir dermed både kompetanse og inspirasjon til arbeid med e-læring.

- Forsvaret har god erfaring med å være bevisste på når e-læring kan brukes og når den er uegnet. De har svært god erfaring med bruk av LMS og samspillet mellom LMS og e-læringskursene. Gevinstene ved dette er at de kan kalle inn, følge opp fullføring, rapportere og evaluere etter gjennomføring på en strukturert måte. Dette har gitt verdi for Forsvaret som helhet ved at finnes felles oversikt over utførte kompetansetiltak, men også for den enkelte ved at e-læringskurs kan gjennomføres når det passer. I forhold til respons fra brukerne er det godt fornøyd og oppnår god effekt når motivasjonen er til stede, lederen legger til rette for gjennomføring, kurset er variert og aktiviserende med godt faglig innhold. E-læringskurset med krigens

folkerett er et godt eksempel der 65 % av de som har vært i Afghanistan rapporterer at de syntes kurset var nyttig i forhold til den jobben de skulle gjøre i området.

Etter å ha beskrevet de ulike erfaringene som er gjort i virksomhetene, er det viktig å ta hensyn til de ytterligere rammebetingelser som de ulike virksomhetene har å forholde seg til.

## 2.6 Er det demografiske, faglige eller organisatoriske forskjeller som vi må ta hensyn til?

Dette er tre beslektede områder som representerer viktige rammebetingelser de statlige virksomhetene fungerer innenfor. Enkelte av disse rammene er virksomhets-spesifikke, men vi ser også at det er en god del fellestrekk som går på tvers av virksomhetene.

### 2.6.1 Faglige hensyn

I alle intervjuene Rambøll Management gjennomførte, ble det påpekt at de driver til dels stor grad av virksomhetsspesifikk aktivitet. I alle virksomhetene må de ansatte skolerer i virksomhetsspesifikke områder, som ikke nødvendigvis er interessant for andre statlige virksomheter. De peker på at det er viktig for den enkelte virksomhet at en felles statlig løsning ikke går på bekostning av deres spesifikke behov for kompetanseutvikling.

Samtidig sitter en del virksomheter med spisskompetanse som kan være interessant på tvers av virksomheter. For eksempel forvalter Skatteetaten regnskapslovgivning og revisorlovgivning som er felles for statlig sektor, SSØ har gode verktøy for risikoanalyse og økonomistyring, UKS tilbyr etikkurs for medarbeidere som møter fremmede kulturer, Mattilsynet arbeider tett med EU-direktiver, etc. Alle virksomhetene Rambøll Management besøkte uttrykte at de godt kan bidra med den kompetansen de besitter som kan være interessant på tvers i staten.

### 2.6.2 Demografiske hensyn

Oppsummert kan man si at alle virksomhetene Rambøll Management har vært i kontakt med har en sterk desentralisert struktur. De er ikke lokalisert på ett kontor. Det varierer fra at SSØ har flere kontorer innenfor et relativt sett avgrenset geografisk område, via Skatteetaten som har kontorer over hele Norge, til UKS som server ansatte på 109 utenriksstasjoner over hele verden. Alle virksomhetene rapporterer at de ser muligheter for at e-læring kan effektivisere opplæringen og kompetanseutvikling, for eksempel gjennom en reduksjon i reiseutgifter.

### 2.6.3 Organisatoriske hensyn

- UKS har ansvaret for kompetanseutvikling i hele UD. I selve UKS er det 24 ansatte, som har ansvar for de ulike fagområdene de tilbyr opplæring i. Per i dag er e-læring trukket ut som et eget ansvarsområde, og UKS ønsker selv å integrere e-læring bedre i de øvrige fagområdene.

- I UDI er e-læring forankret i HR, og anses som et viktig satsingsområde for kompetanseutvikling. De har blant annet ansatt en egen pedagog med erfaring fra e-læring som skal bidra i prosessen med å utvikle deres e-læringsløsninger. De har planlagt

at e-læring skal understøtte en synliggjøring av ulike karriereveier (en for ledelse, en for prosjektledelse, og en for fagspesialisering). E-læring skal også dokumentere kompetanseutvikling og sertifisere de ansatte.

- Skatteetaten har forankret e-læring i HR. De har jobbet bevisst med å bygge kompetanse innen e-læring, men har ikke tatt i bruk omfattende e-læring per i dag. De har en IBM-plattform de ønsker å bytte ut, og de har opprettet virtuelle klasserom som per i dag ikke benyttes.

- Mattilsynet har forankret e-læring i HR, som har ansvaret for å inngå avtaler og skriver tilbud for anskaffelser. HR detaljstyrer ikke prosessene i utviklingen av e-læringsmidlene, da fagpersoner har ansvaret for utvikling av deres e-læringsløsning: MATS. De har ansatt en egen pedagog med erfaring i bruk og utvikling av e-læring. E-læring er sentralisert, og finansieringen foregår sentralt. De ulike kontorene i regionene og distriktene utvikler ikke egne e-læringsløsninger.

- SSØ har per i dag ikke utviklet e-læringsløsninger, men kompetanseutviklingen er forankret i HR.

- Forsvaret har en organisering der kompetansestyringen er tillagt ledelsen (FST) og kompetanseutviklingen er tillagt Forsvarets skolesenter (FSS). Fordelen med dette er at det er tunge pedagogiske miljøer har evnen til å skape god læring. Utfordringen med modellen er at det er delt ansvar mellom strategiske HR-dimensjonen og kompetanseutviklingen og e-læring kan fort bli glemt som en viktig komponent. Den viktigste komponenten i forhold til e-læring har vært å engasjere og legge ansvar på ledelsen ved den enkelte enhet, der ansvaret for gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak og e-læring finner sted.

Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi beskrive noen erfaringer fra en sektor som har gjort seg en del erfaringer med bruk av e-læring, men i et noe annet lys enn som kompetanseheving av arbeidstakere: utdanningssektoren.

## 2.7 Utdanningssektoren

I dette avsnittet vil vi gjøre en rask gjennomgang av erfaringer fra utdanningssektoren. Først vil vi peke på en grunnleggende forskjell mellom utdanningssektoren og læring i staten. Deretter vil vi peke på noen overordnede erfaringer av betydning for DIFI i deres arbeid med en strategi.

Et sentralt premiss er grunnleggende for utdanningssektoren, som ikke gjelder for DIFI sin strategi for e-læring i staten: at elevene og studentene som er under utdanning har en helt annen motivasjon og det er helt andre incentiver for dem til å møte til og å ta i bruk det opplæringstilbudet de får.

Når den rammebetingelsen er plassert, er det likevel sterke likhetstrekk med tanke på at man i utdanningssektoren, på lik linje med det arbeidet DIFI nå skal sette i gang, har læring som øverste målsetting. I utdanningssektoren har man i lengre tid gjennomført prosjekter og utviklingsarbeid basert på både e-læring og blended learning. Det vil være utenfor rammene til dette notatet å gjøre en gjennomgang av alle erfaringene som er gjort innenfor denne sektoren. Likevel kan vi trekke fram noen sentrale erfaringer som er gjort på generelt grunnlag:

Det viser seg at å innføre e-læring er forbundet med store investeringer. I første rekke dreier det seg om å bygge ut en infrastruktur. I utdanningssektoren har det vært gjort store investeringer med anskaffelse av PCer og utbygging av nettverk. Det har vært rettet et stort fokus mot å redusere antallet elever per PC, og også å gi elever og studenter tilgang på høyhastighets internettlinjer til bruk i undervisning. Infrastrukturen i utdanningssektoren har i dag nådd et relativt høyt nivå.

Parallelt med at det bygges ut en infrastruktur jobbes det med ulike prosjekter og utviklingsarbeid som skal gi læringsgevinst som følge av infrastrukturens utbygging. Det er på dette området utdanningssektoren enda ikke har kommet over et viktig punkt i utviklingen, hvor man konkret kan finne læringsgevinst som resultat av innføringen av digitale hjelpemidler. Mange i utdanningssektoren vil da mene at satsing på e-læring må være i et langsiktig perspektiv, hvor man ikke kan forvente at man får umiddelbar nytte for pengene. Nettopp dette kan sies å være et godt argument for at e-læring bør begynne med et statlig initiativ, da det vil være for kostbart for kommersielle aktører å gjøre grunnarbeidet.

En annen sentral utfordring for utdanningssektoren har vært den generelle IKT-kompetansen i nivåene over elevene. Alt fra lærere til skoleledere til skoleeiere har ikke hatt den nødvendige IKT-kompetanse til å utnytte de digitale læringsressursene på en måte som fører til mer og bedre læring for elevene og virksomhetene for øvrig – da i form av at organisasjonene skal utvikle seg i retning av å bli lærende.

Det er viktig at DIFI tar lærdom av denne utfordringen. Det har ikke manglet på verken ambisjoner eller gode ideer i utdanningssektoren. Utfordringen har vært å omforme visjonene til matnyttig praksis. Et digitalt hjelpemiddel er ikke noe mer enn et hjelpemiddel. Dersom man ikke har den rette kompetansen til å fasilitere for læring er ikke hjelpemiddelet i seg selv nok.

### 3. Anvendelsesområdene for E-læring

I dette kapitlet vil vi begynne med en teoretisk forankring av e-læring, hvor vi først skiller mellom tre læringsnivåer av e-læring, og deretter setter de tre nivåene i sammenheng med Blooms taksonomi. Deretter vil vi ha en gjennomgang av de områder vi mener er velegnet for e-læring, hva som egner seg for blended learning, og hvilke situasjoner verken e-læring eller blended learning er riktig.

#### 3.1 Teoretisk forankring av e-læring

E-læring kan defineres på mange ulike måter, blant annet bredt som anvendelse av enhver form for bruk av IKT i forbindelse med undervisning. I dette notatet forstås e-læring som spesifikke kurs – eller deler av kurs – som bevisst er lagt opp slik at en eller annen form for undervisning foregår via elektroniske medier som for eksempel Internett og intranett. Kursene bør ha tydelige læringsmål eller forventninger knyttet til hva som skal komme ut av kursene. E-læring kan bestå av enkeltstående kurs, men ofte inngår e-læring i sammenheng med ulike undervisningsformer. I disse tilfellene er det snakk om *blended learning*<sup>2</sup>.

En betingelse for å oppnå flere fordeler med e-læring er en enkel og sikker distribusjon av kurs. En læringsplattform, eller et LMS (Learning Management System) kan brukes for dette formålet<sup>3</sup>.

Fra et teoretisk perspektiv kan man skille mellom tre læringsnivåer for e-læring:

- Introduserende
- Grunnleggende
- Videregående

Vi ser læringsnivåene i tilknytning til hvilke kompetanse- og ferdighetsområder som kan understøttes av ulike former for læring:

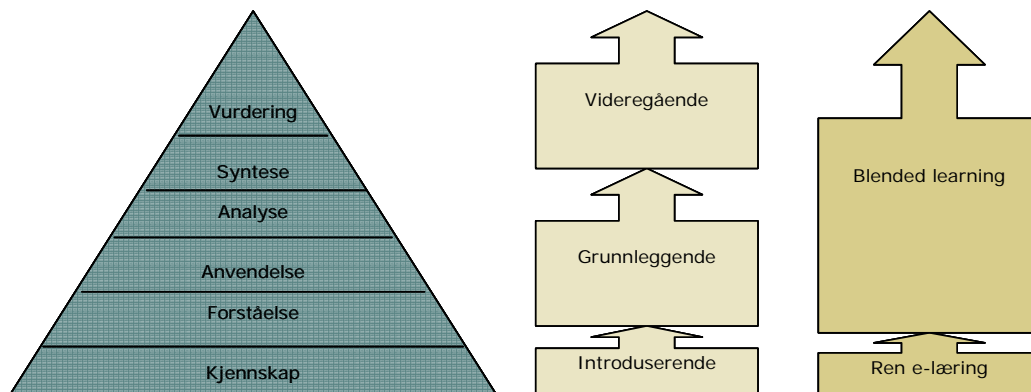
Læringsnivå	Kompetanse- og ferdighetsområde	E-læringsmodell
Introduserende	Instrumentelle kompetanser og ferdigheter	Ren e-læring
Grunnleggende	Faglige kompetanser	Blended learning
Videregående	Holdningsmessige, forretningsmessige og organisatoriske kompetanser	Blended learning

---

<sup>2</sup> Blended learning innebærer et læringsforløp som både kan inneholde bruk av online læringsmateriale, online forum (i forholdet elev-elev og/ eller lærer-elev) samt tilstedeværelsesundervisning, og andre former for undervisning/ opplæring.

<sup>3</sup> Se Key2Know-rapporten utarbeidet for IT- og telestyrelsen , 2007: *Analyse af potentialet for e-læring i staten*, side 4

Disse læringsnivåene og e-læringsmodellene kan ses i sammenheng med Blooms taksonomi<sup>4</sup>, som identifiserer seks læringsnivåer som går fra en enkel forståelse av faktainformasjon til mer kompleks og abstrakt analyse, konstruksjon og vurdering av informasjon og kunnskap. I forhold til Blooms taksonomi plasseres de ovennevnte læringsnivåer og e-læringsmodeller som følger:



Det laveste taksonominivå – Kjennskap - antas å dekkes av ren e-læring, mens de etterfølgende taksonominivåer forventes å forutsette den pedagogisk og logistisk mer komplekse læringsmodellen *blended learning*.

En slik sammenstilling av læringsnivåer og e-læringsmodeller skaper et pragmatisk og operasjonelt utgangspunkt, som kan bidra til å skape de nødvendige styringsmessige verktøy for å bygge og drifte en opplæringsløsning.

Likevel er det slik at forbindelsen mellom taksonominivåer, kompetanseområder og e-læringsmodeller på sikt vil være for rigid, og at det i takt med at erfaringer skapes, bør skje en løpende tilpasning av den skisserte modellen. Modellen er et utmerket startpunkt, men sikrer ikke den pedagogiske og organisatoriske fleksibilitet, som både skal legges til grunn for en innovativ kompetanseutvikling og muliggjøres gjennom nye typer av e-læringsteknologier. Eksempelvis går faglige kompetanser på tvers av de hierarkiske taksonomier, og det er ikke gitt at faglige kompetanser på grunnleggende eller videregående nivå alltid vil forutsette blended learning. Det er verken et pedagogisk, kognitivt eller organisatorisk hinder for at opplæring på grunnleggende eller videregående nivå kan tilrettelegges som rent virtuelle læringsforløp.

Utover dette er det vesentlig at det tilknyttes helt forskjellige økonomi- og budsjetteforutsetninger til henholdsvis ren e-læring og blended learning. Dette primært

<sup>4</sup> Den taksonomiske modell er utviklet av den amerikanske utdanningspsykologen Benjamin Bloom og beskrevet i hans bok *Taxonomy of Educational Objectives: The Classification of Educational Goals* (1956). Blooms taksonomi er gjennom de seneste årtier anvendt som en de facto referansemodell for klassifisering av læringsnivåer.



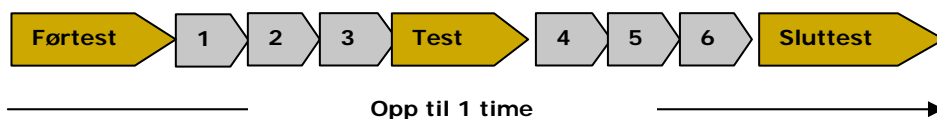
fordi blended learning er følsom overfor variable utgifter knyttet til målgruppens størrelse. Blended learning krever en mer kompleks kvalitetsstyring, hvor kvalitets-sikring ikke kun omfatter læringsmaterialet, men også – som i tilstedeværelsesbasert undervisning – inkluderer undervisere og fysiske kursrammer. Denne kompleksitet øker ressurskravene.

### 3.2 Læringsprodukter

Det finnes ulike typer læringsprodukter, som overordnet kan deles opp i *ren e-læring* og *blended learning*. Videre presenteres ulike eksempler på læringsprodukter.

#### 3.2.1 Ren e-læring

Ren e-læring er alene basert på digitalt e-læringsmateriale. Materialet er bygd opp av ett eller flere moduler og i de fleste tilfeller med en eller flere tester. Modulene kan være interaktive i varierende grad og kan kreve at brukeren utfører visse typer av aktiviteter, men de kan også være flate, ikke-interaktive innholdselementer med tekstbasert eller grafisk og visuelt basert informasjon.



**Figur 1: Ren e-læring – stand alone**

Ren e-læring er bygd opp rundt interaksjonen mellom et programmert e-læringsmateriale og kursdeltakeren. Den didaktiske prosessen og læringen ligger i kursdeltakerens arbeid med innholdsmodulene og gjennomføringen av evt. tester. Kursdeltakeren kan arbeide med e-læringsmaterialet på to måter:

1. Lineært
2. Selektivt

I det lineære forløpet arbeider kursdeltakeren seg gjennom hele materialet fra A til Å og i den rekkefølge materialet er strukturert på, av e-læringsleverandøren.

I den selektive gjennomgangen av læringsmaterialet arbeider kursdeltakeren kun med deler av læringsmaterialet. Dette kan foregå på to måter:

1. Den selektive læringsprosessen kan enten være styrt av kursisten selv, som da velger moduler ut fra personlige (faglige) preferanser.
2. Valg av modul styres ut fra en vurdering av brukerens profil. Denne vurderingen foretas på bakgrunn av en rekke parametere, som brukes til å kartlegge brukerens interesser og/eller brukerens ferdigheter. Kursdeltakeren kan f.eks. bli bedt om å prioritere spesifikke interesseområder innenfor modulens fagområde. Eller

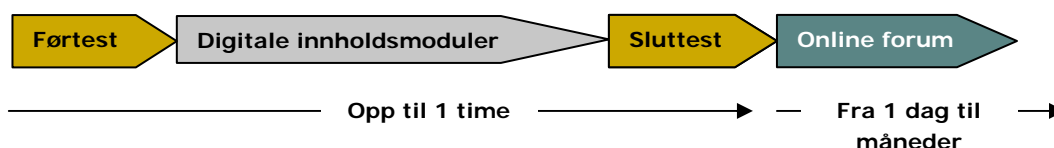
kursdeltakeren gjennomfører en test i forkant av kurset, som avdekker hans/hennes nåværende kunnskap om emnet, og hvor kursdeltakeren score viser at han/hun har behov for at sette seg nærmere inn i enkelte deler. Mens kursdeltakeren har tilstrekkelig med grunnleggende kunnskap om et annet deler, og derfor kan hoppe over de(n) modulen(e) som handler om det emnet. På bakgrunn av slike kartlegginger av brukerprofilen settes e-læringsopplegget automatisk til et spesifikt og tilpasset forløp. Det kan også benyttes såkalte adaptive tester til strukturering av læringsmaterialet, hvor e-læringsmodulen løpende foretar en vurdering av kursdeltakerens læring og på bakgrunn av dette dynamisk setter sammen nye oppgaver.

Denne muligheten for e-læring, enten brukerstyrt eller via profilkartlegginger, som adaptivt kan tilrettelegge selektive kursforløp, som igjen tilpasses den individuelle brukers kompetanseprofil og -behov, fremheves ofte som en av de pedagogiske og ressursmessige styrker ved e-læring.

Jo mer finmasket og dynamisk den selektive prosessen skal være og jo mer e-læringsmaterialet skal kunne personaliseres til den enkelte kursdeltakers profil og behov, desto flere ressurser innberegnes i den faglige og pedagogiske design av e-læringsmodulen. Den profilstyrte, adaptive utvelgelsen er uansett begrenset til de profiler og valgmuligheter, som forfatterne og designerne programmerer inn i e-læringsmaterialet.

Organisatorisk sett er ren e-læring i de fleste tilfeller basert på at den enkelte kursdeltaker arbeider individuelt og isolert med læringsmaterialet. Læringsutbyttet er derfor avhengig av den individuelle kursdeltakers evne til å tilegne seg og forstå den informasjon som formidles i læringsmaterialet, og ikke minst kursdeltakerens evne til å gjennomføre og forstå de tester som måtte inngå i materialet. Design av tester og øvelser er derfor helt avgjørende for den læringsmessige og pedagogiske verdi av ren e-læring.

Stand-alone e-læring alene kan forholdsvis ukomplisert suppleres med et online dialogforum, hvor kursdeltakeren kan komme i kontakt med andre kursdeltakere og/eller evt. faglige eksperter, som stiller seg til rådighet med supplerende råd og veiledning. Denne modellen kan illustreres på følgende måte:



**Figur 2: Ren e-læring med online dialog og støtte**

I noen situasjoner kan online forum med fordel suppleres eller erstattes av korte, fysiske samlinger, for eksempel på avdelingsnivå, hvor kursdeltakerne har muligheter til å diskutere e-læringsmaterialet. Det kan for eksempel være i forbindelse med holdnings- og verdiorienterte e-læringsmoduler, i forbindelse med grupper hvor IT-modenhet lav, eller i forbindelse med introduksjon av nyansatte.

### 3.3 Blended learning

Der hvor læringsprosessen i ren e-læring typisk struktureres av selve læringsmaterialet og eventuelle tester, struktureres blended learning av kursaktivitetene. Ansvar for styring, gjennomføring av aktiviteter og monitorering av læringsforløpet ligger da både hos den individuelle kursdeltaker og hos den/de kursansvarlige.

Blended learning er samtidig mye mer kompleks og mer fleksibel end ren e-læring. Læringsformater, læringsprosesser og læringsmaterialer er annerledes, og det sammensatte kursforløpet forutsetter deltakelse og en eller annen form for virtuell og fysisk kontakt mellom kursdeltakere og undervisere.

Avhengig av fagområde, læringsmål og målgrupper kan det likevel være meget store forskjeller i vektningen og karakteren av de fysiske samlingene, selvstudiene og evt. virtuelle møte- og samarbeidsformer. Et sammensatt læringsforløp kan derfor strekke seg over alt fra få timer til flere måneder, eller år i forbindelse med visse typer av kompetansegivende utdanninger.

Nedenstående figur er en forenklet eksemplifisering av noen av de elementer, som typisk inngår i et sammensatt læringsforløp. De grå, nummererte boksene illustrerer at materialet fra stand-alone e-læring kan inngå og gjenbrukes i et sammensatt læringsforløp.



Figur 3: Blended learning

### 3.4 Hva er egnet til e-læring?

Ut i fra et pedagogisk perspektiv er kompetansebehov som omhandler stor grad av instrumentell ferdighetstrening meget velegnede til e-læring på både de introduserende, grunnleggende og videregående kompetansenivåene.

Utover dette kan e-læring med stor fordel anvendes som generell introduksjon til både faglig kompetanseutvikling og utvikling av holdningsmessig, forretningsmessig og organisatorisk kompetanse i en rekke emner på det introduserende kompetansenivå.

*Instrumentelle kompetanser og ferdigheter:*

- IT-kontoradministrative verktøy (f.eks. Officepakken, Outlook m.v.)
- IT-administrative systemer (f.eks. fagsystem, sak/arkivsystem, økonomisystem etc.)
- Saksbehandling (f.eks. journalisering)
- IT-grafisk design (f.eks. bildebehandling, lay-out, hjemmesidedesign etc.)
- Teknikker til personlig utvikling (f.eks. notatteknikk, blindeskrift etc.)
- Regnskap og bokføring

*Faglig kompetanse:*

- Generell introduksjon til en rekke emner (f.eks. ledelse, prosjektledelse, personlig utvikling, saksbehandling, språk, HR, økonomi, regnskap, anskaffelser og anbud, kommunikasjon).
- Støtte til ledelse (f.eks. støtte til medarbeidesamtaler, karrieresamtaler etc.)
- Personaladministrasjon og ledelse (f.eks. arbeidstidsregler, tjenestemannslov etc.).

*Holdningsmessig, forretningsmessig og organisatorisk kompetanse:*

- Etikk og holdninger
- Generell introduksjon til nyansatte i Staten
- Den nyutnevnte leder (introduksjon til ledelse i Staten)

### 3.5 Hva er egnet til blended learning?

Ut i fra et pedagogisk perspektiv kan blended learning anvendes til å styrke den enkelte medarbeiders grunnleggende og videregående kompetansenivåer.

Blended learning kan med stor pedagogisk effekt anvendes innenfor faglige områder som både trener instrumentelle ferdigheter, samt styrker mottakeren i å oppnå forståelse, å kunne anvende, analysere og skape syntese og lage selvstendige vurderinger av nye områder. Dvs. at blended learning i utgangspunktet kan dekke alle nivåer av kompetansetaksonomien innenfor utvalgte emner.

Effekten av å kunne møte nye kolleger (kursdeltakere) og dermed skape nye nettverk må ikke undervurderes som en motivasjonsfaktor hos den enkelte medarbeider.

*Faglig kompetanse:*

- Språk
- HR og personaladministrasjon (f.eks. forhandlingsteknikk, sikkerhetsutdanning, arbeidsmiljøutdanning etc.)
- Økonomi (f.eks. finanslovgivning, økonomistyring, budsjett- og bevilling)

- Anskaffelser og anbud (f.eks. anbud, inngåelse av kontrakter, anskaffelsesanalyse, implementering av avtaler).
- Kommunikasjon og pressehåndtering (f.eks. skriftlig kommunikasjon, taleskrivning, pressemeddelelser, artikkelskrivning, mediekontakt og presentasjonsteknikk)
- Saksbehandling (offentlighetslov, forvaltningslov, lovteknikk etc.)
- Prosjektledelse (f.eks. prosjektlederutdanning, prosjektsertifisering etc.)

*Holdningsmessig, forretningsmessig og organisatorisk kompetanse:*

- Personlig utvikling (f.eks. konflikthåndtering, stresshåndtering etc.)
- Ledelse (f.eks. introduksjon til coaching, endringsledelse etc.).

### 3.6 **Situasjoner der verken e-læring eller blended learning er riktig**

Selv om e-læring og blended learning har et bredt nedslagsfelt, er det også viktig at de rette forutsetningene er på plass for å gjennomføre læring gjennom disse metodene. Det er viktig at disse tre forutsetningene er oppfylt til et visst minimum for at e-læring og blended learning skal ha effekt:

For det første er brukernes digitale kompetansenivå (modenhet) en vesentlig forutsetning for en suksessfull anvendelse av IKT-støttet læring. Ofte er de enkelte medarbeideres modenhet sterkt varierende fra arbeidsfunksjon til arbeidsfunksjon. Hvis den enkelte medarbeider skal bevege seg fra introduserende til grunnleggende og videregående kompetansenivåer, krever dette at medarbeideren er fortrolig med læringsformen og trygg i lærings situasjonen.

For det andre er organisatoriske rammevilkår for å anvende e-læring/ blended learning meget varierende innenfor forskjellige virksomheter. I alle tilfeller er ikke e-læring en integrert del av kulturen på arbeidsplassen, og det er ikke nødvendigvis tilrettelagt for e-læring i organisasjonsstrukturen. Alle medarbeidergrupper har for eksempel ikke adgang til PC (eller bruker PC lite i utførelsen av arbeidsoppgaver).

I tillegg er den tekniske infrastrukturen, og da utstyret den enkelte bruker har tilgjengelig avgjørende for bruken av e-læringsressurser, og ikke minst viktig for motivasjonen for å anvende løsningene. Hvis de tekniske vilkårene ikke er til stede, vil det kompetansemessige utbyttet av e-læringen minskes dramatisk. Læringsapplikasjonene skal derfor kunne gjennomføres uten tekniske problemer og med minimal ventetid for den enkelte bruker.

## 4. Internasjonale erfaringer

Rambøll Management har på oppdrag for DIFI gjennomført to intervjuer med Personalestyrelsen og IT- og Telestyrelsen i Danmark. I tillegg har vi gjennomført deskstudier der vi kommer med noen relevante internasjonale erfaringer.

### 4.1 Danmark

#### 4.1.1 Personalestyrelsen og IT- og telestyrelsen

Personalestyrelsen er statens arbeidsgiverorganisasjon. IT- og telestyrelsen er en del av Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Visjonen sier at ITST skaper fundamentet for digitaliseringen av Danmark.

IT- og Telestyrelsen etablerte i 2007 nasjonal strategi for IKT-støttet læring som har fokus på å fremme anvendelsen av IKT-støttet læring i 2007-2009 i Danmark. Strategien omfatter hele offentlig sektor og har hatt fokus på å utnytte potensialet i IKT-støttet læring. Bakgrunnen for dette var en erkjennelse av at e-læring ikke var et naturlig valg på likt nivå som andre former for kompetanseutvikling som for eksempel tradisjonell klasseromsundervisning eller sidemannsopplæring. Målene i strategien som ble etablert i 2007 var:

- 90 % av de ansatte i staten får tilgang til LMS
- 5 % av kompetanseutviklingen i staten gjennomføres som ren e-læring og 22 % som blended learning innen 2010 for 54% av de statsansatte som har tilgang til egen PC på arbeidsplassen

Initiativene som ble iversatt var:

- Etablering av felles statlig LMS
- Utvikling av e-læringsløp til kompetanseutvikling av medarbeidere i det offentlige
- Evaluering av læringsløpene og formidling av disse

Personalestyrelsen er underlagt Finansministeriet og er statens arbeidsgiverorganisasjon. Personalestyrelsen ivaretar de overordnede arbeidsgiveroppgaver innenfor lønn-, pensjons-, personal- og ledelsespolitiske områder. Personalestyrelsen ble opprettet 1. mars 2000 og har i dag over 100 medarbeidere.

"Campus" er Danmarks kommende læringsløsning for staten, som omfatter et Learning Management System (LMS), i tillegg til både digitale og andre kursaktiviteter.

Læringsløsningen etableres i samarbeid mellom Økonomistyrelsen og Personalestyrelsen, og i tett dialog med ministerier og styrelser i Danmark.

Campus skal:

- Bidra til en mer fleksibel, omkostningseffektiv og effektiv kompetanseutvikling
- Gi et bedre overblikk over kurs- og opplæringsaktiviteter

Som en del av dette står Personalestyrelsen for å tilgjengeliggjøre en lang rekke digitale interaktive kurs til Campus, som skal dekke de typiske kompetansebehov for ansatte i staten.

#### 4.1.2 **Hvordan, hvor ofte, av hvor mange, og til hva anvendes e-læring?**

Fra januar 2009 får ca. 90.000 brukere fra alle 19 ministerområder i staten i Danmark tilgang til felles læringsløsning "Campus". I hovedsak benyttes e-læring som introduksjon til en rekke emner av både tverrfaglig og spesifikt faglig karakter. De har etablert prinsipper for definering av læringsnivåer, der e-læring kan benyttes alene som introduksjon til et spesielt emne. Med introduksjon mener vi i stor grad instrumentelle kompetanser og ferdigheter, mens blended learning benyttes for mer sammensatte læringsformer der e-læring er et viktig komponent.

#### 4.1.3 **Hvilken modenhet er det i forhold til å anvende e-læring?**

Erfaringene fra Personalestyrelsen så langt er at prosessene med modenhet i forhold til å ta i bruk digitale læringsformer tar lengre tid enn forventet. Modenheten innenfor bruk av e-læring er svært blandet, og ved innføring av felles løsninger i statlig sektor vil det være naturlig at noen organisasjoner er langt fremme mens andre trenger tid. De har derfor erkjent at introduksjon av e-læring tar mer tid enn først forventet når arbeidet startet, men de har så langt oppnådd positive resultater.

#### 4.1.4 **Hvilke barrierer og drivkrefter er det i forhold til anvendelsen av e-læring?**

Erfaringene fra Personalestyrelsen peker på viktigheten av å definere begrepet e-læring presist og kommunisere dette bredt internt og eksternt. De organisasjoner og individer som ligger langt fremme utvikler sine former og sine egne definisjoner av e-læringsbegrepet, og er pådrivere med tanke på å ta i bruk helt nye løsninger og teknologier. Målsetningen til Personalestyrelsen er å treffe så mange brukere som mulig, og legge til rette for flest mulig arbeidstakere i staten. En løsning kan være å definere e-læring både i et kortsiktig perspektiv og et perspektiv som fokuserer på fremtiden og de mulighetene som utviklingen gir på sikt.

Personalestyrelsen etablerer businesscase i forkant av prosessen med etablering av felles e-læringsløsninger. Businesscase har vist seg å være et viktig verktøy i forhold til å fastsette gevinstpotensial og kostnader i forbindelse med etableringen. Utfordringen med businesscase har vist seg å være at de detaljerte målsetningene har vært vanskelige å måle i ettertid. 5 % av all læring skal være e-læring, mens 22 %

skal være blended learning i 2010<sup>5</sup>. Det er noen utfordringer i forhold til beregningen av hva som er blended learning, hva som skal tilskrives Personalestyrelsen, og hva som skal tilskrives den enkelte institusjon. Når det gjelder drivkrefter har etableringen av businesscase vært en solid pådriver for å muliggjøre felles satsing på e-læring. Dette begrunnes med at det har vært mulig å synliggjøre effektiviserings- og kostnadsbesparelsen som viser at det er lønnsomt å igangsette initiativet.

Erfaringene så langt er at LMS er et viktig komponent for å utføre blant annet kursadministrasjon. Det ideelle er å anskaffe LMS i forkant av felles implementering av e-læring, fordi mulighetene i et LMS ikke er så lett å være klar over i forkant. Personalestyrelsen peker på at det er viktig å ha kjennskap til viktig funksjonalitet i et LMS, for å vurdere om det er behov for det eller ikke. Noen av de største utfordringene med LMS er å sørge for tilgang til riktige metadata for at løsningen skal fungere tilfredsstillende. I og med at en slik løsning er så stor, må det legges opp til integrasjon mot datakilder som har relevante data, som for eksempel ansatteregister, økonomisystemer etc.

Erfaringen fra Personalstyrelsen i forhold til bruk av fri programvare er begrenset, fordi tilbudet av løsninger med bruk av fri programvare innenfor e-læring er begrenset. Prinsippene som har vært fulgt i prosessen er at det skal være like vilkår for alle, og at det ikke skal stilles krav som utelukker konkurranse på markedet. I tillegg har de vektlagt betydelig leveransesikkerhet i forhold til de selskapene som står bak leveransene. Det internasjonale leverandørmarkedet innenfor e-læring er begrenset, og dette gjør trolig at finnes svært få store installasjoner som er tilgjengelige basert på fri programvare.

#### 4.1.5 Hvilke gode og dårlige erfaringer finnes med anvendelse av e-læring?

En av de gode erfaringene fra Danmark så langt, er at det er etablert en delingskultur i forvaltningen som gjør at gode kompetansetiltak kan komme flere til gode. De store organisasjoner har tidligere hatt midler til å utvikle egne e-læringsprogrammer, mens de små ikke har hatt anledning til dette fordi kostnadene har vært for store i forhold til antall brukere.

Det påpekes også fra personalestyrelsen av det er viktig å etablere modultankegang, der e-læring er en av komponentene i kompetanseutvikling og læring. De har hatt særlig fokus på hva e-læring egner seg til og hva den ikke bør benyttes til. Et annet aspekt er at modultankegangen også legger rette til at den enkelte myndighet kan utvikle spesifikke tiltak som er rettet mot den enkelte, mens erfaringene fra dette kan komme andre til nytte.

Av teknologiske erfaringer har det vært viktig å etablere sentrale løsninger som har god nok kapasitet til å tåle store datamengder. Det har vært problemstillinger knyttet til å legge felles data fra alle statlige institusjoner i en felles løsning, noe som har medført at institusjoner ikke har sett det hensiktsmessig å benytte løsningen. Det

---

<sup>5</sup> ITST 2007: Nasjonal strategi for IKT-støttet læring



har vist seg utfordrende med integrering med standard e-læringsløsninger som er tilgjengelige i markedet, fordi de ikke er utviklet for å fungere på felles plattform. Nye kurs som utvikles følger teknologiske krav fra Personalestyrelsen og lar seg derfor lettere implementere. Eksisterende kurs, som er utviklet med andre krav av andre organisasjoner, har det vært vanskeligheter med å optimalisere i plattformen.

Brukererfaringene så langt opplyses å være positive, men det oppstår ofte situasjoner der brukeren ikke får startet e-læringskurset fordi det mangler en teknisk programvare eller komponent på den enkelte PC. Erfaringene så langt er at det er viktig med kartlegging av maskinvare og programvare som er tilgjengelig i de ulike institusjonene, og deretter å sørge for å lage et oppsett som gjør at e-læringskursene kan gjennomføres hos alle ansatte.

Det har vært en svært positiv utvikling med å tenke e-læring inn i et strategisk og systematisk perspektiv for kompetanseutvikling i staten. Personalestyrelsen har hovedansvaret for utviklingen av arbeidsgiveransvaret og har fokus på å sette e-læring inn i den strategiske kompetanseutviklingen.

Det er fortsatt stort potensial for videre bruk av e-læring i Danmark. Erfaringene viser at det tar tid å endre fokus og holdninger og få aksept for at e-læring kan være en komponent i kompetanseutviklingen. Så langt har fokus i Danmark vært å legge til rette eksisterende kurs på plattformen og gjøre disse tilgjengelige for organisasjonene og ansatte.

#### **4.1.6 Er det demografiske, faglige eller organisatoriske forskjeller som vi må ta hensyn til?**

I Danmark viser erfaringene at det er lettere å se nytten av e-læring som en viktig komponent i kompetanseutviklingen med organisasjoner som er geografisk spredt eller distribuerte. Disse organisasjonene har i noen grad benyttet e-læring tidligere fordi det har vært nødvendig for å drive kostnadseffektiv kompetanseutvikling. Et annet aspekt som har dukket opp er at det er lettere å legge til rette for kompetanseutvikling i fagmiljøer som er små, spesialiserte og distribuerte.

## 5. Potensial for bruk av e-læring i staten

De virksomhetene Rambøll Management har besøkt har alle hatt uttalelser som peker i felles retning, og det er viktig å ta disse signalene. Det er også en del forskjeller i hvilke forventninger de har til en strategi, og det er viktig å også ta hensyn til disse. I dette kapitlet vil vi sammenfatte de erfaringer som er gjort i intervjuene med pedagogiske perspektiver på e-læring. Strukturen i kapitlet følger de spørsmål som er stilt i tilbudet under potensial for e-læring i del 1 av kartleggingen, og gjengitt i innledningen i dette notatet.

### 5.1 Hvilke sentrale strategiske utfordringer står målgruppen overfor og i hvilken grad kan e-læring understøtte disse?

Man kan skille ut en rekke virksomhetsspesifikke strategiske utfordringer målgruppen for en felles strategi for e-læring står ovenfor. Vi har valgt her å fokusere på de utfordringer som er felles, siden det er mest relevant for DIFI i sammenheng med utviklingen av denne strategien.

#### *Kost-nytte<sup>6</sup>*

Den kanskje viktigste strategiske avveiningen den enkelte virksomhet må gjøre er å se på sammenhengen mellom de investeringer som gjøres, og hvilken effekt som kommer som resultat av investeringene. Man antar at e-læring vil gi innsparinger på sikt, noe som er vist blant annet i *Analyse av potentialet for e-læring i staten*. Uten at vi skal gi en fullstendig gjennomgang av deres tallmateriale her, viser deres analyser at man med konservative estimater vil oppnå en proporsjonal innsparing over tid som samsvarer med omfanget av innslaget av e-læring i forhold til ressursene som blir satset på kompetanseutvikling totalt sett. De områder analysen identifiserer for innsparing er: Innkjøp av færre kursdager, kortere tid til kursing, redusert transportbehov og reduserte kostnader for kursadministrasjon. Analysene forutsetter en implementering av e-læring som erstatning for 5 % av eksisterende kurs, blended learning som undervisningsform i 22 % av eksisterende kurs, og innføring av felles kursadministrasjonssystem (LMS)<sup>7</sup>. Analyser som denne understøtter at å innføre e-læring representerer et strategisk godt valg på sikt, til tross for store kostnader til å begynne med.

#### *Endringer av lovverk*

En endring av lovverket som berører den enkelte virksomheten fører til et umiddelbart behov for omfattende og gjennomgripende kompetanseheving i virksomhetene. Den enkelte statlige virksomhet må ha en strategi for å gjennomføre en slik kompetanseheving ved behov. Dette representerer en sentral utfordring for alle statlige virksomheter, og DIFI kan her stille et apparat til disposisjon for å ivareta dette behovet. Eksempler på endringer som påvirker statlige virksomheter uavhengig av om-

---

<sup>6</sup> Kost-nytte vil bli behandlet nærmere i notat 2

<sup>7</sup> Se Key2Know-rapporten utarbeidet for IT- og telestyrelsen, 2007: *Analyse av potentialet for e-læring i staten*, side 5-6

råde er forvaltningsloven, offentlighetsloven, tjenestemannsloven, regler for økonomistyring, regnskapsføring i staten, reglement for offentlig anskaffelse, grunnleggende etiske retningslinjer, mv.

#### *Opplæring i grunnleggende digital kompetanse*

Alle de statlige virksomhetene beskriver at de har behov for en beredskap for å ta i mot nyansatte. De trenger å komme opp på et minimumsnivå når det gjelder digital kompetanse samt en grunnleggende forståelse for hva det vil si å arbeide i staten. Denne formen for opplæring vil DIFI kunne ha stort potensial for å bidra til.

#### *Førstelinetjenester*

Mange saksbehandlere og annet statlig personell jobber i noe man kan kalle en førstelinjetjeneste. Med dette menes at de arbeider med kundebehandling, eller på andre måter har direkte kontakt med brukere av offentlige tjenester. Virksomhetene har et behov for å drive kompetanseutvikling slik at dette personalet kan møte utenforstående på måter som forventes av dem. DIFI kan her bidra med e-læringsprogrammer for det helt grunnleggende.

#### *Synliggjøring av karriereutvikling*

Da statlig sektor ikke konkurrerer med privat sektor når det dreier seg om lønnsutvikling, er det viktig at man finner alternative strategier for å gjøre jobben attraktiv for de ansatte. En strategi som ligner for eksempel på den som er under utvikling i UDI, der de ønsker å synliggjøre for den enkelte ansatte de muligheter som er for karriereutvikling gjennom et kompetansehevingssystem med sertifisering etter hvert som man fullfører ulike kurs og aktiviteter. Dette kan bidra til å gjøre en jobb i staten mer attraktiv, da både kompetanseutviklingsmuligheter og karriereutvikling anses som viktige årsaker til at en jobb er attraktiv. DIFI kan i denne sammenhengen muligens bidra med standardiserte sertifiseringssystemer som den enkelte virksomhet fyller med mer spesifikke sertifiseringsbehov.

#### *Delingskultur*

En rekke av de vi har snakket med er svært positive til å dele og gjenbruke materiale i forbindelse med kompetanseheving. Det finnes en rekke områder der det allerede i dag er igangsatt arbeid med e-læringskurs som kunne vært tatt i bruk av andre institusjoner. Store organisasjoner har vilje og evne til å utvikle egne e-læringskurs, men av prioriteringshensyn må noe utsettes. Små organisasjoner har ikke tilgang på de samme ressursene og ser seg ikke tjent med utvikling av slike programmer.

## **5.2 Hvilke teknologiske forutsetninger og hvilket kompetansegrunnlag finnes for å anvende e-læring?**

Når det gjelder infrastruktur rapporterer enkelte virksomheter som nevnt at deres infrastruktur ikke vil støtte de mest avanserte e-læringsprogrammene. Rambøll Managements inntrykk er likevel at infrastruktur ikke er en essensiell barriere for gjennomføring av en felles strategi for e-læring i staten. En stadig utbygging av en infrastruktur som blir bedre og bedre er et ytterligere argument for at dette punktet ikke vil være til hinder for implementeringen av en e-læringsstrategi. Det er heller viktig at løsningene ikke er så avanserte at de ikke vil bli tatt i bruk av ansatte med lav

grad av digital kompetanse. Som vist over rapporterer de ulike virksomhetene om ulik grad av digital kompetanse blant sine ansatte. Det er viktig at løsningene ikke får så høy brukerterskel at ansatte ikke vil ta dem i bruk. Samtidig må ikke løsningene bli så enkle at de blir uinteressante for brukerne. Nettopp medierikdom (multi-modalitet) og ulike tilnærminger til læring er en av styrkene ved e-læring og blended learning. Dersom ansatte skal ønske å bruke e-læringsløsningene er det viktig at de bidrar med noe mer enn man kan få med mer tradisjonelle metoder.

#### *LMS*<sup>8</sup>

I dag eksisterer ulike LMS side om side i statlige virksomheter, og med utgangspunkt i DIFIs egen undersøkelse, samt intervjuene Rambøll Management har gjennomført, kommer det fram at de fleste ikke har tatt i bruk LMS i sine løsninger. Med tanke på bruk av LMS er det to åpenbare muligheter:

- 1) Bli enig om at alle bruker samme LMS, og at DIFI tar ansvar for valget som gjøres
- 2) Akseptere at ulike LMS eksisterer side om side, og gjøre det opp til den enkelte virksomhet hvilken LMS de vil bruke

En felles LMS for alle statlige virksomheter har helt klare fordeler, som for eksempel at man får en felles portal/ startside for alle som logger seg på, et enhetlig system for distribusjon av e-læringsløsninger mv. Imidlertid er det ikke sikkert at en felles LMS vil ivareta virksomhetsspesifikke behov, og hvis en felles LMS begynner å virke på siden av daglig drift har den ikke en positiv funksjon på samme måte. Å la den enkelte virksomhet velge sin egen LMS er sannsynligvis mer i tråd med hva virksomhetene selv ønsker. Det er sannsynlig at enkelte ville opplevd et sentralt valg av LMS som et inngrep i den enkelte virksomhets selvbestemmelsesrett. Samtidig er det en utfordring at man med ulike LMS i drift må sørge for kommunikasjon mellom LMSer. Produsenter av LMS er i et konkurranseforhold med hverandre, og det er ikke gitt at det er tilrettelagt for kommunikasjon mellom de ulike LMS som blir valgt. I tillegg vil det være kontinuerlig behov for at samhandlingen mellom LMS oppdateres, da virksomhetene vil oppgradere sine LMS, at de bytter ut LMS, eller at andre rammebetingelser for den enkelte LMS endres.

### **5.3 I hvilket omfang er det bevissthet om e-læring som strategisk redskap for kompetanseutvikling?**

Alle virksomhetene rapporterer til dels sterke behov for kompetanseutvikling. Som nevnt over er ansattegruppene av ulik sammensetning, så behovene er differensierede. De løper fra å være opplæring av helt nyansatte uten arbeidserfaring, til å gi utfordringer til høyt utdannede og rutinerne arbeidstakere.

---

<sup>8</sup> LMS blir grundigere behandlet i Notat 2

I alle virksomhetene Rambøll Management har besøkt, har vi intervjuet personer som er involvert i kompetanseutvikling av egne ansatte. Flere av de vi har intervjuet var også meget positive til e-læring. Det inntrykket Rambøll Management sitter igjen med etter intervjuene er derfor ikke nødvendigvis representative verken for virksomhetene i sin helhet, eller med tanke på forankring i ledelse.

De fleste virksomhetene startet med bruk av e-læring som en liten komponent i kompetanseutviklingen og gjerne i forbindelse med implementering av nye IT-løsninger. Bruk av e-læring var ikke strategisk forankret og heller ikke en del av kompetanseplanleggingen i virksomheten. Etter hvert som modenheten til hva e-læring er og hva den kan benyttes til har effektivitet og kvalitet vært drivende for at e-læring i større grad har blitt en del av det strategiske HR-arbeidet. Erfaringene fra Danmark viser det samme, og her er det nasjonale e-læringssenteret forankret i den strategiske HR-organisasjon (Personalestyrelsen). I UDI er e-læring satt inn i både den strategiske og operative gjennomføringen av kompetanseutviklingstiltak, men også i forhold til egen karriereutvikling. De har ambisjon om å øke graden av bruk av de teknologiske mulighetene i LMS integrert med HR og kompetanseutviklingsplanene, slik at det skal være mulig å etablere kurs og kompetanseutviklingsplaner digitalt og som følges opp via LMS. I tillegg arbeider UDI med å legge til rette for at LMS-løsningen skal ta over mye av den generelle kursadministrasjonen som tidligere har vært utført manuelt. Forsvaret er også kommet langt, ved at det finnes muligheter til å overføre kursdata til personellsystemet slik at gjennomførte kurs og kompetanse-tiltak fra digital læring blir integrert på en god måte.

#### 5.4 Hvilke forutsetninger og incitamenter skal være tilstede for å anvende e-læring?

Forutsetninger og incitamenter må ivaretas på flere nivåer; virksomheten som helhet (ledelsen) i virksomheten må se en nytteverdi som stemmer overens med de økonomiske innskuddene som blir gjort, mellomledere med personalansvar må måles direkte på kompetanseutvikling i egen avdeling, og den enkelte ansatte må anse kompetanseutviklingen som fruktbar i forhold til egen jobbsituasjon. Incitamentstrukturen har flere dimensjoner, både for organisasjonene og for den enkelte medarbeider. Tradisjonelt har fokus vært på å legge til rette for incitamenter for den enkelte bruker eller medarbeider, men vi ser også viktigheten av å fokusere på incitamenter for organisasjonene.

##### *Ledelses- og styringsutfordring*

I alle organisasjoner som blir målt på produksjon (noe som nå blir vanligere også i offentlig virksomhet i Norge), blir det en konflikt mellom hvordan ressursene skal prioriteres. Skal man prioritere kompetanseutvikling eller produksjon? Ingen av de vi intervjuet var negative til kompetanseutvikling. De bare pekte på utfordringer ved holdninger til e-læring om at det så langt har vært dyrt med tanke på behov for innskudd, og det er samtidig vanskelig å måle hvilke effekter som kommer ut av en forholdsmessig stor investering.

Med dette peker vi på en sentral utfordring for produksjonsvirksomheter som også har behov for kontinuerlig kompetanseutvikling; man må i mange tilfeller tilfredsstille sterke krav til produksjon, som ofte også er enklere å måle enn læringsutbytte av et kompetansehevingstiltak. Enda vanskeligere er det å måle etterpå hvilken effekt det enkelte kompetansehevingstiltaket har på den totale produksjonen, da andre faktorer også kan påvirke produktivitet. Når man i styring fokuserer på produksjon, og ikke gir ledere klare målsettinger for kompetanseheving, vil dette påvirke den totale holdningen til kompetanseheving i virksomheten, og redusere fokuset på kompetanseheving som sentralt i bedriftskulturen.

#### *Opplevelse av at e-læring er fruktbart*

For at en felles strategi for e-læring skal fungere, er det viktig at læremidlene som gjøres tilgjengelig oppleves som nyttig for de aktørene som skal ta dem i bruk. Dersom læremidlene faller på siden av arbeidsoppgaver som ligger til den ansatte i daglig virke, vil man ikke oppnå full læringseffekt. I tillegg bør kompetansehevingen gi både personlig faglig utvikling og muligheter for karriereutvikling. På denne måten er det et sterkere incentiv for den ansatte å gjennomføre kompetanseutviklingen.

### **5.5 Hvilke styrker og svakheter har e-læring i forhold til kompetanseutviklingsbehov?**

E-læring alene kan ikke dekke det totale kompetansebehovet som er i statlig sektor. Det er viktig at DIFI ivaretar et perspektiv på blended learning.

Erfaringene fra intervjuene viser at en svakhet ved en sentralisert e-læringsstrategi er at den blir så generell at den blir utinteressant for målgruppen. Noen organisasjoner har opplevd mislykkede satsninger på e-læring som det tar år å komme over. E-læring er også en form for læring som ikke er sosial ved at du i utgangspunktet ikke har en møteplass der du kan utveksle erfaringer og møte andre mennesker. Forsvaret har sentralisert sin e-læringskompetanse og har utviklet en metodikk for tilnærming til hvilken rolle e-læring skal ha i forhold til andre læringsformer. Metoden kalles treningsbehovsanalyse (TBA), der de sammen med behovsstillere, analyserer kompetanseutviklingsbehovet og utvikler en kompetanseutviklingsplan der de setter e-læring inn i denne. På denne måten bistår de med kunnskap og viten om hva e-læring er og hva det kan brukes til, i tillegg til at nødvendig pedagogisk kvalitet ivaretas. Styrkene til e-læring er at hvis den benyttes på riktig måte kan den treffe mange i målgruppen og gi en god innføring og introduksjon til emnet. E-læringen kan samtidig gi et lite innblikk til den videre kompetanseutviklingen og sette målgruppen i stand til å forstå hele bildet.

### **5.6 Eksempel på strukturering av en blended learning-løsning**

På skolelederutdanningen på NTNU tilbyr de et videreutdanningskurs for skoleledere som allerede er i arbeid i skolen. De rekrutterer fra hele landet, og har derfor deltagere som er i jobb og bor over hele landet. De har valgt å løse dette tilbudet med en form for blended learning. De bryter hver enkelt kursdel ned til den minste mulige komponenten de klarer (hver komponent er i dag verdt 7,5 studiepoeng). De legger

opp først til en del hvor studentene følger et e-læringsopplegg. Deretter har de en samling i løpet av semesteret, før studentene går tilbake til e-læring.

NTNU prøver å legge til rette for at de studentene som bor i nærheten av hverandre skal kunne møte hverandre flere ganger, slik at de oppretter lokale nettverk av faglig karakter med studenter som har felles interesser.

Overføringsverdien dette har til staten er som følger:

- Komponenter som er brutt langt ned, slik at man kan formulere tydelige læringsmål er viktig. Fokus og synlige mål fungerer motiverende for den som lærer
- Samlingene underveis er viktig: Her kan man diskutere og reflektere sammen med andre som holder på med noe relatert men ikke er i helt samme jobbsituasjon.
- Potensialet for å lage lokale nettverk utenfor e-læringen og samlingene er store i staten, da flere på samme arbeidsplass sannsynligvis vil delta på det samme kurset samtidig.







Direktoratet for forvaltning og IKT

# Forstudie – e-læring i staten

Notat 2

November 2008

Direktoratet for forvaltning og IKT

# Forstudie e-læring i staten

Notat 2

November 2008

Rambøll Management AS

Postboks 427

Hoffsveien 21-23

0213 Oslo, Norge

Telefon (+47) 2252 5903

[www.ramboll-management.no](http://www.ramboll-management.no)

## Innholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Innledning</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Innsatsområder</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Scenarier</b>	<b>4</b>
3.1	Sentraliseringsmodellen	4
3.2	Outsourcingsmodellen	6
3.3	Partnerskapsmodellen	8
3.4	Økonomiske betraktninger vedrørende LMS i Danmark	10
<b>4.</b>	<b>Matrise – Grunnmodell vs. valgkriterier</b>	<b>13</b>

## 1. Innledning

Rambøll Management har på oppdrag for Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) gjennomført en forstudie om e-læring i staten. Oppdraget har resultert i tre leveranser i form av tre notater med spesifikke tema for hvert notat. Notatene må ses i sammenheng, og det refereres mellom notatene på enkelte steder. Ett notat alene er ikke representativt for funnene i forstudiet.

*Notat 1* omhandler generelle muligheter og begrensninger i bruk av e-læring, samt status og potensial for e-læring i dag.

*Notat 2* omhandler ulike scenarier/modeller for organisering av e-læring.

*Notat 3* omhandler de viktigste resultatene fra kartleggingen og skisserer anbefalinger i forhold til den videre prosess i tilknytning til e-læringen i staten.

Dette er notat 2, hvor formålet er å skissere ulike scenarier/modeller for organisering av e-læringen i staten, herunder:

- Drøfte forutsetninger og nødvendige betingelser for planlegging, utvikling/anskaffelse, gjennomføring/ drifting og oppfølging av læringsaktivitetene
- Skissere ulike modeller for organisering
- Suksesskriterier
- Risikofaktorer og fallgruver
- Skissere økonomiske konsekvenser for de ulike scenarier

Notatet er inndelt i fire kapitler som omfatter følgende:

I *kapittel 2* beskrives de innsatsområdet Rambøll Management mener det er nødvendig å fokusere på for at e-læring i staten skal bli en suksess.

Videre i *kapittel 3* beskrives tre scenarier som grunnmodeller for anvendelse og organisering av e-læring i staten, med utgangspunkt i DIFIs rolle. Under hvert scenario beskrives også tilhørende suksesskriterier, risikofaktorer, fallgruver og økonomiske betraktninger.

Avslutningsvis i *kapittel 4* presenteres en anbefalt modell for å vurdere de ulike scenariene basert på utvalgte kriterier.

## 2. Innsatsområder

En satsning på e-læring i staten krever tilgang på ressurser – og ikke kun av økonomisk karakter.

For å bygge opp denne satsningen er det behov for å utvikle teknologi, innhold, kompetanse og administrasjon innenfor en rekke områder som skal understøtte etableringen. Det er vesentlig for DIFI som prosjekteier å ivareta, initiere og sikre utviklingen innenfor alle områdene.

Herunder beskriver Rambøll Management de vesentligste innsatsområder som det er nødvendig å fokusere på. Innsatsområdene er nødvendige uansett hvilken organiseringsmodell DIFI velger for å understøtte satsningen på e-læring i staten.

*Teknologi:* En samlet innsats på e-læring i staten med en rekke forskjellige kurs krever at kursoversikter, -avvikling og -administrasjon håndteres i et Learning Management System (LMS). Derfor er det behov for å etablere LMS-funksjonalitet, enten via anskaffelse av et felles statlig system, eller integrering med en allerede eksisterende LMS-løsning og lokale løsninger. utfordringer i forbindelse med integrasjon mellom en eventuell felles sentral og lokale LMS må vurderes ut i fra hver enkelt situasjon. Det er dessuten viktig at målgruppens teknologitilgang ikke blir en barriere for avviklingen av kompetanseutviklingstiltakene..

*Innhold:* Et LMS uten innhold gir ikke mye verdi. Innholdsproduksjon er en stor utfordring i forbindelse med store e-lærings-satsninger – og erfaringen er at det tar tid. Derfor må fokus på innhold inn tidlig i forløpet, både i forhold til bruk av allerede eksisterende kurs (konvertering) og utvikling av nye kurs. En løpende langsiktig planlegging av utvikling av nytt innhold er avgjørende for suksess, og det er viktig at valg av innhold tar utgangspunkt i målgruppens behov. For å sikre kvaliteten i produksjonen av e-læringskurs bør det, uavhengig av modell, etableres klare kvalitetskriterier for pedagogikk, språklig fremstilling, faglighet, brukergrensesnitt, slik at e-læringskursene har stor nytte og verdi for målgruppene. Et annet aspekt ved innholdsproduksjonen er graden av kompleksitet i forhold til brukerne. Jo høyere taksonominivå (beskrevet i avsnitt 3.1 i notat 1) som ønskes oppnådd, desto strengere krav stilles til kompetanse hos utviklere, faglige ressurser og økonomi.

*Kompetanse:* Uansett organiseringsmodell har DIFI behov for å bygge opp vesentlig kompetanse innen e-læringsfeltet. Både i forhold til teknologiutvikling, pedagogiske modeller/mål og generell utvikling av området. Dessuten er det vesentlig for DIFI å sikre at diverse samarbeidspartnere har den tilstrekkelige kompetanse som skal til for å lykkes. Det bør være et mål for DIFI å bidra aktivt til å skape et sterkt og profesjonelt miljø innen e-læring, som DIFI kan trekke på – både in-house og blant samarbeidspartnere.

*Administrasjon:* Å etablere en nasjonal satsning på e-læring har mange likhetstrekk med å etablere ny kursvirksomhet. Det stiller store krav til kursadministrasjon, herunder markedsføring, tilsyn med påmelding/avmelding, eventuell betaling, kursevaluering og generelle supportfunksjoner. Avhengig av organiseringsmodell vil DIFI også ha behov for gode administrative systemer og kompetanse for ivareta god leverandørstyring.

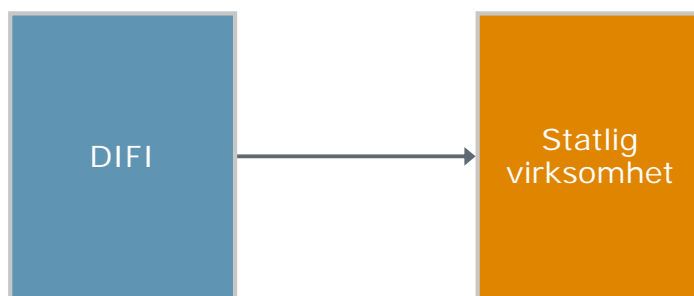
Disse innsatsområdene er etter Rambøll Managements vurdering de vesentligste å forholde seg til for DIFI. Vekting av de enkelte vil derimot variere avhengig av organiseringsmodell som velges. Rambøll Management beskriver i neste kapittel 3 scenarier for organiseringsmodeller med utgangspunkt i DIFI sin fremtidige rolle.

### 3. Scenarier

I dette kapitlet beskrives tre grunnmodeller for tilnærmingen til anvendelse av e-læring i staten, sett ut i fra DIFIs rolle. Det er viktig å påpeke at dette er grunnmodeller som ytterligere må detaljeres og konkretiseres, men for arbeidet sin del har det vært viktig å etablere modeller for å synliggjøre de ulike egenskapene til grunnmodellene.

#### 3.1 Sentraliseringsmodellen

DIFI vil ved sentraliseringsmodellen ha en meget sentral rolle og et bredt ansvarsområde i forbindelse med e-læring i staten. DIFI vil inneha rollen som eier av e-læring som sentralt virkemiddel i kompetanseutviklingen i staten. DIFI vil selv stå for både utvikling og implementering av kurs og kursinnhold (fag og pedagogikk), samt tilrettelegging av nødvendig infrastruktur. Dette medfører et omfattende behov for ressurser og krav til kompetanse både på innhold og pedagogikk, i tillegg til drift av løsningen. Statlige virksomheter vil da ha tilgang til sentrale tjenester innenfor e-læring, som de anvender i sin kompetanseutvikling.



##### *DIFIs rolle*

DIFIs rolle er å ivareta både eierskap og utførerrolle i forbindelse med etablering av infrastruktur og anskaffelse, konvertering av eksisterende, utvikling og implementering av det sentrale e-læringstilbudet i staten. I tillegg antas det nødvendig å etablere et sentralt e-læringsmiljø for å kunne håndtere det sentrale e-læringstilbudet selv.

##### *Teknologi og infrastruktur*

Når det gjelder teknologi og infrastruktur har DIFI ansvaret for planlegging og gjennomføring av utvikling, anskaffelse, implementering og drift av nødvendig infrastruktur til e-læringstilbudet. DIFI etablerer et statlig felles LMS som en felleskomponent som skal kunne anvendes hos flest mulig i offentlig sektor. Samtidig etablerer DIFI teknologiske standarder for e-læring (for eksempel SCORM, Open Source) for å sikre standardisering og mulighet for gjenbruk i kursene.

##### *Innhold*

På innholdssiden skal DIFI selv ha kompetansen til å utvikle og anvende e-læringskurs på en pedagogisk måte, samt ansvar for utvikling og implementering av

tverrgående felles kurs. Det vil være behov for støtte fra fagmyndigheter og kompetansemiljøer for å sikre det faglige innholdet, særlig i forhold til de høyere taksonominivåene (beskrevet i avsnitt 3.1 i notat 1).

I tillegg vil DIFI ha ansvaret for å utvikle helhetlige kompetanseutviklingsplaner når det gjelder blended learning.

#### *Kompetanse*

Når det gjelder kompetanse krever modellen at DIFI må besitte den nødvendige kompetanse til å håndtere hele det sentrale e-læringstilbudet selv. Dette innebærer strategisk, pedagogisk, faglig og teknisk kompetanse, samt evne til å lede, styre og koordinere e-læringstilbudet – også utenfor DIFIs domene.

#### *Administrasjon*

Angående administrasjonsoppgaver skal DIFI ivareta rollen som systemeier av sentral LMS. DIFI vil også ha ansvaret for kursadministrasjon og oppfølging for felles tverrfaglig e-læring. Ved blended learning har DIFI ansvar for administrasjon i forhold til felles tiltak som for eksempel introduserende e-læring. Det er derimot den enkelte statlige virksomhet som selv har ansvaret for gjennomføring, administrasjon og oppfølging av lokale kompetanseutviklingstiltak, men med støtte fra DIFI.

#### *SWOT*

<b>Internt</b>	<p><b><u>Styrker</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solid fagmiljø</li> <li>- Full styring (strategisk og operativt)</li> <li>- Kapasitet og ressurser til å støtte lokal gjennomføring</li> </ul>	<p><b><u>Svakheter</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lav fleksibilitet</li> <li>- Kostnadskrevene</li> <li>- Lavere kvalitet</li> </ul>
<b>Eksternt</b>	<p><b><u>Muligheter</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sterk profilering av e-læring</li> <li>- Kontinuitet</li> <li>- Eksport til andre domener enn det statlige (for eksempel kommunalt)</li> </ul>	<p><b><u>Trusler</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Konkurransesvridende</li> <li>- Lav dynamikk i forhold til endrede behov</li> <li>- Varierende kompetansebehov</li> </ul>

Modellen krever spisskompetanse in-house, både knyttet til innhold og fag, og DIFI vil dermed etablere et solid fagmiljø. På grunn av modellens store krav til kompetanse kan det være både kostnadskrevene og vanskelig å rekruttere personell. Modellen fører til lavere grad av fleksibilitet i forhold til etterspørsel på



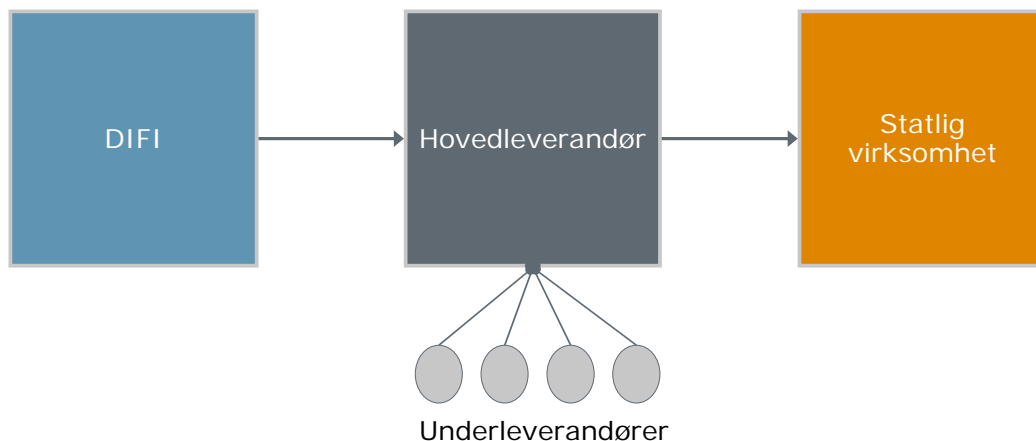
kurs samt lavere grad av innovasjon grunnet fravær av konkurranse. Modellen krever solid bistand fra fagmyndigheter og – miljøer i forbindelse med utvikling av innhold på høyere taksonominivå (beskrevet i avsnitt 3.1 i notat 1) samt solid forankring i strategier, men også lojalitet hos statlige virksomheter. Modellen legger til rette for å ta eierskap med løsning og innhold, for eksempel open source.

### Økonomiske betraktning

Modellen vil medføre høye kostnader i forbindelse med å dekke de nødvendige kompetanse-, ressurs- og kapasitetsmessige behov. Kostnadene vil være faste og forutsigbare, men samtidig lite fleksible og derfor utfordrende å skalere fordi kompetansen og prosesser etableres internt.

### 3.2 Outsourcingsmodellen

Outsourcingsmodellen innebærer at DIFI i størst mulig grad outsourcer tjenestene i forbindelse med e-læring i staten, og ivaretar rollen som kravstiller og bestiller.



#### *DIFIs rolle*

DIFIs rolle er som kravstiller overfor tjenesteleverandører. Tjenesteleverandøren vil stå med totalansvaret overfor de statlige virksomhetene der tjenesteavtaler er styringsmekanismen. Det vil innebære alt fra etablering av infrastruktur til innholdet i det sentrale e-læringstilbudet. For å dekke hele spekteret av tjenester vil hovedleverandøren kunne tilknytte seg en rekke underleverandører.

#### *Teknologi og infrastruktur*

Når det gjelder teknologi og infrastruktur har hovedleverandøren ansvaret for planlegging og gjennomføring av utvikling, anskaffelse, implementering og drift av nødvendig infrastruktur til e-læringstilbudet iht. krav fra DIFI. DIFI stiller krav til et statlig felles LMS som en felleskomponent, mens hovedleverandør drifter og vedlikeholder løsningen.

#### *Innhold*

Hovedleverandøren har også ansvaret for utvikling av innholdet i e-læringskursene. Hovedleverandør skal utvikle e-læringskurs og sørge for at de kan anvendes på en

pedagogisk måte. Samtidig vil hovedleverandøren ha det koordinerende ansvar for tverrgående kurs. Hovedleverandør vil også sitte med ansvaret for å utvikle kompetanseutviklingsplaner i forhold til blended learning.

### *Kompetanse*

Når det gjelder kompetanse krever modellen at DIFI må sitte med nødvendig kompetanse for å kunne sikre seg at de krav som stilles til hovedleverandør er tilfredsstillende. Grovt sett vil dette dreie seg om bestillerkompetanse, juridisk kompetanse, leverandørstyring, grunnleggende pedagogisk kompetanse og teknisk kompetanse. I tillegg vil fokus være på styring og oppfølging av leveransene ved hjelp av tjenesteavtaler. Hovedleverandøren skal besitte den nødvendige kompetanse til å håndtere hele det sentrale e-læringstilbudet. Dette innebærer strategisk, pedagogisk, faglig og teknisk kompetanse samt evne til å lede, styre og koordinere e-læringstilbudet – også utenfor det som er DIFIs domene. Deler av dette kompetansebehovet kan for eksempel dekkes av underleverandører. DIFI må også koordinere den faglige bistanden fra statlige myndigheter slik at leverandøren får innspill til utviklingen.

### *Administrasjon*

Angående administrasjonsoppgaver skal hovedleverandøren også ivareta rollen som systemeier av sentral LMS. De har også ansvaret for kursadministrasjon og oppfølging for felles tverrfaglige e-læringskurs etter de krav som stilles fra DIFI. Det vil være den enkelte statlige virksomhet som selv har ansvaret for gjennomføring, administrasjon og oppfølging av lokale e-læringstiltak.

### *SWOT*

<b>Internt</b>	<p><b><u>Styrker</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Høy fleksibilitet (ressurser og kompetanse)</li> <li>- Økt grad av konkurranse og innovasjon</li> <li>- Økonomisk skalerbarhet</li> </ul>	<p><b><u>Svakheter</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mindre fagutvikling</li> <li>- Manglende kjennskap til behov hos organisasjonen</li> <li>- Mindre kontroll på kvalitet</li> </ul>
	<p><b><u>Muligheter</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fokus på egen kjernekompetanse</li> <li>- Lavere kostpris per kurs</li> <li>- Strategisk partner med statlige virksomheter</li> </ul>	<p><b><u>Trusler</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avhengighet til hovedleverandør</li> <li>- Avhengig av høy kapasitet i markedet</li> <li>- Manglende kvalitet kan føre til lavere oppslutning</li> </ul>
<b>Eksternt</b>		

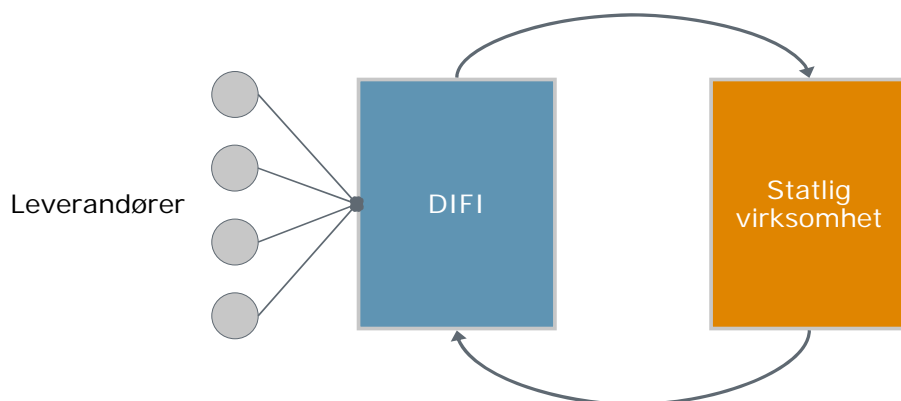
Modellen er fleksibel når det gjelder endring i kompetanse- og ressursbehov. På en annen side kan modellen føre til at DIFI mister kontakten med faglig og pedagogisk innhold i organisasjonene som følge av styring og oppfølging på avtalenivå (målbare parametere). Modellen krever fokus på leverandørstyring, men ikke en stor leveranseorganisasjon. Modellen legger til rette for å styre strategi og prosesser, men ikke faglig og pedagogisk utvikling.

#### Økonomiske betraktninger

Modellen vil medføre relativt lave faste kostnader på grunn av begrensede ressurser i det sentrale kompetansesenter. Det er minimalt med overskuddskapasitet i senteret. I tillegg blir konkurransekrefter satt i spill i markedet. Modellen medfører variabelt aktivitetsnivå basert på etterspørsel internt, slik at budsjettene vil variere i forhold til behovene.

### 3.3 Partnerskapsmodellen

Partnerskapsmodellen tar utgangspunkt i DIFIs rolle som premissgiver og eier av e-læring som sentralt virkemiddel for kompetanseutvikling, og samspillet med interne og eksterne partnere for anskaffelse, utvikling og implementering av e-læringskurs.



#### *DIFIs rolle*

DIFI ivaretar eierskap for etablering av infrastruktur og anskaffelse, utvikling og implementering av innhold i e-læringskurs. Det etableres et kompetansesenter for anvendelse av e-læring som skal lede og styre bruk av e-læringen. DIFI etablerer en partnerskapsmodell for samspill i forhold til anskaffelse, utvikling, implementering og drift av e-læringskurs. I tillegg etableres det en leverandørstrategi for når eksterne leverandører skal brukes i forhold til økonomi og kvalitet.

#### *Teknologi og infrastruktur*

DIFI tar ansvar for anskaffelse, utvikling, forvaltning og drift av infrastruktur som er nødvendig for å benytte e-læring. Det etableres et statlig felles LMS som felleskomponent med fokus på standardisering og gjenbruk av både interne og eksterne e-læringskurs. Driften av infrastruktur kan outsources eksternt hvis det er hensiktsmessig og økonomisk lønnsomt.

### *Innhold*

DIFI ivaretar rollen som pedagogisk kravstiller for e-læringskurs som skal utvikles og anvendes. For tverrfaglige kurs har DIFI en koordinerende rolle som faglig kravstiller. Statlige virksomheter bidrar som faglige kravstillere til utvikling av faglige eller virksomhetsspesifikke e-læringskurs. DIFI sørger for utvikling av felles kompetanseutviklingsplaner i forhold til blended learning der det er hensiktsmessig, og koordinerer gjenbruk der utviklingen har foregått i fagmiljøer eller statlige myndigheter.

### *Kompetanse*

DIFI tilegner seg strategisk kompetanse i forhold til bruk av e-læring som en del av kompetanseutviklingen. DIFI tilegner seg pedagogisk kompetanse som kravstiller for e-læringskurs som skal utvikles. DIFI tilegner seg faglig kompetanse innenfor tverrfaglige kurs innenfor DIFIs domene, og koordinerer faglig kompetanse utenfor DIFIs domene.

### *Administrasjon*

DIFI ivaretar rollen som systemeier på sentral infrastruktur (LMS). DIFI er ansvarlig for kursadministrasjon for felles tverrfaglige kompetanseutviklingstiltak der e-læring er benyttet. Når blended learning benyttes, har DIFI ansvar for administrasjon i forhold til felles tiltak som for eksempel introduserende e-læring. Statlig virksomheter er selv ansvarlig for gjennomføring av lokale kompetanseutviklingstiltak som del av sentrale kompetanseutviklingstiltak der blended learning benyttes. Statlig virksomheter er også ansvarlig for kursadministrasjon av lokale kompetanseutviklingstiltak.

### *SWOT*

<b>Internt</b>	<b><u>Styrker</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Tett på kundens behov</li><li>- Tilgang på ressurser og kompetanse</li><li>- Flexibilitet skalerbarhet</li><li>- Fokus på kjernevirksomhet</li></ul>	<b><u>Svakheter</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Høye kompetansekrav (både innenfor ledelse og faglige disipliner)</li><li>- Krav til veldefinerte prosesser og kriterier for kvalitet</li><li>- Varierende kvalitetsnivå på tilgjengelige standardkurs</li></ul>
<b>Eksternt</b>	<b><u>Muligheter</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Lønnsomme og fleksible modeller</li><li>- Bidra til utvikling og innovasjon på e-læringsmarkedet</li><li>- Tett sammenheng mellom tilbud og etterspørsel</li></ul>	<b><u>Trusler</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Manglende ønske om å inngå partnerskap blant de statlige virksomheter</li><li>- Manglende rammeverk for hovedoppgaver og prosesser</li><li>- Servicekvalitet (kjennskap til behov)</li></ul>

Modellen fører til at man er tett på kundens behov, fleksibilitet i forhold til skalerbarhet samt at man kan fokusere på kjernevirksomheten. Modellen krever høy kompetanse innenfor ledelse og fag, samt veldefinerte prosesser og krav til kvalitet. Modellen gir muligheter for lønnsomme og fleksible løsninger. I tillegg kan den bidra til videreutvikling og innovasjon på e-læringsmarkedet.

Modellen kan føre til manglende ønske om partnerskap fra statlige virksomheter i forbindelse med tverrfaglige felles e-læringskurs og kompetanseutviklingsplaner. Det er samtidig svært avgjørende at man har kjennskap til behov.

### **Økonomiske betraktninger**

Modellen vil medføre liten og kompakt organisasjon for å styre utviklingen av e-læring. Personalkostnadene antas å være vesentlig lavere enn ved en sentralisert modell, ved at utvikling av e-læringskurs kan utsettes til eksterne leverandører der det er hensiktsmessig og lønnsomt. Kostnader til utvikling av kurs vil variere i forhold til etterspørselen internt i staten.

#### **3.4 Økonomiske betraktninger vedrørende LMS i Danmark**

Det har ikke vært rom for å gjennomføre en business case som ser på forventende utgifter, effektiviseringsgevinster og innsparinger som følge av nasjonal satsing på bruk av e-læring i kompetanseutviklingen. Vi har etter anmodning fra DIFI sett på sentrale kostnadselementer i forhold til erfaringen med etablering av felles LMS i Danmark. Basert på kartleggingen hos sentrale aktører i Norge er det blant annet avdekket følgende effektiviseringsgevinster uanhengig av modell:

- Optimering av driftsutgifter relatert til IT gjennom standardisering av infrastruktur og drift i en felles løsning.
- Økt grad av deling og gjenbruk av e-læringsmateriale.
- Standardisering av prosessen ved utvikling av e-læringsmateriale.
- Standardisering av opplæringsplaner og gjennomføring av kompetanseutvikling ved at myndighetene kan fokusere på den pedagogiske tilpasningen og gjennomføringen lokalt.

Størrelsen på kostnadssiden påvirkes blant annet av ambisjonsnivået for utviklingen av kurs. Jo høyere taksonominivå som ønskes oppnådd, jo strengere krav stilles til kompetanse hos utviklere, faglige ressurser og økonomi.

#### *Etableringskostnader*

Det vil være engangskostnader i forbindelse med etableringen av et felles kompetansesenter og LMS. Et vesentlig kostnadselement i etableringsfasen er eventuell konvertering av eksisterende kurs, og produksjon av nye kurs. Personalkostnader er konstant og satt til tre årsverk i business case fra Danmark. Etableringskostnader i den danske modellen er knyttet til konvertering av eksisterende kurs og utvikling av nye e-læringskurs, se modell nedenfor.

### Driftskostnader

I Key2Know-rapporten<sup>1</sup> skilles det mellom to modeller for drift av statlig felles LMS.

- Intern drift der sentraladministrasjonen selv anskaffer hardware og software til en driftsplattform. Det ble vurdert å benytte fire personer til å utføre driften med oppetid på 24x7 i en skiftordning. Lønnskostnader estimeres til totalt 2 mill pr år. I tillegg til dette kommer anskaffelse av nødvendig hardware og software som ikke er fastsatt.
- Hosting. Det ble innhentet tilbud på hosting fra blant annet KMD. KMD tilbyr hosting til en pris på nivået 600.000 Dkr. årlig for å drifte et LMS med 24x7 service, hvor omkostninger til anskaffelse av basis hardware og software er inkludert. Prisen forutsetter en bindingsperiode på typisk 24-36 måneder. I underlaget for businesscasen er hosting, vedlikehold og support satt til DKK 1 188 000 for år 1, og økende etter hvert som det blir flere brukere på løsningen.

Driftskostnader er de løpende kostnader til drift av løsningen. I tabellen nedenfor skisseres beregninger for kostnadene for konservativ modell for LMS-utbredelse i staten i Danmark<sup>2</sup> med 30 % bruk etter år 3.

<i>Konservativ modell for LMS-utbredelse i Staten (30 % bruk etter år 3)</i>			
<b>Utgifter</b>	<b>År 1</b>	<b>År 2</b>	<b>År 3</b>
Brukere	18000	36000	54000
Standard e-læring klikkavgifter (brukersesjon)	DKK 515 549,00	DKK 1 031 098,00	DKK 1 546 646,00
LMS lisenser	DKK 2 376 000,00	DKK 2 376 000,00	DKK 2 376 000,00
LMS: Hosting, maintenance & Support	DKK 1 188 000,00	DKK 2 376 000,00	DKK 3 564 000,00
E-læring & LMS sekretariat	DKK 1 500 000,00	DKK 1 500 000,00	DKK 1 500 000,00
<b>Utgifter i alt (LMS og sekretariat)</b>	<b>DKK 5 579 549,00</b>	<b>DKK 7 283 098,00</b>	<b>DKK 8 986 646,00</b>
Initial utvikling av 54 IT-kurs	DKK 3 888 000,00	DKK -	DKK -
Initial utvikling av 146 faglige kurs	DKK 43 800 000,00	DKK -	DKK -
Utvikling av nye e-læring og blended kurs (30/70 ford)	DKK -	DKK 9 264 000,00	DKK 9 264 000,00
<b>Utgifter i alt</b>	<b>DKK 53 267 549,00</b>	<b>DKK 16 547 098,00</b>	<b>DKK 18 250 646,00</b>

Kostnader skissert i den øvre delen av tabellen ovenfor er primært knyttet til LMS-lisenser og drift av LMS. Disse omkostninger er variable og stiger i takt med bruken av løsningene. Lisenser ovenfor er basert på 132 DKK pr lisens med et øvre tak.

Kostnadene i den nedre del av tabellen er knyttet til konvertering av eksisterende kurs, samt utvikling av nye.

<sup>1</sup> Key2know-rapporten (2006): bilag 5a

<sup>2</sup> Key2know-rapporten (2006): bilag 6c

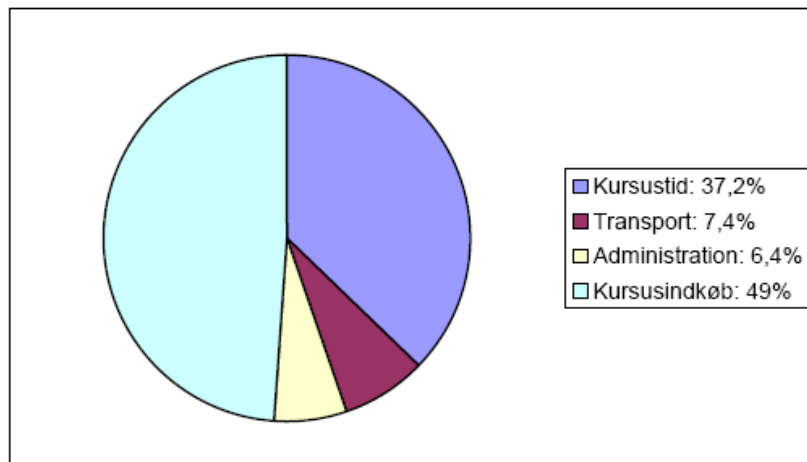
### Gevinster

I tabellen under skisseres beregninger for gevinstene for konservativ modell for LMS-utbredelse i staten i Danmark<sup>3</sup> med 30 % bruk etter år 3 (basert på samme prognose om antall brukere som i tabellen over).

Konservativ modell for LMS-utbredelse i Staten (30 % bruk etter år 3)				
Gevinster	År 1	År 2	År 3	
Kursdeltakernes tidsbesparelse ved overgang til e-learning	DKK 4 095 000	DKK 8 190 000	DKK 12 285 000	
Kursdeltakernes tidsbesparelse ved overgang til blended learning	DKK 9 009 000	DKK 18 018 000	DKK 27 027 000	
Verdi av tid spart på transport (e-læring)	DKK 819 000	DKK 1 638 000	DKK 2 457 000	
Verdi av tid spart på transport (blended)	DKK 1 801 800	DKK 3 603 600	DKK 5 405 400	
Adm. besparelser pr. bruker	DKK 2 250 000	DKK 4 500 000	DKK 6 750 000	
Innkjøp av færre eksterne kurs	DKK 17 280 000	DKK 34 560 000	DKK 51 840 000	
<b>Gevinster i alt</b>	<b>DKK 35 254 800</b>	<b>DKK 70 509 600</b>	<b>DKK 105 764 400</b>	

Av tabellen kan man lese at de største gevinstene fremkommer på grunn av færre innkjøp av eksterne kurs, men også tidsbesparelser ved overgang til både e-læring og blended learning utgjør en stor del av de estimerte gevinstene. Sammenlignet med Norge antas det at gevinster i form av spart transporttid vil være betraktelig høyere pga. større geografiske spredning i Norge enn i Danmark.

Prosentfordeling av gevinster vises grafisk av følgende figur:



<sup>3</sup> Key2know-rapporten (2006): bilag 6c

#### 4. Matrise – Grunnmodell vs. valgkriterier

Matrisen viser sammenhengen mellom grunnmodellene og valgkriteriene med verdivurdering og -beregning. Hensikten med matrisen er å strukturere tilnærmingen til det enkelte scenario slik at egenskapene kommer tydeligere frem.

##### *Vekting*

På den vertikale aksene listes de ulike scenariene opp i tilfeldig rekkefølge. På den horisontale aksene listes de kriteriene som det enkelte scenario skal vektas opp mot. Foreslåtte kriterier må nøye vurderes før endelig vektning utføres. Det enkelte kriterium må defineres og beskrives slik at de gir samme mening for de som skal utføre vektningen. Når vektning er utført vil resultatene summeres og gi en verdi. I modellen har vi foreslått foreløpige kriterier.

	Teknologi og infrastruktur	Innhold	Kompetanse	Økonomi	Effekter	Utvikling og innovasjon	SUM	Risiko/usikkerhet *	Rangering
Sentraliseringsmodellen									
Outsourcingsmodellen									
Partnerskapsmodellen									

Poengskala med verdi fra 1 til og med 5. Høy verdi (5) er mest attraktivt. Lav verdi er minst attraktivt (1).

##### *Risiko*

Når vektningen utføres gjennomføres det en beregning av risiko. Vurdering av risiko tar utgangspunkt i fremtidig forventet nytte når én enkelt modell velges. Risiko er lik Konsekvens (K) \* Sannsynlighet (S). Modellene som får høy risikoverdi må vurderes i forhold til innsatsen som må legges inn for å redusere denne risikoen.

##### *Rangering*

Den endelige rangeringen tar utgangspunkt i samlet nytte for den enkelte modell vurdert mot den samlede risiko for den enkelte modell.





Direktoratet for forvaltning og IKT

# Forstudie – e-læring i staten

Notat 3

November 2008

Direktoratet for forvaltning og IKT

# Forstudie e-læring i staten

Notat 3

November 2008

Rambøll Management AS  
Postboks 427  
Hoffsveien 21-23  
0213 Oslo, Norge

Telefon (+47) 2252 5903  
[www.ramboll-management.no](http://www.ramboll-management.no)

## Innholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Innledning</b>	<b>1</b>
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Resultater fra kartleggingen	2
<b>2.</b>	<b>Anbefalinger</b>	<b>4</b>
2.1	Begrepsavklaring og vurdering av nytteverdi	4
2.2	Businesscase	5
2.3	Definering og prioritering av satsingsområder	6

## 1. Innledning

Rambøll Management har på oppdrag for Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) gjennomført en forstudie om e-læring i staten. Oppdraget har resultert i tre leveranser i form av tre notater med spesifikke tema for hvert notat. Notatene må ses i sammenheng, og det refereres mellom notatene på enkelte steder. Ett notat alene er ikke representativt for funnene i forstudiet.

*Notat 1* omhandler generelle muligheter og begrensninger i bruk av e-læring, samt status og potensial for e-læring i dag.

*Notat 2* omhandler ulike scenarier/modeller for organisering av e-læring.

*Notat 3* omhandler de viktigste resultatene fra kartleggingen og skisserer anbefalinger i forhold til den videre prosess i tilknytning til e-læringen i staten.

Dette notatet er det tredje og siste notatet fra Rambøll Management til DIFI på leveransen: "Forstudie av e-læring i staten". Formålet med notatet er å kort sammenstille de viktigste resultatene, og komme med en rekke anbefalinger i forhold til den videre prosessen med tanke på e-læringen i Staten, herunder:

- Innledning som skisserer de viktigste funnene fra kartleggingen sett opp mot oppgavene til DIFI
- En rekke anbefalinger i forhold til det videre arbeidet med de viktigste innsatsområdene

### 1.1 Bakgrunn

Det stilles stadig sterkere krav til effektivitet og endrings- og omstillingsevne i staten. En del av denne utviklingen omhandler kompetanse- og karriereutvikling hos de ansatte. Direktoratet for forvaltning og IKT skal utvikle en helhetlig strategi for den sentrale statlige opplæringsvirksomheten. Som en del av denne strategien har Rambøll Management AS gjennomført kartlegging og analyse der hensikten er å komme med innspill til det videre arbeidet med e-læringsstrategien for staten.

I tildelingsbrevet<sup>1</sup> fra FAD beskrives DIFIs økonomiske rammer, ansvarsområder, oppgaver etc. I følge tildelingsbrevet skal DIFI tilrettelegge for:

1. effektiv organisering og gode omstillingsprosesser i for statlige virksomheter
2. koordinert IKT-utvikling og effektive og brukerorienterte tjenester i offentlig sektor
3. bedre statlig kommunikasjon overfor innbyggere og andre aktører
4. **utvikling av menneskelige ressurser i staten gjennom godt lederskap og personal- og kompetanseutvikling**

---

<sup>1</sup>[http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/Tildelingsbrev/Tildelingsbrev\\_08\\_DIFI.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/Tildelingsbrev/Tildelingsbrev_08_DIFI.pdf)

5. samfunnstjenlige, kostnadseffektive og kvalitetsrettede offentlig innkjøp.

I relasjon til Rambøll Managements oppdrag har delmål 4 representert kjernegrunnlaget i arbeidet. Delmålet innebærer blant annet at DIFI skal:

- a) *Utvikle og gjennomføre kompetansetiltak.* Dette innebærer blant annet tiltak som program for nyansatte i staten, kurs i regel- og avtaleverk, forvaltningskunnskap, etikk etc., program for karriereutvikling, organisering og drift av opplæringsvirksomheten samt samarbeid om kompetansetiltak med SSØ.
- b) *Utvikle og gjennomføre lederutviklingstiltak.* Dette innebærer tiltak for leder på alle nivåer og faser i karrieren samt medvirkning og oppfølging av ny lederplattform.
- c) *Utvikle metoder og verktøy for kunnskapsforvaltning og kompetansetiltak med fleksible og sammensatte læringsformer med bruk av IKT (e-læring).* Dette innebærer tiltak som utvikling av strategi for bruk av e-læring i forbindelse med DIFIs kompetansetilbud og 2) utarbeidelse av et e-læringsprogram for nyansatte i staten.
- d) *Utvikle og forvalte ordninger som skal medvirke til utvikling av kompetanse på tvers.* Dette innebærer blant annet tiltak som nettverk, mobilitets- og hospiteringsordninger.

Som en del av satsingen har DIFI igangsatt et arbeid med utvikling av e-læringsstrategi. I denne forbindelse har Rambøll Management på oppdrag fra DIFI gjennomført en fortstudie for å belyse en rekke områder knyttet til anvendelse av e-læring som en del av kompetanseutviklingen og læring i staten:

- Muligheter og begrensninger ved både e-læring generelt og mer spesifikt for e-læringsløsninger
- Eksisterende læringsprodukter og e-læringsløsninger
- Nasjonale og internasjonale erfaringer med særlig fokus på Danmark
- Organisering (roller, ansvar etc.) og kompetanse
- Suksesskriterier, risikofaktorer og fallgruver

## 1.2 Resultater fra kartleggingen

Resultatene fra kartleggingen viser at det blant de statlige virksomhetene er en svært positiv holdning til en mer helhetlig kompetanseutviklingspolitikk der bruk av e-læring kan være et sentralt virkemiddel. Rambøll Management oppfatter timingen for å satse videre på felles kompetanseutviklingstiltak med bruk av e-læring som god, fordi:

1. Modenheten til bruk av e-læring som et viktig verktøy for kompetanseutvikling oppfattes som god og økende blant de statlige virksomhetene. Det er en rekke gode og dårlige erfaringer med bruk av e-læring som gjør at bevisstheten for

hva e-læring er, og hva e-læring kan brukes til er større nå enn tidligere. En rekke organisasjoner har både erfaring med bruk av e-læring og LMS, og noen har også erfaring med blended learning i et læringsperspektiv.

2. Modenhet til å ta i bruk fellesløsninger oppfattes som stor. De statlige myndighetene vi har vært i kontakt med ser store gevinster, ved at det etableres felles rammeverk for kompetanseutvikling og e-læring. I tillegg er det svært positive signaler i forhold til delingskultur, der gjenbruk av gode erfaringer må komme til nytte hos andre organisasjoner. I en egen spørreundersøkelse som ble gjennomført i regi av DIFI, sier halvparten av respondentene at de anser blant annet DIFI og SSØ som best egnet til å være aktuell leverandør av tjenester i forhold til å dekke eventuelt behov for kompetanseutvikling innenfor forvaltning og IKT i Staten.
3. Vilje til å ta i bruk e-læring ser ut til å være sterk. Resultater fra brukerundersøkelsen som DIFI selv har gjennomført viser at 87,5 % av respondentene svarer "i noen grad" eller "i stor grad" til om bruk av e-læring er interessant å benytte. Vi ser at viljen i stor grad er tilstede, men at 68,1 % svarer "ikke i det hele tatt" eller "i liten grad", i forhold til om virksomheten tilbyr kompetanseutviklingstiltak med bruk av e-læring. Nødvendig teknisk infrastruktur for å benytte e-læring er i stor grad tilstede. Barrierer i form av teknisk infrastruktur ser ut til å være lave, ved at de ansattes tilgang på PC for å gjennomføre e-læring er tilfredsstillende, da at hele 82,3 % svarer at de i stor grad har tilgang på PC for å gjennomføre e-læring.
4. Distribuerte organisasjoner har kommet lengst i bruk av e-læring og har de beste erfaringene. Dette mener vi kommer av at disse organisasjonene spesielt har strategiske utfordringer i forhold til kompetanseutvikling, og benytter e-læring som en viktig komponent for å drive kostnadseffektiv og målrettet kompetanseutvikling. Driverne for bruk av e-læring i disse organisasjonene ser ut til å være blant annet reduksjon av reisekostnader, reduksjon av reisetid, høy turnover og som understøttelse til større IT- og omstillingsprogrammer.
5. Vi har også vist til svært mange erfaringer fra etablering av e-læring i Danmark, som i stor grad også er overførbare til Norge. Erfaringene kan benyttes som benchmark i den videre prosessen her i Norge.

## 2. Anbefalinger

I dette kapittelet beskrives de viktigste anbefalingene knyttet til satsing på e-læring, og vi mener DIFI bør prioritere disse i det videre arbeidet. Vi mener det er svært viktig å etablere et solid fundament for hva e-læring er og hva det skal benyttes til, kommunisere dette med de ulike målgruppene, som et solid grunnlag for videre konkretisering. Dette mener vi er viktig fordi det er ulike oppfatninger av hva e-læring er og hva som ligger i begrepet. For det andre mener vi det er viktig å etablere et godt styringsgrunnlag som synliggjør målsetninger, gevinster, kostnader og konsekvenser ved en satsning på e-læring som en viktig komponent i kompetanseutviklingen. For det tredje mener vi det er avgjørende at DIFI definerer sin rolle og kjernekompetanse for på best mulig måte å understøtte de overordnede målsetningene.

### 2.1 Begrepsavklaring og vurdering av nytteverdi

Det anbefales at DIFI gjennomfører en begrepsavklaring og enighet om nytteverdi for bruk av e-læring. Rambøll Management mener at det er viktig at DIFI får i stand en klar og felles oppfatning av hva e-læring er og hva blended læring er. Det er spesielt viktig å sikre en felles forståelse av mulighetene og begrensningene i bruk av e-læring, spesielt på bakgrunn av de mange ulike oppfatninger og erfaringer som er gjort.

Fra et teoretisk perspektiv kan man skille mellom tre læringsnivåer for e-læring:

- Introduserende
- Grunnleggende
- Videregående

Vi ser læringsnivåene i tilknytning til hvilke kompetanse- og ferdighetsområder som kan understøttes av ulike former for læring:

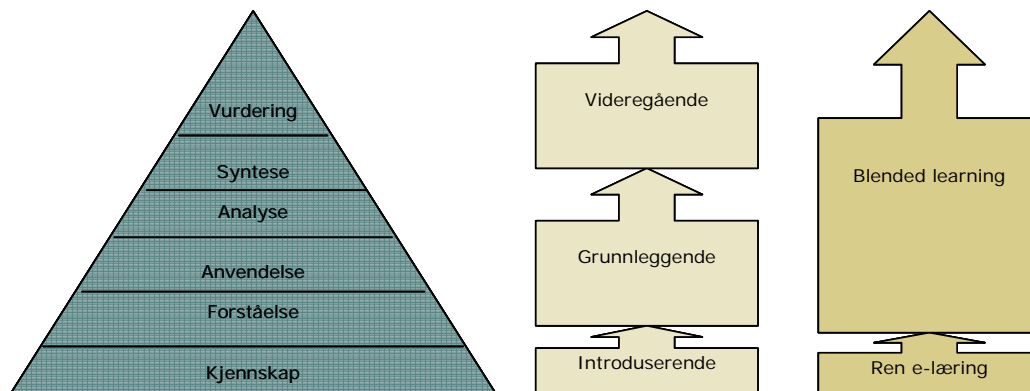
Læringsnivå	Kompetanse- og ferdighetsområde	E-læringsmodell
Introduserende	Instrumentelle kompetanser og ferdigheter	Ren e-læring
Grunnleggende	Faglige kompetanser	Blended learning
Videregående	Holdningsmessige, forretningsmessige og organisatoriske kompetanser	Blended learning

Disse læringsnivåene og e-læringsmodellene kan ses i sammenheng med Blooms taksonomi<sup>2</sup>, som identifiserer seks læringsnivåer som går fra en enkel forståelse av faktainformasjon til mer kompleks og abstrakt analyse, konstruksjon og vurdering av

---

<sup>2</sup> Den taksonomiske modell er utviklet av den amerikanske utdanningspsykologen Benjamin Bloom og beskrevet i hans bok *Taxonomy of Educational Objectives: The Classification of Educational Goals* (1956). Blooms taksonomi er gjennom de seneste årtier anvendt som en de facto referansemodell for klassifisering av læringsnivåer.

informasjon og kunnskap. I forhold til Blooms taksonomi plasseres de ovennevnte læringsnivåer og e-læringsmodeller som følger:



Det laveste taksonominivå – Kjennskap - antas å dekkers av ren e-læring, mens de etterfølgende taksonominivåer forventes å forutsette den pedagogisk og logistisk mer komplekse læringsmodellen *blended learning*.

En slik sammenstilling av læringsnivåer og e-læringsmodeller skaper et pragmatisk og operasjonelt utgangspunkt, som kan bidra til å skape de nødvendige styringsmessige verktøy for å bygge og drifte en opplæringsløsning.

DIFI bør etablere en klar oppfatning av nytteverdien av e-læring i forhold til taksonominivåer og e-læring som et strategisk verktøy for kompetanseutvikling.

## 2.2 Businesscase

Det anbefales at det utarbeides en business case som skal være et grunnlag for beslutning og styring av arbeidet fremover. Vi anbefaler overordnet å følge den danske modellen for organisering av satsingen på e-læring, med nødvendige tilpasninger til norske forhold. Den danske modellen er god, men det vil som følge av de geografiske og demografiske forhold i Norge bli et annet gevinstpotensial som følge av lengre avstander og større spredning på organisasjoner i offentlig sektor. I tillegg er det ulikheter i forhold til overordnet økonomisk styring og uttak av gevinster, ved at dette i Danmark er sentralisert gjennom det danske Finansministeriet.

En businesscase bør ha tydelige og målbare mål som er mulig å styre etter, beskrive kostnader og gevinstpotensial, og hvordan disse skal realiseres. I tillegg anbefales det at en businesscase inneholder overveielser i forhold til leverandørstrategi, partnerstrategi, muligheter og begrensinger innenfor innsatsområdene teknologi/infrastruktur, produksjon av innhold, krav til kompetanse og administrasjon for å styre satsingen. Med tanke på innhold gjøres det overveielser i forhold til behov for innhold i en e-lærings-satsning, og hva som skal være på plass ved oppstart. Her kan særlig erfaringer fra Danmark være aktuelle, ved at de har



erfaringer med konvertering av eksisterende kurs og produksjon av nytt innhold. Ved å konvertere og legge inn allerede etablerte kurs som skal være tilgjengelig ved oppstart er det nødvendig å kartlegge eksisterende kurskataloger hos sentrale organisasjoner.

Det er særlig viktig å definere DIFIs kjerneprosesser og roller i den videre satsningen, for dermed å sikre god måloppnåelse og den beste organiseringen.

Til slutt mener vi det er viktig at et businesscase etableres som et styringsgrunnlag for gjennomføringen og oppfølgingen av satsingen underveis i hele løpet, slik at målsetningene følges opp mot realisering av de faktiske gevinster.

### **2.3 Definerings og prioritering av satsingsområder**

Rambøll Management anbefaler at DIFI legger spesielt fokus på å sikre en god oppstart og bruk av e-læring som et strategisk redskap for kompetanseutvikling.

Hvis DIFI skal lykkes krever det en særlig prioritering på to områder:

1. God og nær dialog med statlige virksomheter for å imøtekomme behov og etablere en sunn og god delingskultur og samtidig sikre etterspørsel ved at e-læringsmateriale og erfaringer blir tilgjengelig.
2. Sikre et godt faglig og pedagogisk innhold i et LMS. Mange har feilet i dette arbeidet før, og det er derfor viktig å at arbeidet med innhold prioriteres fra første stund slik at den fremtidige løsningen ikke blir et halvtomt teknologisk rammeverk. DIFI bør fokusere på etablering av helhetlige kompetanseutviklingsplaner i forhold til blended learning, som statlige virksomheter kan benytte dette som et rammeverk i gjennomføringen.



## Referanseark for DIFI

<b>Tittel på rapport:</b>	En ny giv – strategiske veivalg for statens sentrale opplæring
<b>DIFIs rapportnummer:</b>	2008:16
<b>Forfatter(e):</b>	Marit Stadler Wærness, Liv Marit Bersås, Turid Kjølseth, Kalle Bilstad, Vivi Lassen og Ingrid Kvåle
<b>Prosjektnummer:</b>	100220
<b>Prosjektnavn:</b>	Statens sentrale opplæring
<b>Prosjektleder:</b>	Ingrid Kvåle
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	Avdeling for ledelse, omstilling og medarbeiderskap, LOM
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	
<b>Resymé/omtale:</b>	<p>Rapporten er utarbeidet som et grunnlag til en framtidig strategi for statens sentrale opplæring og en strategi for e-læring. Det har derfor vært behov for å se på hvilke kompetanseutfordringer statlige virksomheter har, hvilke behov forvaltningen har for sentrale opplæringstilbud, hvordan sentral kompetanseutvikling skal organiseres og vurderinger av ambisjonsnivå.</p> <p>Statlige virksomheter har ansvar for egen kompetanseutvikling. Spørsmålene for den sentrale kompetansepolitikken er da, er kompetansearbeidet i staten godt nok, og skaffer statlige virksomheter seg det de trenger? Har staten behov for en sentral statlig kompetanseenhet? Og hvordan skal en sentral statlig kompetanseenhet ha strategisk betydning inn mot statlige virksomheters eget kompetansearbeide? Hvordan skal en sentral statlig kompetanseenhet, med svært begrensede ressurser i forhold til de totale kompetanseinvesteringene i staten, kunne gjøre en forskjell?</p> <p>Vi har framskaffet et kunnskapsgrunnlag og drøfter disse spørsmålene gjennom rapporten. Vi håper at rapporten kan bidra til refleksjon og debatt om kompetansespørsmål i forvaltningen. Samtidig ser vi at dette er et første skritt i arbeidet med en ny overordnet kompetansestrategi i staten. Det vil være opp til statens sentrale arbeidsgiver, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, hvordan dette arbeidet skal føres videre.</p>
<b>Emneord:</b>	Statens sentrale opplæring, kompetanse- og lederutvikling, e-læring i staten
<b>Totalt antall sider til trykking:</b>	99
<b>Dato for utgivelse:</b>	20.01.2009
<b>Utgiver:</b>	<b>Difi</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO <a href="http://www.difi.no">www.difi.no</a>