

Sinimaaria Ranki, Pinja Ryky,  
Iina Santamäki, Hanne Smidt

# **LEDNING AV LIVSLÅNGT LÄRANDE I NORDEN: EN JÄMFÖRELSE**

Mot ett systemiskt tillvägagångssätt

JANUARI 2021

Sitra promemoria  
©Sitra januari 2021

Sinimaaria Ranki, Pinja Ryky, Iina Santamäki,  
Hanne Smidt

I arbetsgruppen medverkade även Anna-Maija Vesa

Illustrationer och grafik: Topias Dean, Satu Lusa, Anu Paajanen  
Layout: PunaMusta

**Ledning av livslångt lärande i Norden: en jämförelse**  
Mot ett systemiskt tillvägagångssätt

ISBN 978-952-347-209-9 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

Promemorias språkversion:  
Lifelong learning governance in the Nordic countries:  
a comparison  
Towards a systemic approach  
ISBN 978-952-347-208-2 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

Förfrågningar om publikationen: [publications@sitra.fi](mailto:publications@sitra.fi)

[www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)  
Sitras promemorior är innehåll som producerats  
som bakgrund för vårt framtidsarbete.

# Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
Inledning	6
Ordlista	9
1 Livslångt lärande – Riktlinjer inom Europeiska unionen och strukturer i Norden	10
1.1 Europeiska unionens riktlinjer om livslångt lärande	10
1.2 Förvaltningsstrukturer för livslångt lärande i Norden	12
1.2.1 Vilka ansvarar för ledningen av helheten för livslångt lärande i förvaltningen?	15
1.2.2 Behandlar landet finansieringen av livslångt lärande utgående från förvaltningsområde eller via ett systemiskt tillvägagångssätt?	16
1.2.3 Identifierar landets lagstiftning livslångt lärande som ett självständigt mål med ett egenvärde?	17
1.2.4 Finns det en nationell samordnare för livslångt lärande i landet?	17
1.2.5 Är landet engagerat i en politik för livslångt lärande som sträcker sig över regeringsperioder?	18
2 Förvaltningsstrukturer för livslångt lärande i Norden per land	20
2.1 Danmark	20
2.2 Finland	23
2.3 Island	27
2.4 Norge	30
2.5 Sverige	33
3 Mot en fenomenbaserad ledning av livslångt lärande i Finland	36
3.1 Steg mot en mer fenomenbaserad statlig styrning	36
3.2 Steg mot en mer fenomenbaserad styrning av livslångt lärande	39
3.3 Fenomenbaserad ledning förutsätter ett paradigmskifte	40
4 Sammanfattning och slutsatser	43
4.1 Att utnyttja information hjälper att förstå fenomenet	43
4.2 Dialog skapar en gemensam förståelse	44

# Förord

---

Digitaliseringen och globaliseringen formar vårt liv, vårt arbetsliv och våra gemenskaper snabbare än någonsin. Vår välfärd och konkurrenskraft bygger på kompetens. Därför bör alla ha möjlighet att utveckla sin kompetens i alla skeden av livet.

I Finland utformade 30 centrala aktörer i samhället i mars 2019 en gemensam vision om en långsiktig politik för livslångt lärande i ett arbete faciliterat av Sitra. Arbetets resultat beskrivs i Sitras publikation [Mot livslångt lärande - Gemensam målbild, finansieringsprinciper och förändringsutmaningar](#) och dess [sammanfattning \(på engelska\)](#).

I denna promemoria har vi gått in för att jämföra hur styrningen av livslångt lärande har lösts i Norden. Vi granskade i vilken omfattning styrningen av livslångt lärande utgår från förvaltningsområde och i vilken omfattning systemiskt tänkande utnyttjas vid ledningen. I ett systemiskt tillvägagångssätt uppmärksammas helheten, interaktionen mellan dess delar samt hur de ständigt formas om.

I Norden har man tagit steg mot en mer systemisk förvaltning av livslångt lärande. Till exempel i Sverige har en strategisk samarbetsgrupp, inte departementen, ansvaret för helheten. Finland har gjort försök där ett systemiskt tillvägagångssätt har tillämpats på budgetering. På Island och i Norge erkänner lagstiftningen målet om livslångt lärande delvis, och där verkar även en nationell samordnare för livslångt lärande. Viktigast av allt är att alla nordiska länder visar ett engagemang för långsiktig ledning av livslångt lärande över regeringsperioderna.

Vi önskar att perspektiven i promemorian ska utnyttjas för att utveckla ledningen av livslångt lärande i Norden och i andra länder. På detta sätt kan vi på ett effektivt sätt stödja människors möjligheter till kompetensutveckling i olika livsskeden. Kompetens utgör grunden för en rättvis och hållbar framtid. Att ständigt utveckla kunskaper och färdigheter bidrar till jämlikhet, människornas möjligheter till delaktighet och stärker en flerstämmig demokrati.

Helsingfors i december 2020

JYRKI KATAINEN  
överombudsman  
Sitra

HELENA MUSTIKAINEN  
projektledare  
Kompetensens tid  
Sitra

## Sammanfattning

---

I en komplex värld är satsningar på livslångt lärande en allt viktigare investering i individernas, företagens och samhällets välfärd och konkurrenskraft. När det globala ömsesidiga beroendet ökar i samhället, blir också orsakssambanden i anslutning till livslångt lärande allt mer invecklade. I en sådan värld betonas behovet av ett övergripande tankesätt: Livslångt lärande måste i framtiden ledas som en genomgripande helhet, med systemiskt tänkande.

Jämförelsen av strukturer för livslångt lärande i Norden gör gällande att den nuvarande styrningen av livslångt lärande i stor utsträckning baserar sig på förvaltningsområdesvisa åtgärder, även om ett närmare samarbete mellan förvaltningsområdena också kan skönjas.

I Norden har man på senare år tagit steg mot att leda livslångt lärande på ett sätt som stämmer överens med systemiskt tänkande. Till exempel i Sverige har en strategisk samarbetsgrupp, inte departementen, ansvaret för helheten. Finland har gjort försök där ett systemiskt tillvägagångssätt har tillämpats på budgetering. På Island och i Norge erkänner lagstiftningen målet om livslångt lärande delvis, och där verkar även en nationell samordnare för livslångt lärande.

Huvudbudskapen i promemorian är att målen för fenomenbaserad ledning av livslångt lärande ska vara att: 1) stärka långsiktigt beslutsfattande, 2) utnyttja forskningsrön för att bättre förstå fenomenen 3) skapa en omfattande och högklassig interaktion mellan olika aktörer för att skapa gemensam förståelse samt för att främja mål och åtgärder.

Som tema för vidare diskussion lyfter vi fram följande fråga i promemorian: Vilka slags nya strukturer och lösningar ger aktörerna utrymme, sammanför dem på ett heltäckande sätt, erbjuder en helhetsbild och möjliggör dialog?

# Inledning

Arbetets brytningstid, som drivs av den tekniska utvecklingen, understryker betydelsen av livslångt lärande för samhällets, arbetsgemenskapernas och individernas framgång. När arbetet förändras snabbare än tidigare och framförhållningen blir svårare, visar också statistiken att den utbildning som en person får i början av sitt livslånga lärande inte längre bär genom hela karriären.

Det måste finnas tillräckligt med möjligheter till lärande, oavsett i vilken livssituation människan befinner sig. Individerna måste kunna tillämpa sin kompetens på ett nytt sätt eller skaffa helt nya kunskaper eller färdigheter för att förbättra sina förutsättningar att hänga med i arbetslivet. För arbetsgivaren är kompetensutveckling en nödvändig strategisk metod för att bygga upp en hållbar konkurrensfördel och klara sig på marknaden. I framgångsrika arbetsgemenskaper syns detta som en verksamhetskultur som främjar lärande: arbetsuppgifterna och arbetsmetoderna formas tillsammans så att människor ska ha möjlighet att använda sin kompetens och även tillsammans upprätthålla kontinuerligt lärande inom arbetsgemenskapen.

Den ökade betydelsen av livslångt lärande för individer och arbetsgemenskaper betonar även samhällets roll som möjliggörare av kompetensutveckling i olika livssituationer. Efter att kunskapsbasen byggts upp i barndomen och ungdomen är livslångt lärande inte längre en tydligt avgränsad period på en karriärlinje. Det kan inte heller styras med hjälp av processer från gamla förvaltningsparadigmer. I och med arbetets brytningstid har livslångt lärande blivit ett flerdimensionellt och dynamiskt element som omformas som en del av ett större system och samtidigt omformar de övriga elementen i systemet. Det har uppkommit ett behov av att diskutera hur livslångt lärande kan ledas i samhället med hjälp av systemiskt tänkande.

I denna promemoria granskar och jämför vi förvaltningsmodeller för livslångt lärande i Norden. Promemorian är riktad i synnerhet mot beslutsfattare som planerar politiken för livslångt lärande, sakkunniga som bereder och verkställer politiken, de som utvecklar den statliga styrningen samt andra personer som är intresserade av ämnet. Promemorian baserar sig på Sitras finskspråkiga publikation ”Ilmiölähtöisen johtamisen näkökulma elinikäiseen oppimiseen” som utgavs i oktober 2020.

## **Livslångt lärande är ett flerdimensionellt fenomen i en komplex verksamhetsmiljö**

Systemiskt tänkande handlar om att man först skapar en uppfattning och en ram för den sak som man vill påverka. När det gäller livslångt lärande måste man skapa en uppfattning om hela dess mångfald. Livslångt lärande kan tolkas på olika sätt, det kan ses att ha olika syften och det är förknippat med mångahanda orsakssamband. För individen har livslångt lärande flera inten-

tioner: människan lär sig att veta (learning to know), göra (learning to do), leva tillsammans (learning to live together) och vara (learning to be). Lärande kan ses som livslångt (life-long learning), livsomfattande (life-wide) eller livsdjupt (life-deep). Livslångt lärande hänvisar till människans livslopp från födsel till livets slut, livsomfattande lärande avser helheten av parallella lärofareheter under vilket livsskede som helst. Livsdjupt lärande beskriver uppfattningar och insikter som ökar förståelsen för världen utanför ens egen livsmiljö. På grund av denna flerdimensionalitet i livslångt lärande har det blivit besvärligt att nå en gemensam syn på livslångt lärande. (Pantzar 2020.) Definitionen av begreppet livslångt lärande försvåras av att livslångt lärande inte bara kan behandlas på individplanet, utan också som ett samhälleligt fenomen. I detta fall gäller det att skilja på idéplanet, politikplanet – dvs. strategi – och praktiken (Kinnari, 2020). Denna promemoria behandlar den strategiska, dvs. politiska nivån av livslångt lärande.

Livslångt lärande är i sig en flerdimensionell och invecklad helhet. Även den miljö där livslångt lärande sker är komplex. Komplexiteten förutsätter en förståelse om hur helhetssystemet för livslångt lärande och dess olika delområden samverkar och utvecklas gemensamt, eftersom det inte är möjligt att dra några slutsatser om hur systemet för livslångt lärande fungerar utifrån organisationens verksamhet. Både den politiska och administrativa ledningen måste ha en tydlig lägesbild över livslångt lärande för att kunna leda helheten. För att skapa en lägesbild behövs kvantitativa nyckeltal, men de är bara en del av lägesbilden; det väsentliga är att märka alla signaler som påverkar hela systemets funktion. För att få en lägesbild behövs därför flera perspektiv samt en vilja och förståelse att studera situationer objektivt och mångsidigt. Processer bör utvecklas för att stödja dialogen mellan olika aktörer och öka transparensen i verksamheten. (Vartiainen 2020.)

För att den politik för livslångt lärande som utformats utifrån lägesbilden ska vara effektiv, är centrala element ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv att kontinuerligt lärande är tillgängligt, att finansieringssystemen fungerar och att det samhälleliga genomslaget är starkt. Det kan vara krävande att verifiera effektiviteten, om målen är spridda och kan nås över olika tids- och rumspann. Förvaltningspolitiken kan därför vara ett synergiinstrument, då effektiviteten i kontinuerligt lärande förverkligas som en del av större reformer i samhället. (Aarrevaara 2020.)

I en värld där saker är sammanflätade förutsätter en strävan efter att nå målet en förståelse för helheten och dess dynamik. I det nuvarande ledningslandskapet är det svårt att identifiera orsakssamband mellan saker. Därför fungerar en traditionell, linjär planering i enlighet med strategiska ledningsläror, där målen dekonstrueras till en linje av enskilda åtgärder och där det eftersträfvade målet nås om åtgärderna utförs konsekvent, inte längre särskilt väl. Detta påverkar ledningen av livslångt lärande i både samhället och inom enskilda organisationer.

När systemiskt tänkande tillämpas i ledningen av livslångt lärande, lyfter det fram organisationens behov av ständig omorganisering. Inom organisationer som leds offentligt är stela beslutsstrukturer och ledning av verksam-

heten uppifrån och ned i enlighet med maktstrukturernas logik emellertid ett hinder för utvecklingen mot en verksamhet nerifrån och upp, något som ett systemiskt tillvägagångssätt förutsätter. I ledning som främjar systemisk förändring och skapar resiliens bör man satsa på bland annat interaktion och gemensamt lärande. För detta måste man arbeta systematiskt. (Stenvall 2020.)

De olika dimensionerna av livslångt lärande som beskrivs ovan och sammanställningen över nuläget i styrningen av livslångt lärande i Norden skapar en utgångspunkt för att diskutera hur strukturer och handlingsmodeller kan utvecklas i en systemisk riktning. I det andra kapitlet ger Pinja Ryky, Iina Santamäki och Hanne Smidt en koncis översikt över de riktlinjer för livslångt lärande som Europeiska unionen (EU) gjort år 2020 samt över de förvaltningsstrukturerna i de nordiska länderna. EU:s riktlinjer reflekterar mångfalden i livslångt lärande och hur dess olika element flätas samman. Ur dem kan även utläsas ett behov av systemisk ledning: Europeiska kommissionens slutsats uppmanar till att främja interaktionen mellan alla aktörer när man söker möjligheter att förändra livslångt lärande. Översikten granskar centrala förvaltningsstrukturer med tanke på systemisk ledning, som mekanismer för ansvarsfördelningen inom fenomenet livslångt lärande och delområden för fenomenbaserad budgetering, lagstiftning, aktörer och samordning av tjänster samt långsiktig utveckling.

I det tredje kapitlet beskrivs hur Finland på senare år har gått mot en mer övergripande offentlig ledning som stämmer överens med systemiskt tänkande och hur livslångt lärande som fenomen framträder på denna utvecklingsstig.

I det fjärde kapitlet riktar vi blicken mot framtiden och öppnar perspektiv på hur kunskap om livslångt lärande och interaktion som skapar gemensam förståelse stärker långsiktigt beslutsfattande.

## Källor

**Aarrevaara, T.** (2020). Jatkuvan oppimisen uudistaminen hallintopolitiikan keinoin. I S. Ranki (red.): Ilmiölähtöisen johtamisen näkökulma elinikäiseen oppimiseen. Sitra. Promemoria. Oktober 2020.

**Kinnari, H.** (2020). Elinikäinen oppiminen ihmistä määrittämässä – Genealoginen analyysi EU:n, OECD:n ja UNESCO:n politiikasta. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia (81).

**Pantzar, E.** (2020). Elinikäisen oppimisen ilmiö. I S. Ranki (red.): Ilmiölähtöisen johtamisen näkökulma elinikäiseen oppimiseen. Sitra. Promemoria. Oktober 2020.

**Stenvall, J.** (2020). Ilmiöiden johtaminen julkisissa organisaatioissa. I S. Ranki (red.): Ilmiölähtöisen johtamisen näkökulma elinikäiseen oppimiseen. Sitra. Promemoria. Oktober 2020.

**Vartiainen, P.** (2020). Elinikäinen oppiminen ja kompleksisuusjohtajuus. I S. Ranki (red.): Ilmiölähtöisen johtamisen näkökulma elinikäiseen oppimiseen. Sitra. Promemoria. Oktober 2020.



## Ordlista

---

**FENOMENBASERAD LEDNING.** Identifiering av ett fenomen, dvs. en observerbar utmaning eller ett komplext problem gällande verksamhetsmiljön, som man vill påverka med hjälp av ledningen. Vid fenomenbaserad ledning ställer man upp mål för förändringen och fastställer hur åtgärdernas effektivitet ska bedömas. Det väsentliga är att förstå fenomenets dynamik, tillhörande ömsesidiga beroendeförhållanden samt att lära sig mer om fenomenets art och tillämpa detta på ledningen. Fenomenbaserad offentlig ledning kan ses som ett sätt att förverkliga systemiskt tänkande inom statlig styrning.

**LEDNING UTGÅENDE FRÅN FÖRVALTNINGSOMRÅDE.** Ett traditionellt ledningssätt inom offentlig förvaltning som styrs av linjärt fastställda ansvars- och maktförhållanden. Respektive ministerium genomför regeringsprogrammet (government policy) inom sin egen sektor och allokerar sina årliga anslag till verksamhet och projekt inom sitt förvaltningsområde.

**LIVSLÅNGT LÄRANDE.** Lärande som sker i olika situationer under människans hela liv. Livslångt lärande är i detta sammanhang i huvudsak ett politiskt begrepp som kan ledas administrativt. Livslångt lärande är en systemisk helhet som främjar den ekonomiska tillväxten, kompetensutvecklingen hos medborgarna och en bättre matchning av utbildning och arbetsmarknadens behov.

**STIGBEROENDE.** Tidigare händelser och val påverkar kommande händelser och val. Det gamla finns fortfarande kvar och bestämmer verksamheten samtidigt som man tar steg mot en ny riktning.

**SYSTEMISKT TÄNKANDE.** Ett systemiskt tillvägagångssätt studerar verksamheten i invecklade system på ett övergripande sätt. Syftet är att förstå vilka faktorer systemet består av och hur dess olika delar påverkar varandra och systemhelheten. I ett systemiskt tänkande identifierar man regelbundenheter och faktorer som förklarar dem. Dessa faktorer kan vara synliga eller osynliga.

# 1 Livslångt lärande – Riktlinjer inom Europeiska unionen och strukturer i Norden

*Pinja Ryky, Iina Santamäki, Hanne Smidt*

## 1.1 Europeiska unionens riktlinjer om livslångt lärande

Utvecklingen av livslångt lärande och kompetens har under de 20 senaste åren varit en hörnsten i Europeiska unionens politik. I Europeiska unionens utvecklingsplan som startade år 2000, den så kallade Lissabonprocessen, antogs tanken om en kompetensbaserad ekonomisk tillväxt i europeisk utbildningspolitik. Man ställde upp målet om att EU år 2010 skulle vara världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kompetensbaserade ekonomi.

Efter Lissabonprocessen har betydelsen av livslångt lärande diskuterats i många politikdokument och kommunikéer från Europeiska kommissionen och rådet. Även mobilitetsprogrammen på olika utbildningsnivåer sammanställdes och hela erbjudandet fick namnet ”programmet för livslångt lärande”, och det genomfördes åren 2007–2013. EU:s riktlinjer syns i medlemsländernas utbildningspolitik som nationella program och åtgärder som främjar livslångt lärande.

Flera medlemsstater, som Finland och Frankrike, har under sina EU-ordförandeskap lyft fram betydelsen av livslångt lärande för att utveckla ”Kunskapens Europa” (Europe of Knowledge). Även deklarationer från Bolognaprocessens ministermöten har konsekvent betonat betydelsen av kunskap och lärande. I 2020 års Parisdeklaration uttryckte ministrar från 48 länder sin vilja att bilda ett europeiskt högskoleområde (European Higher Education Area) fram till år 2025. Inom programmet för livslångt lärande har fokus legat på den sociala dimensionen samt på att utvidga åtkomst och deltagande.

Den nuvarande EU-politiken som siktar mot en digital och grön övergång innehåller initiativ för livslångt lärande, med vilka man i första hand försöker nå dem som redan avlagt examen.

I det livslånga lärande som ingår i den nuvarande EU-politiken ingår även den europeiska pelaren för sociala rättigheter (The European Pillar of Social Rights), som konkret stöds av skapandet av ett europeiskt utbildningsområde. Det omfattar alla utbildningsnivåer och inte endast högskoleutbildning, som i det europeiska högskoleområdet. Detta är en viktig politisk förändring som betonar växelverkan mellan olika utbildningsnivåer:

”Alla har rätt till god, inkluderande utbildning och livslångt lärande för att behålla och tillägna sig färdigheter som gör att man kan delta fullt ut i

samhället och klarar omställningar i arbetslivet.” (European Commission, 2020.)

I ett nytt dokument från Europeiska kommissionen (EU Council Conclusions, 2020) krävs det att EU ska öka det politiska fokuset på utbildning, livslångt lärande samt utveckling av färdigheter och kompetenser, för att medlemsländerna tillsammans ska kunna svara mot komplexa samhällsliga problem. I det aktuella dokumentet föreslås bland annat följande om livslångt lärande:

- Det ska säkerställas att stimulansplanerna gällande covid-19-krisen innehåller ett strategiskt tillvägagångssätt för omskolning och förbättring av yrkeskompetens.
- Vid behov främjas omskolning samt ett mångsidigare utbud av formell och informell utbildning för vuxna. Detta görs genom att utveckla styr- och valideringstjänster, inrätta infrastrukturer samt öka nättjänster som ett alternativ till att erbjuda kurser eller funktioner gällande livslångt lärande på plats. I samband med detta kan rollen för inlärning i arbetet och mentorsystem i arbetet vidareutvecklas.
- Individer ska stödjas i utvecklingen av kontinuerliga färdigheter och kompetens samt i förvärvandet av en högre utbildningsnivå. Detta sker genom att erbjuda individuellt skräddarsydda och meningsfulla tjänster, som högklassig karriärvägledning.
- Man ska erbjuda bättre möjligheter till kompetensvalidering samt direkta ekonomiska incitament och särskilt stöd till små och medelstora företag och yrkesutövare.
- Eventuella modeller för offentlig och privat finansiering av livslångt lärande och utveckling av yrkeskompetens på individnivå ska undersökas. När det gäller finansiering ska särskild vikt fästas vid grupper i en svag ställning eller arbetstagare på en svagare kompetensnivå.
- Alla intressentgruppers, som företagens, förvaltningens, regionernas, arbetsmarknadsparternas, handelskamrarnas, industribranschernas, utbildningsarrangörernas och andra behöriga partners aktiva engagemang i att identifiera nödvändiga kompetenser och söka ändringsmöjligheter ska främjas.

Kommissionens kommunikéer har på senare tid stött rådets slutsatser. I kommunikéerna betonas Agendan för ny kompetens (The New Skills Agenda 2020), EU:s utvecklingsplan för digitala färdigheter (the EU action plan for digital skills: Resetting education for the digital age 2021–2027) samt utvecklingen av EU:s forsknings- och utbildningsområde (the European Research Area and the European Education Area).

Alla dessa förslag gällande fokus för livslångt lärande inom EU-politiken förutsätter ett nära samarbete mellan länders regeringar och den privata sektorn. Dessutom krävs investeringar i livslångt lärande, omutbildning av arbetskraft och förbättring av yrkeskompetensen. Det centrala i de nya initia-

tiven är också en avsevärt närmare inbördes koppling mellan det europeiska forskningsområdet och det europeiska utbildningsområdet.

## **1.2 Förvaltningsstrukturer för livslångt lärande i Norden**













Nedan ger vi en allmän översikt över hur de olika nordiska länderna har ordnat förvaltningen för livslångt lärande, dess strukturer och styrning. Vi jämför dem också med varandra. Översikten behandlar centrala förvaltningsstrukturer med tanke på systemisk ledning, som mekanismer för ansvarsfördelningen inom livslångt lärande och delområden för budgetering, lagstiftning, aktörer och samordning av tjänster samt långsiktig utveckling.

Det är intressant att jämföra de nordiska länderna med Finland, eftersom vi i många avseenden har samma uppfattning om välfärdsstaten. Med hjälp av översikten är det också möjligt att få idéer om utvecklingsobjekt för Finland. I översikten har vi utnyttjat omfattande informationssökning, varefter ett nordiskt expertnätverk validerade den insamlade informationen. Tabell 1 visar en sammanfattning av fynden. Frågor som ställts och de nordiska ländernas placering i tabellen förklaras i följande stycken. En närmare beskrivning efter land bifogas till promemorian.

I tabell 1 kan det ses att strukturerna för livslångt lärande i Norden i huvudsak följer ett styrsystem som decentraliserats till olika förvaltningsområden. Detta syns till exempel i statsbudgetarna: Inget nordiskt land tillämpar en budgetering i enlighet med ett systemiskt tillvägagångssätt, utan satsningarna på livslångt lärande är spridda mellan flera olika ministerier.

Som tabellen visar leds livslångt lärande i Norden i huvudsak utgående från förvaltningsområde. Emellertid kan också ett systemiskt tillvägagångssätt för ledning av livslångt lärande observeras. De nordiska länderna har åtminstone delvis åtagit sig en långsiktig politik för livslångt lärande. I vissa nordiska länder verkar även en strategisk arbetsgrupp samt en permanent samordnare för livslångt lärande.

TABELL 1. Jämförelse av strukturer för livslångt lärande i Norden.

	Utgående från förvaltningsområde	Egenskaper av systemiskt tillvägagångssätt	Systemiskt tillvägagångssätt
<b>1. Vilka ansvarar för ledningen av helheten för livslångt lärande i förvaltningen?</b>	Ett eller två ministerier 	Flera olika ministerier 	Strategisk samarbetsgrupp 
<b>2. Behandlar landet finansieringen av livslångt lärande utgående från förvaltningsområde eller via ett systemiskt tillvägagångssätt?</b>	Budgetering utgående från förvaltningsområde 	Planeras/ Experiment 	Systemisk budgetering
<b>3. Identifierar landets lagstiftning livslångt lärande som ett självständigt mål med ett egenvärde?</b>	Nej 	Delvis 	Ja
<b>4. Finns det en nationell samordnare för livslångt lärande i landet?</b>	Nej 	Planeras 	Ja 
<b>5. Är landet engagerat i en politik för livslångt lärande som sträcker sig över regeringsperioder?</b>	Nej	Delvis 	Ja 

De två följande bilderna visar skillnaderna mellan två ledningssätt inom offentlig förvaltning. Modellerna följer verksamhetsmodellerna för fenomenbaserad offentlig förvaltning som presenterats i Sitras arbetspapper (Sitra 2018b). Modellerna är en traditionell ledning som baserar sig på förvaltningsområden och ledning som förverkligar ett systemiskt tänkande.

Bild 1 åskådliggör modellen för offentlig förvaltning utgående från förvaltningsområde, vilken återspeglar det klassiska ledningssättet inom offentlig förvaltning som beskrivs av Vartiainen m.fl. (2020). Där är ansvars- och maktförhållandena bestämda. Respektive ministerium genomför regeringsprogrammet inom sin egen sektor och allokera sina årliga anslag till verksamhet och projekt inom sitt förvaltningsområde.

**BILD 1.** Ledning utgående från förvaltningsområde.

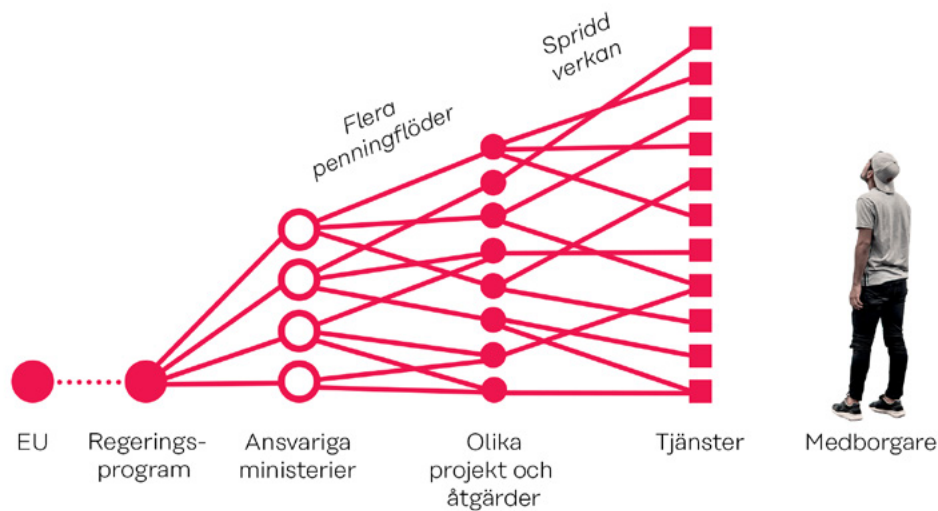
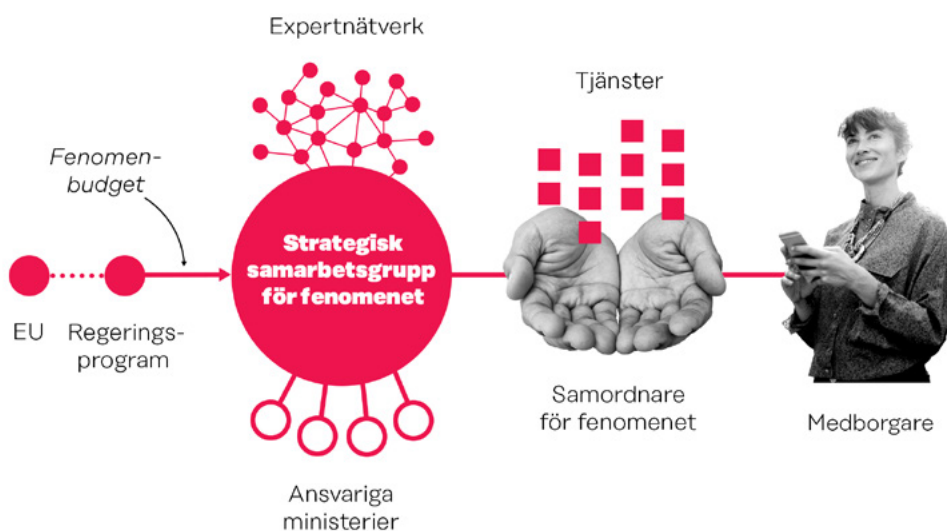


Bild 2 visar en modell för systemisk offentlig ledning. Där utgår budgeteringen från ett fenomen som man försöker styra med hjälp av större, förvaltningsövergripande helheter. Systemisk ledning präglas av en samarbetskultur som beskrivs av Vartiainen m.fl. (2020). Det omfattar ständig observation av hur styrningen fungerar och för mot den eftersträvd riktning i olika situationer medan interaktionsförhållandena mellan aktörerna lever. Då kan finansieringen också riktas mer flexibelt mot åtgärder med ett större genomslag.

**BILD 2.** Systemisk ledning.



### 1.2.1 Vilka ansvarar för ledningen av helheten för livslångt lärande i förvaltningen?

De nordiska länderna delegerar ansvaret för administrationen av livslångt lärande till antingen ett eller två ministerier, flera ministerier och/eller en strategisk samarbetsgrupp. En strategisk samarbetsgrupp sammanför experter från både den privata och den offentliga sektorn.

Sveriges regering har beslutat om fyra strategiska samverkansprogram för åren 2019–2022, som baserar sig på styrkorna i Sveriges näringsliv, Agenda 2030-målen och viktiga områden med tanke på ekonomisk tillväxt i framtiden. Kompetensförsörjning och livslångt lärande är ett av dessa samverkansprogram. Med gemensam kompetens, beslutskraft, resurser och nätverk ska samverkansgrupperna bistå med att hitta innovativa lösningar som möter de stora samhällsutmaningarna och bidrar till svensk konkurrenskraft (Regeringskansliet, 2020 c).

I Danmark och på Island är ansvaret centraliserat till ett eller två ministerier. I Danmark delar undervisningsministeriet samt högskole- och forskningsministeriet på förvaltningsansvaret för livslångt lärande. I Danmark koncentrerar regeringen sig i synnerhet på kompetensutveckling, och trepartsavtalet som ingicks år 2017 har en viktig ställning när det gäller stärkningen av offentlig vuxenutbildning, fortbildning och kompletterande utbildning (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2020).

På Island koncentreras huvudansvaret för livslångt lärande till undervisnings-, vetenskaps- och kulturministeriet. På Island är ett av regeringens viktigaste mål att säkerställa en jämlik tillgång till utbildning oavsett var i landet människorna bor. Målet är även att utveckla det isländska utbildningssystemet efter elevernas och hela samhällets behov (Government of Iceland, 2017).

I Finland leds kontinuerligt lärande inom statsförvaltningen utifrån regeringsprogrammet, och detta arbete utförs av ministerier och förvaltningsövergripande ministerarbetsgrupper. Dessutom planeras reformer i en parlamentarisk roll av riksdagen samt utskott och parlamentariska grupper som lyder under riksdagen (Riksdagen, 2020). Den mest centrala gruppen med tanke på livslångt lärande är den parlamentariska gruppen för reform av kontinuerligt lärande (Statsrådet, 2019). I Finland ses delområden inom livslångt lärande, som utbildning i dess olika former, som ett sätt för att öka finländarnas välfärd och främja både Finlands konkurrenskraft och attraktionskraft. I statsminister Sanna Marins regeringsprogram utstakas att utbildnings- och kunskapsnivån ska höjas på alla utbildningsstadier, skillnaderna i lärande ska minska, den utbildningsmässiga jämlikheten ska öka och tjänsten för kontinuerlig handledning ska utvecklas (Statsrådet, 2019).

I Norge ligger ansvaret för livslångt lärande hos alla de fem ministerier som också medverkade i planeringen av den nationella kompetensstrategin: kunskapsdepartementet, arbets- och socialdepartementet, justitie- och beredskapsdepartementet, närings-, handels- och industridepartementet samt inrikesdepartementet. Huvudansvaret för ledningen av livslångt

lärande ligger hos kunskapsdepartementet. Kompetensreformen har en stark ställning i Norge, och den baserar sig på regeringens kompetenspolitik som innehåller en nationell strategi för kompetenspolitik för åren 2017–2021.

Den norska kompetensreformen har två mål. Det första målet är att ingen yrkeskompetens ska bli föråldrad på grund av avsaknad av ny information eller kompetens. Det andra målet är att avlägsna kompetensklyftan, dvs. skillnaden mellan de färdigheter som arbetslivet behöver och de färdigheter som arbetstagarna faktiskt använder. (Regjeringen, 2019.)

De nordiska länderna har inkluderat centrala mål och riktlinjer för livslångt lärande i sina strategiska dokument. Reformbehoven gällande fenomenet livslångt lärande nämns i Finlands regeringsprogram och i svenska förvaltningsdokument, medan Norge, Danmark och Island behandlar dem indirekt i sina dokument.

### **1.2.2 Behandlar landet finansieringen av livslångt lärande utgående från förvaltningsområde eller via ett systemiskt tillvägagångssätt?**

Med systemisk budgetering avses den del av budgeten, där ekonomiska resurser riktas till regeringens centrala förvaltningsövergripande strategiska mål i stället för att utgå från organisation, moment eller förvaltningsområde. Målet är att lösa problem relaterade till ett fenomen, som livslångt lärande. (Sitra, 2018 b.)

Jämfört med andra europeiska länder investerar de nordiska länderna den högsta andelen av bruttonationalprodukten på livslångt lärande som erbjuds via utbildningssystemet: Norge 5,4 %, Finland 5,5 %, Sverige 6,9 %, Danmark 6,4 %, och Island 7,3 %. Genomsnittet för de europeiska länder är 4,9 % av bruttonationalprodukten. (Eurostat, 2020.)

Respektive nordiskt land finansierar livslångt lärande utgående från förvaltningsområde via ansvariga ministerier. Investeringar i utveckling av kompetensutveckling under arbetskarriären går förutom i Finland även i de övriga nordiska länderna via staten, ministerier och privata finansieringskanaler. (Sitra, 2018a.) I Finland och de övriga nordiska länderna kan man se en villighet att experimentera med systemisk budgetering av livslångt lärande.

Till exempel var målet för de projektunderstöd på 20 miljoner euro som kanaliserades av UKM under coronavåren 2020 att skapa ett nytt instrument för att möjliggöra flexibla möjligheter att utnyttja alla utbildningsnivåer samt stödja uppkomsten av verksamhetsformer som överskrider gränserna mellan utbildningsformer och mellan förvaltningsområden.

Motsvarande satsningar sågs under coronavåren 2020 även i Sverige, Norge, Danmark och på Island: bland annat ökade man antalet studieplatser i synnerhet för att stärka studiemöjligheterna för arbetslösa. Sådana enskilda omfattande satsningar ligger närmast ett systemiskt tillvägagångssätt, dvs. ett sätt där behovsorienterade helheter kan byggas in i budgeten. En central



utmaning är dock att helhetsbilden av tjänsterna förblir otydlig för deltagare i livslångt lärande när pengar riktas mot enskilda projekt (Sitra, 2018b).

### **1.2.3 Identifierar landets lagstiftning livslångt lärande som ett självständigt mål med ett egenvärde?**

I Finland identifierar rättssystemet att livslångt lärande är ett mål med instrumentellt värde, men inte med ett egenvärde. Livslångt lärande omfattas av regleringen som gäller både utbildning och utkomst. Livslångt lärande är inte ett fenomen som entydigt utformas eller finns strukturerat på grundlagsnivå, trots att den har en egen fästpunkt i grundlagen, nämligen paragraf 16.2 (Sitra, 2019).

Samma särdrag kan skönjas även i den svenska och danska lagstiftningen. Det kan konstateras att lagstiftningen i vissa länder identifierar termer och saker som hänvisar till livslångt lärande, men den identifierar inte livslångt lärande som fenomen. Med tanke på livslångt lärande har dock vissa centrala ändringar gjorts i ländernas lagstiftning.

Lagstiftningen på Island och i Norge kan ses stödja livslångt lärande. Ett exempel på detta är den isländska vuxenutbildningslagen som stiftades år 2010 (lag 27/2010) och som gäller vuxenutbildning och livslångt lärande. Lagen stiftades för att svara mot behoven hos sådana personer som har en kort formell utbildning och som inte omfattas av tillämpningsområdet för lagstiftningen om gymnasiet eller universitet (Government of Iceland, 2017 b).

I Norge regleras vuxenutbildning genom vuxenutbildningslagen (1976) och utbildningslagen (1998) (Regjeringen, 2006). Dessutom trädde en ny lag om inofficiell vuxenutbildning i kraft år 2010. Dess syfte är att reglera kurser om livslångt lärande som anordnas utanför det formella utbildningssystemet (Adult and Continuing Education in Norway, 2016).

### **1.2.4 Finns det en nationell samordnare för livslångt lärande i landet?**

Med samordnare för livslångt lärande avses en permanent enhet som verkar som nationell samordnare och sammanställer spridda aktörer och tjänster med principen om betjäning över en disk.

På Island och i Norge finns det en nationell samordnare för livslångt lärande. På Island verkar ett undervisnings- och utbildningscenter (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, FA) genom serviceavtal med undervisnings-, forsknings- och kulturministeriet. I Norge samordnas livslångt lärande av ämbetsverket Kompetanse Norge, som lyder under kunskapsdepartementet. Kompetanse Norge har som mål att säkerställa att alla vuxna, såväl arbetande som arbetslösa, får åtkomst till den utbildning som de behöver.

I Finland försöker man främja den nationella samordningen med hjälp av en parlamentarisk reformgrupp för kontinuerligt lärande samt ett planerat servicecenter för livslångt lärande, som skulle främja smidigare tjänster

ur ett kundperspektiv. När servicesystemet för kontinuerligt lärande skapas förnyar man också kompetensrelaterade tjänster för personer i arbetsför ålder, förbättrar matchningen mellan arbete och kompetens samt stärker det regionala ekosystemet för kompetens (Arbets- och näringsministeriet, 2020; Undervisnings- och kulturministeriet, 2020).

Tills vidare har Sverige och Danmark inga samordnare för livslångt lärande som skulle sammanföra spridda tjänster för livslångt lärande. Däremot är ansvaret för samordningen delat mellan bland annat läroanstalter, statliga ämbetsverk, regionala initiativ, som lärcenter, samt forskningsinstitut.

### **1.2.5 Är landet engagerat i en politik för livslångt lärande som sträcker sig över regeringsperioder?**

I denna översikt avses med engagemang till exempel ett permanent avtal mellan det ministerium som ansvarar för livslångt lärande och den nationella samordnaren för livslångt lärande eller långvariga ministerieleda projekt för livslångt lärande. Dessa permanenta avtal och långsiktiga projekt visar att staten är engagerad i en strategi som främjar livslångt lärande och som överstiger regeringsperioden, eftersom dessa avtal och projekt också fortsätter under den följande regeringsperioden oavsett den nya regeringens sammanställning.

I Norge och på Island har de lokala undervisningsministerierna ett permanent serviceavtal med de nationella samordnarna, Kompetanse Norge och Undervisnings- och utbildningscentret (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, FA). Dessutom ansvarar det isländska Undervisnings- och utbildningscentret (FA) för en utbildningsfond som verkar i enlighet med vuxenutbildningslagen 27/2010. Fonden har till uppgift att främja lämpliga inlärningsmöjligheter för personer som har en kort formell utbildning (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2020 b).

I fråga om Sverige, Danmark och Finland kan det konstateras att man försöker leda livslångt lärande långsiktigt och på ett sätt som överstiger regeringsperioderna. I dessa länder pågår dock projekt och samarbetsprogram för livslångt lärande ofta under en regeringsperiod, och tills vidare finns inget permanent avtal med en nationell samordnare. Allmänt taget baserar sig ramarna för långsiktig utveckling av fenomenet livslångt lärande på lagstiftning och finansiering.

## Källor

- Børne- og undervisningsministeriet.** (2020). [Rådet for Voksen- og Efteruddannelse](#) (VEU-rådet).
- Communication European Education Area.** (EEA -2020 – 2025). (2020).
- EC Communication European Research Area.** (ERA). (2020).
- EC Council Conclusions.** (2020). Reskilling and upskilling as a basis for increasing sustainability and employability, in the context of supporting economic recovery and social cohesion.
- Riksdagen.** (2020). [Näin eduskunta toimii](#).
- European Commission.** EU Action plan for digital skills: Resetting education for the digital age 2021 – 2027. (2020).
- European Commission.** (2020). [European Skills Agenda for Sustainable Competitiveness, Social Fairness and Resilience](#).
- Eurostat.** (2020). [General government expenditure on Education in 2018](#).
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins.** (2020). [About us](#).
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins.** (2020 b). [Um Fræðslusjóð](#).
- Government of Iceland.** (2017). [Policy Agreement](#).
- Government of Iceland.** (2017 b). [Adult Education Act No 27/2010](#).
- Opetus- ja kulttuuriministeriö.** (2020 d). [Jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmä hahmottuu – osaamisen kehittämiseen uutta yhteistyötä](#).
- Regjeringen.** (2006). [Voksenopplæringsloven](#).
- Regjeringen.** (2017). [Norwegian Strategy for Skills Policy 2017-2021](#).
- Regeringen.** (2017). [Nye kompetencer hele livet](#).
- Regjeringen.** (2019). [Meld. St. 14](#) (2019–2020).
- Regeringskansliet.** (2020). [Regeringens strategiska samverkansprogram](#).
- Regeringskansliet.** (2020 b). [Kompetensförsörjning och livslångt lärande](#).
- Regeringskansliet.** (2020 c). [Samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande](#).
- Sitra.** (2018a). [Millä rahalla? Katsaus elinikäisen oppimisen rahoitusvirtoihin](#).
- Sitra.** (2018b). [Ilmiömainen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi](#).
- Sitra.** (2019). [Millä ehdoilla? Kuinka elinikäistä oppimista säännellään?](#)
- The German Institute for Adult Education.** (2016). [Adult and Continuing Education in Norway](#).
- Arbets- och näringsministeriet.** (2020). [Servicesystem för kontinuerligt lärande tar gestalt – nytt samarbete kring kompetensutveckling](#).
- Uddannelses- og Forskningsministeriet.** (2020). [VEU-omstillingsfond](#).
- Statsrådet.** (2019). Statsminister Sanna Marins regeringsprogram 10.12.2019. [Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle](#).
- Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V.-P.** (2020). [Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus](#). Valtioneuvoston selvityksen tutkimustoiminta. Besökt 13.10.2020.

## 2 Förvaltningsstrukturer för livslångt lärande i Norden per land

*Pinja Ryky, Iina Santamäki*

Detta kapitel behandlar de administrativa strukturerna för ledningen av helheten för livslångt lärande i respektive nordiskt land. Ämnet behandlas via två dimensioner: hur linjär eller systemisk ledningen för livslångt lärande är. Saker som behandlas är mekanismer för ansvarsfördelningen inom styrningen av livslångt lärande och delområden för fenomenbaserad budgetering, lagstiftning, aktörer och samordning av tjänster samt långsiktig utveckling. Praxis i respektive nordiskt land presenteras i separata avsnitt.

### 2.1 Danmark

#### 2.1.1 Vilka ansvarar för ledningen av helheten för livslångt lärande i förvaltningen?

Undervisningsministeriet samt högskole- och forskningsministeriet delar på ansvaret för ledning av livslångt lärande inom statsförvaltningen. Under ministerierna verkar flera olika ämbetsverk, statsägda inrättningar samt en mängd olika råd, styrelser och utskott. Rådet för vuxenutbildning och kompletterande utbildning (VEU) ger undervisningsministeriet råd i frågor som är viktiga för vuxenutbildning och fortbildning (Børne- og undervisningsministeriet, 2020).

Teman relaterade till livslångt lärande har en stark ställning i den danska regeringens dokument. Det kan dock konstateras att livslångt lärande inte behandlas som ett tema i sig, utan undervisning och kompetensutveckling ses som instrument för att stärka det danska samhället. I juni 2017 utgav en expertgrupp inom vuxenutbildning och kompletterande utbildning rapporten ”Nya kompetenser genom hela livet” och gav sin rekommendation till den dåvarande regeringen. Rekommendationerna delades in i tre olika teman, utifrån vilka regeringen har genomfört åtgärder som stödjer temamålen: 1) ett enhetligt system för vuxenutbildning, fortbildning och kompletterande utbildning, 2) en stark och inriktad yrkesutbildning och fortbildning för vuxna, och 3) en modernisering av partiförvaltningen i systemet för vuxenutbildning och fortbildning. (Nye kompetencer hele livet, 2017.)

Därutöver ingick Danmarks regering och arbetsmarknadsparterna ett trepartsavtal för åren 2017–2020 med fokus på utveckling och komplettering av kompetens. Avtalet stärker verksamheten inom offentlig vuxenutbildning, fortbildning och kompletterande utbildning (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2020).

### **2.1.2 Behandlar landet finansieringen av livslångt lärande utgående från förvaltningsområde eller via ett systemiskt tillvägagångssätt?**

År 2018 var utbildningsinvesteringen i Danmark 6,4 procent av bruttonationalprodukten, en av de största i Europa (Eurostat, 2020). Syftet är att upprätthålla en högt utbildad och kompetent arbetskraft som är framgångsrik i den globala ekonomin samt betona investeringar i utbildning utöver professionell utveckling.

I Danmark går budgetlinjerna för livslångt lärande i regel via undervisningsministeriet, högskole- och forskningsministeriet, kulturministeriet, invandrings- och integrationsministeriet samt hälsoministeriet. Dessutom finansierar kommunerna många tjänster, som allmänbildande utbildning lokalt. Officiella högskoleexamina är helt finansierade av staten.

Dessutom har högskolorna i Danmark ett mångsidigt kursutbud för livslångt lärande. Kurser som leder till studiepoäng och behörigheter finansieras av deltagarna, men ofta står arbetsgivaren dock för kostnaderna.

Danmark har fokuserat på att utveckla och komplettera kompetensen samt gjort betydande investeringar under de senaste decennierna. Ett exempel på detta är "flexicurity"-modellen, som möjliggör en uppdatering av utbildning vid sidan av arbetet. Investeringarna i livslångt lärande samt kompetensutveckling och -komplettering uppgår till sammanlagt cirka 134 miljoner euro inom alla sektorer åren 2014–2020 (Rambøll, 2020). Enligt trepartsavtalet som ingicks 2017 har man öppnat en årlig ansökan för finansiering för projekt som stödjer livslångt lärande och kompetensutveckling. Trepartsavtalet omfattar även specialfinansiering för vuxenutbildning samt yrkesinriktad undervisning och utbildning (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2020).

### **2.1.3 Identifierar landets lagstiftning livslångt lärande som ett självständigt mål med ett egenvärde?**

Danmarks lagstiftning identifierar termer som hänvisar till livslångt lärande, som "deltidsundervisning" och "öppna kurser" i synnerhet när det gäller högskolesystemet, men den identifierar inte helheten för livslångt lärande som ett självständigt mål med ett egenvärde. Centrala ändringar har dock gjorts i lagstiftningen. Ett exempel på detta är lag 556 om utveckling av identifieringen av tidigare kompetens inom vuxenutbildning och fortbildning, som varit i kraft sedan augusti 2007. Lagen ger alla individer rätt att få tidigare förvärvat kompetens validerad inom de särskilda målen för vuxenutbildning och fortbildning. Den fokuserar på individens behov och försöker göra processen så enkel och flexibel som möjligt. Lagstiftningen inkluderar dock inte magisterprogram. (How informal and non-formal learning is recognised in Europe Denmark – country report, 2016.)

Syftet med lagen om bedömning av utländska examina är att säkerställa valideringen av utländska examina och på så sätt underlätta inträde på den

danska arbetsmarknaden och utbildningssystemet. Dessutom är lagens syfte att förbättra tillgodoräkningen av studiepoäng i danska och utländska examina i det danska utbildningssystemet.

#### **2.1.4 Finns det en nationell samordnare för livslångt lärande i landet?**

Danmark har ingen samordnare för livslångt lärande som skulle sammanföra spridda tjänster för livslångt lärande med principen om service över en disk. Däremot finns det i Danmark flera samordnare för livslångt lärande områdesvis och på olika utbildningsnivåer.

#### **2.1.5 Är landet engagerat i en politik för livslångt lärande som sträcker sig över regeringsperioder?**

I Danmark strävar man efter att leda livslångt lärande långsiktigt och på ett sätt som överskrider regeringsperioderna. Utifrån översikten kan det dock konstateras att det i Danmark pågår flera projekt för livslångt lärande som inte samordnas centraliserat. Dessutom har Danmarks undervisningsministerium och högskole- och forskningsministerium inget sådant permanent avtal med samordnaren för livslångt lärande som skulle sträcka sig över regeringsperioderna och stödja en långvarig politik för livslångt lärande.

### **Källor**

**Bertelsmann Stiftung.** (2016). [How informal and non-formal learning is recognised in Europe. Denmark – country report.](#)

**Børne- og undervisningsministeriet.** (2020). [Rådet for Voksen- og Efteruddannelse \(VEU-rådet\).](#)

**Denmark.** (2020). [Lifelong education.](#)

**EU Commission, Eurostat.** (2020). [General government expenditure on Education in 2018.](#)

**European Commission Eurydice.** (2018). [Denmark – Lifelong learning strategy.](#)

**Ministry of Children and Education.** (2017). [Objectives for lifelong learning.](#)

**Ministry of Children and Education.** (2018). [Lifelong learning.](#)

**Rambøll.** (2020). [Evaluering af VEU-milliarden.](#)

**Regeringen.** (2017). [Nye kompetencer hele livet.](#)

**Uddannelses- og Forskningsministeriet.** (2014). [Assessment of Foreign Qualifications \(Consolidation\) Act.](#)

**Uddannelses- og Forskningsministeriet.** (2020). [VEU-omstillingsfond.](#)

**Uddannelses- og Forskningsministeriet.** (2020 b). [Opslag af FoU-midler for 2020, VEU-trepart.](#)

## 2.2 Finland

### 2.2.1 Vilka ansvarar för ledningen av helheten för livslångt lärande i förvaltningen?

I Finland ligger ansvaret för ledningen av helheten för livslångt lärande hos statsrådet, riksdagen, ministerierna, utskott och parlamentariska grupper. Statsrådet, dvs. regeringen leds av statsminister med stöd av statsrådets kansli. Ministerierna svarar inom sitt verksamhetsområde för beredningen av lagstiftning och för beredningen av ärenden som ska beslutas i statsrådet. Dessutom planeras reformer i en parlamentarisk roll av riksdagen samt utskott och parlamentariska grupper som lyder under riksdagen. Riksdagen stiftar lagarna. Regeringen ska åtnjuta riksdagens förtroende. I Finland leds livslångt lärande inom ur statsförvaltningens perspektiv utifrån regeringsprogrammet, och detta arbete utförs av ministerier och förvaltningsövergripande ministerarbetsgrupper. (Riksdagen, 2020; Riksdagen, 2020 b; Finlex, 2020.)

Centrala ministerier som ansvarar för kontinuerligt lärande i Finland är undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt finansministeriet. Undervisnings- och kulturministeriet (UKM) ansvarar för planeringen av förskolepedagogik, allmänbildande utbildning samt högskole- och vetenskapspolitik. Utbildningsstyrelsen (UBS) ansvarar för verkställandet och utvecklingen av utbildningspolitiken. Arbets- och näringsministeriet (ANM) producerar aktuell information om arbetslivet och utvecklar arbetslivet med hjälp av olika tjänster, ansvarar för integrering av invandrare och anskaffning av annan än examensinriktad arbetskraftsutbildning. Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) ansvarar i fråga om livslångt lärande för att främja välfärd och delaktighet, arbetshälsa och stöd för arbetsförmågan hos äldre personer. Finansministeriet (FM) styr sina satsningar via statsandelssystemet och styr arbetet i nämnder för livslångt lärande. (Sitra, 2018; Social- och hälsovårdsministeriet, 2020.)

I statsminister Sanna Marins regeringsprogram ses livslångt lärande som ett centralt sätt för att öka finländarnas välfärd och främja både Finlands konkurrenskraft och attraktionskraft. I regeringsprogrammet utstakas att utbildnings- och kunskapsnivån ska höjas på alla utbildningsstadier, skillnaderna i lärande ska minska, den utbildningsmässiga jämlikheten ska öka och tjänsten för kontinuerlig handledning ska utvecklas. Att omvandlingen i arbetslivet och digitaliseringen förändrar de arbeten som kräver en lägre utbildningsnivå mest konstateras vara en särskild utmaning. Detta kräver omskolning inom de grupper som för närvarande deltar i vuxenutbildning i liten utsträckning. Teman inom livslångt lärande ses som centrala för Finlands framgång. Ett konkret exempel på detta är regeringsprogrammets punkt om en parlamentarisk reform av kontinuerligt lärande. (Statsrådet, 2019.) I början av år 2021 överlämnar regeringen till riksdagen en utbildningspolitisk redogörelse, i vilken även den parlamentariska gruppen produ-

cerar innehåll. Syftet med riktlinjerna är att säkerställa att den övergripande kompetensnivån stiger i Finland, att jämlikheten i fråga om utbildning ökar samt att Finlands internationella attraktionskraft växer. Granskningen riktas mot hela det finländska utbildningssystemet och utveckling av forskning och har en strategisk karaktär. En bred parlamentarisk uppföljningsgrupp bedömer och stödjer beredningen av redogörelsen. Den har också till uppgift att säkerställa samarbetet med riksdagsgrupperna. (Undervisnings- och kulturministeriet, 2020.)

### **2.2.2 Behandlar landet finansieringen av livslångt lärande utgående från förvaltningsområde eller via ett systemiskt tillvägagångssätt?**

Under vuxna personers arbetskarriärer består investeringen i kompetensutveckling av offentlig och privat finansiering (Sitra, 2018). Finansieringen kanaliseras i regel av fyra ministerier. De största finansieringsflödena kommer från undervisnings- och kulturministeriet och finansministeriet. Finansministeriets satsningar på livslångt lärande är betydande i form av kommunernas statsandelar. Även arbets- och näringsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet har finansiering med en central koppling till livslångt lärande (Sitra, 2018; Finansministeriet 2020; Finansministeriet 2020 b).

I statsminister Marins regeringsprogram är målet att utveckla verksamheten, handledningen och finansieringen inom de olika utbildningsstadierna så att Finland kan erbjuda ett omfattande utbud av mångsidiga och arbetslivsorienterade utbildningshelheter för livslångt lärande. (Statsrådet, 2019, s. 166.) Med tanke på systemtänkande perspektiv på livslångt lärande är det intressant att finansministeriets arbetsgrupp diskuterade fenomenbaserad budgetering åren 2018–2019, och ärendet har också tagits upp i riksdagen. I synnerhet framtidsutskottet har talat för experiment med och utveckling av fenomenbaserad budgetering. (Framtidsutskottet, 2018; Framtidsutskottet, 2018 b.) Statens revisionsverk har kartlagt fördelarna och utmaningarna med fenomenbaserad budgetering utifrån inhemskt och internationellt material. Utifrån observationerna kan det diskuteras hur man kunde stärka fenomenbaserad budgetering om så önskas (Statens revisionsverk, 2020).

Det finns en vision och försöksvilja för fenomenbaserad budgetering i Finland. Till exempel var målet för de projektunderstöd på 20 miljoner euro som kanaliserades av UKM under coronavåren 2020 att skapa ett nytt instrument för att öka flexibla möjligheter att utnyttja alla utbildningsnivåer. Ett ytterligare mål var att stödja uppkomsten av verksamhetsformer som över-skrider gränserna mellan utbildningsformer och mellan förvaltningsområden (Undervisnings- och kulturministeriet, 2020 c). Sådana enskilda omfattande satsningar ligger närmast ett systemiskt tillvägagångssätt, dvs. ett sätt där behovsorienterade helheter kan byggas in i budgeten. En central utmaning är dock att helhetsbilden av tjänsterna förblir otydlig för deltagare i livslångt lärande när pengar riktas mot enskilda projekt (Sitra, 2018 b).



### **2.2.3 Identifierar landets lagstiftning livslångt lärande som ett självständigt mål med ett egenvärde?**

I Finland styrs livslångt lärande av både lagar om utbildning och olika lagar om utkomst. Lagstiftningen identifierar endast formellt, dvs. examensinriktat lärande. Om man vill behandla informellt lärande för att bedöma stödformer för inlärares utkomst, måste dessa lärandeformer först omvandlas till formellt lärande med hjälp av olika identifieringsrutiner. Rättssystemet identifierar livslångt lärande som ett mål med instrumentellt värde, men inte med ett egenvärde. Livslångt lärande är inte ett tema som entydigt utformas eller finns strukturerat på grundlagsnivå, trots att den har en egen fästpunkt i grundlagen, nämligen paragraf 16.2. (Sitra, 2019.)

### **2.2.4 Finns det en nationell samordnare för livslångt lärande i landet?**

Finland saknar tills vidare en heltäckande strategi för utveckling av livslångt lärande som skulle sammanföra arbetet hos olika aktörer som arbetar med livslångt lärande (OECD, 2020). Man försöker främja den nationella samordningen i en parlamentarisk reformgrupp för kontinuerligt lärande samt ett planerat servicecenter för livslångt lärande, som skulle främja smidigare tjänster ur ett kundperspektiv. När servicesystemet för kontinuerligt lärande skapas förnyas man också kompetensrelaterade tjänster för personer i arbetsför ålder, förbättrar matchningen mellan arbete och kompetens samt stärker det regionala ekosystemet för kompetens. Vid organiseringen av servicecentralen ska befintliga resurser och nya verksamhetsmodeller utnyttjas med hänsyn till de nuvarande strukturerna och kommande ändringarna i regionförvaltningen. Den nya serviceorganisationen ska ha till uppgift att bl.a. förbättra matchningen av utbud och efterfrågan på arbetskraft och samordning av samarbetet mellan läroanstalter som producerar tjänster, högskolor och andra serviceproducenter. Tjänsterna ska stödjas av ett digitalt ekosystem för kontinuerligt lärande, som sammanställer bland annat information om studiemöjligheter i en lättanvänd form som betjänar alla medborgare och arbetslivet. Tjänster för kartläggning och identifiering av kompetens samt karriärplanering och vägledning ska införas i systemet. (ANM, 2020; UKM, 2020 b; UKM, 2020 d.) Anslag har reserverats för ett servicecenter för livslångt lärande.

### **2.2.5 Är landet engagerat i en politik för livslångt lärande som sträcker sig över regeringsperioder?**

I Finland ställer lagstiftningen och finansieringen ramarna för långsiktig utveckling av helheten för livslångt lärande. I praktiken är det krävande att genomföra långsiktiga reformer, eftersom anslagen påverkas av respektive regerings program. Således genomförs de flesta projekten och programmen för livslångt lärande inom regeringsperioderna.

SHM:s reform av den sociala tryggheten är den långsiktigaste projekt-helheten och spänner över två regeringsperioder. Det långsiktiga reformarbetet stöds av bestående utskott som tillsätts för hela valperioden, inklusive framtidsutskottet. Ett utskott kan på förslag av talmanskonferensen tillsättas på nytt efter det att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval (AO 17 §). Alla utskott har tillsatts på nytt efter att statsrådets bildats på riksmötet 2007, 2011 och 2015. (Riksdagen, 2020 b.)

FN:s Agenda 2030 är ett centralt långsiktigt handlingsprogram för hållbar utveckling, som även tar upp livslångt lärande (Utrikesministeriet, 2020). I regeringsprogrammet (Statsrådet, 2019) finns reformförslag som anknyter till Agenda 2030. Vid statsrådets kansli har man inrättat ett samordningssektariat, som planerar, bereder, samordnar och säkerställer det nationella genomförandet av Agenda 2030. (Statsrådets kansli, 2020.)

I Finland strävar man efter att leda livslångt lärande långsiktigt och på ett sätt som överskrider regeringsperioderna trots utmaningarna. Principprogram för livslångt lärande har gjorts upp så att de ska styra förändringen på lång sikt.

## Källor

**Riksdagen.** (2020). [Så funkar riksdagen.](#)

**Riksdagen.** (2020 b). [Utskotten.](#)

**Finlex.** (2020). [Lag om statsrådet.](#) 28.2.2003/175.

**OECD.** (2020). [Continuous Learning in Working Life in Finland, Getting Skills Right.](#) OECD Publishing, Paris.

**Undervisnings- och kulturministeriet.** (2020). [Utbildningspolitisk redogörelse.](#)

**Undervisnings- och kulturministeriet.** (2020 b). [Kontinuerligt lärande.](#)

**Undervisnings- och kulturministeriet.** (2020 c). [Specialunderstöd för utveckling av kontinuerligt lärande och kompetens.](#)

**Undervisnings- och kulturministeriet.** (2020 d). [Servicesystem för kontinuerligt lärande tar gestalt – nytt samarbete kring kompetensutveckling.](#)

**Sitra.** (2018). [Millä rahalla? Katsaus elinikäisen oppimisen rahoitusvirtoihin.](#)

**Sitra.** (2018b). [Ilmiömainen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi.](#)

**Sitra.** (2019). [Millä ehdoilla? Kuinka elinikäistä oppimista säännellään?](#)

**Social- och hälsovårdsministeriet.** (2020). [Työelämän kehittäminen.](#)

**Framtidsutskottet.** (2018). Utskottets utlåtande FrUU 4/2018 rd.

**Framtidsutskottet.** (2018 b). [Utskottets utlåtande FrUU 2/2018 rd B 11/2018 rd.](#)

**Arbets- och näringsministeriet.** (2020). [Servicesystem för kontinuerligt lärande tar gestalt – nytt samarbete kring kompetensutveckling.](#)

**Utrikesministeriet.** (2020). Agenda 2030 – de globala målen för hållbar utveckling.

**Statsrådet.** (2019). Statsminister Sanna Marins regeringsprogram 10.12.2019. [Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle.](#)

**Statsrådet.** (2019 b). [Ministerarbetsgrupper i statsminister Marins regering.](#)

**Statsrådets kansli.** (2020). [Verkställandet av den globala agendan för hållbar utveckling i Finland.](#)

**Statens revisionsverk.** (2020). [Kan fenomenbaserad budgetering stödja smart hantering av statsfinanserna?](#)

**Finansministeriet.** (2020). [Budgetproposition 2020.](#)

**Finansministeriet.** (2020 b). [Budgetproposition 2021.](#)

## 2.3 Island

### 2.3.1 Vilka ansvarar för ledningen av helheten för livslångt lärande i förvaltningen?

Undervisnings-, vetenskaps- och kulturministeriet svarar för tillämpningen av lagstiftning på alla utbildningsnivåer, från allmänbildande utbildning till yrkesutbildning samt fortbildning och vuxenutbildning. I detta ingår framtagande av undervisningsplaner för allmänbildande utbildning, av införande av bestämmelser samt planering av utbildningsreformer. Undervisnings-, vetenskaps- och kulturministeriet beviljar ackreditering till högskolor som uppfyller de kriterier som ställs i den nationella lagstiftningen samt internationellt godkända kriterier (Government of Iceland, 2020). Den nationella samordnaren för livslångt lärande, Undervisnings- och utbildningscentret (FA), grundades år 2002, då Islands dåvarande undervisnings- och kulturministerium ingick ett avtal med centralförbunden för arbetstagarna och arbetsgivarna i landet. FA lyder under undervisnings-, forsknings- och kulturministeriet genom ett serviceavtal (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2020).

År 2017 drog regeringen upp riktlinjer för ett antal mål för livslångt lärande för kommande år. Ett av regeringens viktigaste mål är att säkerställa en jämlik tillgång till utbildning oberoende av var i landet människorna bor. Målet är även att utveckla det isländska utbildningssystemet efter elevernas och hela samhällets behov. Landet vill stödja innovation och utveckling på alla utbildningsnivåer, eftersom utbildning ses som en förutsättning för framtida innovationer. (Policy Statement, 2017.) Utifrån 2017 års politiska riktlinje tog man fram en lista över åtgärder för ministerierna som svarar för ämnesområdena. Flera åtgärder på listan har redan genomförts.

### 2.3.2 Behandlar landet finansieringen av livslångt lärande utgående från förvaltningsområde eller via ett systemiskt tillvägagångssätt?

Det största finansieringsflödet för livslångt lärande går via undervisnings-, vetenskaps- och kulturministeriet. Dessutom finansierar närings- och innovationsministeriet vissa projekt för livslångt lärande inom turismbranschen. Av 2021 års budget har 10 procent riktats till undervisnings-, vetenskaps- och kulturministeriets förvaltningsområde, och kostnaderna för undervisning och kultur väntas öka med upp till 36 miljoner euro (Government of

Iceland, 2020). Isländska experter beskriver finansieringssystemet som ett komplicerat system med flera olika finansieringsflöden.

Undervisnings- och utbildningscentret (FA) ansvarar för en utbildningsfond som verkar i enlighet med vuxenutbildningslagen 27/2010. Fonden har till uppgift att främja lämpliga inlärningsmöjligheter för personer som har en kort formell utbildning. Finansieringsandelarna för utbildningsfonden slås fast i respektive års budget. Utbildningsfondens styrelse ansvarar för utdelningen av medel från utbildningsfonden och ställer särskilda villkor för fondens finansieringsandelar, vilka ministern fastställer (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2020 b).

### **2.3.3 Identifierar landets lagstiftning livslångt lärande som ett självständigt mål med ett egenvärde?**

Islands lagstiftning identifierar ett behov av att uppmuntra lågutbildade personer att söka sig till livslångt lärande. Ett bra exempel på detta är vuxenutbildningslagen som stiftades år 2010 och som gäller vuxenutbildning och livslångt lärande. Lagen stiftades för att svara mot behoven hos sådana personer som har en kort formell utbildning och som inte omfattas av tillämpningsområdet för lagstiftningen om gymnasiet eller universitet. Lagens syfte är att erbjuda möjligheter och uppmuntran åt denna grupp människor, öka deras yrkeskompetens och skapa de lösningar som behövs för att svara mot kraven på ökad kompetens inom de centrala sysselsättningsbranscherna på Island (Government of Iceland, 2017).

På Island används ett system för validering av kompetens som förvärvats utanför det officiella utbildningssystemet. På Island baseras utvärderingen av verklig kompetens på tanken att inläring inte enbart sker inom det officiella skolsystemet, utan också i alla slags situationer och sammanhang. Allt lärande är värdefullt och därför är det viktigt att det dokumenteras oavsett var det förvärvats. Verklig kompetens är alltså kombinerade färdigheter som en person förvärvat på olika sätt, som arbetserfarenhet, arbetspraktik, studier på fritiden, skolstudier, frivillig- och/eller organisationsarbete eller via familjelivet. (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2020 c.)

### **2.3.4 Finns det en nationell samordnare för livslångt lärande i landet?**

Undervisnings- och utbildningscentret (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, FA) har ett serviceavtal med undervisnings-, forsknings- och kulturministeriet. Undervisnings- och utbildningscentret (FA) har till uppgift att erbjuda målgruppen en möjlighet att utbilda sig och förbättra sin ställning på arbetsmarknaden. FA:s målgrupp omfattar de människor som inte har genomgått en utbildning på andra stadiet. Centrets huvudsakliga verksamhetsområden är uppgörande av undervisningsplan, utveckling av validering av inofficiella studier och spridning av rutiner, tillsyn över utvecklingen av styr- och rådgivningstjänster, identifiering av målgruppens utbildningsbehov i samarbete

med representanter för arbetsmarknaden och utbildningsanordnare, utveckling av rutiner för ackrediterad vuxenutbildning i samarbete med utbildningsanordnare, främjande av kvaliteten på ackrediterade utbildningsanordnares aktiviteter och styrning, insamling, förvaring och delning av information om målgruppen och dess utbildningsbehov, förvaltning av utbildningsfonden samt utveckling och administration av studeranderegistret. (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2020.)

### 2.3.5 Är landet engagerat i en politik för livslångt lärande som sträcker sig över regeringsperioder?

Undervisnings- och utbildningscentrets (FA) permanenta serviceavtal med undervisnings-, forsknings- och kulturministeriet samt deras ansvar för den i vuxenutbildningslagen (lag 27/2010) definierade Utbildningsfonden visar att Island har engagerat sig i en politik som sträcker sig över regeringsperioderna.

Utsikterna för livslångt lärande på Island påverkas av samma centrala förändringar som sker på andra håll i Europa. Förlusten av arbetstillfällen, automatisering, nya kompetenskrav, ny teknik och en ökad mångfald skapar grunden för de kommande reformerna på Island (Committee on the Fourth Industrial Revolution, 2019; Rannis, 2020). År 2019 publicerade Framtidsutskottet, utnämnt av statsministern, en rapport om det isländska samhället åren 2035–2040.

En handlingsplan baserad på rapporten offentliggjordes i maj 2020 och innehåller tre åtgärder gällande livslångt lärande:

- Utveckling av tjänster för livslångt lärande i synnerhet för grupper som är exponerade för teknisk förändring, bland annat invandrare och personer med en kort formell utbildning
- Lägesbedömning av livslångt lärande i hela landet. Systemet för kontinuerlig utbildning ska vara tydligt och förenklat för att inkludera ett större antal vuxna. Utredning av rollerna för skolor och utbildningsanordnare samt en kartläggning av vem som betalar för respektive utbildning.
- Stärkande av kopplingen mellan livslångt lärande och det formella utbildningssystemet

## Källor

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (2020). [About us.](#)

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (2020 b). [Um Fræðslusjóð.](#)

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (2020 c). [Raunfærni og raunfærnimat.](#)

Government of Iceland. (2017). [Policy Agreement.](#)

Government of Iceland. (2017). [Adult Education Act No 27/2010.](#)

Government of Iceland. (2019). [Icelandic society 2035–2040 Economic, environmental, regional, and demographic developments.](#)

Government of Iceland. (2019 b). [Iceland and the fourth industrial revolution.](#)

**Government of Iceland.** (2020). [Education](#).

**Ministry of Education, Science and Culture.** (2014). [White paper on Education Reform](#).

**Rannis.** (2020). [Handbook for the Strategic Research and Development Program 2020–2023 – Version 1.0](#).

**Stjórnarráð Íslands.** (2020). [Framhaldsfræðsla og símenntun](#).

**Stjórnarráð Íslands.** (2020 b). [Framgangur stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar – staða aðgerða](#).

**Stjórnarráð Íslands.** (2020 c). [Fjárlög fyrir árið 2021](#).

**Stjórnarráð Íslands.** (2020 d). [Aðgerðaáætlun um fjórðu iðnbyltinguna](#).

## 2.4 Norge

### 2.4.1 Vilka ansvarar för ledningen av helheten för livslångt lärande i förvaltningen?

I Norge ligger ansvaret för livslångt lärande hos alla de fem ministerier som också medverkade i planeringen av den nationella kompetensstrategin: kunskapsdepartementet, arbets- och socialdepartementet, justitie- och beredskapsdepartementet, närings-, handels- och industridepartementet samt inrikesdepartementet. Huvudansvaret för ledningen av livslångt lärande ligger dock hos kunskapsdepartementet.

I Norge är kompetensreformen ett exempel på förvaltningsövergripande utveckling av livslångt lärande. Den norska kompetensreformen har två mål. Det första målet är att ingens yrkeskompetens ska bli föråldrad på grund av avsaknad av ny kunskap eller kompetens. Alla bör ges möjlighet att förnya och komplettera sin kompetens för att flera människor ska kunna arbeta längre. Det andra målet är att avlägsna kompetensklyftan, dvs. skillnaden mellan de färdigheter som arbetslivet behöver och de färdigheter som arbetstagarna faktiskt använder (Regjeringen, 2019).

Kompetensreformen är baserad på regeringens kompetenspolitik från år 2013 fram till idag, inklusive den nationella strategin för kompetenspolitik 2017–2021, som regeringen, arbetsmarknadsparterna, samiska intressebevakare, riksdagen och vuxenutbildningsföreningen undertecknade år 2017 (Regjeringen, 2017).

Regeringen och de övriga parterna som ingick strategin för kompetenspolitik bildar ett kompetenspolitiskt råd som sammanträder regelbundet. Rådet följer strategin för kompetenspolitik och diskuterar de mål som rådet för framtida kompetensbehov (Kompetansebehovsutvalget KBU) fastställt samt övriga aktuella frågor. Kompetanse Norge, som lyder under kunskapsdepartementet, har till uppgift att säkerställa att alla strategiska partner uppnår de mål som definierats i strategin för kompetenspolitik.

Parterna som kommit överens om strategin för kompetenspolitik har lovat göra val som stödjer såväl individer som hela samhället, främja bättre inlärningsmöjligheter och ett effektivt kompetensutnyttjande i arbetslivet samt att stärka kompetensen särskilt för sådana vuxna som har en svag koppling till arbetslivet. I rapporten om strategin för kompetenspolitik pre-

senteras en lägesbild över vad regeringen åstadkommit och vilka åtgärder som påbörjats i reformen. Den visar en tydlig riktning för hur kompetenspolitiken ska utvecklas under kommande år. (Regjeringen, 2017.)

#### **2.4.2 Behandlar landet finansieringen av livslångt lärande utgående från förvaltningsområde eller via ett systemiskt tillvägagångssätt?**

Budgetlinjerna för livslångt lärande går enligt förvaltningsområdena för fem olika ministerier (kunskapsdepartementet, arbets- och socialdepartementet, justitie- och beredskapsdepartementet, närings-, handels- och industridepartementet samt inrikesdepartementet) som delar en del av sin budget till ämbetsverk som lyder under ministerierna. De största finansieringsflödena för livslångt lärande fördelas via kunskapsdepartementet. Dessutom stödjer staten allmänbildande utbildning och tjänster för livslångt lärande som anordnas i kommunerna. År 2020 svarade regeringen mot coronavirusets effekter genom att investera 145 miljoner euro i kompetensutveckling.

#### **2.4.3 Identifierar landets lagstiftning livslångt lärande som ett självständigt mål med ett egenvärde?**

I Norge är det tämligen okomplicerat att ändra lagstiftningen om livslångt lärande. Dessutom godkänner regeringen även tillfälliga lagändringar, som för sin del stödjer tjänster för livslångt lärande. Således kan det anses att Norges lagstiftning stödjer livslångt lärande och delvis identifierar det som ett självständigt mål med ett egenvärde.

Regeringen genomför aktivt åtgärder som stödjer en politik för livslångt lärande, till exempel genomförs lagändringar gällande studielån aktivt både nu och inom den närmaste framtiden. Rätten till kostnadsfri utbildning, från allmänbildande utbildning till vuxenutbildning, garanteras genom lag. Sedan år 2001 har alla anställda haft rätt till studieledighet. Vuxenutbildningen regleras genom vuxenutbildningslagen (1976) och

utbildningslagen (1998) (Regjeringen, 2006). Högskoleutbildning regleras genom en separat lag som omfattar detta utbildningsstadium i sin helhet, oavsett studentens ålder. Dessutom trädde en lagändring om inofficiell vuxenutbildning i kraft år 2010. Dess syfte är att reglera kurser om livslångt lärande som anordnas utanför det formella utbildningssystemet (Adult and Continuing Education in Norway, 2016).

#### **2.4.4 Finns det en nationell samordnare för livslångt lärande i landet?**

I Norge samordnas livslångt lärande av ämbetsverket Kompetanse Norge, som lyder under kunskapsdepartementet. Dess syfte är att öka beslutsfattarens, samarbetspartners och hela folkets medvetenhet om vikten av livslångt

lärande. Kompetanse Norge har som mål att säkerställa att alla vuxna, såväl arbetande som arbetslösa, får åtkomst till den utbildning som de behöver.

Kompetanse Norge ser kompetansens centrala roll i att trygga arbetstillfällena. Därför har det som mål att säkerställa att:

- vuxna ska ha möjlighet till flexibel utbildning
- norska företag ska utveckla kompetens målmedvetet
- myndigheter och de flesta människorna ska veta vilken slags kompetens vi behöver i framtiden
- invandrare ska få god språkutbildning i norska och goda språktester
- både unga och vuxna ska ha möjlighet att få gratis, högklassig karriärvägledning och rådgivning om utbildning och arbete (Kompetanse Norge, 2020).

#### **2.4.5 Är landet engagerat i en politik för livslångt lärande som sträcker sig över regeringsperioder?**

Kunnskapsdepartementets bestående serviceavtal med Kompetanse Norge visar att Norge är engagerat i en politik för livslångt lärande som sträcker sig över regeringsperioderna. Detta avtal och Kompetanse Norges projekt fortsätter även under kommande regeringsperioder, oavsett den nya regeringens sammansättning. Den nationella strategin för kompetenspolitik visar att Norge har ett starkt politiskt samförstånd om vikten av kompetenspolitik och att ett starkt politiskt engagemang också väntas under kommande regeringsperioder. En ny nationell strategi för kompetenspolitik planeras redan nu som fortsättning på strategin 2017–2021.

### **Källor**

**Kompetansebehovsutvalget.** (2020). [Kompetansebehovsutvalget \(KBU\)](#).

**Kompetanse Norge.** (2017). [Nasjonal kompetansestrategi](#).

**Kompetanse Norge.** (2020). [Om Kompetanse Norge](#).

**Regjeringen.** (2006). [Voksenopplæringsloven](#).

**Regjeringen.** (2017). [Norwegian Strategy for Skills Policy 2017–2021](#).

**Regjeringen.** (2019). [Meld. St. 14 \(2019–2020\)](#).

**Regjeringen.** (2019 b). [NOU 2019: 12](#).

**Regjeringen.** (2020). [Kunnskapsdepartementet](#).

**Regjeringen.** (2020 b). [Statsbudsjettet 2020](#).

**The German Institute for Adult Education.** (2016). [Adult and Continuing Education in Norway](#).



## 2.5 Sverige

### 2.5.1 Vilka ansvarar för ledningen av helheten för livslångt lärande i förvaltningen?

I Sverige leds livslångt lärande av statsförvaltningen och arbetet utförs av de ansvariga departementen samt strategiska samarbetsgrupper. Utbildningsdepartementet är det viktigaste ministeriet med ansvar för livslångt lärande. Det ansvarar för allmänbildande utbildning, högskoleutbildning och forskning.

Utifrån det sakpolitiska januariavtalet 2019 beslutade regeringen om fyra strategiska samverkansprogram för åren 2019–2022. De baserar sig på styrkor i svenskt näringsliv, målen i Agenda 2030-programmet samt viktiga områden med tanke på framtida tillväxt. De strategiska samverkansprogrammen är näringslivets digitala strukturomvandling, hälsa och life science, näringslivets klimatomställning samt kompetensförsörjning och livslångt lärande. (Regeringskansliet, 2020 b.)

Samverkansprogrammen samlar privata och offentliga aktörer för att gemensamt prioritera vad som behöver göras för att möta utmaningarna inom dessa teman. I samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande ingår bland annat näringsdepartementet, utbildningsdepartementet, statliga forskningsinstitut som Vinnova och RISE, högskolor och en mängd sakkunniga och intressentgrupper från olika områden. Samverkansgruppen skapar flera mindre arbetsgrupper som identifierar och planerar lösningar och förslag om valda ämnen. Vinnova och andra behöriga myndigheter stödjer och deltar i det praktiska arbetet utgående från regeringens anvisningar och arbetsgruppernas uppdrag. (Regeringskansliet, 2020 b.) Med gemensam kompetens, beslutskraft, resurser och nätverk ska samverkansgrupperna bistå med att hitta innovativa lösningar som möter de stora samhällsutmaningarna och bidrar till svensk konkurrenskraft (Regeringskansliet, 2020 e). Modellen med samverkansprogram kan anses representera systemiska tillvägagångssätt.

### 2.5.2 Behandlar landet finansieringen av livslångt lärande utgående från förvaltningsområde eller via ett systemiskt tillvägagångssätt?

År 2018 var utbildningsinvesteringen i Sverige 6,9 procent av bruttonationalprodukten, som är en av de största andelarna i Europa (Eurostat, 2020). Särskilt under de två senaste regeringsperioderna har Sverige fokuserat på att erbjuda möjligheter till livslångt lärande till invånare över hela landet under hela livet. Budgetförslaget för utbildning år 2021 fokuserar särskilt på kompetensutveckling och ett djupare samarbete mellan utbildningssektorn och näringslivet. Ett av fokusområdena är att säkerställa studiestöd till vuxenstuderande. Även validering av kunskap och kompetens betonas.

I Sverige finansieras livslångt lärande per förvaltningsområde. De största finansieringsflödena går via utbildningsdepartementet, som ansvarar för utveckling av undervisning och kompetens. Budgeten för 2021 omfattar allmänbildande utbildning, specialundervisning, vuxenutbildning, yrkesinriktad undervisning och utbildning, högskoleutbildning samt forskning.

År 2016 deltog sex av tio vuxna mellan 25 och 64 år i Sverige i någon typ av kurs med kontinuerlig undervisning som arbetsgivaren stod för (SCB, 2018). Offentlig utbildning är kostnadsfri på alla utbildningsnivåer för alla svenska medborgare.

### **2.5.3 Identifierar landets lagstiftning livslångt lärande som ett självständigt mål med ett egenvärde?**

I Sverige identifierar lagstiftningen termer som hänvisar till livslångt lärande, som ”kompetensutveckling”, men identifierar inte livslångt lärande som ett självständigt mål med ett egenvärde. Man håller dock på att göra centrala ändringar i lagstiftningen om livslångt lärande. Ett exempel på detta är ändringar i högskolelagen som tydliggör högskolornas roll som ett led i livslångt lärande både ur studenternas och arbetslivets perspektiv. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021. Enligt Valideringsdelegationens rapport (Regeringskansliet, 2020 c) väntas även ny lagstiftning om validering av kompetens att träda i kraft år 2021 och förbättra tillgången till validering på alla utbildningsnivåer som redan omfattas av nuvarande lagstiftning.

### **2.5.4 Finns det en nationell samordnare för livslångt lärande i landet?**

Tills vidare har Sverige ingen samordnare för livslångt lärande som skulle sammanföra spridda tjänster för livslångt lärande. Däremot är ansvaret för samordningen delat mellan läroanstalter, statliga ämbetsverk, regionala lärcenter, samt forskningsinstitut.

### **2.5.5 Är landet engagerat i en politik för livslångt lärande som sträcker sig över regeringsperioder?**

I Sverige strävar man efter att leda livslångt lärande långsiktigt och på ett sätt som överskrider regeringsperioderna. Utifrån översikten kan det dock konstateras att projekt och samverkansprogram som gäller livslångt lärande ofta endast varar under en regeringsperiod. Till exempel pågår det strategiska samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande endast till slutet av den nuvarande regeringsperioden, fram till år 2022.

Att garantera tillgången till högre utbildning, i synnerhet för människor med invandrarbakgrund och inom områden där tillgången till högre utbildning är begränsad, ligger högt på den politiska agendan under kommande år. Dessutom fortsätter utvidgandet av studiecentrum i synnerhet till glesbygden.

## Källor

**EU Commission, Eurostat.** (2020). [General government expenditure on Education in 2018](#).

**Government of Sweden.** (2020). [Statement of Government Policy](#).

**Regeringskansliet.** (2020). [Lärosätenas roll för det livslånga lärandet ska tydliggöras och den akademiska friheten främjas](#).

**Regeringskansliet.** (2020 b). [Regeringens strategiska samverkansprogram](#).

**Regeringskansliet.** (2020 c). [Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande](#).

**Regeringskansliet.** (2020 d). [Kompetensförsörjning och livslångt lärande](#).

**Regeringskansliet.** (2020 e). [Samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande](#).

**Regeringskansliet.** (2020 f). [Utbildningsdepartementet](#).

**Regeringskansliet.** (2020 g). [Ledamöter inom kompetensförsörjning och livslångt lärande](#).

**Regeringskansliet.** (2020 h). [Utbildningsdepartementets samlade budgetsatsningar 2021](#).

**SCB Statistics Sweden.** (2018). [Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning](#).

## 3 Mot en fenomenbaserad ledning av livslångt lärande i Finland

*Sinimaaria Ranki*

Det har observerats globalt att förvaltningsområdesvisa politikåtgärder som baserar sig på ett linjärt tänkande inte tenderar att skapa önskade resultat i en värld, där saker tar sig uttryck som sammankopplade, omfattande och flerdimensionella fenomen (Ramos och Hynes 2019).

I den internationella debatten har man särskilt på 2010-talet efterlyst att man i beredningen och verkställandet av politiska beslut ska tillägna sig ett systemiskt tillvägagångssätt. Behovet av att uppfatta system och deras element samt att förstå systemens dynamik i all deras komplexitet har blivit allt mer aktuellt med tanke på politikåtgärdernas effektivitet. Eftersom globala fenomen har en övergripande inverkan på samhället, har politiska åtgärder på motsvarande sätt allt oftare ett behov av att åstadkomma en övergripande förändring i samhället. Samtidigt förutsätter en ledning av omfattande fenomen med hjälp av systemiskt tänkande också en systemisk förändring i det politiska beslutsfattandet och den statliga styrningen i sig självt.

Även i Finland har man identifierat ett behov av att utveckla den statliga styrningen så att den ska få bättre förutsättningar än i nuläget att uppfatta sådana fenomen som överskrider förvaltningsgränserna och på lång sikt påverkar samhället. Utvecklingsarbetet som fick en viktig impuls av OECD:s utvärdering av den offentliga förvaltningen (OECD 2010) har varit långsiktig och konsekvent. I och med arbetet återspeglas ett nytt tankesätt i utvecklingen av statlig styrning. Betydelsen av att förstå helheter har blivit större allt efter som utvecklingsvägarna och kopplingarna mellan saker och händelser har blivit svårare att förutse och icke-linjära (Vartiainen m.fl. 2020). I och med arbetsdokument som Sitra publicerat (Hyssälä och Backman 2018, Sitra 2018) har man i den finländska debatten börjat tala om ett fenomenbaserat tillvägagångssätt som en metod för att förverkliga systemiskt tänkande i den statliga styrningen i Finland. I följande kapitel skissar vi upp steg som Finlands regering på senare år tagit mot en mer fenomenbaserad statlig styrning. Kapitel 3.2 beskriver hur man inom livslångt lärande har avancerat mot fenomenbaserad ledning inom den finländska förvaltningen.

### 3.1 Steg mot en mer fenomenbaserad statlig styrning

I detta kapitel presenteras axplock ur det omfattande utvecklingsarbete inom statlig styrning i Finland som utförts på olika håll, med vilka man tagit steg mot fenomenbaserat tänkande inom den statliga styrningen.

Finlands statsråd tillsatte i februari 2016 en arbetsgrupp för att utvärdera och komma med förslag för hur statsrådets verksamhet kunde göras enhetli-

gare. Arbetsgruppen tillsattes som ett led i ett (av statsminister Juha Sipiläs regerings) spetsprojekt för styrning och verkställighet, där ett av målen var att stärka informationsbaserad styrning och verkställighet som överskrider förvaltningsgränserna. En punkt i uppdraget var att utreda hur man kan avancera mot en enhetlig struktur inom statsrådet och hur förändringarna påverkar ledningen av ministerier och förvaltningsövergripande helheter.

Arbetsgruppen kom fram till ett förslag (Finansministeriet 2017) om att bestämmelser om tillsättande av tillfälliga förvaltningsövergripande organ i reglementet för statsrådet. Statsrådets kansli beredde ett ändringsförslag i enlighet med arbetsgruppens förslag (Statsrådets kansli 2018 b). I motivering konstatas i enlighet med arbetsgruppens rapport att fenomenen i samhället allt oftare berör fler än ett förvaltningsområde eller är sådana att de inte tydligt hör till något förvaltningsområde. Därför borde statsrådets plenum kunna tillsätta ett tidsbestämt beredningsorgan eller -projekt med bred bas. Statsrådets kansli föreslog också att kanslichefernas uppgifter ska utökas med att samordna verksamheten i det ministerium som de leder med andra ministeriers verksamhet. Statsrådet godkände de föreslagna ändringarna i reglementet (5.4.2018).

Statsrådets kansli beskriver i 2018 års framtidsöversikt (Statsrådets kansli 2018 a) följande steg mot en enhetlig statsförvaltning: På grund av flerdimensionella problem och behovet av en systemisk förändring är målet ett enhetligt statsråd, vars verksamhet utgår från fenomen och överskrider ministeriegränserna. Framtidsredogörelsen nämner även betydelsen av en delad lägesbild för att möjliggöra en mer flexibel verkställighet och bättre ledning.

Statens revisionsverk fäster i sin årsberättelse för år 2018 vikt vid att samordningen av målen och åtgärderna inom olika förvaltningsområden inte ensamma är tillräckliga när det i beredningen av politiken allt oftare finns ett behov av att sammanföra olika sektorer och förvaltningsområden. Enligt verket borde således också utbildningen utvecklas i större helheter, med enhetliga mål och åtgärder, än i nuläget.

Vid arbetet för att utveckla den statliga styrningen har Sitras utredningar om strukturerna och verksamhetssätten inom representativ demokrati utnyttjats. I arbetsdokumentet ”Folkstyrets grundrenovering” (Hyssälä och Backman 2018) ges åtgärdsförslag för att förnya folkstyret. En del av förslagen gäller statsrådets strukturer och verksamhetssätt. Arbetsdokumentet beskriver en vision för statsrådets verksamhet. I visionen styrs statsrådet av ett strategiskt regeringsprogram, och genomförandet av programmet stöds delvis av en fenomenbaserad plan och budget för den offentliga ekonomin.

Med de finskspråkiga uttrycken ”ilmiöpohjainen” eller ”ilmiölähtöinen” (”fenomenbaserad”) avses identifiering av ett fenomen, dvs. en observerbar utmaning eller ett komplext problem gällande verksamhetsmiljön, som man vill påverka med hjälp av ledningen. Fenomenbaserad offentlig ledning kan ses som ett sätt att förverkliga systemiskt tänkande inom statlig styrning. Resultatmål och effektivitetsmål ställs upp för centrala fenomen som partierna valt tillsammans, både för regeringsperioden och för en längre tid som

överskrider regeringsperioder. I den vision som beskrivs i arbetsdokumentet är dessa fenomen en central del av beredningen av planen för den offentliga ekonomin och lyfter på detta sätt fram samhälleligt viktiga teman i dialogen mellan riksdagen och regeringen.

Diskussionsinitiativet ”En fenomenbaserad offentlig förvaltning” (Sitra 2018) fördjupar och konkretiserar de tankar som presenteras i rapporten av Hyssälä och Backman (2018) i syfte att utarbeta ett allt mer strategiskt regeringsprogram. I arbetsdokumentet konstateras att den finländska offentliga förvaltningen sköter sitt grunduppdrag väl även i ett internationellt perspektiv, men att utmaningar som anknyter till en allt mer komplex verksamhetsmiljö förutsätter nya verksamhetssätt. Arbetsdokumentet betraktar ett fenomenbaserat tillvägagångssätt som ett sätt för att uppfatta helheter som ska lösas på samhällsplanet. Åtgärder som föreslås är en stärkning av kunskapsbasen för ett strategiskt regeringsprogram, en stärkt strategisk karaktär i budgetprocessen samt olika sätt för att bättre hantera helheter inom statsförvaltningen. Det centrala i de föreslagna åtgärderna är att samarbetet mellan förvaltningsområden ska ökas på olika sätt.

Finansministeriet tillsatte i juni 2018 en arbetsgrupp för att utreda perspektiv på fenomenbaserad budgetering. Arbetsgruppen konstaterar i sin rapport (Finansministeriet 2019) att utredningen om möjligheterna till fenomenbaserad budgetering har uppkommit från olika aktörers behov att bättre hantera helheter, öka förvaltningsövergripande samarbete och främja lösningar på flerdimensionella samhälleliga problem. Bakgrundsmaterial till rapporten var bl.a. Sitras diskussionsinitiativ [Folkstyrets grundreovering](#) och [En fenomenbaserad offentlig förvaltning](#).

Arbetsgruppen föreslår fem olika modeller för genomförande. Modeller- nas ytterligheter är att sammanställa information relaterad till fenomenet i en budget av nuvarande modell och, i den andra änden, att ändra ministeriernas befogenheter samt budgetstrukturen på ett sätt som den övergripande beredningen av fenomenet förutsätter. Livslångt lärande var ett av tre exempel- fenomen som arbetsgruppen använde för att beskriva respektive genomförandemodell. Arbetsgruppen lade inte fram några rekommendationer, utan rapporten presenterar styrkorna och svagheter i respektive verksamhetsmodell. Utredningen erbjuder en god grund för att granska finansieringen av livslångt lärande, där situationer under människans hela livslopp beaktas.

Kanslicheferna vid ministerierna i Finland publicerade år 2019 en gemensam syn på nyckelfrågorna för regeringsperioden 2019–2023. I inledningen skriver kanslicheferna: ”I stället för en politisk beredning per förvaltningsområde verkar framtidens statsråd på ett sammanförande sätt, något som denna handling i sig är ett exempel på.” Enligt kanslicheferna ska finansieringen av kontinuerligt lärande tydliggöras, vilket också gör att den kan inriktas mer målmedvetet än i dag. Den sammanförande verksamheten beskrivs till exempel av en tanke om att nya möjligheter för att stödja kompetens bör behandlas i samband med reformen av social trygghet. (Statsrådet 2019.)

Statens revisionsverk granskar i sin färska översikt Havaintoja ilmiöpohtaisesta budjetoinnista (Observationer av fenomenbaserad budgetering) (Statens revisionsverks översikt 26.10.2020) villkoren för fenomenbaserad budgetering och goda rutiner för att sammanställa anslag till större helheter för att lösa valda fenomen. Översikten beskriver fördelarna och utmaningarna med fenomenbaserad budgetering utifrån finländskt och internationellt material. I översikten presenteras observationer kring hur fenomenbaserad budgetering kunde utvecklas i Finland, om så önskas.

### **3.2 Steg mot en mer fenomenbaserad styrning av livslångt lärande**

Ett konkret steg i Finland mot en genomgripande helhet för ledning av livslångt lärande var att en parlamentarisk reform av livslångt lärande inleddes i augusti 2019. Enligt projektets startdokument (Undervisnings- och kulturministeriet 2019) svarar reformen mot ett livslångt behov av att utveckla och uppdatera den egna kompetensen. I reformen granskas som en helhet hela utbildningsvägens utbildningsutbud och finansiering, den sociala tryggheten, omställningsskyddet, utkomstskyddet för arbetslösa samt hur identifieringen av utbildning på eget initiativ och arbetskraftspolitisk utbildning och kompetens ska inlemmas i det nya systemet.

Arbetsgruppens breda sammansättning möjliggör att flera perspektiv inkluderas i beredningsprocessen. Om fenomenet kontinuerligt lärande har man under arbetets gång skapat en lägesbild som baserar sig på statistikdata och en internationell utvärdering (OECD 2020) samt byggt broar mellan olika kunskapskällor och expertis på flervetenskapliga forskarmöten.

Förslaget till en reform av kontinuerligt lärande färdigställs i sin helhet i början av 2021. Arbetsgruppen har dock redan lagt fram ett förslag om att inrätta en serviceorganisation för kontinuerligt lärande (Lehikoinen m.fl. 2020). Med den nya organisationen eftersträvas en verksamhetsmodell som överskrider förvaltningsgränserna och som betjänar utvecklingen av individens kompetens som en konstruktiv helhet för individens arbetskarriär. I budgetförhandlingen för 2021 beslutade regeringen att förslaget ska bearbetas vidare (Statsrådets kansli 2020).

I Finland torde livslångt lärande anses vara ett exempel på ett fenomen där man redan har utvecklat ett samarbete som omfattande och invecklade reformer förutsätter, strävat efter att skapa en helhetsbild baserat på mångsidig information och ökat det gemensamma tänkandet. Med stöd av den gemensamma vision som redan tagits fram kunde fenomenet livslångt lärande visa vägen, när verksamhetsmodeller för fenomenbaserad ledning utvecklas inom den statliga styrningen.

### 3.3 Fenomenbaserad ledning förutsätter ett paradigmskifte

Utifrån den koncisa genomgången ovan kan det observeras att man i Finland har arbetat långsiktigt för att utveckla det statliga styrningssystemet mot systemiskt tänkande och fenomenbaserad ledning. Lähteenmäki-Smith m.fl. (2020) beskriver som sin första lägesanalys i ett forskningsprojekt som utreder utvecklingen av det statliga styrningssystemet mot ett systemiskt tänkande, att nycklarna till en mer fenomenbaserad ledning redan finns till hands. Ett samarbete som överskrider förvaltningsgränserna och en kultur som stödjer det har enligt dem stärkts tydligt, man identifierar gemensamma mål och strävar efter dem genom en god växelverkan.

OECD, som analyserar internationella trender inom statlig styrning, ser att Finland har goda förutsättningar för en systemisk förändring mot en förvaltning där ett institutionellt tankesätt blir fenomenbaserat. OECD analyserar för närvarande nuläget i kärnelementen för systemisk förändring i Finland. (Finansministeriet 2020.) Även Vartiainen m.fl. (2020) konstaterar att den offentliga sektorn har börjat granska sin verksamhet allt mer fenomenbaserat. De beskriver detta som en mycket betydande förändring.

Statsförvaltningens förflyttning mot fenomenbaserad ledning är enligt litteraturen dock alltid stigberoende. Med andra ord finns det gamla fortfarande kvar och bestämmer verksamheten samtidigt som man tar steg mot en ny riktning (OECD 2017). I likhet med andra länder upprätthåller lagren i förvaltningen och styrningen fortfarande ett hierarkiskt styrsystem även i Finland (Sitra 2018, Lähteenmäki-Smith m.fl. 2020). Samtidigt ökar komplexiteten och förändringen i kunskapsmiljön i en allt mer mångfaldig riktning korsdraget mellan en snabb politisk cirkulation och ett långsiktigt beslutsfattande.

I Finland har utnyttjandet av forskningsrön som grund för samhällligt beslutsfattande fastställts i statsrådets principbeslut (Statsrådet 2013). Riktlinjen stärker ett långsiktigt beslutsfattande och utnyttjandet av sektorsövergripande tillvägagångssätt. Det finns dock ihärdiga motkrafter som förhindrar långsiktigheten från att förverkligas. I enkätundersökningar som utreder långsiktigheten i beslutsfattandet från lite olika infallsvinklar (Tuomisto m.fl. 2017, Hellström och Ikäheimo 2017, Aula och Konttinen 2020, Koskimaa och Rapeli 2020) är brådskan en återkommande faktor som förklarar kortsiktigheten. Vidare frågor som är mer invecklade och osäkra hamnar i bakgrunden i beslutsfattandet. Man klarar inte av stora och komplexa helheter snabbare av att informationen ofta är splittrad och spridd, och det finns en enorm mängd av den.

Då användningen av information blir ensidig i en hektisk beslutsprocess, förblir helhetsbilden av det aktuella fenomenet och dess komplexitet oförstådda. Ingen helhetsbild skapas heller om informationen inte används för att identifiera problemet utan snarare tendentiöst, för att berättiga ett beslut som redan fattats med hjälp av selektiv information (Hellström och Ikäheimo 2017).



Vägen mot ett mer långsiktigt politikarbete och fenomenbaserad ledning förutsätter enligt beslutsfattarna (Koskimaa och Rapeli 2020) redskap som möjliggör en effektiv problemhantering över partigränserna och över valperioderna. På motsvarande sätt efterlyses ett nytt, mer strategiskt och fenomenbaserat programarbete som fokuserar på helheter. Enligt Vartiainen m.fl. (2020) bör en styrning som följer ett fenomenbaserat och systemiskt tillvägagångssätt stödja sig på en helhetsbild av styrningsobjektet, styrningens mål och behov samt tillämpliga styrningsmekanismer. Beslutsfattandet och hur det genomförs bör diskuteras i heterogena grupper, och i dem bör dialogen utnyttjas för att stärka tilliten och utveckla det sociala kapitalet. Författarna anser att eftersom gemenskap och samarbete har en nära anknytning till fenomenbaserad verksamhet, så bör också styrningen utvecklas så att de stärks.

## Källor

**Hyssälä, L. & Backman, J.** (2018). [Folkstyrets grundreovering](#). Alla resurser till användning. Sitra, Arbetsdokument 23.2.2018 Hänvisat 19.10.2020.

**Koskimaa, V. & Rapeli, L.** 2020. [Tulevaisuuteen katsova päätöksenteko Suomessa: ongelmat, onnistumiset ja kehittämismahdollisuudet](#). Participation in Long-Term Decision-Making (PALO), Policy Brief 1/2020. Hänvisat 25.9.2020.

**Lehikoinen, A., Gustafsson, J., Heinonen, V. & Hjelt, J.** (2020). [Selvitys rakenteesta, joka toimisi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yhteisenä jatkuvan oppimisen palveluorganisaationa](#), Undervisnings- och kulturministeriet, Reform av det kontinuerliga lärandet, handlingar i projekt OKMO33:00/2019, 3.7.2020. Hänvisat 20.10.2020.

**Lähteenmäki-Smith, K., Manu, S. & Pyykkönen, S.** 2020. [Välähdyksiä systeemisyydestä valtion ohjaukskulttuurissa](#). Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, Policy Brief 20/2020. Hänvisat 8.10.2020.

**OECD.** (2010). Finland. Working together to sustain success. Assessment and recommendations. OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing.

**OECD.** (2020). [Continuous Learning in Working Life in Finland. Getting Skills Right](#). OECD Publishing, Paris. Hänvisat 14.10.2020.

**Undervisnings- och kulturministeriet.** (2019). [Tillsättande av projektet Reform av det kontinuerliga lärandet](#). Beslut om tillsättande OKM/35/040/2019. Hänvisat 19.10.2020.

**Ramos, G. & Hynes, W. (toim.)** (2019). [Systemic Thinking for Policy Making. The Potential of Systems Analysis for Addressing Global Policy Challenges in the 21st Century](#). OECD. Hänvisat 4.10.2020.

**Sitra.** (2018). [En fenomenbaserad offentlig förvaltning](#). Arbetsdokument 31.8.2018. Hänvisat 10.10.2020.

**Statsrådet.** (2013). [Statsrådets principbeslut om en totalreform av statens forskningsinstitut och forskningsfinansiering](#). Utfärdat 5.9.2013. Hänvisat 24.10.2020.

**Statsrådet.** (2019). Mahdollisuudet Suomelle. Statsrådets publikationer 2019:1.

**Statsrådets kansli.** (2018a). Förutsättningar för nationell förnyelseförmåga. Statsrådets kanslis framtidsöversikt. Statsrådets publikationsserie 11/2018.

**Statsrådets kansli.** (2018b). Ändring av 3 och 45 § i reglementet för statsrådet. Motiveringspromemoria 3.4.2018.

**Statsrådets kansli.** 2020. [Hallituksen työllisyystoimenpiteet budjettiriihessä 2020](#). Statsrådets kansli, 16.9.2020 Hänvisat 19.10.2020.

**Statens revisionsverk.** (2018). [Osaamisen vahvistaminen edistää työllistymistä](#). Hänvisat 6.10.2020.

**Statens revisionsverk.** (2020). [Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista](#). Statens revisionsverks översikt 26.10.2020. Hänvisat 26.10.2020.

**Finansministeriet.** (2017). [Utredning av statsrådets utvecklingsgrupp. Enhetlighet inom statsrådet uppstår genom samarbete och gemensamma verksamhetssätt](#). Finansministeriets publikation 15/2017. Hänvisat 19.10.2020.

**Finansministeriet.** (2019). [Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti](#). Finansministeriets publikationer 2019:9. Hänvisat 19.10.2020.

**Finansministeriet.** (2020). Beslut om tillsättande av stödgrupp (advisory board) och team för statens föregripande styrning och stödjandet av systemisk förändring i samhället. Beslut om tillsättande VN19167/2020.

**Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V.-P.** (2020). [Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus](#). Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet. Hänvisat 13.10.2020.

## 4 Sammanfattning och slutsatser

När ledningen av livslångt lärande utvecklas i en mer systemisk riktning, gäller det att förstå både fenomenet livslångt lärande och statlig styrning som fenomen. Ledningen av livslångt lärande och den statliga styrningen är helheter som är sammanflätade med det omgivande samhället på flera olika sätt och därför förändras ständigt (Lau m.fl. 2019). Som alltid vid paradigmskiften, medför även en förflyttning mot fenomenbaserad ledning (*systemic governance*) nya kompetensbehov. Samtidigt orsakar stigberoendet friktion i djärva verksamhetsreformer.

När blicken riktas mot framtiden anger den gemensamma visionen hos 30 samhällsaktörer i Finland att livslångt lärande bör ledas långsiktigt, som en genomgripande helhet. I bakgrunden finns framtidsvisionen om en verksamhetsmiljö som enligt Pirkko Vartiainen (2020) kan beskrivas som komplexitetsmättad. Vartiainens och de 30 samhällsaktörernas synpunkter stämmer överens när det gäller den förändring som behövs för ledningen: ledningen av livslångt lärande förutsätter en ny typ av systemiskt tänkande. Enligt det ska helheten för livslångt lärande ledas utifrån en gemensam lägesbild, långsiktigt och med en omfattande utvärdering av politikens effektivitet. Avslutningsvis förklaras – som ett uppslag för en fortsatt diskussion om fenomenbaserad ledning av livslångt lärande – hur långsiktigheten i beslutsfattandet kan stärkas genom informationsanvändning som stödjer förståelsen för fenomen och genom interaktion som skapar gemensam förståelse.

### 4.1 Att utnyttja information hjälper att förstå fenomenet

För att åstadkomma en systemisk förändring behövs långsiktig verksamhet och att denna verksamhet främjas på bred front. Som underlag behövs en gemensam lägesbild som byggs upp av verifierad, aktuell information. I systemiskt tänkande är kvalitativa kopplingar mellan olika faktorer som ingår i systemet väsentliga. Ett systemiskt tillvägagångssätt hjälper oss att förstå vad som kan påverkas med hjälp av styrning och hur denna påverkan görs. Information som sammanställts och analyserats på ett mångsidigt sätt hjälper till att identifiera vilka omständigheter som stärker och vilka som försämrar effektiviteten i en planerad politikåtgärd. Med hjälp av informationen kan vi uppfatta utvecklingens riktning och ändamålsenlighet. Förändringen har – eller borde åtminstone ha – ett syfte. Informationen tjänar snarare en verifiering av riktningen än en exakt mätning av hur långt man avancerat. (Burns och Köster 2016, Mason 2016, OECD 2017, Sitra 2018, Koskimaa och Rapeli 2020, Lähteenmäki-Smith m.fl. 2020.)

I Sitras arbetsdokument “Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa” (Hellström m.fl. 2019) diskuteras hur beslutsfattare och tjänsteinnehavare som stödjer dem kunde använda informationen på ett

mångsidigare sätt än i dag. Arbetsdokumentet baserar sig på en syn om att ju mer medvetet de sätt på vilka information används samordnas med det aktuella fenomenets art, desto bättre lyckas man i beslutsfattandet. Puustinen och Jalonen (2020) påminner att fenomenen oftast inkluderar både enkla, invecklade och komplexa problem.

Enkla, dvs. tama problem har ett linjärt orsakssamband, och följaktligen skapar den planerade åtgärden ett förutsägbart resultat. Invecklade problem kan vara svåra, men de är tekniska och kan därför lösas med hjälp av konsekventa åtgärder. Däremot kan komplexa problem tolkas på många olika sätt. De är också sammanflätade så att olika lösningar kan erbjudas på dem, beroende på perspektivet. Eftersom de också förändras av sig självt eller på grund av andra händelsers inverkan, är det svårt eller t.o.m. omöjligt att förutse effekterna av planerade åtgärder. Dessa djävulska problem kan inte lösas med hjälp av kunskap.

När ett komplext problem finns till hands, behöver man vid valet av tillvägagångssätt för informationsanvändning och processplanering en omfattande förståelse för vilka faktorer som påverkar situationen och hur olika handlingsmodeller lämpar sig för situationen. För att *problem* ska bilda en mångsidig, tvärvetenskaplig helhetsbild, behövs nätverk och en förmåga att förena och samordna olika uppgifter, utmaningar och mål med varandra. (Hellström m.fl. 2019.)

För att stärka förvaltningens effektivitet är det också väsentligt att inkludera medborgarnas perspektiv och internationella experters syn i informationen. Randomiserade försök som baserar sig på noga avvägd forskningsplanering bygger på lång sikt upp en förståelse för åtgärdernas effektivitet och faktorer som påverkar det. (Sitra 2018.)

För att en gemensam lägesbild ska uppkomma och för att den ska upprätthållas ständigt förutsätts förutom mångsidig informationsanvändning även fungerande interaktionsprocesser, där den gemensamma förståelsen fördjupas och där en atmosfär av tillit som möjliggör gemensamt lärande skapas (OECD 2017, Hellström och Ikäheimo 2017, Sitra 2018). Det är just förmågan att använda information och lära sig i en dialog med intressentgrupperna som är den centrala effektivitetsfaktorn i en värld präglad av komplexitet (Burns och Köster 2016).

## 4.2 Dialog skapar en gemensam förståelse

En gemensam lägesbild uppstår först vid interaktion som tolkar information. Nyckelfaktorer i interaktion är transparens och öppenhet, eftersom de ger upphov till tillit, som möjliggör gemensamt lärande.

Hellström m.fl. (2019) understryker betydelsen av en väl förberedd dialog för att bygga upp en gemensam förståelse och därigenom stärka effektiviteten i beslutsfattandet. Enligt dem behövs en gemensam tolkning av information särskilt när man tar sig an stora och långvariga utmaningar i samhället. Att oliktankande människor med förmågor och tankemönster som kompletterar varandra förs samman i en gemensam dialog hjälper till

att säkerställa att beslutsfattandet riktas mot riktiga problem och att tillhörande kopplingar mellan olika saker, värderingar och intressen identifieras så mångsidigt som möjligt. Enligt författarna nås det bästa resultatet när inte enbart beredarna, utan också beslutsfattarna själva deltar i den gemensamma processen för att bilda kunskap.

I en lyckad dialog vidgas referensramen för tänkandet hos deltagarna, och som en följd av gemensamt lärande förbättras engagemanget och beslutsprocessens kvalitet. När diskussioner förs i en öppen atmosfär som baserar sig på ömsesidig uppskattning, känner alla att de aktivt kan föra fram sina tankar och är intresserade av att höra andras synpunkter. Det uppstår en gemensam förståelse, och det sker ett gemensamt lärande.

För att värna om tilliten är det viktigt att kunna bedöma hur interaktionen fungerar i takt med att arbetet framskrider. Då kan lägesbilden ändras när fenomenet förändras och på grund av de åtgärder som vidtagits så att man samtidigt kan lära sig om de vidtagna åtgärdernas effektivitet. Det gäller att diskutera vilka andra omständigheter som påverkar aktörernas beteende och att följa upp hur effektivitetens kanaler och former förändras.

Att tillämpa ett fenomenbaserat eller något annat systemiskt tankesätt på ledning innebär kontinuerligt lärande: hur kan man genom att tolka informationen utgående från lägesbilden lära sig om fenomenet och dess dynamik samt om hur fenomenet kan påverkas och hur utvecklingen mot det eftersträvade syftet kan stödjas. På grund av långsiktigheten och effektiviteten gäller det att ibland stanna upp och tänka efter, även om pressen på snabba lösningar är stor.

Att införa systemiskt tänkande i ledningen av livslångt lärande innebär ett helt nytt tillvägagångssätt i tänkande och verksamhet. Det behövs också strukturer som ger utrymme för dialogiska verksamhetsmodeller. En förståelse för en lägesbild som tolkas gemensamt och baserar sig på information och en kontinuerlig, gemensam reflektion över åtgärdernas effektivitet gör det möjligt att leda fenomenet i önskad riktning.

## Källor

**Burns, T. & Köster, F.** (2016). [Modern governance challenges in education](#). I T. Burns och F. Köster (red.): [Governing education in a complex world. Educational research and innovation](#). OECD Publishing, Paris. Sidorna 17–39. Hänvisat 15.10.2020.

**Hellström, E. & Ikäheimo, H-P.** (2017). [Tieto päätöksenteossa. Kohti dialogiloikkaa](#). Sitra. Arbetsdokument 12.9.2017. Hänvisat 12.10.2020.

**Hellström, E., Ikäheimo H-P., Hakapää, J., Lehtomäki, J. & Saari, M.** (2019). [Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa](#). Sitra. Arbetsdokument 29.9.2019. Hänvisat 15.10.2020.

**Koskimaa, V. & Rapeli, L.** (2020). [Tulevaisuuteen katsova päätöksenteko Suomessa: ongelmat, onnistumiset ja kehittämismahdollisuudet](#). Participation in Long-Term Decision-Making (PALO), Policy Brief 1/2020. Hänvisat 25.9.2020.

**Lau, E., Tönurist, P., Rovenskaya, E., Mechler, R., Dieckmann, U. & Wagner, F.** (2019). [Public sector innovation: adapting institutions to systems thinking](#). I G. Ramos och W. Hynes (red.): Systemic thinking for policy making – the potential of systems analysis for addressing global policy challenges in the 21st century, Paris: OECD Publishing. Hänvisat 21.10.2020.

**Lähteenmäki-Smith, K., Manu, S. & Pyykkönen, S.** (2020). [Välähdyksiä systeemisydestä valtion ohjauskulttuurissa](#). Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, Policy Brief 20/2020. Hänvisat 8.10.2020.

**Mason, M.** (2016). [Complexity theory and systemic change in education governance](#). I T. Burns och F. Köster (red.): Governing education in a complex world. Educational research and innovation. OECD Publishing, Paris. Sidorna 41–53. Hänvisat 15.10.2020.

**OECD.** (2017). [Working with Change. Systems Approaches to Public Sector Challenges](#). OECD Observatory of Public Sector Innovation. OECD Publishing, Paris. Hänvisat 12.10.2020.

**Puustinen, A., & Jalonen, H.** (2020). Kompleksisuusajattelu - ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? (P. Vartiainen & H. Raisio, red.). Gaudeamus.

**Sitra.** (2018). En fenomenbaserad offentlig förvaltning. Arbetsdokument 31.8.2018.

**Vartiainen, P. Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V-P.** (2020). Katsaus ohjaustoiminnan kehitykseen: vastauksia kompleksisuuteen. Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, Policy Brief 19/2020.



SITRA PROMEMORIA januari 2021  
Sitrans promemorior är innehåll som producerats  
som bakgrund för vårt framtidsarbete.

ISBN 978-952-347-209-9 (PDF)

[www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

**SITRA.FI**

Östersjögatan 11-13, PB 160  
00181 Helsingfors, Finland  
Tfn +358 294 618 991

 @SitraFund

**SITRA**