

**NOU**

Norges offentlige utredninger 2025: 1

# Felles ansvar, felles gevinst

Partssamarbeid for kompetanseutvikling i arbeidslivet



# Norges offentlige utredninger 2025

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Teknisk redaksjon

---

1. Felles ansvar, felles gevinst  
*Kunnskapsdepartementet*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2025: 1**

# Felles ansvar, felles gevinst

Partssamarbeid for kompetanseutvikling i arbeidslivet

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023.

Avgitt til Kunnskapsdepartementet 14. januar 2025

ISSN 0806-2633 (online)  
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

---

Aksell AS

## Til Kunnskapsdepartementet

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023 for å utrede hvordan de tre partene kan legge bedre til rette for omstilling og læring i arbeidslivet, gitt overordnede mål om høy stabil sysselsetting, å motvirke økende ulikhet og sikre kompetansen arbeidslivet trenger. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 14. januar 2025

Dag Terje Andersen  
(Leder)

Trond Bergene

Kristine Bettum

Eli-Karin Flagtvedt

Bjarte Rørmark

Turid Semb

Lizzie Ruud Thorkildsen

Trude Tinnlund

Gro Øien

Joakim Østbye

---

Margrethe Marstrøm  
Svensrud  
Sekretariatsleder

Randi Husemoen

Christine Thokle Martens

Lars Johannessen  
Kirkebøen

Simen Blaker



# Innhold

<b>Sentrale begreper og definisjoner</b> .....	9	<b>5</b>	<b>Drivere for kompetanse</b> .....	62
<b>Sammendrag</b> .....	13	5.1	Overordnede drivere for kompetanseutvikling .....	62
<b>Del I Innledning</b> .....	25	5.1.1	Demografiske endringer .....	62
<b>1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid</b> .....	27	5.1.2	Grønn omstilling .....	62
1.1 Hvorfor en kompetansereform i arbeidslivet? .....	27	5.1.3	Teknologisk utvikling .....	63
1.2 Utvalgets medlemmer .....	28	5.1.4	Globalisering og geopolitisk uro... ..	64
1.3 Sekretariatet .....	28	5.2	Eksterne og interne drivere for kompetanseutvikling i virksomhetene .....	64
1.4 Utvalgets mandat .....	28	5.3	Regionale kompetansebehov .....	65
1.5 Utvalgets forståelse og avgrensing av mandatet .....	30	5.4	Utvalgets vurdering .....	67
1.6 Utvalgets valg av begreper .....	30	<b>6</b>	<b>Faktorer som fremmer og hemmer kompetanseutvikling i arbeidslivet</b> .....	68
1.7 Utvalgets arbeid .....	31	6.1	Hva fremmer deltakelse i kompetanseutvikling blant arbeidstakere .....	68
<b>Del II Kunnskapsgrunnlaget</b> .....	33	6.2	Hva hemmer deltakelse i kompetanseutvikling blant arbeidstakere .....	71
<b>2 Kompetanse for omstilling</b> .....	35	6.3	Hva hemmer deltakelse sett fra arbeidsgivers ståsted .....	75
2.1 Kompetansebegrepet .....	35	6.4	Utvalgets vurdering .....	77
2.2 Utdanningsnivå i befolkningen .....	36	<b>7</b>	<b>Læring i arbeidslivet</b> .....	79
2.3 Tidligere kompetansesatsinger .....	36	7.1	Arbeidsplassen som læringsarena .....	79
2.4 Utvalgets vurdering .....	38	7.2	Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse i arbeidslivet .....	81
<b>3 Den norske modellen og kompetanse</b> .....	39	7.3	Samarbeid om kompetanseplaner og kompetanseutvikling .....	84
3.1 Den norske modellen .....	39	7.4	Arbeidsgiveres investering i kompetanseutvikling .....	88
3.2 Lokalt partssamarbeid .....	41	7.5	Virksomheter har ulike kompetansekrav .....	90
3.3 Ansvarsdelingen for kompetanseutvikling .....	42	7.6	Å lykkes med læring på arbeidsplassen .....	92
3.4 Trepartssamarbeidet om kompetansepolitikken .....	43	7.7	Fleksibel læring .....	94
3.4.1 Kompetansepolitisk råd .....	44	7.8	Utvalgets vurdering .....	96
3.4.2 Kompetansebehovsutvalget .....	44	<b>8</b>	<b>Investering i kompetanse</b> .....	97
3.4.3 Regionale kompetansefora .....	45	8.1	Humankapital – kompetanse som kapital .....	97
3.5 Utvalgets vurdering .....	46	8.1.1	Hva begrenser investeringsnivået .....	98
<b>4 Deltakelse i kompetanseutvikling</b> .....	47	8.1.2	Beslutninger om kompetanseinvesteringer .....	99
4.1 Formell videreutdanning .....	47	8.2	Elementer i en samfunnsøkonomisk vurdering av kompetanseinvesteringer .....	99
4.1.1 Videregående opplæring .....	48			
4.1.2 Høyere yrkesfaglig utdanning .....	48			
4.1.3 Høyere utdanning .....	51			
4.1.4 Deltakelse etter næring .....	52			
4.2 Ikke-formell opplæring .....	53			
4.2.1 Studieforbund .....	54			
4.3 Uformell læring i arbeidslivet .....	56			
4.4 Kompetanseutvikling i Norge sammenlignet med andre land .....	58			
4.5 Utvalgets vurdering .....	60			

8.3	Økonomiske gevinster av livslang læring .....	100	10.2.1	Studieforbund .....	131
8.3.1	Økonomisk verdi av gjenværende yrkeskarrierer og mulig avkastning av kompetanseutvikling .....	100	10.2.2	Videregående opplæring .....	133
8.3.2	Gevinster for offentlige finanser ...	103	10.2.3	Høyere yrkesfaglig utdanning .....	135
8.3.3	Effekter av kompetanseutvikling...	103	10.2.4	Høyere utdanning .....	137
8.4	Utvalgets vurdering .....	104	10.2.5	Styringsdialogen .....	142
<b>9</b>	<b>Økonomiske virkemidler for økt kompetanseutvikling .....</b>	<b>106</b>	10.3	Samarbeid om tilbud i utdannings-systemet .....	143
9.1	Utdanningsstøtte fra Lånkassen .....	106	10.3.1	Videregående opplæring .....	143
9.2	Skattefradrag .....	107	10.3.2	Høyere yrkesfaglig utdanning .....	143
9.3	Kompetansefunn .....	109	10.3.3	Høyere utdanning .....	143
9.4	Tilskuddsordninger for økt kompetanseutvikling i arbeidslivet .....	110	10.4	Utvalgets vurdering .....	144
9.4.1	Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling .....	110	<b>11</b>	<b>Veiledning og informasjon som virkemiddel for kompetanseutvikling .....</b>	<b>146</b>
9.4.2	Industrifagskolen .....	114	11.1	Karriereveiledning .....	146
9.4.3	Kompetansepluss .....	114	11.2	Utdanning.no .....	147
9.4.4	Tilskuddsordning for fleksibel og desentralisert utdanning .....	116	11.3	Vilbli.no .....	148
9.4.5	Tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO) .....	117	11.4	Infrastruktur for lagring og deling av utdannings- og kompetansedata .....	148
9.4.6	Formell videreutdanning for lærere og barnehagelærere .....	119	11.5	Utvalgets vurdering .....	149
9.5	Doktorgrader (Ph.d.) i næringslivet og offentlig sektor ....	120	<b>Del III</b>	<b>Utredning .....</b>	<b>151</b>
9.6	Finansieringsordninger i norsk arbeidsliv .....	121	<b>12</b>	<b>Innledende betraktninger – premisser og prinsipper for vurderingene .....</b>	<b>153</b>
9.6.1	Opplysning- og utviklingsmidler ...	124	12.1	Elementer i en modell for kompetanse i arbeidslivet .....	153
9.6.2	Bransje- og sektorvise fond .....	124	12.2	Ansvarsdeling og rammer for kompetanseutvikling .....	154
9.6.3	Forbundsspesifikke ordninger .....	125	12.3	Virkninger, kostnader og samfunnsøkonomisk analyse .....	155
9.7	Individuelle læringskontoer .....	125	12.3.1	Kostnadseffektivitet for offentlige utgifter, overvelting og addisjonalitet .....	155
9.7.1	Utredning av individuelle læringskontoer i Sverige .....	126	12.3.2	Kostnadseffektivitet for virksomheter, arbeidstakere og tilbydere .....	156
9.7.2	Forsøk med individuelle læringskontoer i Storbritannia .....	126	<b>13</b>	<b>Styrket trepartssamarbeid om kompetansepolitikken .....</b>	<b>157</b>
9.7.3	Innføring av individuelle læringskontoer i Frankrike .....	127	13.1	Problembeskrivelse og mål .....	157
9.8	Utvalgets vurdering .....	128	13.2	Styrke og videreutvikle Kompetansepolitisk råd som arena for trepartssamarbeid .....	157
<b>10</b>	<b>Lov og avtaleverk som virkemiddel for kompetanseutvikling .....</b>	<b>130</b>	13.2.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	158
10.1	Regulering av kompetanseutvikling i arbeidslivet .....	130	13.3	Videreutvikle regionale kompetansefora i alle fylker .....	158
10.1.1	Rett til utdanningspermisjon .....	130	13.3.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	159
10.1.2	Kompetansebestemmelser i avtaleverket .....	130			
10.2	Regulering av kompetanseutviklingstilbud .....	131			



13.4	Utvikle langtidsplan for livslang læring i samarbeid med partene i arbeidslivet .....	160	16.2.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	178
13.4.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	160	16.3	Statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet .....	178
13.5	Utvalgets konklusjon og anbefaling .....	160	16.3.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	179
<b>14</b>	<b>Mer kunnskapsbasert politikk-utvikling og utforming av tiltak for kompetanseutvikling .....</b>	<b>163</b>	16.4	Lønnsstøtte for opplæring .....	180
14.1	Problembeskrivelse og mål .....	163	16.4.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	180
14.2	Kompetansebehovsutvalget som tydeligere kunnskapsleverandør for politikkutvikling .....	163	16.5	Kompetansefunn for kompetanseinvesteringer til arbeidstakere med høyere utdanning .....	181
14.2.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	164	16.5.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	181
14.3	Styrke forskning om kompetanseutvikling i arbeidslivet .....	164	16.6	Individuelle læringskontoer .....	182
14.3.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	164	16.6.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	182
14.4	Utvalgets konklusjon og anbefaling .....	164	16.7	Lånekasse for livslang læring .....	183
<b>15</b>	<b>Bedre informasjon og kobling mellom tilbud og etterspørsel .....</b>	<b>166</b>	16.7.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	184
15.1	Problembeskrivelse og mål .....	166	16.8	Distriktpolitiske konsekvenser av støtteordninger .....	185
15.2	Utvikle en digital kompetanseplattform .....	166	16.9	Utvalgets konklusjon og anbefaling .....	185
15.2.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	169	<b>17</b>	<b>Mer strukturert samarbeid om utvikling av fleksible kompetansetilbud .....</b>	<b>194</b>
15.3	Økt bruk av kompetansekartlegging .....	169	17.1	Problembeskrivelse og mål .....	194
15.3.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	170	17.2	Utvide og styrke Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling .....	194
15.4	Oppfølging av tidligere studenter .....	170	17.2.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	196
15.4.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	170	17.3	Styrke og videreutvikle Kompetansepluss i samsvar med arbeidslivets behov .....	198
15.5	Gjøre ledige plasser på tilbud rettet mot arbeidslivet tilgjengelig .....	170	17.3.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	200
15.5.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	171	17.4	Utvalgets konklusjon og anbefaling .....	200
15.6	Utvalgets konklusjon og anbefaling .....	171	<b>18</b>	<b>Flere arbeidslivsrelevante tilbud i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning .....</b>	<b>204</b>
<b>16</b>	<b>Økonomiske støtteordninger for å fremme kompetanseutvikling .....</b>	<b>175</b>	18.1	Problembeskrivelse og mål .....	204
16.1	Problembeskrivelse og mål .....	175	18.2	Tydelige forventninger om satsing på formelle videreutdanninger i høyere utdanningsinstitusjoner ....	205
16.2	Samordne og styrke tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO) ....	176	18.2.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	205
			18.3	Finansieringssystemet for høyere utdanning som insentiv for flere formelle videreutdanninger .....	205

18.3.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	206	20.3	Beregninger til kapittel 16.3 Statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet .....	223
18.4	Mulighet til å kombinere formell utdanning og ikke-formell opplæring i samme tilbud ved universiteter og høyskoler .....	206	20.4	Beregninger til kapittel 16.4 Lønnsstøtte for opplæring .....	223
18.4.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	206	20.5	Beregninger til kapittel 16.5 Kompetansefunn for kompetanseinvesteringer til arbeidstakere med høyere utdanning .....	223
18.5	Forutsigbar og økt finansiering av høyere yrkesfaglig utdanning ..	207	20.6	Beregninger til kapittel 16.6 Individuelle læringskontoer .....	224
18.5.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	207	20.7	Beregninger til kapittel 16.7 Lånekasse for livslang læring .....	224
18.6	Sette sammen mindre moduler til en fagskolegrad .....	207	20.8	Beregninger til kapittel 17.2 Utvide og styrke Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling .....	225
18.6.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	208			
18.7	Utvalgets konklusjon og anbefaling .....	208			
<b>19</b>	<b>Bedre dokumentasjon og verdsetting av kompetanse i arbeidslivet .....</b>	<b>212</b>	<b>Del IV</b>	<b>Implementering .....</b>	<b>227</b>
19.1	Problembeskrivelse og mål .....	212	<b>21</b>	<b>Iverksetting av tiltakene .....</b>	<b>229</b>
19.2	Utvikle et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse .....	213	21.1	Tiltak som kan iverksettes umiddelbart .....	229
19.2.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	214	21.2	Tiltak som krever ytterligere avklaring før iverksetting .....	229
19.3	Utvikle system for kompetanseattester .....	214	21.3	Pilotering .....	230
19.3.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	215	21.4	Evaluering .....	230
19.4	Utnytte realkompetansevurdering for opptak til korte utdanningstilbud i høyere utdanning .....	215	<b>22</b>	<b>Behov for økt kunnskap om kompetanseutvikling i arbeidslivet .....</b>	<b>232</b>
19.4.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	215	22.1	Effekten av investeringer i kompetanse .....	232
19.5	Utvalgets konklusjon og anbefaling .....	216	22.2	Realkompetansevurdering .....	233
			22.3	Økt deltakelse i kompetanseutvikling: motivasjon og tilrettelegging .....	233
<b>20</b>	<b>Økonomiske konsekvenser og beregninger .....</b>	<b>220</b>		<b>Litteraturliste .....</b>	<b>234</b>
20.1	Beregninger til kapittel 15.2 Utvikle en digital kompetanseplattform .....	222	<b>Vedlegg</b>		
20.2	Beregninger til kapittel 16.2 Samordne og styrke tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO) ....	222	1	Utvalgets arbeid .....	247
			2	Eksempler på partene i arbeidslivets ordninger for finansiering av kompetanseutvikling .....	249

## Sentrale begreper og definisjoner

<i>Addisjonalitet</i>	sier noe om i hvilken grad offentlige midler bidrar til å finansiere ny aktivitet, sammenlignet med hvor mye aktivitet som ville ha skjedd uavhengig av dette bidraget.
<i>Arbeidskraftundersøkelsen (AKU)</i>	er den norske delen av den europeiske undersøkelsen Labour force survey. Undersøkelsen viser hvor mange som er sysselsatte, arbeidsledige eller utenfor arbeidsstyrken. Den gir blant annet informasjon om yrker, arbeidstid og arbeidstidsordninger for de som er sysselsatte, om søkelengde for arbeidsledige, og om alder og utdanning for alle.
<i>Arbeidslivsrelevante utdannings- eller opplæringstilbud</i>	er utdanning eller opplæring som er tilpasset yrkesaktive. Tilpasset betyr at utdanningen eller opplæringen tilbys på en måte som gjør det mulig å gjennomføre samtidig som man er i arbeid, og at innholdet er tilpasset arbeidslivets og arbeidstakeres behov.
<i>Befolkningsbarometeret</i>	er en spørreundersøkelse gjennomført av Opinion på vegne av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Et utvalg voksne i alderen 18 til 69 år blir spurt om blant annet deltakelse i arbeid og opplæring.
<i>Eksternalitet</i>	vil si at gevinsten av investeringer i kompetanse tilfaller andre enn de som foretar investeringen.
<i>Etterutdanning</i>	kan defineres på ulike måter. I hovedavtalene i arbeidslivet defineres etterutdanning som vedlikehold av kompetanse innenfor nåværende stilling. I utdanningssystemet defineres ofte etterutdanning som ikke-formell opplæring (se definisjon under), noen inkluderer også uformell læring (se definisjon under) i begrepet.
<i>Fag- og svennebrev</i>	er et avsluttende bevis som dokumenterer at en person har fullført en fag- eller yrkesutdanning.
<i>Formell utdanning</i>	omfatter all offentlig godkjent opplæring/utdanning som fører til formell kompetanse eller studiepoeng innenfor det ordinære utdanningssystemet. Dette inkluderer grunnskole, moduler, årskurs, fag-/svennebrev eller studiekompetanse på videregående skoles nivå (inkludert praksis), offentlig godkjent fagskoleutdanning og utdanning som gir studiepoeng ved høyskole eller universitet.
<i>Grunnbeløpet i folketrygden (G)</i>	er et beløp som benyttes som grunnlag for å beregne norske trygde- og pensjonsytelser, og er per 1. mai 2024, 124 028 kroner.
<i>Grunnleggende ferdigheter</i>	er avgjørende redskaper for læring og utvikling i opplæring, arbeid og samfunnsliv. De grunnleggende ferdighetene er lese, regne, skrive, digitale ferdigheter og å kunne uttrykke seg muntlig.
<i>Grunnopplæring</i>	er en betegnelse på opplæringsløpet som omfatter grunnskole og videregående opplæring.
<i>Grunnutdanning</i>	er en betegnelse på sammenhengende utdanning før påbegynt arbeidskarriere.

<i>Ikke-formell opplæring</i>	er strukturert opplæring gjennom kurs og andre tilbud, f.eks. seminarer, konferanser og privattimer, som vanligvis ikke inngår i det formelle utdanningssystemet.
<i>Høyere utdanning</i>	er utdanning ved universiteter og høyskoler. Høyere utdanning bygger på fullført og bestått treårig videregående opplæring eller tilsvarende utdanning. Krav til opptak ved universiteter og høyskoler er normalt generell studiekompetanse eller realkompetanse.
<i>Høyere yrkesfaglig utdanning</i>	er også kalt fagskoleutdanning. Den bygger på yrkesfaglige utdanningsprogrammer med fag- eller svennebrev eller studieforbereende utdanningsprogrammer.
<i>Kompetanse</i>	er et samlebegrep på kunnskap, forståelse, ferdigheter, egenskaper, holdninger og verdier.
<i>Livslang læring</i>	viser til det utdanningspolitiske prinsippet om at alle skal ha mulighet til å tilegne seg ny kunnskap og utvikle ferdighetene sine gjennom hele livet.
<i>Lærevilkårsmonitoren</i>	er en undersøkelse foretatt av Statistisk Sentralbyrå. Undersøkelsen kartlegger befolkningens deltakelse i opplæringsaktiviteter og sysselsattes læringsmuligheter. Fra 2022 gjennomføres den hvert annet år. Monitoren kombinerer data fra survey og register. Lærevilkårsmonitoren er en tilleggundersøkelse til Arbeidskraftsundersøkelsen (se definisjon over).
<i>Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)</i>	gir oversikt over utdanningsnivåene i Norge og viser hvilket nivå kvalifikasjoner fra det norske utdanningssystemet er plassert på i forhold til hverandre.
<i>Nasjonalt utdanningsregister</i>	er et register som skal gi en samlet oversikt over utdanningstilbud. Registeret er under utvikling.
<i>Næringslivsundersøkelsen/ Opplæring i foretak</i>	er en del av den europeiske Continuing Vocational Training in Enterprises og foretas hvert femte år. Hensikten er å gi innsikt i omfang av kurs og andre former for opplæring i næringslivet. Virksomhetene får blant annet spørsmål knyttet til kompetansebehov, opplæringsstrategier og faktorer som begrenser tilbudet om opplæring.
<i>Overvelting</i>	er situasjonen der offentlige tilskudd eller økonomiske insentiver fører til at private aktører reduserer sin egen innsats eller investering, fordi de i stedet velter kostnadene over på det offentlige.
<i>Praksiskandidatordningen</i>	er en dokumentasjonsordning som gir personer med lang praksis i et lærefag en mulighet til å dokumentere sin kompetanse og oppnå fag- eller svennebrev.
<i>Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)</i>	er en internasjonal undersøkelse organisert av OECD, rettet mot voksne i alderen 16 til 65 år. Formålet med undersøkelsen er å måle voksnes ferdigheter innenfor områder som leseforståelse, tallforståelse og digitale verktøy.
<i>Realkompetanse</i>	er all kompetanse som er tilegnet gjennom formell, ikke-formell eller uformell læring. Det vil si alle kunnskaper og ferdigheter en person har tilegnet seg gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid, organisasjonserfaring, fritidsaktiviteter eller på annen måte. Definisjonen på realkompetanse bygger på en anerkjennelse og forståelse av at læring skjer i mange sammenhenger og på ulike arenaer.

<i>Realkompetansevurdering</i>	måler en persons realkompetanse opp mot fastsatte kriterier, for eksempel kompetansekriterier i et arbeidsforhold, eller ved utstedelse av Mesterbrev. Realkompetansevurdering i utdanningssystemet handler om å vurdere den enkeltes kompetanse opp mot kriterier fastsatt i gjeldende læreplan/studieplan. Realkompetansevurdering kan gi grunnlag for opptak til eller avkortning av studier. Innenfor det formelle utdanningssystemet utføres realkompetansevurdering av kommuner, fylkeskommuner, fagskoler, universiteter og høyskoler.
<i>Studieforbund</i>	er en ideell organisasjon som har voksenopplæring som hovedformål. Et studieforbund består av to eller flere medlemsorganisasjoner som tilbyr kurs og opplæring.
<i>Studiepoeng</i>	er et mål på hvor omfattende et emne eller studieprogram er. Et fullt studieår tilsvarer 60 studiepoeng.
<i>Uformell læring</i>	er læring som ikke er organisert, men som kan karakteriseres som hverdagslæring i de ulike situasjoner en person deltar i, gjennom hjem, skole, arbeidsliv og samfunnsdeltakelse.
<i>Undersøkelsen om voksnes læring, Adult Education Survey (AES)</i>	er en undersøkelse som gjennomføres hvert sjette år. Formålet er å gi informasjon om omfang av deltakelsen i formell utdanning og ikke-formell opplæring, nivå og fagområder, og deltakelsesmønstre i voksnes læringsaktivitet.
<i>Videreutdanning</i>	kan defineres på ulike måter. I flere av hovedavtalene i arbeidslivet defineres videreutdanning som kvalifisering for nye og mer kvalifiserte oppgaver i virksomheten. Statistisk sentralbyrå har operasjonalisert videreutdanning som formell utdanning tatt av personer i alderen 35 til 59 år, og personer i alderen 22 til 34 år som før undersøkelsestidspunktet har hatt et sammenhengende opphold i utdanningsløpet på minst tre år.



## Sammendrag

Formålet med Kompetansereformutvalgets arbeid har vært å utrede hvordan de tre partene kan tilrettelegge bedre for omstilling og læring i arbeidslivet, gitt overordnede mål om høy og stabil sysselsetting, motvirke økende ulikhet og sikre kompetansen arbeidslivet trenger. Bakteppet for utvalget er arbeidslivets kompetansebehov i lys av trender som aldrende befolkning, grønn omstilling og digitalisering. Utvalgets målsetting er å bidra til en kompetansepolitikk og et partsamarbeid som fremmer kompetanseutvikling i arbeidslivet og gir alle arbeidstakere gode muligheter til nødvendig kompetanseutvikling.

Utvalget har utredet tiltak som sammen eller hver for seg kan stimulere til at virksomheter og arbeidstakere får den kompetansen arbeidslivet trenger. Tiltakene er sortert under følgende kapitler etter hvilke behov de skal dekke:

- Styrket trepartssamarbeid om kompetansepolitikken
- Mer kunnskapsbasert politikkutvikling og utforming av tiltak for kompetanseutvikling
- Bedre informasjon og kobling mellom tilbud og etterspørsel
- Økonomiske støtteordninger for å fremme kompetanseutvikling
- Mer strukturert samarbeid om utvikling av fleksible kompetansetilbud
- Flere arbeidslivsrelevante tilbud i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning
- Bedre dokumentasjon og verdsetting av kompetanse i arbeidslivet

Styrket trepartssamarbeid om kompetansepolitikken (kapittel 13)

Et velfungerende trepartssamarbeid om kompetanse krever solide strategiske arenaer for koordinering og samhandling. Målet er å etablere et mer effektivt og strategisk samarbeid mellom arbeidslivets parter og myndighetene, både nasjonalt og regionalt, for å styrke kompetansepolitikken. Utvalget anbefaler en styrking av Kompetansepolitisk råd som en sentral arena for trepartssamarbeidet, og at det opprettes regionale kompetansefora i alle fylker. En slik styrking kan bidra til

bedre samordning og mer effektiv implementering av en nasjonal langtidsplan for livslang læring.

Utvalget har diskutert hvordan Kompetansepolitisk råd kan utvikles til en mer strategisk arena for samordnet innsats mellom arbeidslivets parter og myndighetene. Utvalget anbefaler at Kompetansepolitisk råd gjøres om til et rent partsammensatt organ med et tydeligere mandat og en klarere rollebeskrivelse. Rådet bør blant annet følge opp arbeidet med langtidsplanen for livslang læring. I tillegg anbefaler utvalget at arbeidet i rådet blir mer systematisk og får høyere prioritet fra alle involverte parter, og at møtene ledes av ansvarlig statsråd. Rådets anbefalinger må være tuftet på et bredt og grundig kunnskapsgrunnlag, der både nasjonale og regionale utfordringer blir synliggjort.

De regionale kompetanseforaene må kunne inkludere representanter fra alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet, i tillegg til andre relevante regionale aktører som utdanningstilbydere, tjenesteleverandører og regionalt arbeidsliv. Å etablere og videreutvikle regionale kompetansefora med bred partssammensetning i alle fylker kan bidra til at kompetansetilbud i større grad tilpasses regionale behov.

Det er utvalgets vurdering at de regionale kompetanseforaene kan bidra til bedre kobling mellom utdanningstilbud og regionale behov, ved at de i større grad gir innspill til en helhetlig dimensjonering av utdanningstilbudet på videregående skoler, fagskoler og i høyere utdanningsinstitusjoner i fylket, basert på kartlagte behov i det regionale arbeidsmarkedet. Et tett samarbeid med utdanningsinstitusjonene er avgjørende for å sikre at kompetansen som utvikles er relevant for det regionale og lokale arbeidslivet og for å unngå ubalanse i kapasiteten i utdanningssystemet. Relevante tilbud regionalt kan også bidra til at fylkene har tilgang til nødvendig arbeidskraft med riktig kompetanse. Dette styrker både den lokale økonomien og sysselsettingen.

Utvalget anbefaler også at fylkeskommunene samordner eksisterende kompetansepolitiske samarbeidsarenaer, og etablerer sterkere bånd

mellom Kompetansepolitisk råd og de regionale kompetanseforaene. Bedre samarbeid og koordinering mellom regionale aktører kan gi mer samordnede tiltak og mer effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser.

Det er utvalgets vurdering at mangelen på en langsiktig, nasjonal plan for livslang læring bidrar til å svekke koordineringen og kan hindre nødvendige fremtidsrettede investeringer i kompetanse. Langsiktighet er essensielt for å møte arbeidslivets behov, som stadig er i endring. Utvalget anbefaler derfor at regjeringen igangsetter arbeidet med å utvikle en langtidsplan for livslang læring i tett samarbeid med Kompetansepolitisk råd og relevante departementer. Langtidsplanen bør ha en tiårig horisont, revideres hvert fjerde år og inneholde konkrete mål, prioriteringer og opptrappingsplaner for hver fireårsperiode. Ved å utvikle en langtidsplan i samarbeid med arbeidslivets parter, sikres en helhetlig tilnærming til livslang læring som kan støtte arbeidstakere i kontinuerlig kompetanseutvikling.

Mer kunnskapsbasert politikktutvikling og utforming av tiltak for kompetanseutvikling (kapittel 14)

Det er et sentralt mål for utvalget å utvikle en felles og helhetlig forståelse blant myndighetene og arbeidslivets parter om de viktigste kompetansepoltiske utfordringene fremover. For å sikre at kompetansepoltikken bygger på pålitelig og relevant informasjon, forskning og analyser, understreker utvalget betydningen av et solid kunnskapsgrunnlag. Utvalget anbefaler at Kompetansebehovsutvalget gjennom sitt mandat får en styrket rolle som kunnskapsleverandør for politikktutforming, med særlig vekt på å frembringe en omforent virkelighetsforståelse på kompetanseområdet. Dette er en forutsetning for en konsensusbasert kompetansepoltikk, forankret i trepartssamarbeidet. Utvalget anbefaler også et sterkere samspill mellom Kompetansebehovsutvalget og regionale kompetansefora. Dette vil gi en mer helhetlig tilnærming der både nasjonale og regionale utfordringer ivaretas bedre.

Utvalget foreslår en økning i forskningsmidler på temaet kompetanseutvikling i arbeidslivet. Utvalget anbefaler at regjeringen øker bevilgningen til Forskningsrådets portefølje for velferd og utdanning, og i tillegg bevilger midler over statsbudsjettet for å lyse ut midler til analyser som retter seg mot spesifikke og avgrensede problemstillinger. Aktuelle forskningstemaer drives frem i samarbeid mellom forskningsmiljøer og virksomheter og forskning på kompetanseutvikling må

kobles til andre relaterte politikkområder. Til sammen vil resultatene fra forskningen og det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget fra Kompetansebehovsutvalget bidra til at beslutningstakere og aktører i arbeidslivet kan utvikle en bærekraftig og fremtidsrettet kompetansepoltikk og iverksette tiltak som møter behovene for kompetanseutvikling.

Bedre informasjon og kobling mellom tilbud og etterspørsel (kapittel 15)

Raske endringer i arbeids- og samfunnsliv har økt behovet for at både arbeidstakere og virksomheter kontinuerlig tilegner seg ny kompetanse. Utvalget har diskutert hvordan bedre informasjon og kobling av tilbud og etterspørsel kan bidra til å styrke kompetanseutvikling i arbeidslivet. Forutsetningene for å arbeide systematisk med kompetanseutvikling varierer mellom virksomheter, og særlig små og mellomstore virksomheter kan ha utfordringer med å finne relevante tilbud og avklare egne kompetansebehov. Det er flere strukturelle hindringer som gjør det vanskelig å navigere i det komplekse landskapet av opplæringstilbud, finansieringsordninger og andre ressurser som støtter kompetanseutvikling. Blant annet er informasjonen om kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet ofte fragmentert, noe som gjør det vanskelig å ta gode valg. Utvalget anbefaler utvikling av en digital kompetanseplattform som gir arbeidslivet én dør inn til informasjon om og støtte til kompetanseutvikling i arbeidslivet. Plattformen skal blant annet gi informasjon om mulighetene for kompetanseutvikling, finansieringsordninger, verktøy og ressurser som kan være til hjelp for virksomheter, arbeidstakere og tillitsvalgte i arbeidet med kompetanseutvikling.

Løsninger for en digital kompetanseplattform har vært utredet tidligere uten at en plattform er opprettet. Utvalget mener at behovet for en digital kompetanseplattform fortsatt er til stede, men at den kan etableres på en enklere måte enn det som tidligere har vært skissert. Utvalget ser for seg en enklere variant, som i større grad bygger på eksisterende løsninger, tjenester og infrastruktur. Det er viktig at man i arbeidet med plattformen utnytter mulighetene som nye digitale løsninger gir for å dele data og samarbeide på tvers av sektorer. Det bør også velges en teknisk løsning som gjør det mulig først å utvikle kjernefunksjonene, for deretter å innlemme andre funksjoner.

Utvalget mener videre det er viktig å tilby virksomhetene veiledning og rådgivning knyttet til planlegging, gjennomføring og oppfølging av



kompetansekartlegging. Partene i arbeidslivet har selv utarbeidet en rekke veiledere og strategier som kan tilgjengeliggjøres på den digitale plattformen.

Utvalget anbefaler økt bruk av kompetansekartlegging som et verktøy for å gi virksomheter en helhetlig oversikt over eksisterende kompetanse og identifisere kompetansebehov på både virksomhets- og individnivå. En slik kartlegging bør ta hensyn til både formell, ikke-formell og uformell læring som skjer gjennom arbeid, og kan benytte kunstig intelligens for å effektivisere prosessen. Utvalget anbefaler at funksjonalitet, avgrensninger og målgrupper for et digitalt kompetansekartleggingsverktøy utredes nærmere, og at det utvikles og piloteres et verktøy på bakgrunn av utredningen. Balansekunstmodellen vil være et av flere relevante referansepunkter for arbeidet med et kartleggingsverktøy.

For å utnytte kapasiteten i kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet bedre, anbefaler utvalget å gjøre ledige plasser på korte kurs og andre kompetansetilbud som er utviklet i et samarbeid mellom kompetansetilbydere, virksomheter og tillitsvalgte tilgjengelige for flere, og at det opprettes en oversikt på den digitale kompetanseplattformen som gir informasjon om restplasser på slike kompetansetilbud. Utvalget oppfordrer også universiteter, høyskoler og fagskoler til å følge opp tidligere studenter ved aktivt å tilby faglig oppdatering og informasjon om kompetanseutviklingstilbud.

#### Økonomiske støtteordninger for å fremme kompetanseutvikling (kapittel 16)

Utvalget har diskutert ulike offentlige støtteordninger rettet mot kompetanseutvikling for virksomheter og arbeidstakere. Utvalget fremhever behovet for støtteordninger som kan bidra til kompetanseutvikling i arbeidslivet. Utvalget mener videre at offentlige myndigheter bør gå aktivt inn og tilrettelegge for mer kompetanseutvikling for å unngå at virksomheter og arbeidstakere ikke har nødvendig kompetanse for å møte omstillingene i arbeidslivet. Tiltakene utvalget har diskutert inkluderer styrking av tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO), statlig omstillingsstøtte for kompetanse, lønnsstøtte for opplæring, Kompetansefunn for kompetanseinvesteringer til arbeidstakere med høyere utdanning, individuelle læringskontoer og en lånekasse for livslang læring. Disse ordningene kan på ulike måter dekke deler av kostnadene ved kompetanseutvikling, og slik gjøre det mulig for flere arbeidstakere og virksomheter å investere i nødvendige kompetansetiltak. Det er delte menin-

ger blant utvalgets medlemmer om hvilke virkemidler som er best egnet. Utvalget presenterer derfor ikke en enstemmig anbefaling for hvordan myndighetene kan bidra til å støtte finansiering av kompetanseutvikling.

Alle former for økonomiske støtteordninger reiser noen prinsipielle spørsmål og avveininger. Økonomisk støtte til kompetanseutvikling kan gi store fordeler, som økt kompetanse, produktivitet og kvalitet, tilpasning til omstillinger og økt deltakelse i arbeidslivet. Samtidig kan det være kostbart og kreve betydelige ressurser fra myndighetene. Det er en risiko for at staten finansierer kompetanseutvikling som det er arbeidsgivers eller enkeltpersoners ansvar å betale, eller kompetanseutvikling som hadde skjedd uansett. Det kan også føre til ujevn fordeling av ressurser, hvor enkelte grupper eller regioner får mer støtte enn andre.

Det er enighet i utvalget om at tilskudd til bedriftsintern opplæring er et egnet virkemiddel for å styrke kompetansen til ansatte i virksomheter som står overfor omstilling, og at BIO-ordningen fortsatt skal forvaltes av fylkeskommunene. Utvalget anbefaler at BIO-ordningen styrkes og samordnes på en måte som både gir nasjonal tilgjengelighet og fleksibilitet for regionale tilpasninger. Det innebærer å prioritere og sikre ressurser til ordningen, etablere en felles digital søknadsportal på den digitale kompetanseplattformen, styrke informasjon og koordinering mellom fylkeskommunene og etablere et hurtigspor for tariffbundne virksomheter. Utvalget har imidlertid ulike synspunkter på finansiering og grad av nasjonal samordning.

Utvalget har diskutert innføring av en statlig støtteordning som kan gi målrettet støtte for å dekke tapt arbeidsfortjeneste og kostnader til opplæring ved kompetanseutvikling som er relevant for å nå prioriterte samfunns mål. Utvalget er splittet med hensyn til hvorvidt dette vil være et hensiktsmessig virkemiddel for økt kompetanseutvikling. Et flertall av utvalgets medlemmer støtter ikke innføring av en statlig omstillingsstøtteordning for kompetanseutvikling. Et mindretall av utvalget anbefaler på sin side etablering av en statlig omstillingsstøtteordning.

Utvalget har også diskutert etablering av en ordning for lønnsstøtte til opplæring som kan bidra til å finansiere bortfall av lønnsinntekt ved deltakelse i korte opplæringstilbud, der kompetanseutvikling krever fravær fra arbeid. Utvalget er splittet med hensyn til hvorvidt en ordning med lønnsstøtte for opplæring er et hensiktsmessig tiltak. Et flertall i utvalget støtter ikke at en lønns-

støtteordning bør innføres. Et mindretall i utvalget anbefaler imidlertid forslaget om å innføre lønnsstøtte for opplæring.

Utvalget har diskutert hvordan ordninger for arbeidstakere kan skreddersys gjennom en lånekasse for livslang læring. Utvalget mener at en lånekasse for livslang læring må tilby attraktive ordninger uten store disinsentiver, og at vilkårene bør være minst like gode som i den ordinære Lånekassen. Det innebærer at kjerneelementer som at tilgjengelig støttebeløp økes, at lånet er rentefritt under utdanning og at muligheten for omgjøring til stipend må ivaretas også i ordninger rettet mot voksne. Utvalget mener at en lånekasse for livslang læring skal være avgrenset til kortere utdanningstilbud, og at stipendandelen og inntektsgrensene for omgjøring av lån til stipend økes. Dessuten mener utvalget at det bør vurderes å gi støtte til utvalgte ikke-formelle kurs for å sikre at arbeidstakere har fleksible alternativer for kompetanseutvikling, spesielt i sektorer med kompetansebehov. Det bør også vurderes omskoleringsstøtte til yrker med knapphet på arbeidskraft, der personer som omskolerer seg til yrker med stor etterspørsel kan kvalifisere for gunstige støtteordninger, som delvis ettergivelse av lån. Utvalget er positive til ulike utprøvinger av mer fleksible ordninger i Lånekassen. Deler av utvalget mener at å basere livslang læring kun på låneopptak vil kunne bidra til å opprettholde eller forsterke eksisterende forskjeller i deltakelse i kompetanseutvikling. Deler av utvalget stiller seg også tvilende til om en lånekasse for livslang læring vil stimulere de gruppene som har mest behov for kompetanseutvikling til å delta mer.

#### Mer strukturert samarbeid om utvikling av fleksible kompetansetilbud (kapittel 17)

Utvalget har diskutert behovet for et mer strukturert samarbeid om utvikling av fleksible kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet for å sikre at opplæringen er relevant, tilgjengelig og av høy kvalitet. Utvalget anerkjenner viktigheten av sterke partnerskap mellom det organiserte arbeidslivet og utdanningsinstitusjoner, og anbefaler offentlig og privat sektor og utdanningssektoren å aktivt søke slike samarbeid.

Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling representerer en verdifull modell for kompetanseutvikling i arbeidslivet gjennom tett samarbeid mellom partene i arbeidslivet og utdannings- og opplæringstilbydere. Utvalget anbefaler at det etableres flere bransjeprogrammer med lengre varighet, der partene i arbeidslivet har et

sterkt eierskap og initierer opprettelsen av nye programmer. Med dette ønsker utvalget å møte et bredere spekter av bransjer som har behov for kompetanseutvikling og sikre langsiktig effekt.

Utvalget anbefaler også en lengre finansieringsperiode for opplæringstilbudene som får støtte gjennom Bransjeprogrammet. Det vil gjøre det mulig å støtte kurs over lengre tid, slik at de kan opprettholdes så lenge det er etterspørsel og relevans. Dette gir også opplæringstilbydere mulighet til å videreutvikle og justere kursene underveis, tilpasset bransjenes utvikling. For å skape større fleksibilitet og mer forutsigbare rammer for kompetanseutvikling, anbefales det å gi rammetilskudd til studie- og kursplasser, fremfor til spesifikke enkelttilbud. Det gir opplæringstilbydere fleksibilitet til å tilpasse tilbudene i tråd med endrede behov i bransjene. Rammetilskudd kan også redusere behovet for nye søknadsprosesser for hvert kurs, noe som vil være tidsbesparende for både tilbydere og partene i arbeidslivet.

Gode grunnleggende ferdigheter er en forutsetning for omstilling og livslang læring. Utvalget mener Kompetansepluss er en viktig tilskuddsordning som bidrar til økte grunnleggende ferdigheter blant arbeidstakere med kort formell utdanning og gir dem mulighet til å ta del i videre opplæring og utdanning. Ordningen dekker sentrale behov i arbeidslivet og når arbeidstakere som trenger økt kompetanse for å kunne delta fullt i arbeidsmarkedet.

Utvalget anbefaler å øke tildelingen til Kompetansepluss. Den store oversøkingen tyder på et udekket behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter i arbeidslivet. En økt tildeling gir flere arbeidstakere over hele landet mulighet til å styrke sine grunnleggende ferdigheter, noe som kan forbedre arbeidsprestasjoner, øke produktiviteten og legge til rette for deltakelse i mer avansert opplæring. Bedre utnyttelse av kapasiteten ved å tilby restplasser til andre virksomheter vil også bidra til å møte behovet. Utvalget mener videre at ordningen må ha sterkere forankring i arbeidslivet, og at en større andel av tildelingen bør gå til opplæringsprosjekter som kombinerer opplæring i grunnleggende ferdigheter med praksiskandidatopplæring.

For å gjøre ordningen mer tilgjengelig og redusere ventetiden fra søknad til oppstart, anbefaler utvalget å vektlegge fleksible tildelingsmodeller. Dette kan gi opplæringstilbydere mulighet til å reagere raskere på akutte kompetansebehov og gi virksomhetene bedre forutsigbarhet. Utvalget mener også det er behov for en evaluering av ordningen, og at det bør vurderes om det er

behov for en mer avklart rollefordeling mellom Kompetansepluss og kommunale og fylkeskommunale opplæringstilbud rettet mot voksne.

Flere arbeidslivsrelevante tilbud i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning (kapittel 18)

Utvalget mener det er viktig å øke tilgangen til arbeidslivsrelevante tilbud i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Målet er å støtte livslang læring og sikre fleksible, tilpassede tilbud som møter arbeidslivets behov. Kunnskapsdepartementet har allerede gitt eksplisitte signaler om behovet for korte utdanningstilbud som møter arbeidslivets behov i sine tildelingsbrev til universiteter og høyskoler. Likevel er det fortsatt potensial for å styrke vektleggingen av slike tilbud innen sektoren. Et flertall av utvalgets medlemmer anbefaler derfor at utvikling av arbeidslivsrettede utdanningstilbud integreres som en sentral prioritet i utviklingsavtalene mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene. I tillegg bør temaet settes som et fast punkt i etatsstyringsmøter mellom institusjonene og departementet. Flertallet tror imidlertid ikke tydeligere forventninger i seg selv vil være tilstrekkelig. Utvalget foreslår derfor også andre tiltak som i større grad kan legge til rette for ønsket utvikling, og et større tilbud av arbeidslivsrettede korte kompetansetilbud.

Et mindretall mener dagens forventninger til universiteter og høyskoler er tydelige, men at sektoren mangler tilstrekkelige ressurser til å ivareta sitt brede mandat. Mindretallet mener at økt satsing på etter- og videreutdanning er nødvendig, men at dette ikke skal gå ut over grunnutdanningene.

Utvalget mener også det er behov for tydeligere økonomiske insentiver for at høyere utdanningsinstitusjoner skal satse mer på utvikling av formelle videreutdanningstilbud. Utvalget understreker at insentivene bør være balanserte slik at systemet gjør det like attraktivt å opprette kompetansetilbud mot arbeidslivet som grunnutdanning. Et flertall av utvalgets medlemmer anbefaler at den resultatbaserte uttellingen for studiepoeng heves for videreutdanning. For å sikre at tilbudene er tett knyttet til arbeidslivets behov, bør det stilles forutsetninger om at tilbudene utvikles i partnerskap med arbeidslivet. Flertallet mener også at det er viktig at påslaget i studiepoengindikatoren er høyt nok til at det gir institusjonene like gode rammevilkår for å tilby videreutdanning som grunnutdanning. Flertallet anbefaler at Kunnskapsdepartementet utreder nærmere hvor-

vidt en studieplassfinansiering for videreutdanning innen utvalgte fagområder kan være en hensiktsmessig løsning for å sikre økt forutsigbarhet og redusert økonomisk risiko for utdanningsinstitusjonene.

Et mindretall av utvalgsmedlemmene mener det er naturlig å omprioritere innenfor eksisterende rammer, og at finansieringssystemet og insentivene bør innrettes på en slik måte at etter- og videreutdanning prioriteres på linje med grunnutdanning. Mindretallet mener det ikke er naturlig at utvalget går detaljert inn i hvordan dette rent teknisk bør utformes.

Utvalget anbefaler videre å tillate kombinasjon av formell utdanning og ikke-formell opplæring i samme tilbud ved høyere utdanningsinstitusjoner. Det innebærer at tilbud som i dag bare gis som formell videreutdanning også skal være mulig å gjennomføre som ikke-formell opplæring uten eksamen, med kursbevis etter endt gjennomføring. Utvalget mener at hovedutfordringen ved å innføre dette er finansieringssystemet, og foreslår derfor at det arbeides for å finne en løsning som gjør det mulig å kombinere deltakelse med og uten studiepoeng i samme tilbud, uten at egenbetalingen blir for høy. Utvalget anbefaler en videre utredning av hvordan en slik løsning kan finansieres.

Utvalget mener at det må legges til rette for større grad av forutsigbarhet i finansieringssystemet for høyere yrkesfaglig utdanning. Et forutsigbart og tilstrekkelig finansieringssystem er en forutsetning for å tilby kompetanseutvikling som møter arbeidslivets behov. Mer forutsigbar og økt finansiering kan bidra til opprettelsen av flere undervisningstilbud, noe som øker tilgangen til høyere yrkesfaglig utdanning. Samtidig vil større forutsigbarhet i ressurstilgangen bidra til mer robuste fagmiljøer, noe som i sin tur bidrar til bedre kvalitet i undervisningen. Det vil gi fagskolene mulighet for å bygge gode fagmiljøer, og å gi bedre forutsetninger for en hensiktsmessig dimensjonering av tilbudet. Et nytt finansieringssystem vil måtte innrettes på en måte som gjør at fylkeskommunale og nasjonale målsettinger møtes.

Utvalget anbefaler å legge til rette for at mindre moduler kan kombineres til en fagskolegrad. Muligheten til å sette sammen mindre moduler til fagskolegrader kan senke terskelen for deltakelse i utdanning og gjøre det lettere å tilpasse utdanningstilbudene etter endringer i arbeidsmarkedet. Det kan også føre til en mer skreddersydd kompetanseutvikling for både enkeltpersoner og virksomheter.

Bedre dokumentasjon og verdsetting av kompetanse i arbeidslivet (kapittel 19)

Norge har et læringsintensivt arbeidsliv som innebærer at mange arbeidstakere har både krav og gode muligheter til å lære gjennom sitt daglige arbeid. Det gjør at det blir viktig å kunne synliggjøre og dokumentere kompetanse fra arbeidslivet. Kompetansereformutvalget anbefaler at det utredes et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse tilegnet i arbeidslivet. Dette systemet skal gi bedre synlighet og verdi til kompetanse oppnådd utenfor det formelle utdanningssystemet og legge til rette for økt samspill mellom kompetanse oppnådd i arbeidslivet og i utdanning. Det anbefales å nedsette en bredt sammensatt gruppe som kan undersøke ulike muligheter for et slikt system. Denne gruppen bør inkludere representanter fra partene i arbeidslivet og andre relevante aktører. Gruppen skal arbeide frem praktiske løsninger og foreslå et system som kan integrere ikke-formell og uformell kompetanse i et system for realkompetansevurdering.

Til tross for en felles forståelse av behovet for et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse, er utvalget delt i sin anbefaling. Fem av ti utvalgsmedlemmer støtter utvikling av et helhetlig system som inkluderer dokumentasjon og verdsetting av arbeidslivskompetanse. Disse utvalgsmedlemmene mener utvalget bør peke på aktuelle utredningspunkter som en del av utvalgets anbefaling. Dette inkluderer å utrede løsninger for hvordan man kan dokumentere og verdsette læringsresultater fra ikke-formell opplæring, og i den forbindelse utrede innføring av kompetanseattester og minikvalifikasjoner for å dokumentere læringsutbytte fra ikke-formell opplæring. Disse utvalgsmedlemmene mener også at utredningen må adressere kvalitetssikring av dokumentasjon av kompetanse fra arbeidslivet, med klare retningslinjer for eierskap, personvern og arbeidsmobilitet. De samme utvalgsmedlemmene mener at utredningen bør inkludere utviklingen av kompetansereferanser for kompetanse tilegnet i arbeidslivet, særlig i yrker uten formelle kvalifikasjonskrav. Disse utvalgsmedlemmene mener også at utredningen skal vurdere om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring kan utvides til å inkludere ikke-formell og uformell læring.

De øvrige fem utvalgsmedlemmene anbefaler en forbedring av eksisterende strukturer og påpeker behovet for å definere hva som ligger i begrepet helhetlig system mer presist. Disse utvalgsmedlemmene ønsker en mer overordnet beskri-

velse i anbefalingen uten spesifikke utredningspunkter, og mener mandatet må utarbeides på et senere tidspunkt i samarbeid med partene i arbeidslivet. Disse utvalgsmedlemmene mener at dagens godkjente utdanningsstandarder ivaretar nødvendige krav, og at et nytt kvalitetssikringssystem er unødvendig. De samme utvalgsmedlemmene mener at Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk ikke skal inkluderes i utredningen.

Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse tilegnet i arbeidslivet kan ha stor verdi for virksomhetene og arbeidstakerne. Gjennom å dokumentere læringen som skjer på arbeidsplassen i arbeidsforholdet, vil begge parter få større innsikt i egen og virksomhetens kompetansebeholdning. Denne innsikten er nødvendig for å avdekke og få en bevissthet om kompetansebehov og å iverksette tiltak. Å verdsette større deler av arbeidstakernes realkompetanse kan ha effekt på lønn og arbeidsmiljø, og for virksomhetenes evne til å rekruttere og beholde medarbeidere. På samfunnsnivå kan det bidra til større mobilitet i arbeidsmarkedet. Det kan også bidra til å øke anseelsen til yrker som ikke har store krav til formell utdanning.

Ikke-formell opplæring utgjør en viktig del av den læringen som skjer i arbeidslivet. En utfordring er at opplæringen som foregår ofte mangler kvalitetssikret og anerkjent dokumentasjon. Utvalget har diskutert løsninger for hvordan man kan dokumentere og verdsette ikke-formell kompetanse. Utvalget anbefaler at det utredes og utvikles kompetanseattester som beskriver og kategoriserer ikke-formell opplæring. Det gjør det lettere for arbeidsgivere og enkeltpersoner å orientere seg om kompetansetilbud og velge riktig kompetansetiltak. Attestene bør tilpasses en digital kompetanseplattform. Utvalget mener det kan være hensiktsmessig, som en del av den større utredningen om et helhetlig system for realkompetansevurdering, å utrede hvordan forslaget om kompetanseattester kan understøtte dette arbeidet.

Flere undersøkelser indikerer at dagens muligheter for å benytte realkompetansevurdering inn mot det formelle utdanningssystemet ikke blir utnyttet fullt ut og at det er stor variasjon i bruk og valideringspraksis. Utvalget mener det er viktig å øke tilgjengeligheten til korte utdanningstilbud rettet mot arbeidslivet i høyere utdanning for personer uten generell studiekompetanse. For å oppnå det, bør muligheten for å bruke realkompetansevurdering ved opptak anvendes i større utstrekning enn i dag, spesielt ved opptak til korte arbeidslivsrettede tilbud. Flertallet av

utvalgets medlemmer anbefaler også at det eksisterende handlingsrommet for bruk av realkompetansevurdering i opptaksreglementet klargjøres i den nye opptaksforskriften. Et tydelig regelverk som klargjør handlingsrommet, vil bidra til at utdanningsinstitusjonene kan fastsette gode tilpassede kriterier for realkompetanse ved opptak til tilbudene rettet mot arbeidslivet. Et mindretall av utvalgets medlemmer mener at dagens opptaksforskrift er tilstrekkelig for å beskrive det handlingsrommet som ligger i realkompetansevurdering, og støtter ikke at opptaksforskriften

endres. I stedet kan utdanningsinstitusjonene selv utvikle veiledere hvis de har behov for det.

Utvalget anbefaler at universiteter og høyskoler i større utstrekning enn i dag systematisk opplyser om retten til å bli realkompetansevurdert. Utvalget anbefaler også at utdanningsinstitusjonene utarbeider klare kriterier for opptak tilpasset hvert utdanningstilbud. Det bør stilles forholdsvis krav til dokumentasjon og at institusjonene eventuelt benytter alternative dokumentasjonsformer.

Oversikt over utvalgets anbefalte tiltak

Tema	Kapittel	Utvalgets anbefalinger
Anbefalinger for bedre politikk-utvikling og styrket trepartssamarbeid om kompetanse i arbeidslivet	13.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kompetansepolitisk råd styrkes og videreutvikles som arena for trepartssamarbeid. Dette innebærer at <ul style="list-style-type: none"> <li>• rådet får et tydeligere mandat og en klarere rollebeskrivelse</li> <li>• rådet blir et rent partssammensatt organ</li> <li>• arbeidet i rådet blir mer systematisk og får høyere prioritet fra alle involverte parter</li> <li>• møtene ledes av ansvarlig statsråd</li> <li>• rådets anbefalinger tuftes på et bredt og grundig kunnskapsgrunnlag, der både nasjonale og regionale utfordringer blir synliggjort</li> </ul> </li> </ul>
	13.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regionale kompetansefora styrkes og videreutvikles i alle fylker. Dette innebærer at <ul style="list-style-type: none"> <li>• alle fylker oppretter kompetanseforum</li> <li>• representanter fra alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet inkluderes, i tillegg til andre relevante regionale aktører som utdanningstilbydere, tjenesteleverandører og regionalt arbeidsliv</li> <li>• de regionale kompetanseforaene gir innspill til en helhetlig dimensjonering av utdanningsstilbudet i fylket, slik at det blir bedre kobling mellom utdanningstilbud og regionale kompetansebehov</li> <li>• fylkeskommunene samordner eksisterende kompetansepolitiske samarbeidsarenaer</li> <li>• det etableres sterkere bånd mellom Kompetansepolitisk råd og de regionale kompetanseforaene</li> </ul> </li> </ul>
	13.4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regjeringen igangsetter arbeidet med å utvikle en langtidsplan for livslang læring i samarbeid med partene i arbeidslivet. Planen bør <ul style="list-style-type: none"> <li>• ha en tiårig horisont</li> <li>• revideres hvert fjerde år</li> <li>• inneholde konkrete mål, prioriteringer og opptrappingsplaner for hver fireårsperiode</li> <li>• være konkret nok til å kunne måle fremdrift og resultatoppnåelse, men samtidig fleksibel nok til å kunne tilpasses uforutsette samfunnsendringer eller teknologisk utvikling</li> </ul> </li> <li>- Kompetansepolitisk råd får en sentral og aktiv rolle både i utviklings- og revisjonsprosessen og i oppfølgingen av langtidsplanen for livslang læring.</li> </ul>

Tema	Kapittel	Utalgets anbefalinger
	14.2	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kompetansebehovsutvalget får en tydeligere rolle som kunnskapsleverandør for politikkutvikling. Dette innebærer at<ul style="list-style-type: none"><li>• Kompetansebehovsutvalget får et særlig ansvar for å frembringe en omforent virkelighetsforståelse på kompetanseområdet og gi et tydelig grunnlag for politikkutforming</li><li>• Kompetansebehovsutvalgets mandat justeres for å tydeliggjøre utvalgets rolle som kunnskapsleverandør for politikkutvikling</li><li>• det etableres et sterkere samspill mellom Kompetansebehovsutvalget og regionale kompetansefora</li></ul></li><li>- Forskningen om kompetanseutvikling i arbeidslivet styrkes. Dette innebærer at<ul style="list-style-type: none"><li>• regjeringen øker forskningsinnsatsen til Forskningsrådets portefølje for velferd og utdanning i tillegg til egne bevilgninger til analyser av spesifikke og avgrensede problemstillinger</li><li>• aktuelle forskningstemaer drives frem i samarbeid mellom forskningsmiljøer og virksomheter</li><li>• forskning om kompetanseutvikling kobles til andre politikkområder</li></ul></li></ul>
Anbefalinger for bedre informasjon om kompetanseutvikling og bedre kobling mellom tilbuds- og etterspørselsiden	15.2	<ul style="list-style-type: none"><li>- Det utvikles en digital kompetanseplattform som skal støtte opp under kompetansereformen. Plattformen skal<ul style="list-style-type: none"><li>• gi arbeidslivet én dør inn til informasjon om og støtte til kompetanseutvikling</li><li>• gi informasjon om mulighetene for kompetanseutvikling, finansieringsordninger, verktøy og ressurser som kan være til hjelp for virksomheter i arbeidet med kompetanseutvikling</li><li>• bygge på eksisterende løsninger, tjenester og infrastruktur</li><li>• utnytte mulighetene som moderne digitale systemer gir for å dele data og samarbeide på tvers av sektorer</li><li>• bruke løsninger som tillater gradvis videreutvikling</li></ul></li></ul>
	15.3	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kompetansekartlegging som verktøy brukes mer for å gi virksomheter en helhetlig oversikt over eksisterende kompetanse og identifisere kompetansebehov på både virksomhets- og individnivå. Dette innebærer at<ul style="list-style-type: none"><li>• funksjonalitet, avgrensninger og målgrupper for et kompetansekartleggingsverktøy utredes nærmere</li><li>• et kompetansekartleggingsverktøy utvikles og piloteres med utgangspunkt i utredningen</li><li>• Balansekunstmodellen vil være et av flere relevante referansepunkter for arbeidet med et kartleggingsverktøy</li></ul></li></ul>
	15.4	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fagskoler, høyskoler og universiteter oppfordres til å tilby mer faglig oppdatering til tidligere studenter, og sette dialogen med tidligere studenter i system.</li></ul>

Tema	Kapittel	Utvalgets anbefalinger
15.5		<p data-bbox="217 405 244 477">– Ledige plasser på kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet gjøres tilgjengelig for arbeidstakere fra andre virksomheter.</p> <p data-bbox="284 405 311 477">Dette innebærer at</p> <ul data-bbox="319 405 448 477" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="319 405 346 477">• kompetansetilbud som er skreddersydd for en virksomhet åpnes for andre deltakere hvis det er ledig kapasitet</li> <li data-bbox="386 405 413 477">• det opprettes en oversikt over restplasser i kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet på den digitale kompetanseplattformen</li> </ul>
Anbefalinger for økonomisk støtte til virksomheter, arbeidstakere og utdannings- og opplæringsstilbydere	16.2	<p data-bbox="472 405 499 752">– BIO-ordningen styrkes økonomisk og samordnes på en måte som gir både nasjonal tilgjengelighet og fleksibilitet for regionale tilpasninger.</p> <p data-bbox="544 405 571 477">Dette innebærer at</p> <ul data-bbox="579 405 810 477" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="579 405 606 477">• fylkeskommunene oppfordres til å avsette midler til BIO-ordningen og det vurderes fra statlig hold hvordan ordningen kan støttes</li> <li data-bbox="646 405 673 477">• det utvikles nasjonale mål som gir overordnede føringer for BIO-ordningen</li> <li data-bbox="681 405 708 477">• det etableres en felles digital søknadsportal for ordningen på den digitale kompetanseplattformen</li> <li data-bbox="716 405 743 477">• det etableres et hurtigspor for tariffbundne virksomheter</li> <li data-bbox="751 405 810 477">• fylkeskommunene oppfordres til å samarbeide om informasjonsarbeid og dele erfaringer om prioritering og bruk av BIO-midler</li> </ul>
16.7		<p data-bbox="834 405 861 1469">– Det skreddersys finansieringsordninger for arbeidstakere som skal delta på kortere kompetansetilbud gjennom en lånekasse for livslang læring. De foreslåtte ordningene skal ikke erstatte eksisterende ordninger, men fungere som et supplement.</p> <p data-bbox="935 405 962 477">Dette innebærer at</p> <ul data-bbox="970 405 1106 477" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="970 405 997 477">• tilgjengelig støttebeløp økes</li> <li data-bbox="1005 405 1032 477">• stipendandelen og inntektsgrensene for omgjøring av lån til stipend økes</li> <li data-bbox="1040 405 1067 477">• det vurderes en omskoleringsstøtte til yrker med knapphet på arbeidskraft</li> <li data-bbox="1075 405 1102 477">• det vurderes støtte til utvalgte ikke-formelle kurs</li> </ul>
17.2		<p data-bbox="1129 405 1157 1469">– Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling utvides og styrkes.</p> <p data-bbox="1166 405 1193 477">Dette innebærer at</p> <ul data-bbox="1201 405 1294 477" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1201 405 1228 477">• antall bransjeprogrammer økes, og programmene får utvidet varighet</li> <li data-bbox="1236 405 1264 477">• opplæringsstilbudene utviklet i programmene finansieres over en utvidet periode</li> <li data-bbox="1272 405 1299 477">• det gis rammetilskudd til studie- og kursplasser fremfor til spesifikke enkelttilbud</li> </ul>



Tema	Kapittel	Utvælgets anbefalinger
	17.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kompetansepluss styrkes og videreutvikles i samsvar med arbeidslivets behov. Dette innebærer at               <ul style="list-style-type: none"> <li>• tildelingen til Kompetansepluss økes</li> <li>• prioriteringene blir tydeligere, og ordningen ses i sammenheng med tilsvarende ordninger for å unngå overlapp</li> <li>• tildelingsprosessene blir mer fleksible</li> <li>• involveringen fra virksomhetene blir sterkere</li> <li>• det legges økt vekt på fagopplæring</li> <li>• kapasiteten i tilbudene utnyttes bedre</li> </ul> </li> </ul>
	17.4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utdanningsinstitusjoner og virksomheter i offentlig og privat sektor etablerer samarbeid om kompetanseutvikling i arbeidslivet.</li> </ul>
Anbefalinger for flere arbeidslivsrelevante tilbud i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning	18.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forventningene om satsing på formelle videreutdanningstilbud formidles tydeligere i styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og høyere utdanningsinstitusjoner. Dette innebærer at               <ul style="list-style-type: none"> <li>• etter- og videreutdanning inngår som en sentral prioritet i utviklingsavtalene mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene, og som et fast punkt i etatsstyringsmøtene</li> </ul> </li> </ul>
	18.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finansieringssystemet for høyere utdanning gir tydeligere økonomiske insentiver for arbeidslivsrettede tilbud. Dette innebærer at               <ul style="list-style-type: none"> <li>• den resultatbaserte uttellingen for studiepoeng heves for videreutdanninger ved universiteter og høyskoler</li> <li>• Kunnskapsdepartementet utreder nærmere hvorvidt en studieplassefinansiering for videreutdanning innen utvalgte fagområder kan være en hensiktsmessig løsning for å sikre økt forutsigbarhet og redusert økonomisk risiko for utdanningsinstitusjonene</li> </ul> </li> </ul>
	18.4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det blir mulig å kombinere formell utdanning og ikke-formell opplæring i samme tilbud ved høyere utdanningsinstitusjoner. Dette innebærer at               <ul style="list-style-type: none"> <li>• det er valgfritt å ta eksamen</li> <li>• deltakere som deltar for å få ikke-formell kompetanse, får kursbevis etter endt gjennomføring</li> <li>• det utredes hvordan en slik løsning kan finansieres</li> </ul> </li> </ul>
	18.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finansieringen av høyere yrkesfaglig utdanning styrkes og gjøres mer forutsigbar.</li> </ul>
	18.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det legges til rette for at mindre moduler kan kombineres til en fagskolegrad.</li> </ul>

Tema	Kapittel	Utvalgets anbefalinger
Anbefalinger for økt dokumentasjon og verdsetting av kompetanse i arbeidslivet	19.2	– Det etableres en bredt sammensatt gruppe for å utrede et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse opparbeidet i arbeidslivet.
	19.3	– Det utredes og utvikles kompetanseattester som beskriver og kategoriserer ikke-formell opplæring.
	19.4	– Realkompetanse benyttes i større grad ved opptak til korte utdanningstilbud i høyere utdanning, særlig for tilbud rettet mot arbeidslivet. Dette innebærer at <ul style="list-style-type: none"> <li>• institusjonene systematisk opplyser om retten til å bli realkompetansevurdert</li> <li>• utdanningsinstitusjonene utarbeider klare kriterier tilpasset hvert utdanningstilbud og det stilles forholdsmessige krav til dokumentasjon, eventuelt at alternative dokumentasjonsformer benyttes</li> <li>• handlingsrommet som allerede finnes for bruk av realkompetansevurdering i opptaksreglementet klargjøres i den nye opptaksforskriften for høyere utdanning</li> </ul>

Det er også tiltak som er anbefalt av et mindretall, og tiltak som ikke er anbefalt. For disse viser utvalget til sammendraget og teksten for øvrig.

#### *Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen til Oversikt over utvalgets anbefalte tiltak*

Utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen viser til utvalgets mange delte meninger og ulike oppfatninger av hva som er treffende tiltak for å sikre økt mulighet for deltakelse i kompetanseutvikling for arbeidstakere. Disse utvalgsmedlemmene mener det er viktig at mindretallets forslag om økonomisk støtte til inntektssikring for arbeidstakere også fremkommer på tilsvarende måte.

Tema	Kapittel	Et mindretall i utvalget anbefaler i tillegg
Anbefalinger for økonomisk støtte til virksomheter, arbeidstakere og utdannings- og opplæringstilbydere	16.3	– Etablere en søknadsbasert statlig omstillingsstøtte som gir arbeidstakere inntektssikring ved deltakelse i kompetanseutvikling der virksomhetene ikke dekker lønn.
	16.4	– Innføre lønnsstøtte for opplæring, som skal finansiere bortfall av lønnsinntekt ved deltakelse i kortere opplæring, der kompetanseutvikling krever fravær fra arbeid.

*Del I*  
*Innledning*



## Kapittel 1

# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

### 1.1 Hvorfor en kompetansereform i arbeidslivet?

Å utarbeide en kompetansereform for arbeidslivet i samarbeid med partene i arbeidslivet er et tiltak i Hurdalsplattformen og regjeringens Veikart for grønt industriløft. I lys av den raske teknologiske utviklingen, globalisering, geopolitisk uro og overgangen til en grønnere økonomi, står arbeidslivet overfor omfattende endringer. Disse endringene utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter, og stiller nye krav til kompetanse. En kompetansereform i arbeidslivet er derfor ikke bare ønskelig, men også nødvendig for å sikre at den norske arbeidsstyrken er rustet for fremtidige utfordringer og muligheter.

Teknologisk utvikling og digitalisering transformerer arbeidsplasser og skaper behov for nye ferdigheter, samtidig som andre ferdigheter blir overflødige. Overgangen til en bærekraftig økonomi medfører også nye krav, inkludert spesifikk kompetanse innen sirkulærøkonomi, fornybar energi, miljøteknologi og bærekraftig produksjon.

For å kunne gjennomføre denne omstillingen må vi sikre at den eksisterende og fremtidige arbeidsstyrken har mulighet for å utvikle nødvendig kompetanse.

Norge står overfor demografiske endringer, med en aldrende befolkning og en forventet knapphet på arbeidskraft i visse sektorer. Utviklingen krever en strategi for å mobilisere hele arbeidsstyrken, inkludere flere i arbeidslivet, og legge til rette for at eldre arbeidstakere kan forbli i arbeidslivet gjennom tilrettelagt opplæring og omstilling.

Norge har gode forutsetninger for omstilling. Det skyldes blant annet rike naturressurser, finansielle reserver, høyt utdanningsnivå, godt utbygget velferdsstat og høy grad av tillit. Likevel kan det oppstå skjevheter i arbeidslivet dersom samfunnet ikke responderer raskt nok på endrede kompetansebehov. Det kan svekke omstillings-

tempoet, produktivitet, sysselsetting, konkurransevne og tjenestekvalitet, mens utenforskap og ulikhet kan øke (Kompetansebehovsutvalget, 2023a). Regjeringens perspektivmelding vektlegger kompetanse som en nøkkelfaktor for å møte fremtidige utfordringer i arbeidsmarkedet og samfunnet generelt (Meld. St. 31 (2023–2024)). For å sikre at befolkningen er rustet for fremtidens utfordringer, understreker meldingen viktigheten av livslang læring og kontinuerlig kompetanseutvikling.

Tidligere kompetansereformer har lagt grunnlaget for økte muligheter for kompetanseutvikling i arbeidslivet. Likevel er det noen større hindringer som gjenstår. Arbeidslivet har behov for et bredere, mer fleksibelt og tilrettelagt opplærings-tilbud som møter deres behov. Arbeidslivet har også behov for å enkelt finne informasjon om tilgjengelige tilbud og verktøy for å utvikle kompetansen blant egne medarbeidere. Målsettingen om at alle skal lære hele livet medfører at det er hensiktsmessig å kunne kombinere arbeid og livslang læring. Det gjør at arbeidsplassen er en svært viktig læringsarena for alle typer kompetanseutvikling. Når kompetanse utvikles på flere arenaer, er det viktig å ha et system for dokumentasjon og verdsetting av kompetanse. Dette systemet bør se all læring i sammenheng, både i utdanningssystemet, ikke-formell opplæring og uformell læring på arbeidsplassen.

En kompetansereform må derfor adressere hvordan man kan sikre bedre muligheter for livslang læring for alle grupper i arbeidslivet, og redusere barrierer for læring og utvikling for å imøtekomme endrede kompetansebehov i arbeidslivet.

For å møte disse utfordringene kreves det en koordinert innsats fra både offentlige og private aktører. Det er derfor viktig å adressere og ta tak i disse utfordringene gjennom en gjennomtenkt og helhetlig kompetansereform slik at Norge kan opprettholde sin konkurransekraft og velferd også i fremtiden.

## 1.2 Utvalgets medlemmer

---

Kompetansereformutvalget er partssammensatt. Ved oppnevning var Svein Richard Brandtzæg, utvalgsleder. Han trakk seg senere som leder av utvalget. Siden 10.11.2023 har utvalget vært ledet av Dag Terje Andersen. Andersen har blant annet vært stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet, statsråd og stortingspresident. Partene har selv nominert sine medlemmer til utvalget. Utvalgsmedlemmene er:

- Akademikerne, seniorrådgiver Joakim Østbye, Oslo
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, utredningsleder Turid Semb, Oslo
- KS, avdelingsdirektør Bjarte Rørmark, Oslo
- LO, LO-sekretær Trude Tinnlund, Fredrikstad
- NHO, advokat/forhandler Gro Øien, Rælingen
- Spekter, fagsjef Trond Bergene, Lillestrøm
- Unio, fagsjef Eli-Karin Flagtvedt, Ullensaker
- Virke, fagsjef Kristine Bettum, Oslo
- YS, nestleder Lizzie Ruud Thorkildsen, Drammen

## 1.3 Sekretariatet

---

Sekretariatet for utvalget har vært plassert i Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Sekretariatet har bestått av sekretariatsleder Margrethe Marstrøm Svensrud, seniorrådgiver Christine Thokle Martens, seniorrådgiver Randi Husemoen (sekretariatsleder fra august til oktober 2023, sekretariatsmedlem fra november 2023), seniorrådgiver Lars Johannessen Kirkebøen, i 40 % stilling fra mars 2024, samt rådgiver Simen Blaker, som tiltrådte i februar 2024. I tillegg arbeidet Hanne Størset i sekretariatet fra august til desember 2023, og Angelica Matveeva fra oktober 2023 til mars 2024.

## 1.4 Utvalgets mandat

---

### Bakgrunn

Økende krav til kompetanse i arbeidsliv og samfunn har bidratt til at kompetansepolitikken har fått en nøkkelrolle i møte med flere samfunnsutfordringer. En helhetlig og målrettet kompetansepolitikk er sentral for å nå målene om mest mulig relevant kompetanse i arbeidslivet og god produktivitet. Det henger også sammen med målet om at færrest mulig skal stå utenfor arbeidslivet. Det er avgjørende at kompetansepolitikken utvikles og forankres sammen med partene i arbeidslivet.

Den norske modellen er viktig for omstillings- evne og kompetanse, og må ivaretas og styrkes. Med økende knapphet på arbeidskraft, demografiske endringer og generelt høye og økende krav til omstillingsevne blir det viktigere med gode rammebetingelser for livslang læring. Det gjelder blant annet at det finnes tilstrekkelige muligheter for omskolering når arbeidsplasser forsvinner eller endres vesentlig.

### Mål for utvalgsarbeidet

Formålet med utvalget er å utrede hvordan de tre partene kan legge bedre til rette for omstilling og læring i arbeidslivet, gitt overordnede mål om høy stabil sysselsetting, å motvirke økende ulikhet og sikre kompetansen arbeidslivet trenger. Bakteppet for utvalget er arbeidslivets kompetansebehov, i lys av trender som aldrende befolkning, grønn omstilling og digitalisering.

Forslagene skal innrettes slik at kompetanse- reformen bidrar til kompetanseutvikling for grønn omstilling, økt innovasjons- og konkurransekraft og gode offentlige velferdstjenester. Reformen skal bidra til å redusere rekrutteringsutfordringer og forhindre frafall fra arbeidslivet som følge av manglende kompetanse.

Arbeidet i utvalget skal favne alle grupper i arbeidslivet, og utvalget skal komme med forslag til tiltak som treffer alle utdanningsnivå. Det er skjævfordelt hvem som deltar i kompetansehe- vende tiltak, og ulike grupper har forskjellige behov og barrierer for deltakelse. Utvalget skal se særskilt på tiltak for å øke deltakelse blant arbeidstakere som har størst behov for kompetanseheving. Utvalget må se på problemstillingene med tanke på at det er stor variasjon i utfordringer i arbeidslivet, og mellom offentlig og privat sektor.

Utvalget skal legge frem sin rapport 14. januar 2025<sup>1</sup>.

### Kunnskapsgrunnlag

Utvalget skal basere sine vurderinger og konklusjoner på et oppdatert kunnskapsgrunnlag om læring og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Kunnskapsgrunnlaget skal omfatte både offentlig og privat sektor, og alle utdanningsnivå. Nyere utredninger og forskning legges til grunn for arbeidet, og eventuelle kunnskapshull bør identi-

---

<sup>1</sup> Opprinnelig skulle utvalgets NOU legges frem den 31. oktober 2024. Utvalget fikk innvilget en utsettelse, og ny dato for overlevering satt til 14. januar 2025.

seres. Utvalget kan ved behov innhente analyser, faglig bistand og innspill underveis.

#### Avgrensning

Inkludering av de som er utenfor arbeidslivet er ikke en del av mandatet til dette utvalget, da det er et tema som er dekket/behandlet i en rekke andre utvalgsarbeid de siste årene. Utvalget skal avgrense utredningsarbeidet til å omfatte de som er i arbeid, men kan gi innspill til tiltak overfor de som er utenfor arbeidslivet. Utvalget må legge til grunn at det er arbeidslivet selv som har hovedansvar for relevant kompetanseutvikling for de som er i arbeid. Utvalget skal følge kravene i utredningsinstruksen, herunder må alternative tiltak vurderes. For eksempel kompetansetiltak på jobb, kurstilbud, lengre utdanningsløp etc. Utvalget må presentere minst ett forslag på punktene nedenfor som kan realiseres innenfor gjeldende økonomiske rammer for offentlig sektor. Dette inkluderer omdisponering innen gjeldende rammer. Distriktspolitiske konsekvenser av alle forslag skal utredes.

*Utvalget skal utrede følgende punkter:*

#### *Muligheter og virkemidler for læring i arbeidslivet i Norge*

Behov for systemer for livslang læring er ikke et særnorsk fenomen. EUs tiltak som minikvalifikasjoner og individuelle læringskontoer er knyttet til behovet for livslang læring. Det er naturlig at utvalget innhenter inspirasjon og ideer om kompetanseutvikling i land det er naturlig å sammenlikne Norge med. Det er nyttig å se til hvilke virkemidler som er tatt i bruk i andre land, men det er også viktig å ta hensyn til at arbeidsliv og samfunn, herunder partssamarbeidet, er ulikt organisert i ulike land. Det desentrale norske utdanningssystemet, og et næringsliv preget av mange små og mellomstore bedrifter, bidrar til at Norge har andre utfordringer, men også andre muligheter, enn andre land. Styrkene ved det norske systemet bør være en del av løsningen. Ny kunnskap om muligheter, læring, innovasjon og omstilling på arbeidsplassen bør vektlegges.

#### *Hvordan kan det legges til rette for at det utvikles kostnadseffektive utdannings- /kompetanse- utviklingsmuligheter av god kvalitet, tilpasset behovene i arbeidslivet?*

Utvalget skal vurdere hva som oppfattes som kostnadseffektivt. Det kan være at tilbudene er korte

eller fleksible og gjennomføres samtidig som man er i jobb og har andre forpliktelser. Det er viktig at fleksibilitet ikke går på bekostning av kvalitet. Utvalget må få innspill fra alle deler av tilbydersiden.

#### *Ulike modeller for å stimulere til etter- og videreutdanning*

Hovedavtalene og tariffavtalene har ulike reguleringer av ansvarsdelingen. Arbeidsgiver har ansvar for kompetanseutvikling som er nødvendig for å dekke virksomhetens behov, og for å dekke kostnader til kurs eller utdanning som er relevant og nødvendig for virksomheten. Den enkelte ansatte som ønsker en utdanning som ikke er relevant for virksomheten, har i utgangspunktet ansvar for å betale for dette selv. Den enkelte arbeidstaker har også rett til ulønnet utdanningspermisjon på enkelte vilkår iht. arbeidsmiljøloven.

Der utvalget vurderer at det er for lite investering i kompetanse i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk tjenlig, må tiltak for å redusere/tette gapet drøftes og foreslås, herunder tiltak for finansiering. Det er viktig at det finnes tilstrekkelige muligheter for omskolering når arbeidsplasser forsvinner eller endres vesentlig. Kompetansetiltak vil kunne gi effekter som har verdi utover egen arbeidsgiver. Et hensyn i utforming av tiltak vil være om arbeidstakere utvikler kompetanse som i stor grad kommer arbeidsgiver til gode. Det er viktig at arbeidet for økt stimulans til etter- og videreutdanning ikke skyver ansvaret for utdanning som ikke er relevant for virksomheten, over på arbeidsgiver. Forslag til tiltak for etter- og videreutdanning må utformes med klare skiller mellom hva som er arbeidsgivers, arbeidstakers og myndighetenes ansvar.

#### *Hvordan kan de tre partene legge enda bedre til rette for læring i arbeidslivet?*

Den enkelte virksomhet er en viktig arena for læring og kompetanseutvikling. Denne læringen betyr mye for produktivitet, for at virksomheten er konkurransedyktig og for utvikling av den enkelte ansatte. Det er derfor viktig å legge best mulig til rette for denne læringen for å kunne ha et arbeidsliv med høy produktivitet.

Utvalget bør fremme anbefalinger som vil styrke den enkelte virksomhet som læringsarena. Utvalget må se på hva som er de ulike aktørenes roller, innenfor to- og tre partssamarbeidet.

*Hvordan kan det videreutvikles modeller for real-kompetansevurdering og verdsetting av kompetanse utviklet i arbeidslivet?*

Utvalget bør se på fordeler og ulemper ved dagens ordninger med realkompetansevurdering.

## 1.5 Utvalgets forståelse og avgrensning av mandatet

Utvalget mener at den norske modellen utgjør et godt grunnlag for en kompetansereform i arbeidslivet. Hovedavtalene og tariffavtalene i arbeidslivet er sentrale verktøy for kompetanseutvikling. Disse regulerer blant annet arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar. Utvalget legger til grunn at det lokale partssamarbeidet på arbeidsplassen kan bli enda viktigere fremover som følge av økt omstillingspress og behov for å være i forkant når det gjelder å identifisere behov og utvikle kompetanse.

Utvalget mener at en kompetansereform for arbeidslivet skal favne alle grupper. En kompetansereform skal bidra til at den enkelte har nødvendig kompetanse og gode forutsetninger for å utvikle kompetansen sin for å møte kompetansekravene i arbeidslivet. En kompetansereform må motvirke at omstilling fører til at arbeidstakere trer ut av arbeidslivet for tidlig som følge av utdatert kompetanse. Enkelte grupper i arbeidslivet møter større utfordringer med å opprettholde sin relevans i en raskt skiftende økonomi og et dynamisk arbeidsmarked, og er dermed særlig sårbare. For å motvirke ulikheter og risiko for utstøting, må alle grupper av arbeidstakere ha mulighet til å delta i kompetanseutvikling. Utvalget har avgrenset utredningen til arbeidslivsrelevant kompetanseutvikling rettet mot personer i arbeid. Tiltakene utvalget har utredet kan også treffe personer i randsonen av arbeidslivet, men det er ikke utredet egne tiltak mot denne målgruppen. Utvalget har også avgrenset arbeidet mot ordinær grunnutdanning på alle utdanningsnivåer.

Utvalget mener at det er viktig å rette større oppmerksomhet mot arbeidsplassen som læringsarena. Det er behov for gode verktøy og metoder for å utvikle, dokumentere og synliggjøre læringen som finner sted på arbeidsplassen.

Tilbud om kompetanseutvikling rettet mot arbeidslivet må imøtekomme arbeidslivets behov for relevans, kvalitet, fleksibilitet og tilgjengelighet. Samtidig må det legges til rette for gode rammevilkår for utdanningstilbyderne.

For å stimulere til økt kompetanseutvikling i arbeidslivet er det nødvendig med virkemidler

som samlet bidrar til en helhetlig og målrettet kompetansopolitikk. Arbeidslivets behov må være utgangspunktet, og det må være god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel. En kompetansereform skal favne alle grupper og utdanningsnivåer i arbeidslivet, og må ta hensyn til at ulike grupper har ulike behov og forutsetninger. Det er derfor ikke gitt at alle virkemidler og tiltak skal treffe alle grupper. Det er behov for å tenke differensiert, men samtidig helhetlig. Kompetansebehovene varierer mellom bransjer og ulike grupper. Det er derfor en forutsetning for måloppnåelse å ha god kjennskap til ulike gruppers kompetansebehov. Samtidig er arbeidslivets kompetansebehov på mellomlang og lang sikt vanskelig å forutsi. Kompetansereformutvalget vil ikke å gå nærmere inn på spesifikke kompetansebehov, ettersom dette ivaretas av andre, blant annet Kompetansebehovsutvalget. Vi går heller ikke inn på hvilke konkrete opplærings- og utdanningstilbud norsk arbeidsliv trenger. Dette må defineres av arbeidslivet selv, i et samspill mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og tilbydere av kompetanse.

Utvalget mener at en kompetansereform for arbeidslivet dels må inkludere tilpasning av eksisterende systemer og ordninger, slik at de blir bedre tilpasset behovet for kontinuerlig kompetanseutvikling i arbeidslivet. I tillegg peker utvalget også på noen nye tiltak som kan stimulere til mer læring i arbeidslivet. Utvalget trekker også frem at det er behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget om læring i arbeidslivet og for systematisk forskningsbasert utprøving og evaluering av tiltak.

## 1.6 Utvalgets valg av begreper

Kompetansereformutvalget har valgt å benytte begrepet kompetanseutvikling som et samlebegrep for å omtale alle typer utdanning, opplæring og læring istedenfor å bruke uttrykket etter- og videreutdanning. Det kan være en hensiktsmessig forenkling i flere sammenhenger. Der det er hensiktsmessig å differensiere mellom ulike kompetanseutviklingsaktiviteter vil Kompetansereformutvalget primært benytte begrepene formell utdanning, ikke-formell opplæring og uformell læring (Kunnskapsdepartementet, 2024c; NOU 2019: 12; Olsen & Ingeborgrud, 2021).

*Formell utdanning* omfatter all offentlig godkjent utdanning som fører til formell kompetanse eller studiepoeng innenfor det ordinære utdanningssystemet. Dette inkluderer grunnskole, moduler, årskurs, fagbrev eller studiekompetanse på videregående opplæringsnivå (inkludert prak-



sis), fagskoleutdanning og utdanning ved høyskole eller universitet.

*Ikke-formell opplæring* forstås som opplæring som ikke fører til en offentlig godkjent kompetanse. Dette kan for eksempel omfatte kurs, seminarer og konferanser der opplæring er hovedformålet med deltakelsen, samt privattimer og forelesninger som ikke inngår i en formell utdanning.

*Uformell læring* er læring som skjer gjennom livet på arenaer som ikke primært er beregnet på strukturert læring, men som kan beskrives som hverdagslæring fra ulike situasjoner i hjem, skole, arbeidsliv og samfunnsdeltakelse.

Begrepene etter- og videreutdanning kan ha forskjellig betydning i ulike sammenhenger. I utdanningssektoren benyttes begrepet etterutdanning om opplæring som ikke gir formelle kvalifikasjoner, mens videreutdanning benyttes dersom det gir formelle kvalifikasjoner, altså studiepoeng. I deler av arbeidslivet benyttes begrepene på en annen måte. Der betyr etterutdanning vedlikehold av kompetanse innenfor nåværende stilling, mens videreutdanning omfatter kvalifisering for nye og mer kvalifiserte oppgaver i virksomheten (eksempelvis Hovedavtalen YS–Virke 2022–2025; NHO, 2023). Siden begrepene ikke har noen entydig definisjon, vil vi i denne utredningen i hovedsak ikke bruke begrepene etterutdanning og videreutdanning. I noen tilfeller er det imidlertid nødvendig å skille mellom utdanning og videreutdanning. I disse tilfellene benyttes begrepene etter- og videreutdanning slik de benyttes i utdanningssektoren; formell videreutdanning og ikke-formell etterutdanning.

Kompetansereformutvalget er opptatt av læringen som foregår på arbeidsplassen og gjennom det daglige arbeidet. Utvalget ønsker å understreke at i begrepet arbeidsplassbasert læring ligger kun en angivelse av hvor læringen foregår, og at denne er tett knyttet sammen med praksis. Arbeidsplassbasert læring kan innebære alle former for kompetanseutvikling, både formell utdanning, ikke-formell opplæring og uformell læring. All kompetanse som opparbeides gjennom læringen som foregår på arbeidsplassen og i arbeidslivet utgjør en persons realkompetanse.

## 1.7 Utvalgets arbeid

---

Utvalgets arbeid tar utgangspunkt i eksisterende kunnskapsgrunnlag, erfaringer og ordninger. Det er mange som er involvert i arbeidet med kompetanseutvikling i arbeidslivet. Både tilbyder- og etterspørersiden er heterogene og består av en rekke ulike aktører. I tillegg finnes en rekke kompetansopolitiske aktører av ulike slag som er premissleverandører for politikkutvikling på feltet, både fra myndighetenes side, partene i arbeidslivet og andre aktører.

Kompetansereformutvalget har fått mange innspill fra et bredt spekter av aktører. Innspillene er gitt i form av innlegg på utvalgsmøter, innspillsmøte, bilaterale møter og skriftlige innspill. Utvalgets leder, medlemmer og sekretariat har i løpet av perioden deltatt på en rekke eksterne møter og arrangementer, og ved flere av anledningene holdt innledning om utvalgets arbeid. Se Vedlegg 1 for oversikt over hvem som har gitt muntlige og skriftlige innspill til utvalget, og hvilke arrangement utvalget, utvalgsleder og sekretariatet har deltatt på.

Utvalget har hatt til sammen 15 møter, hvorav et todagersmøte.

Utvalget har brukt mye tid på å diskutere hva som vil være hensiktsmessige virkemidler i en kompetansereform for arbeidslivet. Det har ikke vært mulig for utvalget å utrede alle tiltakene i detalj. Det har heller ikke vært ønskelig fra utvalgets side å gå detaljert inn i økonomiske beregninger eller å peke på konkrete områder for omdisponering av offentlige midler. Det er utvalgets vurdering at en eventuell omdisponering bør gjøres av regjeringen som en del av den politiske prioriteringen.

Utvalget har ikke lyktes med å komme frem til en enstemmig anbefaling. Utvalget er enige om å anbefale en rekke tiltak, men det er også tiltak hvor utvalgsmedlemmene ikke er enige. I disse tilfellene er det formulert særmerknader for å utdype utvalgsmedlemmenes ståsted. Særmerknader fra utvalgsmedlemmene er tatt inn i de kapitlene der dissensen forekommer.



*Del II*  
*Kunnskapsgrunnlaget*



## Kapittel 2

# Kompetanse for omstilling

Dette kapitlet innleder med en gjennomgang av kompetansebegrepet og dets innhold i kapittel 2.1. Kapittel 2.2 omhandler befolkningens utdanningsnivå, mens kapittel 2.3 beskriver tidligere kompetansesatsinger. Dette er elementer som utgjør et viktig bakteppe for en kompetansereform.

### 2.1 Kompetansebegrepet

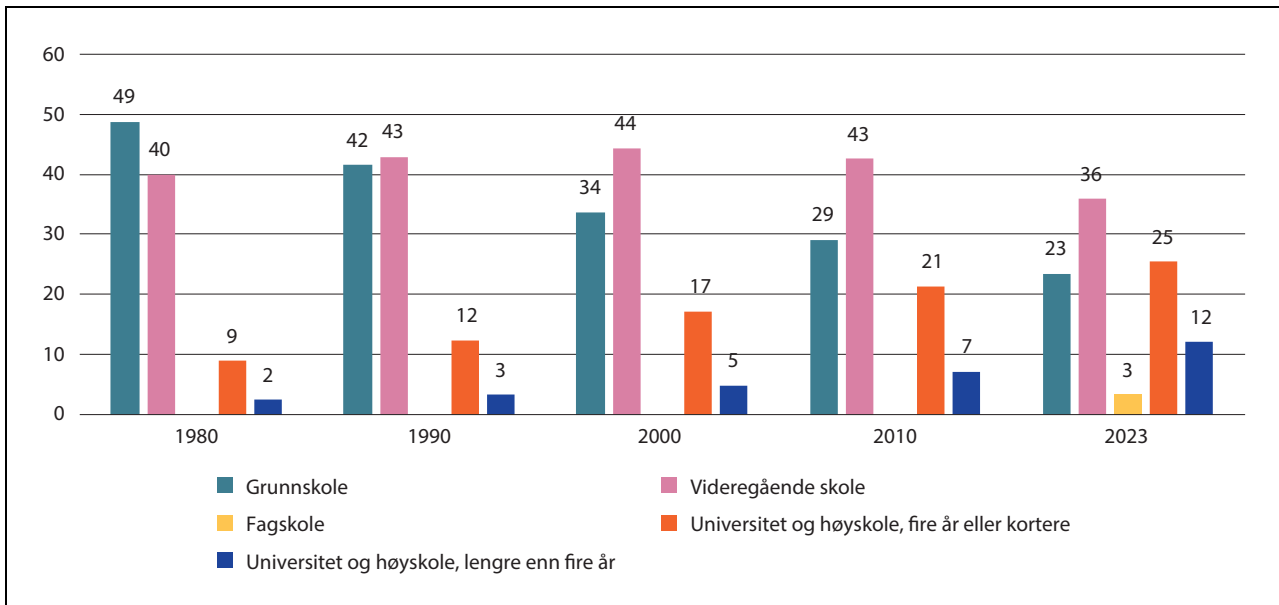
Kompetansebegrepet kan defineres på flere måter. I Nasjonal kompetansepolitisk strategi defineres kompetanse som «evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner, og inkluderer kunnskap, ferdigheter og holdninger» (Kunnskapsdepartementet, 2017b, s. 26). Kompetansebehovsutvalget legger en bredere forståelse til grunn for kompetansebegrepet, og har definert kompetanse som «et samlebegrep på kunnskap, forståelse, ferdigheter, egenskaper, holdninger og verdier» (NOU 2018: 2, s. 15). Kompetanse består av ulike elementer som forsterker og utfyller hverandre, og som opparbeides gjennom opplæring og utdanning, i arbeidslivet og i samfunnet. Kompetansereformutvalget legger også en bred forståelse av begrepet til grunn i denne rapporten.

Kompetanseutviklingstiltak kan være kollektive ved at de har som formål å øke virksomhetens og arbeidstakernes kompetanse. Individuell kompetanseutvikling har derimot primært som formål å øke den enkeltes kompetanse. For den enkelte arbeidstaker er egen kompetanse viktig, blant annet for inntektsevne, personlig utvikling, helse, samfunnsdeltakelse og innflytelse. På virksomhets- og samfunnsnivå derimot, er det viktigere hvilken kompetanse arbeidsstyrken har samlet sett. For at norske virksomheter skal utvikle seg i ønsket retning, må individuelle og kollektive kompetansetiltak samordnes basert på definerte behov. Det er derfor ikke nødvendigvis en målsetting at alle skal gjøre større kompetanseinvesteringer til enhver tid. Investeringene må imidlertid være store nok til at arbeidstakeres mulighet for å

delta, bidra og bli værende i arbeidslivet ikke hindres av mangel på kompetanse. Det er viktig for virksomhetenes og samfunnets produktivitet, velferd og utvikling (Kompetansebehovsutvalget, 2023a).

Omstillingskompetanse inkluderer å være forberedt på omstilling, å kunne håndtere omstilling og selv å kunne drive frem omstilling. Å være forberedt på omstilling innebærer å handle på en måte som gjør at en ikke vil falle ut av arbeidslivet grunnet manglende kompetanse. Å håndtere omstilling innebærer blant annet å ha tillit til egen evne til å lære noe nytt, mestre nye oppgaver, tilpasse seg endringer og tenke kreativt rundt bruken av egen kompetanse. Å bidra til omstilling er en pådriverrolle som krever både innsikt i arbeidsoppgaver og prosesser, og evnen til å se nye løsninger. Viktige kompetanser kan være kritisk tenkning, evne til å utforske og skape, problemløsning, samarbeid og kommunikasjon for å finne nye løsninger (Normann et al., 2023). For å håndtere omstillingene i samfunnet og arbeidslivet er det også behov for utviklede sosiale og emosjonelle ferdigheter. Sosiale ferdigheter handler om evner til å fungere godt sammen med andre, mens emosjonelle ferdigheter handler om å forstå, uttrykke og regulere følelser. Konstant utvikling fordrer også behovet for å kjenne på egen utilstrekkelighet og mestring. Til sammen utgjør sosiale og emosjonelle ferdigheter store deler av en persons motstandsdyktighet. Motstandsdyktighet kan forstås som evnen til å håndtere omstilling og endringer og å forholde seg til stadig nye forventninger på arbeidsplassen og i samfunnet (EU, 2020).

Å beherske grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, muntlig kommunikasjon, regning og bruke digitale verktøy er en forutsetning for å delta i store deler av arbeids- og samfunnslivet (Meld. St. 16 (2015–2016)). Personer med lite formell utdanning har større risiko for å rammes av arbeidsledighet i forbindelse med omstillinger, og å falle ut av arbeidslivet på mer varig basis. Å styrke grunnleggende ferdigheter bidrar til at



Figur 2.1 Utdanningsnivå i befolkningen 16 år og eldre. Høyeste fullførte utdanning. Prosent. 1980–2023

Kilde: SSB (2024d)

arbeidstakere er bedre forberedt på omstilling, er bedre rustet for å håndtere omstilling, og står stødigere i arbeidslivet (Meld. St. 33 (2023–2024)). Å styrke grunnleggende norskferdigheter vil også bidra til å mobilisere større deler av arbeidskraftreserven.

Land med et innovativt og kunnskapsbasert næringsliv og en høyt utdannet arbeidsstyrke har bedre forutsetninger for å oppnå langsiktig økonomisk vekst og kunne være konkurransedyktige innenfor fremtidens næringer (Oslo Economics, 2023). Å være en pådriver for omstilling fordrer at man har nødvendig kompetanse for å utvikle nye teknologier og forbedre produkter og tjenester. Kontinuerlig kompetanseutvikling er derfor viktig for alle.

## 2.2 Utdanningsnivå i befolkningen

Befolkningens utdanning og øvrige kompetanse utgjør grunnlaget for nasjonens humankapital. Norges humankapital er anslått å utgjøre omtrent 65 prosent av netto nasjonalformue i 2024-kroner (Meld. St. 31 (2023–2024)).

Utbyggingen av utdanningssystemet er viktig for økonomisk vekst og et høyt velferdsnivå i Norge (NOU 2019: 12). Utdanningssystemet har gjennomgått store endringer de siste 40 årene, samtidig som det har vært en betydelig positiv utvikling i befolkningens utdanningsnivå. I 1980 hadde 49 prosent av befolkningen over 16 år

grunnskole som høyeste fullførte utdanning. I 2022 er andelen halvert til 24 prosent. I samme periode har andelen av befolkningen som har fullført en høyere yrkesfaglig eller akademisk grad, økt fra 11 prosent i 1980 til 41 prosent i 2023 (SSB, 2024d).

Det er ikke sannsynlig at veksten i andel av befolkningen som fullfører høyere utdanning vil fortsette i samme tempo fremover. Samtidig er det et potensial for at flere kan fullføre videregående opplæring. På dette feltet er det iverksatt flere tiltak og vi ser en positiv trend (Kunnskapsdepartementet, 2023c).

Utdanningsnivået varierer i ulike deler av landet (SSB, 2023d). Den geografiske variasjonen i utdanningsnivå skyldes blant annet forskjeller i næringsstruktur, som medfører ulike kompetansebehov i ulike arbeidsmarkeder. I de folkerike områdene på Østlandet, i de store byene og steder som ligger i tilknytning til universiteter og høyskoler er det en relativt større andel av befolkningen med universitets- og høyskoleutdanning på lengre enn fire år, og tilsvarende lavere andel med grunnskole og videregående skole som høyeste fullførte utdanning. Regionale kompetansebehov blir nærmere omtalt i kapittel 5.3.

## 2.3 Tidligere kompetansesatsinger

Det er bred enighet om at den norske modellen har hatt stor betydning for utviklingen av det nor-

ske samfunnet og arbeidslivet i etterkrigstiden. Trepartsamarbeidet er et sentralt kjennetegn i den norske modellen, og innebærer et delvis formalisert samarbeid gjennom institusjoner og etablert praksis for dialog. Vi kan trekke linjene i trepartssamarbeidet tilbake til samarbeidsprosjekter mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i 1960-årene, da effektiv organisering av arbeid og demokrati på arbeidsplassen sto sentralt (NOU 2020: 2; NOU 2021: 9).

I 1970-årene økte den politiske oppmerksomheten rundt voksenopplæring og viktigheten av å legge til rette for fleksibel opplæring for voksne (NOU 2007: 11). I 1976 ble Voksenopplæringsloven vedtatt. Loven likestilte førstegangsutdanning og voksenopplæring og la et solid grunnlag for ansvarsdeling og finansiering. Mer konkret la loven til rette for voksnes mulighet til å utvikle sin kompetanse og lovfestet retten til å få dokumentert og verdsatt realkompetanse. Rettighetene som ble ivaretatt i Voksenopplæringsloven ble overført til Opplæringsloven i 1998, blant annet som et resultat av store endringer i grunnskolen og videregående opplæring i 1990-årene.

I andre halvdel av 1990-tallet var tilbud og finansiering av kompetanseutvikling et sentralt tema i tariffoppgjørene. Partene i to- og trepartssamarbeidet hadde lenge vært sterke pådrivere for en kompetansereform. Buer-utvalget ble nedsett av regjeringen i 1996. Dette utvalgets arbeid la grunnlaget for en omfattende kompetansereform. Reformen ble vedtatt av Stortinget i 1998 (NOU 1997: 25; St.meld. nr. 42 (1997–98)). Kompetansereformen førte blant annet til retten til utdanningspermisjon, rett til grunnskoleutdanning og videregående opplæring, rett til realkompetansevurdering ved opptak til videregående opplæring og høyere utdanning, og endringer i studiestøtteordningene.

Forut for lønnsoppgjøret i 1998 forhandlet LO og NHO sentralt om etter- og videreutdanningsreformen. Resultatet ble en felles handlingsplan for kompetanseutvikling der det ble lagt stor vekt på betydningen av læring som skjer utenfor det formelle utdanningssystemet (Hagen & Skule, 2008).

Et prosjekt som sprang ut av Kompetansereformen var Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) som ble igangsatt i 2000. Partene i arbeidslivet spilte en sentral rolle i programstyret. Målsettingen var å gjøre virksomheter bedre i stand til å identifisere, uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov. I tillegg skulle KUP videreutvikle arenaer for samarbeid mellom aktører på arbeidslivssiden og utdanningssiden og utvikle tilbud om kompetanseutvikling for arbeidstakere tilpasset

arbeidslivets behov. Kompetanseutviklingsprogrammet ble utviklet i 2006. Evaluering av programmet viste at tilbudene i liten grad traff arbeidstakere med kort formell utdanning (Døving et al., 2006). KUP ble erstattet av Program for basiskompetanse i arbeidslivet, nå kalt Kompetansepluss, en tilskuddsordning for opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Et annet resultat av Kompetansereformen var Realkompetanseprosjektet. Prosjektet skulle utvikle et nasjonalt system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse med legitimitet både i arbeidslivet og på alle nivåer i utdanningssystemet (St.meld. nr. 42 (1997–98)). Flere undersøkelser indikerte at mulighetene for å benytte realkompetansevurdering inn mot det formelle utdanningssystemet ikke ble utnyttet fullt ut og at det var stor variasjon i bruk og valideringspraksis.

Norge etablerte i 2013 et Skills Strategy-samarbeid med OECD (Kunnskapsdepartementet, 2018) etter pådriv fra flere av partene i arbeidslivet. Prosjektet resulterte i to rapporter Skills Strategy; Diagnostic Report og Action Report (OECD, 2014a, 2014b). OECD pekte på utfordringen knyttet til manglende samordning mellom kompetansepolitiske aktører sentralt og regionalt, og mellom de ulike forvaltningsnivåene. OECD ga anbefalinger om hvordan Norge kunne utvikle og bruke befolkningens kompetanse på en mer effektiv måte (Kunnskapsdepartementet, 2017b, 2018).

Som en oppfølging av OECDs anbefalinger, ble Nasjonal kompetansepolitisk strategi utviklet som et trepartssamarbeid mellom regjeringen representert ved fem departementer, partene i arbeidslivet, frivillig sektor og Sametinget (Kunnskapsdepartementet, 2017b). Et sentralt strategipunkt var etableringen av Kompetansebehovsutvalget. I tillegg ble Kompetansepolitisk råd, bestående av strategipartene, etablert for å følge opp strategien, diskutere leveransene fra Kompetansebehovsutvalget og andre relevante kompetansepolitiske saker. Kompetansepolitisk råds mandat ble fornyet i 2022.

I frontfagsoppgjøret 2016 ble Fellesforbundet, Norsk Industri og Byggenæringens Landsforening enige om å iverksette et arbeid for en styrket og mer systematisk kompetanseutvikling (Riksmekleren, 2016). Høsten 2017 diskuterte Kompetansepolitisk råd tiltak for livslang læring som kunne svare på endringer i arbeidslivet, og Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling ble foreslått som et tiltak (Kunnskapsdepartementet, 2017a). Dette foranlediget at de første bransjeprogrammene ble etablert i 2018.

Et resultat av arbeidet med kompetansepolitisk strategi var opprettelsen av Etter- og videreutdanningsutvalget (NOU 2019: 12). Deres anbefalinger for å øke livslang læring var tiltak for et styrket tilbud, bedre kvalitet, og økt tilgang. Etter- og videreutdanningsutvalgets utredning ble fulgt opp av Solberg-regjeringen i stortingsmeldingen Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Kompetansereformen hadde som mål at ingen skulle gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse, og den skulle bidra til å tette gapet mellom hva arbeidslivet trenger av kompetanse og den kompetansen arbeidstakerne faktisk har. Et resultat var økt satsing på utvikling av fleksible formelle utdanningstilbud for arbeidslivet. Samtidig ble det igangsatt utprøving av stipend til fagarbeidere. Stortingsmeldingen tok også initiativ til en digital karriereveiledningstjeneste for å bedre koblingen mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanseutvikling, i tillegg til utredningen av en digital kompetanseplattform. Sistnevnte er ikke iverksatt.

Solberg-regjeringen ønsket å iverksette tiltak for å sikre at flere unge og voksne skal fullføre videregående skole og være godt forberedt til videre utdanning og arbeidslivet. Det ledet til Fullføringsreformen, som ble vedtatt av Stortinget i 2021 (Meld. St. 21 (2020–2021)). Samtidig ble Opplæringsloven endret, og det ble innført en livslang rett til å fullføre videregående opplæring frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. I tillegg ble det innført rett til yrkesfaglig rekvalifisering. Det innebærer at personer som har studie- eller yrkeskompetanse får rett til videregående opplæring frem til en ny yrkesfaglig sluttkompe-

tanse. I tillegg er modulstrukturert opplæring for voksne innført fra 2024 (Utdanningsdirektoratet, 2023a).

Stortinget kom i 2020 med et anmodningsvedtak til regjeringen Solberg om å nedsette et partsammensatt utvalg for å utrede hvordan arbeidstakere kan opparbeide seg en rett til kompetanseutvikling gjennom arbeidslivet, og sikre at tillitsvalgte tas med i drøftinger av hvilken kompetanseutvikling virksomheten trenger (Innst. 370 S (2019–2020), Vedtak 698). Spørsmålet om hvordan fremtidens kompetansebehov kan dekkes var temaet i stortingsmeldingen Meld. St. 14 (2022–2023) *Utsyn over kompetansebehovet i Norge*. I meldingen varslet regjeringen at den vil utvikle en kompetansereform for arbeidslivet i samarbeid med partene i arbeidslivet.

## 2.4 Utvalgets vurdering

---

For å møte arbeidslivets kompetansebehov er det ikke tilstrekkelig at det formelle utdanningsnivået i Norge er høyt, og at vi har et godt utdanningssystem. Det vil i tillegg være behov for å kontinuerlig utvikle kompetansen til de som er i arbeid gjennom livslang læring.

Satsing på kompetanseutvikling i arbeidslivet har vært sentralt i en årrekke, og trepartssamarbeidet om kompetansepolitikken har ligget til grunn for politikkutvikling og implementering av flere viktige tiltak på feltet. Tidligere kompetanse-reformer og kompetansepolitiske tiltak har forbedret mulighetene for livslang læring. Til tross for dette er det fortsatt utfordringer som gjenstår.



## Kapittel 3

# Den norske modellen og kompetanse

Dette kapitlet beskriver hvordan den norske modellen og partssamarbeidet om kompetanse fungerer. Kapittel 3.1 forklarer hvordan den norske modellen, med sine tre grunnpilarer, påvirker kompetanseutviklingen i arbeidslivet. I kapittel 3.2 vises det til hvordan lokalt samarbeid på arbeidsplassen mellom ledelse og tillitsvalgte er med på å fremme kompetansepolitikken. Kapittel 3.3 omhandler hvordan ansvaret for kompetanseutvikling er fordelt. Kapittel 3.4 tar for seg trepartssamarbeidet om kompetansepolitikk. Kapitlet gir også en oversikt over Kompetansepolitisk råd, Kompetansebehovsutvalget og regionale kompetansefora, samt deres roller i kompetansepolitikken.

### 3.1 Den norske modellen

Det norske samfunnet er bygget opp av et sett med ulike institusjoner og ordninger som har utviklet seg over tid, og som i stor grad er etablert for å løse konkrete problemstillinger og videreutvikle samfunnet til beste for innbyggerne. I stort kan det sies at den måten vi har organisert oss på i Norge, omtales som den norske modellen (NOU 2021: 2). Den norske modellen kan, sterkt forenklet, beskrives gjennom tre grunnpilarer: et organisert arbeidsliv, økonomisk styring og brede offentlige velferdsordninger (Dølvik et al., 2014; NOU 2021: 9). Pilarene samspiller og er gjensidig avhengig av hverandre, og i alle de tre pilarene er det mekanismer som har betydning for kompetanse og kompetanseutvikling.

Det er særlig en nær sammenheng mellom finanspolitikken, pengepolitikken, det inntektspolitiske samarbeidet og nærings-, arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikken. Politikkområdene har til dels ulike ansvarsområder og forskjellige virkemidler, men et felles overordnet mål om å stabilisere økonomien og holde høy stabil sysselsetting (NOU 2021: 2). IA-avtalen og arbeidslivspolitikken har også tette koblinger til kompetanse og kompetansepolitikk sammen med politikk for en velfun-

gerende velferdsstat. For å nå felles mål må virkemiddelbruken ses i sammenheng, slik at den samlede virkningen blir god. Bruken av virkemidlene på et område kan ha betydning for hva som er riktig bruk av virkemidler på andre områder, og det er den samlede politikkinntretningen som blir avgjørende for utviklingen i økonomien over tid. Ettersom det er flere beslutningstakere som har et ansvar for å stabilisere økonomien og sikre høy sysselsetting, kan det oppstå utfordringer med å få til en god samlet politikktutforming. Beslutningstakerne kan ha ulik forståelse av situasjons- og utfordringsbildet eller vektlegge faktorer og for eksempel økonomisk dynamikk ulikt. Da er det viktig at virkemidlene i politikkområdene praktiseres fleksibelt, slik at de ikke legger for store byrder på hverandre.

Utvalgets hovedfokus er hvordan de enkelte pilarene og samspillet mellom dem virker inn på utdanningssystemet og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Den norske modellen har resultert i et arbeidsliv med høy grad av kompetanseutvikling og god omstillingsevne, høy sysselsetting, en velutdannet befolkning og mindre inntektsforskjeller enn i mange andre land (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Systemet for lønnsdannelse, inkludert institusjonene rundt den, utgjør kjernen i modellen (NOU 2021: 9). Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene har som hovedmål å koordinere lønnsdannelsen for å legge til rette for varig høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og en god inntektsfordeling. Gjennom lønnsdannelsen har parts- og trepartssamarbeid blitt utviklet som verktøy for å finne frem til kompromisser og tiltak som har kommet til nytte også på andre politikkområder, blant annet kompetansepolitikken. Parts- og trepartssamarbeid og avtaleverk er sentrale redskaper for kompetanseutvikling og for god utnyttelse av kompetanse, både på samfunns- og virksomhetsnivå.

Koordinert lønnsdannelse bidrar til et relativt høyt lønnsgulv og mindre lønnsforskjeller sammenlignet med de fleste andre OECD-land

(OECD, 2018). Dette kan bidra til å flytte ressurser fra lavproduktive til høyproduktive virksomheter, ettersom de minst produktive virksomhetene presses ut, og overflødige arbeidstakere kan få bedre betalte jobber i mer konkurransedyktige virksomheter (Agell & Lommerud, 1993). Det kan også gi insentiv til investering i ny teknologi, fordi en mer koordinert lønnsdannelse med mindre lønnsforskjeller fører til at virksomhetene tjener mer på å benytte ny og effektiv teknologi (Huttunen et al., 2011; NOU 2009: 10). Dette resulterer i høy produktivitet gjennom investering i kompetanseutvikling og teknologi, og til å allokere kapitalen dit den er mest lønnsom, noe som bidrar til at gevinstene kan bli høyere for alle, uavhengig av utdanning og kompetanse (NOU 2021: 2). Lønnsdannelsen er dermed med på å understøtte omstilling og høy produktivitetsvekst (NOU 2021: 9). Et stramt arbeidsmarked og et godt velferdssystem, sammen med en lønnsdannelse som bidrar til relativt jevn fordeling av gevinster knyttet til teknologisk utvikling, gjør det også enklere å få støtte og vilje blant arbeidstakere til å være aktivt med på omstillingene (NOU 2020: 2). Dette gjelder også omstilling som følge av andre drivere.

Koordineringen av lønnsdannelsen har også konsekvenser for utdannings- og kompetansesystemet. For virksomhetene bidrar små lønnsforskjeller til å redusere lønnsomheten av arbeidskraft i de laveste desilene. Et generelt høyt kompetansenivå i samfunnet, som resultat av både ordinær utdanning og et kompetansefremmende arbeidsliv, bidrar til å øke lønnsomheten av hver arbeidstime. Det at kompetansenivået er høyt, bidrar også til å løfte verdien av arbeidskraft lengst ned i lønnsfordelingen. Små lønnsforskjeller innebærer også at lavlønn arbeidskraft i Norge er relativt kostbar sammenlignet med land der lønnsforskjellene er større. Dette gir arbeidsgiver insentiver til å investere i kompetansen til personer med kort utdanning (NOU 2024: 11).

På den annen side vil et sammenpresset lønnsystem og høye tariffestede minstelønninger isolert sett føre til at inntekten til den enkelte arbeidstaker i relativt liten grad påvirkes av å til egne seg ny kompetanse (NOU 2024: 11). Dette innebærer at arbeidstakere isolert sett har mindre insentiv til å investere i humankapital enn i andre land (Eggen et al., 2018). Forskere finner at grupper med lang utdanning likevel i snitt har høyere inntekt over livsløpet, og at økt utdanning er årsak til en lønnsgevinst over livsløpet som gjør at utdanning er en lønnsom investering sammenlignet med verdien av inntekten som går tapt mens man er i utdanning fremfor å jobbe (Bhuller et al.,

2017; Eika & Kirkebøen, 2023). Samtidig er det store forskjeller mellom forskjellige utdanningsgrupper. Ikke alle grupper med høy utdanning har høyere livsløpsinntekt enn grupper med kortere utdanning (Eika & Kirkebøen, 2023).

I Norge er utdanning i hovedsak et offentlig finansiert fellesgode. Utdanningsystemet i Norge er kraftig subsidiert av det offentlige, slik at selv om inntektene etter utdanning er lavere enn i mange andre land, er også kostnaden ved å ta utdanning betydelig lavere. Lave kostnader ved å finansiere studier for den enkelte bidrar isolert sett til å øke avkastningen, mens små lønnsforskjeller og inntektstap under utdanning på den annen side reduserer gevinsten ved utdanning. På den måten er utdanningssystemet med på å understøtte koordineringen av lønnsdannelsen. God tilgang til utdanning gjennom gunstige finansieringsordninger er viktig for å fremme et arbeidsliv med høykompetente arbeidstakere. Skolen som fellesarena for å utvikle blant annet samarbeidsferdigheter, kritisk tenkning og tillit, er viktig for å møte et mer digitalt og komplekst samfunns- og arbeidsliv.

Frontfagsmodellutvalget viser til at mindre lønnsforskjeller kan gjøre det vanskeligere å finne jobb for arbeidssøkere med lav eller usikker produktivitet (NOU 2023: 30). Derfor er det avgjørende at arbeidsgivere, partssamarbeidet og samfunnet ellers legger stor vekt på utdanning og kompetanseutvikling for hele arbeidsstyrken. Det er viktig for å få en høy sysselsetting at også det ordinære utdanningssystemet bidrar til høy kompetanseutvikling i befolkningen, at det er gode rammevilkår for dette, herunder livslang læring i arbeidslivet og at kompetanse vektlegges i arbeidsmarkedspolitikken. Likeledes at det finnes et sosialt sikkerhetsnett for de som likevel ikke får en varig tilknytning til arbeidslivet.

Det organiserte arbeidslivet bygger på at faste ansettelser er hovedregelen, og at strukturene i arbeidslivet er flate. Det bidrar til samarbeid og deling av kunnskap og gir insentiver til å satse på opplæring av ansatte (NOU 2020: 2; NOU 2021: 2). Faste ansettelser gir virksomhetene forutsigbarhet i tilgangen på arbeidskraft, uavhengig av produksjonsstruktur og arbeidstakernes kompetansenivå. For mange virksomheter er det også avgjørende at arbeidstakerne opparbeider seg virksomhetsspesifikk kunnskap. En fast tilknytningsform kan gi arbeidstakerne sterkere insentiver til å utvikle sin kompetanse i samsvar med virksomhetens behov (NHO, 2019).

Den økonomiske politikken har som en sentral oppgave å sørge for høy og stabil etterspørsel etter arbeidskraft. En høy sysselsetting understøttes av en aktiv arbeidsmarkedspolitikk hvor folk får tett oppfølging og med vekt på kompetansetil-tak der det er behov. De senere årene har mulighetene for å kombinere dagpenger og utdanning blitt utvidet. I forbindelse med den høye ledighe-ten under koronapandemien, ble det gitt midlerti-dig utvidet mulighet til å kombinere dagpenger med utdanning våren 2020. Siden ble denne muligheten forlenget flere ganger. Fra oktober 2021 er det innført et nytt permanent regelverk som er mer liberalt enn det gamle regelverket, men noe strengere enn det midlertidige regelverket under koronapandemien (Danielsen & Sørbo, 2021). Samtidig har man vært opptatt av at regelverket må utformes på en måte som ikke gjør dag-penger til en alternativ studiefinansiering, og at det kan bli et problem at utdanning i dagpenge-perioden kan forsinke overgangen til arbeid (NOU 2018: 13; NOU 2019: 7; NOU 2019: 12; NOU 2021: 2).

Lønnsdannelsen skiller seg fra penge-, finans- og arbeidsmarkedspolitikk ved at den ikke sty-res av en sentral beslutningsmyndighet. Oppslut-ningen om koordinering og frontfagsmodellen er basert på tillit til at de andre politikkområdene til-passer sine tiltak og strategier som en reaksjon på utviklingen i lønnsdannelsen. Frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i store forhandlings-områder er omtrent den samme over tid. Dette gir stabilitet i lønnsfordelingen, og er gunstig for å dempe konflikter i lønnsdannelsen, men det kan også gi mindre rom for lønn som mekanisme til endringer i fordelingen av arbeidskraft. Siden frontfagsmodellen innebærer at partene i lønns-oppgjørene avveier høy lønnsvekst mot høy sys-selsetting, er utformingen av utdanningssystemet og kompetansepolitikken viktige bidragsyttere til å avhjelpe koordineringen og motvirke at det opp-står store ubalanser i arbeidsmarkedet. Frontfags-modellutvalget peker på at det er viktig at arbeids-markeds- og kompetansepolitikken bidrar til at skifte av jobb og yrke skjer mest mulig smidig (NOU 2023: 30).

Arbeidsmarkeds-, arbeidslivs-, utdannings-, kompetanse- og integreringspolitikken må sammen bidra til at flest mulig som er i randsonen eller som står helt utenfor arbeidsmarkedet kan delta i arbeidslivet. Utdannings- og kompetanse-politikken må ses i sammenheng med arbeidsmar-kedets behov, slik at det legges til rette for at vik-tige sektorer får tilstrekkelig kvalifisert arbeids-kraft. Dersom strukturelle endringer fordrer

endringer i fordelingen av arbeidskraft mellom ulike sektorer og virksomheter, må det først og fremst søkes dekket gjennom tilgang på ledige jobber, bruk av utdannings- og kompetansepolitik-ken og mobilisering av arbeidskraft. Utdannings- og kompetansepolitikken er dermed viktig for å motvirke at det oppstår store ubalanser i arbeids-markedet. Samtidig vil ikke en vedvarende og betydelig knapphet på arbeidskraft i en sektor være bærekraftig, til tross for omfattende tiltak for å bøte på problemet. Lønnsdannelsen må derfor være fleksibel nok til å understøtte en effektiv allokering av arbeidskraften, gi kvalitet i velferds-tjenestene og gi rom for nødvendige strukturelle endringer (NOU 2023: 30). Å tilby gode kompe-tanseutviklingsmuligheter på arbeidsplassen er et av flere virkemidler virksomheter kan ta i bruk for å tiltrekke seg arbeidskraft.

Høy sysselsetting er en viktig forutsetning for å kunne finansiere velferdsordningene. Høy sys-selsetting er også nødvendig for sosial stabilitet gjennom å bevare tillit og samhold i samfunnet. Hvis enkeltgrupper som unge, innvandrere, lavt utdannede eller personer med helseutfordringer opplever permanent utenforskap, kan det under-grave tilliten til både myndighetene og til den nor-ske modellen (NOU 2021: 2). Forskning viser også at effekten av finanspolitikken på sysselset-ting og arbeidsledighet, kan avhenge av institusjo-nene i arbeidsmarkedet (Holden & Sparrman, 2018). Den koordinerte lønnsdannelsen bidrar til at finanspolitikken er mer effektiv i stabiliserings-politikken gjennom å redusere risikoen for at lønns- eller prisveksten blir for høy i perioder med økonomisk stimulering (NOU 2021: 2; NOU 2023: 30).

Den norske modellen gir verktøy for å utvikle et høyt kompetansenivå i befolkningen. Det skjer gjennom hver enkelt pilar, og det skjer gjennom samspillet mellom dem. Et viktig resultat av sam-spillet mellom de tre grunnpilarene er relativt små forskjeller i samfunnet. Små forskjeller er viktig for modellens bærekraft, for omstillingsvilje gene-relt og for grønn omstilling spesielt (Kompetanse-behovsutvalget, 2023a). Samtidig er modellen avhengig av at partene følger opp avtaler om kom-petanseutvikling og at myndighetene fører en til-strekkelig aktiv kompetansepolitikk.

### 3.2 Lokalt partssamarbeid

Samarbeidet på den enkelte arbeidsplass om lønn, kompetanse, arbeidsmiljø og utvikling av virksom-heten er en sentral del av den norske modellen.

Topartssamarbeidet reguleres gjennom en rekke tariffavtaler. Det lokale partssamarbeidet kommer til uttrykk både gjennom hovedavtaler og tariffavtaler, andre reguleringer og institusjonelle ordninger, men også gjennom formell og uformell samhandling mellom ledelse, tillitsvalgte og ansatte (Hernes, 2006). Avtaleverket består som regel av en avtale om samarbeid og medbestemmelse (ofte kalt hovedavtaler) og en avtale om lønns- og arbeidsvilkår (ofte kalt hovedtariffavtale eller overenskomst). Tariffavtalene og regelverket om medbestemmelse og medvirkning på arbeidsplassene, som er forankret i avtalene mellom organisasjonene, utgjør et viktig fundament for partssamarbeidet (NOU 2021: 2). Hovedavtalene forhandles vanligvis frem mellom hovedsammenslutningene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, eller med medlemsforeninger og underorganisasjoner av disse. Det er de lokale partene som skal utøve partssamarbeidet i virksomhetene. De tillitsvalgte representerer de organiserte arbeidstakerne, mens arbeidsgiver representerer virksomheten.

Tillitsbasert samarbeid, sammen med ansattes rett til medvirkning, er et grunnleggende trekk ved norsk arbeidsliv (NOU 2021: 2; NOU 2021: 9). Gjennom både konflikt og samarbeid har partene over tid utviklet gjensidig respekt og toleranse (Ravn, 2015). Det har resultert i utvikling av sosial kapital (tillit) som gjør det lettere å håndtere vanskelige saker (Hernes, 2006). Tillit er både et resultat av og en forutsetning for samfunnsorganiseringen (NOU 2021: 9).

At potensielt vanskelige konfliktområder ofte drøftes og forhandles på sentralt nivå, gir et godt grunnlag for samarbeid på virksomhetsnivå. Mange virksomheter involverer fagforeningene og de ansatte i langt flere saker enn det som er lov- og avtaleregulert, for eksempel hvordan virksomhetene utfører ledelse, hva slags organisasjonsfilosofi virksomhetene benytter seg av og hvordan virksomhetene prioriterer og bedriver kompetanseutvikling (NOU 2021: 9).

Samarbeidet mellom arbeidsgiverne og fagforeningene går ut på å finne løsninger gjennom kollektive ordninger. Det medfører blant annet at ansattes lønn forhandles av tillitsvalgte og på grunnlag av felles kjente kriterier.

Kompetanseutvikling er et sentralt tema i alle tariffområder, og tariff- og hovedavtalene inneholder en rekke bestemmelser om kompetanse og kompetanseutvikling. Avtaleverket omtales nærmere i kapittel 10.1.

Ledelsen og fagforeningene kan i fellesskap diskutere seg frem til hvilken kompetanse virksomheten har behov for, og hvilke grupper av ansatte man ønsker å satse på (Finnestrand, 2015). Virksomhetens ledelse og tillitsvalgte har en viktig funksjon som pådrivere for å motivere til deltakelse i kompetanseutvikling (NOU 2021: 2). Sammen med krav til kompetanse i jobben trekkes pådrivere på arbeidsplassene frem som de viktigste faktorene for å motivere personer med kort utdanning til livslang læring.

### 3.3 Ansvarsdelingen for kompetanseutvikling

---

Arbeidsgiver og arbeidstaker har hver for seg og i fellesskap ansvar for læring og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Samtidig har staten en rolle i å tilrettelegge for et læringsintensivt arbeidsliv. Et velfungerende trepartssamarbeid er derfor en viktig faktor i dette (Meld. St. 14 (2022–2023)).

Flere utvalg har tatt til orde for at et system for å lære hele livet må være et spleiselag mellom staten, virksomheter og arbeidstakere (NOU 2019: 12; NOU 2021: 2). Tanken om spleiselag er også sentral i samarbeidsmodellen om Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling (se boks 9.5).

Statens rolle skal være å finansiere utdanningstilbud helt eller delvis, og å bidra med livsopphold gjennom Lånekassen eller i enkelte tilfeller, gjennom velferdsytelser. Samtidig er også virksomhetenes og individenes innsats helt sentral.

Virksomhetene har ansvar for kompetanseutviklingen av egne arbeidstakere, basert på virksomhetens nåværende og fremtidige behov. Arbeidsgivere har generell plikt til å sørge for at arbeidstakere får nødvendig opplæring, men ikke en plikt til generell kompetanseutvikling. De kan pålegge arbeidstakere å delta i opplæring innenfor betalt arbeidstid, dersom det er nødvendig av sikkerhetshensyn eller for å kunne utføre arbeidsoppgavene på en tilfredsstillende måte. Kostnader til kompetanseutvikling som er nødvendig for å dekke virksomhetens behov, er virksomhetens ansvar (NOU 2021: 2).

Samtidig har den enkelte arbeidstaker ansvar for å utvikle egen kompetanse ved å yte innsats i opplæringen som skjer i arbeidstiden, og ved å bruke av noe av sin fritid på opplæring som skjer utenfor arbeidstid (NOU 2021: 2).

### Boks 3.1 Støtte for lokalt partssamarbeid om kompetanseutvikling

Arbeidslivsorganisasjonene har utarbeidet flere veiledere og strategier for å støtte det lokale partssamarbeidet om kompetanseutvikling. Spekter har sammen med arbeidstakerorganisasjonene LO Stat, YS-Spekter, SAN, Unio og Akademikerne Helse utarbeidet Kompetanseutvikling – veileder (Arbeidsgiverforeningen Spekter et al., 2022). Den beskriver verktøy som ledere og tillitsvalgte kan ta i bruk i arbeidet med kompetanseutvikling i virksomhetene. Veilederen gir ledere og tillitsvalgte tips og råd til hvordan de kan arbeide systematisk og målrettet med kompetanseutvikling. Arbeidet er forankret i det partssammensatte utvalget for samarbeid, integrering og kompetanse som ble etablert i forbindelse med Etter- og videreutdanningsreformen i 1998, og som har arbeidet kontinuerlig siden det.

KS har sammen med arbeidstakerorganisasjonene LO, Unio, YS og Akademikerne utarbeidet en felles veileder som de lokale partene kan benytte i arbeidet med læring og kompetanseutvikling i den enkelte kommune og fylkeskommune. Veilederen, som er forankret i hovedtariffoppgjøret i 2020, beskriver blant annet partenes roller, ansvar og forventninger i arbeidet, læringsformer og læringsarenaer, samt synliggjør handlingsrommet i hovedtariffavtalen (KS et al., 2022).

I forbindelse med oppgjøret for 2024 kom Virke og Handel og Kontor til enighet om at de

vil utarbeide en veileder for partssamarbeid om kompetanseutvikling i tråd med virksomhetens utvikling.

Staten har i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene utarbeidet *Arbeidsgiverstrategi 2024–2027. Strategi for det statlige tariffområdet* der et aktivt og konstruktivt partssamarbeid og medbestemmelse i tråd med Hovedavtalen står sentralt (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024a). Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har ansvar for å støtte virksomhetene i å realisere strategien.

Arbeidslivsorganisasjonene har også hver for seg utviklet digitale verktøy og veiledningsmateriekknyttet til kompetanse og opplæring på eget initiativ rettet mot sine medlemmer.

NHO Mat og Drikke, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund og Sjømat Norge har gjennomført prosjektet FREMTid for kompetanse for å styrke samarbeidet, bedre kompetanseoverføringen mellom de ansatte, sikre fremtidig konkurransekraft i hver enkelt virksomhet og engasjere virksomheten i å fremstå som en attraktiv arbeidsplass. I tillegg til å fremme trygghet og kultur for kompetanse- og kunnskapsdeling i hver enkelt virksomhet, var målet også å etablere nettverks- og klyngesamarbeid på tvers av virksomhetene (Andersen & Hilsen, 2024).

### 3.4 Trepertssamarbeidet om kompetansepolitikken

Trepertsdialogen er viktig for å skape en felles virkelighetsforståelse, slik at partene kan forstå hverandres interesser og samspillet mellom ulike elementer i organiseringen av det norske samfunnet (NOU 2021: 2). Myndighetene og partene i arbeidslivet har lange tradisjoner med å samarbeide om gode løsninger som på best mulig måte ivaretar både individets, arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse. Partene kjenner samfunnsbehov, arbeidsmarkedspolitikken og behovet for kompetanse i arbeidslivet, mens myndighetene kjenner nasjonale mål, lover og regelverk, finansiering og vilkårene som er satt på politisk og administrativt nivå (Kunnskapsdepartementet, 2021b).

Regjeringen og partene i arbeidslivet har signert flere samarbeidsavtaler der de er enige i å jobbe aktivt mot bestemte mål. Dette gjelder blant annet en samfunnskontrakt for flere læreplasser og en intensjonsavtale for arbeidslivsrelevans i høyere utdanning (Kunnskapsdepartementet, 2017b; Meld. St. 14 (2022–2023)).

Partene i arbeidslivet har også mulighet til å fremme kompetansespørsmål ved å påvirke utviklingen av statistikk, forskningstemaer og politikkforslag.

Det er etablert en rekke samarbeidsorganer om kompetanse og utdanning der partene i arbeidslivet er sentrale. Nedenfor gis en beskrivelse av Kompetansepolitisk råd, Kompetansebehovsutvalget og regionale kompetansefora. Det er også etablert samarbeidsorganer knyttet til de enkelte utdanningsnivåene.

### 3.4.1 Kompetansepolitisk råd

Kompetansepolitisk råd er en arena for diskusjon og oppfølging av kompetansepolitikken. Rådet ble opprettet av Kunnskapsdepartementet i 2017 som en oppfølging av Nasjonal kompetansepolitisk strategi (2017–2021). Rådets mandat ble justert og fornyet i 2022. Rådets hovedoppgave er å løfte frem konkrete problemstillinger og diskutere mulige løsninger, slik at regjeringen får synspunkter og innspill fra ulike aktører og ståsteder (Regjeringen, 2022). Rådets arbeid baseres på relevant dokumentasjon, inkludert bidrag fra Kompetansebehovsutvalget. De opprinnelige aktørene i Kompetansepolitisk råd var sentrale i utarbeidelsen av Nasjonal kompetansepolitisk strategi. Rådet hadde opprinnelig også i oppgave å følge opp den kompetansepolitiske strategien. I dette lå både å ha oversyn over og være en pådriver for oppfølging av strategien, diskutere saker som angår oppfølgingen og vurdere behov for å revidere strategien.

Kompetansepolitisk råd nedsettes av Kunnskapsdepartementet. Rådet består av følgende medlemmer:

- Regjeringen representert ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet
- hovedorganisasjonene i arbeidslivet ved Spekter, KS, NHO, Virke, Akademikerne, LO, Unio og YS
- frivillig sektor og studieforbund representert ved Kompetanseforbundet og Voksenopplæringsforbundet
- Universitets- og høyskolerådet
- Nasjonalt fagskoleråd
- fylkeskommunene representert ved en fylkeskommunedirektør/fylkesrådmann
- Sametinget har observatørstatus

Under Støre-regjeringen har rådet vært ledet av en statssekretær i Kunnskapsdepartementet. Under Solberg-regjeringen ble rådet i hovedsak ledet av ansvarlig statsråd i Kunnskapsdepartementet. Politisk ledelse ved de øvrige involverte departementene deltar i møtene når det er saker på agendaen som berører deres departement.

I tillegg til rådet, er det en administrativ gruppe med representanter fra medlemmene i rådet. Gruppens oppgaver er å blant annet bistå sekretariatet ved Kunnskapsdepartementet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse med forberedelser til rådsmøtene.

Alle rådets medlemmer kan melde inn saker de mener er aktuelle å ta opp i rådet, men dette skjer i liten grad. Det er Kunnskapsdepartementet som fastsetter agendaen.

Det er Kompetansereformutvalgets inntrykk at arbeidet med rådet er lite systematisk, og at sakene som tas opp ikke er tilstrekkelig gjennomarbeidet eller forankret blant partene. Et resultat av det kan være at rådet oppleves å ha begrenset betydning, til tross for sitt potensial. Det kan være flere årsaker til at Kompetansepolitisk råd ikke fungerer optimalt. Det kan være at rådet mangler en overordnet strategi, eller at for mange aktører fører til mindre effektive prosesser. Det er også en utfordring at sakene ikke er godt nok forberedt.

### 3.4.2 Kompetansebehovsutvalget

Kompetansebehovsutvalget har som formål å frembringe den best mulige faglige vurderingen av Norges fremtidige kompetansebehov. Dette skal danne grunnlag for planlegging og strategiske kompetansebeslutninger for myndigheter og arbeidslivet, både regionalt og nasjonalt (Kompetansebehovsutvalget, 2023b). Kompetansebehovsutvalget er et ekspertutvalg som består av forskere, representanter for de åtte hovedorganisasjonene i arbeidslivet og en representant for fylkeskommunene. Denne sammensetningen gir utvalget et solid utgangspunkt for å belyse og ivareta både akademiske perspektiver og praktisk erfaring fra arbeidslivet.

Kompetansebehovsutvalget har som hovedoppgave å gi myndighetene, arbeidslivet, utdanningsinstitusjoner og andre aktører en bedre forståelse av fremtidige behov for kompetanse i samfunnet. Dette innebærer å analysere og rapportere trender i arbeidsmarkedet, samt å identifisere hvilke typer utdanning, ferdigheter og kompetanser som vil være nødvendig for å møte samfunnets og arbeidslivets behov.

Kompetansebehovsutvalget la frem tre offentlige utredninger om fremtidige kompetansebehov i perioden fra 2017 til 2020, og temarapporter om henholdsvis høyere yrkesfaglig utdanning i 2022 og utfordringer knyttet til grønn omstilling i arbeidslivet i 2023. Etter anbefaling fra Kompetansepolitisk råd, skal utvalget i 2025 levere en rapport om hvordan nye teknologier påvirker kompetansebehovene.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har fått i oppdrag å oppdatere og videreføre kunnskapsgrunnlaget som Kompetansebehovsutvalget la frem i perioden fra 2017 til 2020. Kompetansebehovsutvalget har i sitt mandat fått i opp-

gave å gi sine vurderinger av direktoratets årlige oppdateringer av kunnskapsgrunnlaget om kompetansebehov. En slik vurdering kan gjøres på flere måter. I vurderingen av det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget som ble publisert i 2024, har Kompetansebehovsutvalget vurdert hvorvidt rapporten egner seg som kunnskapsgrunnlag, og om den gir et godt, representativt bilde av kompetansebehovene i Norge. Kompetansebehovsutvalget har også vurdert implikasjonene av funn i rapporten, for eksempel utfordringer for utdannings- og kompetansepoltikken (Kompetansebehovsutvalget, 2024).

I sin vurdering, gir Kompetansebehovsutvalget noen anbefalinger om utformingen av fremtidige rapporter. Utvalget foreslår blant annet at direktoratet bør vurdere å lage et sett med faste indikatorer som kan gi leserne et overordnet blikk på de viktigste nasjonale og eventuelt internasjonale utviklingstrekkene. Slik Kompetansebehovsutvalget vurderer det, vil dette bidra til å gi rapporten en mer autoritativ rolle på feltet, samtidig som det vil gjøre det lettere for Kompetansebehovsutvalget å bruke rapporten. Kompetansebehovsutvalget mener at rapportene så langt har vært omfattende og har manglet en fast form (Kompetansebehovsutvalget, 2024).

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er sekretariat for Kompetansebehovsutvalget. Kompetansebehovsutvalget ble første gang oppnevnt i 2017.

### 3.4.3 Regionale kompetansefora

Regionale kompetansefora er samarbeidsorganer på fylkesnivå som skal medvirke til bedre koordinering og mer forpliktende samarbeid om kompetanseutfordringene i regionale arbeidsmarkeder. Regionale kompetansefora utgjør én av pilarene i den anbefalte felles standarden for fylkeskommunenes kompetansepoltiske arbeid, vedtatt av Fylkesdirektørkollegiet i KS. De to andre pilarene er kompetansepoltiske strategier og et oppdatert kunnskapsgrunnlag om kompetansebehov

I juni 2024 hadde sju fylkeskommuner opprettet regionale kompetansefora. I tillegg var flere fylker i ferd med på å etablere slike. Fire fylkeskommuner hadde også opprettet underliggende kompetansefora for mindre geografiske områder innad i fylket (Oxford Research, 2024). Sammenstillingen av foraene er relativt lik, og består av representanter fra fylkeskommunene, partene i arbeidslivet, representanter fra universiteter og

høyskoler i fylket, fylkeskommunale fagskoler, Statsforvalter og Nav. Fra arbeidslivsorganisasjonene er det i hovedsak LO, NHO og KS som er representert da disse har regionale strukturer. I noen av kompetanseforaene er det representanter fra helseforetak, Voksenopplæringsforbundet, Kompetanseforbundet og Innovasjon Norge. Noen av foraene har politisk representasjon og ledelse. De regionale kompetanseforaene møtes normalt tre til fire ganger i året, og jobber etter egne mandater og definerte oppgaver. Mange av foraene er fortsatt under utvikling (Bjørge et al., 2024).

Foraene skal bidra til et oppdatert kunnskapsgrunnlag om regionale kompetansebehov, være pådrivere for at virksomheter ser behovet for kompetanseutvikling og bidra til god balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse og arbeidskraft. Kompetanseforaene skal også samordne aktiviteter og arenaer for kompetanseutvikling, sørge for kunnskapsdeling og informasjonsflyt mellom aktørene og stimulere til prosjekter på tvers av bransjer.

En evaluering utført av Oxford Research (2024) vurderer kompetanseforaene som nyttige arenaer for informasjonsutveksling og etablering av felles situasjonsforståelse, selv om potensialet ikke er fullt realisert. Flertallet av deltakerne har utfordringer med å vise til konkrete resultater av arbeidet i kompetanseforaene. Den største verdien av samarbeidet ser ut til å være knyttet til informasjonsdeling og utvikling av felles forståelse for kompetansebehov og utfordringer. Oxford Research anbefaler at kompetanseforaene må kobles tettere til fylkeskommunenes øvrige innsats for at de skal bli en tydeligere premissleverage for utvikling av regional kompetansepoltikk. I tillegg er det også behov for å styrke kompetanseforaenes koblinger både ned mot lokale fora og opp mot nasjonal kompetansepoltikk. Det er tydelige overlapp mellom kompetanseforaene og lignende arenaer som næringsfora, Y-nemda og Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). Dette gir utslag i at de samme aktørene diskuterer samme temaer på flere arenaer. Det er nødvendig med tydelige grenseoppganger, forventningsavklaring og strategisk retning.

Kunnskapsgrunnlaget utarbeidet i foraene skal fange opp reelle behov i det regionale arbeidsmarkedet, og de kartlagte behovene skal kobles til opprettelsen av eventuelle nye utdanningstilbud og andre former for kompetanseutvikling i arbeidslivet.

### 3.5 Utvalgets vurdering

---

Dagens to- og trepartssamarbeid danner et godt grunnlag for en kompetansereform. De tre grunnpilarene i den norske modellen har kompetansefremmende mekanismer som det er viktig å ta vare på og forsterke i møte med omstillingene vi står ovenfor. Modellen gir virksomhetene insentiver til å investere i kompetanse, noe en kompetansereform ikke må svekke. Et godt samspill mellom myndighetenes tilrettelegging og det organiserte arbeidslivet er avgjørende.

Samtidig mener utvalget at samarbeidet kontinuerlig må diskuteres og videreutvikles, slik at det blir et enda bedre fundament for å utvikle samfunnets, arbeidslivets og enkeltindividets kompetanse, og opprettholde tilliten og de demokratiske prosessene som samfunnsmodellen hviler på.

Den norske modellen kan komme under press dersom ikke rammebetingelsene for livslang læring blir styrket. Særlig kan det bli krevende å opprettholde et konkurransedyktig næringsliv, høy sysselsetting, en robust velferdspilar, ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser og samfunnskritiske funksjoner og å forhindre at lavlønnspor utvikler seg i lite organiserte deler av arbeidslivet.

Trepartssamarbeidet er et sentralt verktøy på kompetanseområdet. Det er viktig for å få til gode omstillinger, og for å finne frem til kollektive løsninger der markedsløsninger kan komme til kort. Partene i arbeidslivet har en nøkkelrolle i kompetansespolitikken. Partenes innsikt i behovet for kompetanse på både kort og lang sikt, kan bidra til at tiltakene blir treffsikre.

Med økende tilgang på informasjon av varierende kvalitet, har trepartssamarbeidet fått styrket sin betydning i å bidra til enighet om kunnskaps-

grunnlag og virkelighetsforståelse. Når en felles enighet om virkelighetsforståelsen er oppnådd, kan politiske løsninger utvikles mer effektivt uten å måtte forhandle om både problembeskrivelsen og løsningene samtidig. Det effektiviserer politikkutviklingen og -implementeringen. Nasjonalt ble trepartssamarbeidet styrket ved at Nasjonal kompetansespolitisk strategi 2017–2021, Kompetansespolitisk råd og Kompetansebehovsutvalget kom på plass. Kompetansespolitisk råd har siden strategien utløp og flere aktører kom med, hatt utfordringer med å sikre effektiv samordning og finne en form som gir retning til arbeidet. Kompetansereformutvalget er også av den oppfatning at Kompetansebehovsutvalget har hatt utfordringer med å finne sin tydelige rolle.

Regionale kompetansefora fremstår som nyttige arenaer for informasjonsutveksling og for etablering av felles situasjonsforståelse. Utvalget merker seg imidlertid at ikke alle fylkene har etablert slike fora, og at Oxford Research vurderer at potensialet for foraene ikke er realisert fullt ut.

Det lokale partssamarbeidet om kompetanseutvikling er viktig. Innspill til utvalget tyder på at virksomheter som har et godt fungerende lokalt partssamarbeid også lykkes godt med kompetanseutvikling.

Kompetansereformutvalget er enige med tidligere utvalg i at kompetanseutvikling i arbeidslivet bør være et spleiselag. Det innebærer at offentlige myndigheter bør betale for at videregående skoler, fagskoler, høyskoler og universiteter skal utvikle og drive relevante tilbud, mens virksomheter må legge til rette for deltakelse og arbeidstakere må investere tid til å delta. Det at både arbeidsgivere og arbeidstakere bidrar med noe tid, kan bidra til å sikre arbeidslivsrelevans, samtidig som man motvirker overforbruk.



## Kapittel 4

# Deltakelse i kompetanseutvikling

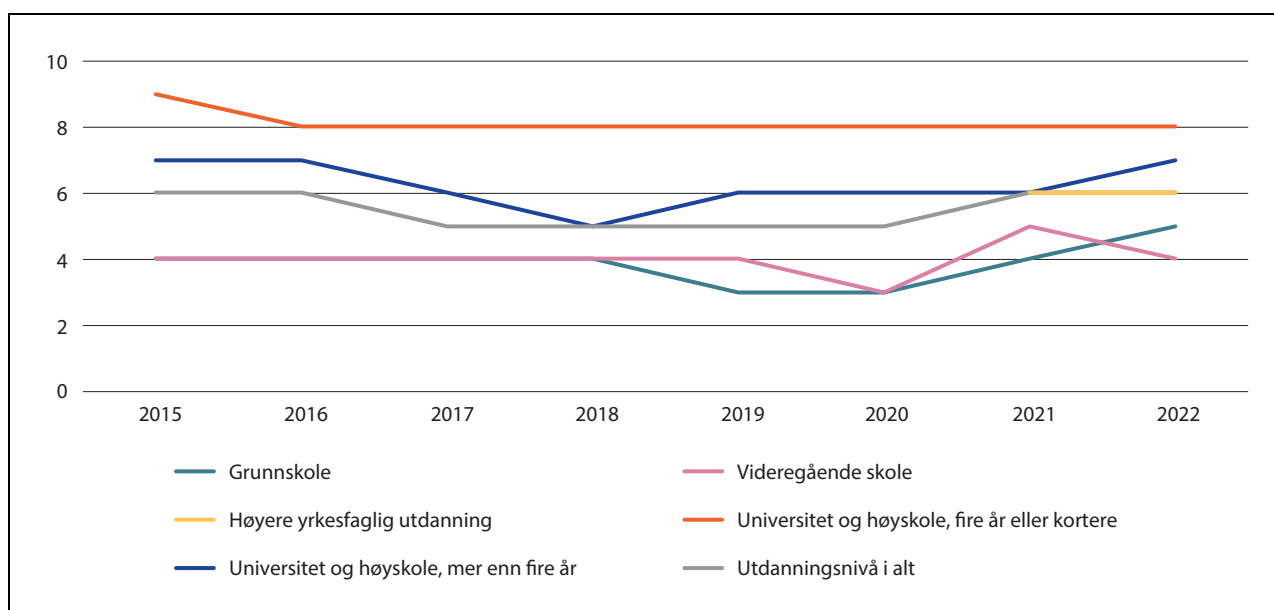
Dette kapitlet gir en oversikt over ulike typer kompetanseutvikling og deltakelse blant arbeidstakere i Norge. I kapittel 4.1 diskuteres deltakelsen i formell videreutdanning. Kapittel 4.2 ser på ikke-formell opplæring, med vekt på jobbrelatert opplæring og forskjeller i deltakelse mellom ulike grupper i arbeidsmarkedet. Kapittel 4.3 belyser uformell læring, som er læring som skjer gjennom daglig arbeid, erfaringsutveksling og samarbeid med kolleger, og hvordan dette bidrar til kompetanseutvikling. Kapittel 4.4 sammenligner Norges deltakelse i kompetanseutvikling med andre land.

### 4.1 Formell videreutdanning

Undersøkelsen Lærevilkårsmonitoren viser at deltakelsen i formell videreutdanning i den yrkesaktive befolkningen ligger relativt jevnt på 5 til 6 prosent (SSB, 2023b). Deltakelsen i formell videreutdanning er lavere blant personer med grunnskole

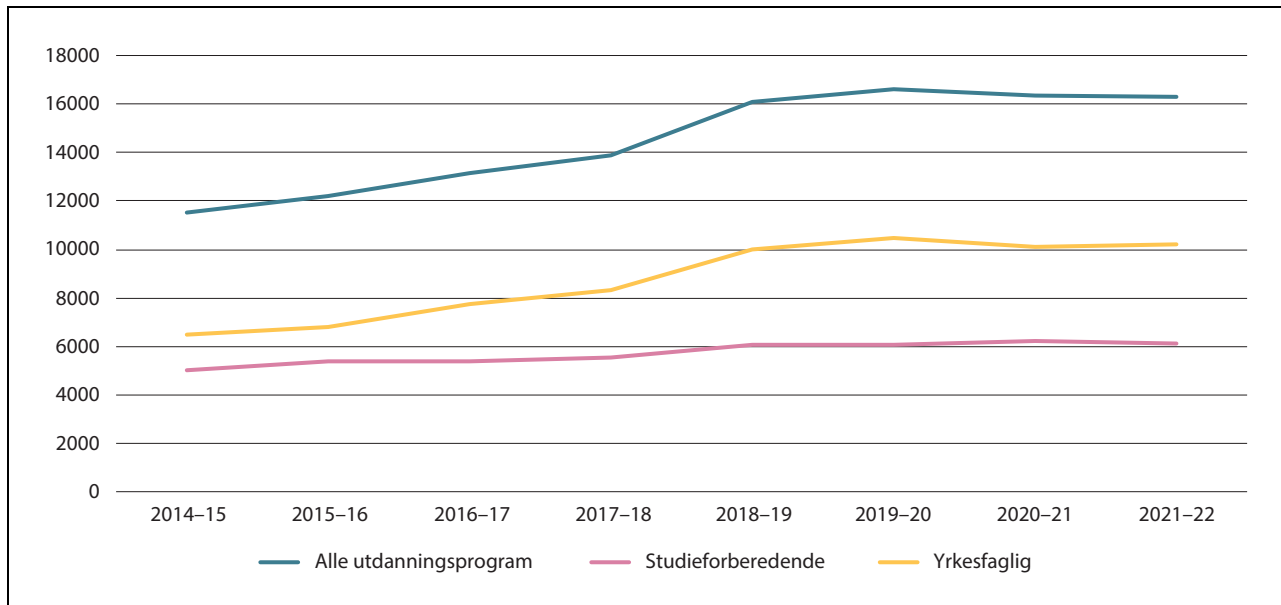
og videregående skole som høyeste fullførte utdanning, sammenlignet med de som har lengre utdanning. For personer med grunnskole og videregående skole som høyeste fullførte utdanning har deltakelsen variert mellom 3 og 5 prosent de siste årene. Deltakelsen har vært på 6 prosent blant personer som har fullført en høyere yrkesfaglig utdanning. Det er personer med utdanning fra universitet og høyskole på fire år eller kortere som i størst grad tar formell videreutdanning. Andelen har vært stabil på 8 prosent siden 2016. Andelen som deltar i formell videreutdanning blant personer med universitets- og høyskoleutdanning på mer enn fire år har variert mellom 5 og 7 prosent i samme periode. Tallene er vist i figur 4.1.

I Lærevilkårsmonitoren er formell videreutdanning skilt fra grunnutdanning ved to kriterier. Formell videreutdanning er utdanning tatt av personer i alderen 35 til 59 år, og personer i alderen 22 til 34 år som har hatt minst tre års pause i stu-



Figur 4.1 Deltakelse i formell videreutdanning blant sysselsatte utenom studenter etter høyeste fullførte utdanningsnivå. Prosent. 2015–2022

Kilde: SSB (2023j)



Figur 4.2 Personer 25 år eller eldre i videregående opplæring etter studieår og programområde. Antall studenter. 2014–2022

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2022b)

dier før de igjen deltar i formell utdanning (Keute & Drahus, 2017). Sysselsatte defineres som personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken. Studenter er definert som personer som selv oppgir i undersøkelsen at de er studenter.

Deltakelsen i formell videreutdanning varierer med alder og kjønn. I alderen 20 til 29 år er det 7 prosent av den yrkesaktive befolkningen som deltar i formell videreutdanning. Andelen er lik for kvinner og menn. Deltakelsen er høyest i aldersgruppen 30 til 39 år med 9 prosent. For aldersgruppen 40 til 49 år ligger den på 7 prosent, mens deltakelsen er på 4 prosent i aldersgruppen 50 til 59 år. I de tre eldste aldersgruppene er det flere kvinner enn menn som deltar (SSB, 2023h). Lærevilkårsmonitoren inneholder ikke opplysninger om aldersgruppen over 60 år. Det er fordi det er så få i den aldersgruppen som deltar i formell videreutdanning at det ikke er mulig å måle dette i en utvalgsundersøkelse. Databasen for statistikk om høyere utdanning viser at det er registrert 12 000 studenter i alderen 50 til 59 år på universiteter og høyskoler, men bare 1 300 i alderen 60 til 69 år (DBH, 2024).

#### 4.1.1 Videregående opplæring

Det er stadig flere voksne over 25 år som deltar i videregående opplæring, selv om økningen har flatet ut de senere årene (Utdanningsdirektoratet,

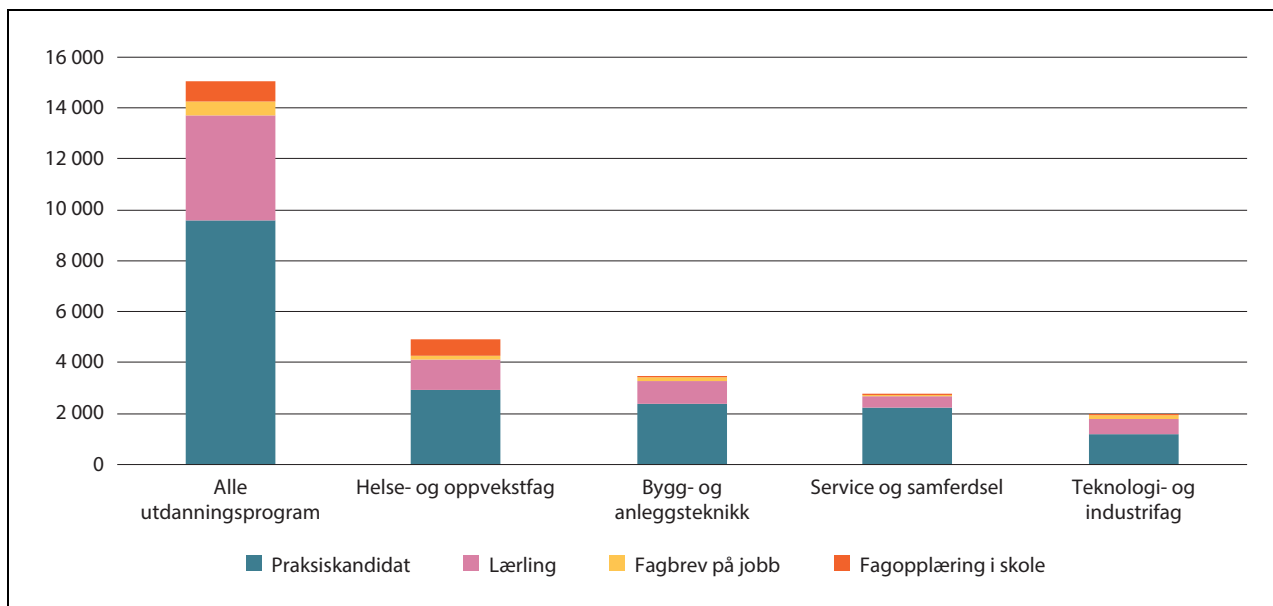
2022b). Som figur 4.2 viser, har økningen hovedsakelig skjedd innen yrkesfaglige utdanningsprogrammer, der 6 500 voksne deltok i skoleåret 2014/15, og 10 200 i 2021/22.

Antall avlagte og beståtte fag- og svenneprøver har økt jevnt over mange år. Rett under halvparten av de som i 2022/23 tok fag- og svennebrev, var 25 år og eldre (Utdanningsdirektoratet, u.å). Et flertall av voksne som oppnår fag- og svennebrev gjør dette innen helse- og oppvekstfag. Av 15 000 fag- og svennebrev i 2022/23 var 4 900 innen helse- og oppvekstfag, 3 400 var innen bygg- og anleggsteknikk og 2 800 innen service og samferdsel.

I 2022/23 var det 15 073 personer som tok fag- eller svennebrev som var 25 år eller eldre. Majoriteten av disse, 9 575 personer, tok fag- eller svennebrev som praksiskandidater. Figur 4.3 viser at det også er relativt vanlig for personer over 25 år å ta fagbrev som lærling. En liten andel ble kvalifisert gjennom ordningen fagbrev på jobb. Fylkenes bruk av fagbrev på jobb-ordningen har økt de senere årene. I 2019/20 fikk 105 personer fagbrev gjennom ordningen. I 2022/23 hadde dette tallet økt til 556 personer over 25 år.

#### 4.1.2 Høyere yrkesfaglig utdanning

I 2023 var det 29 564 studenter i høyere yrkesfaglig utdanning. Av disse var 12 519 mellom 21 og 30 år, mens 16 017 studenter var eldre. Staten og fylkeskommunene har over tid satset på fagskolene.



Figur 4.3 Personer 25 år eller eldre som har oppnådd fag- eller svennebrev etter kandidattype. Fagområdene med flest kandidater. Antall personer. 2022/23

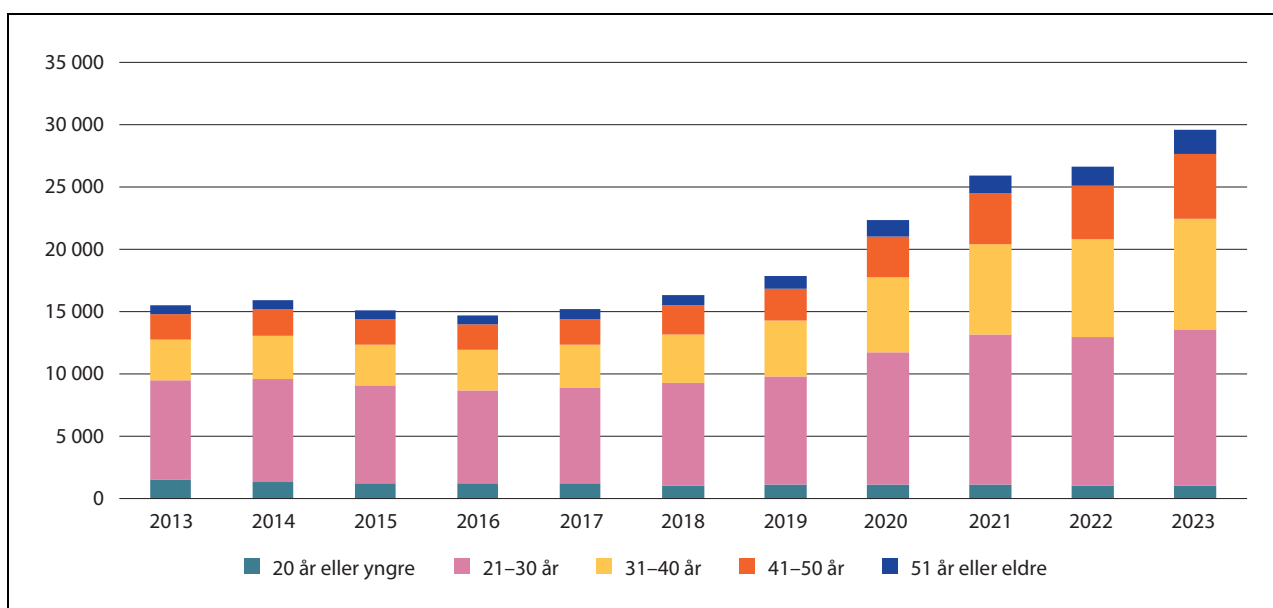
Kilde: Utdanningsdirektoratet (u.å)

Dette har resultert i en økning i antall studenter i nesten alle aldersgrupper, inkludert personer over 50 år, slik figur 4.4 viser. Økningen er likevel forholdsvis størst i aldersgruppen 31 til 40 år (SSB, 2023e).

Som vist i figur 4.5 tar de fleste studentene ved fagskolene utdanningen innen naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag. For studenter som er 40 år og eldre er det imidlertid flest

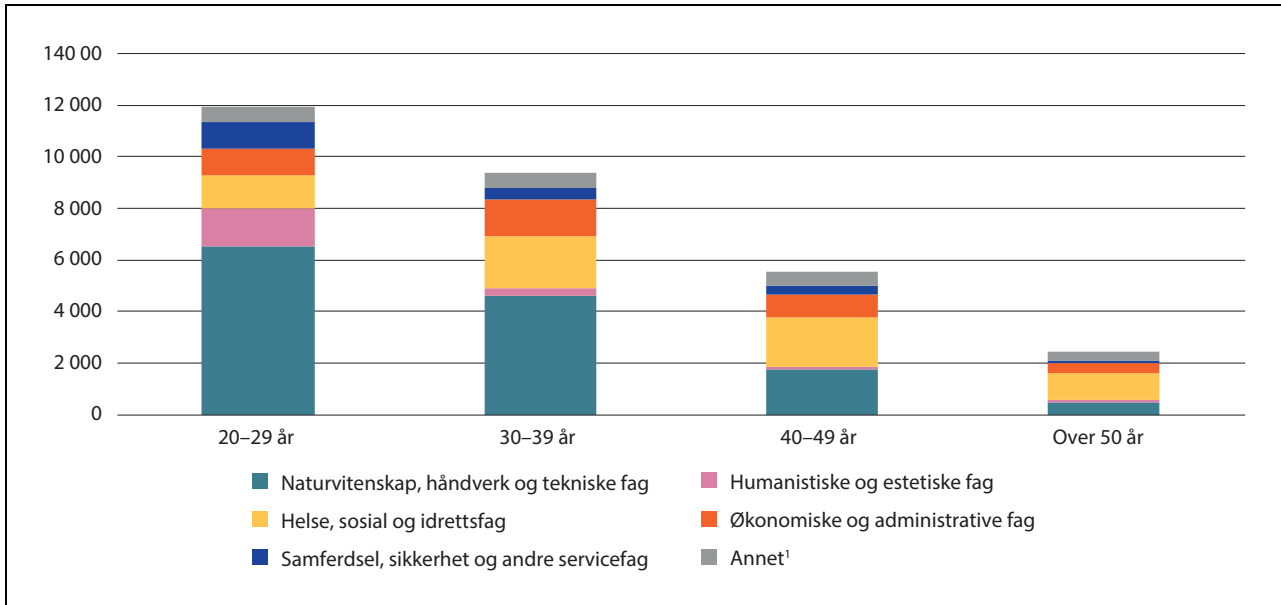
som tar fagskoleutdanning innen helse- sosial- og idrettsfag (DBH-F, 2024).

En stor andel av utdanningstilbudene i høyere yrkesfaglig utdanning tilbys som deltidsstudier eller nettbaserte studier med og uten samlinger, slik det er vist i figur 4.6. Omtrent 70 prosent av studentene tar utdanningen på deltid. Innen helse- og velferdsfag tar for eksempel nesten alle utdanningen på deltid, men også innen økonomi- og



Figur 4.4 Studenter i høyere yrkesfaglig utdanning etter alder. Antall studenter. 2013–2023

Kilde: SSB (2023e)



Figur 4.5 Studenter i høyere yrkesfaglig utdanning etter alder og fagområde. Antall studenter. Vårsemesteret 2024

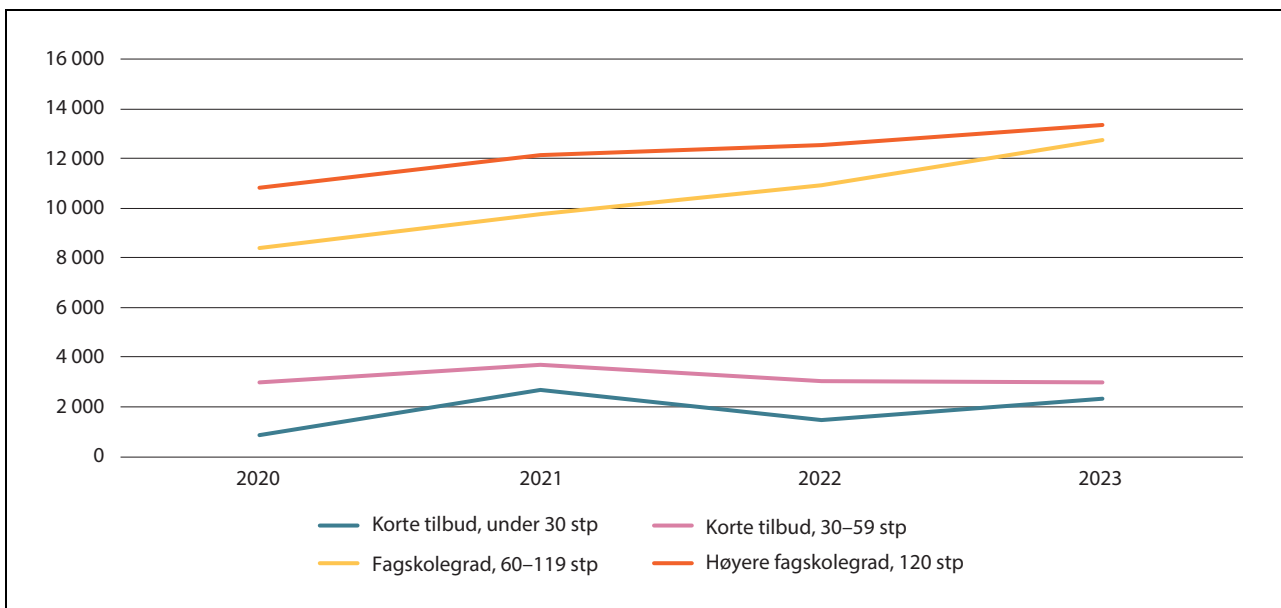
<sup>1</sup> Kategorien annet er fagområdene samfunnsfag og juridiske fag, primærnæringsfag, lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk og uoppgitt fagfelt

Kilde: DBH-F

administrasjonsfagene er majoriteten deltidsstudenter. Rundt 60 prosent av studentene deltar på nett- og samlingsbaserte tilbud. Det har vært en stor vekst i deltakelsen i ren nettbasert undervisning og nettbasert undervisning med samlinger. Disse undervisningsformene hadde i vårsemesteret 2024 henholdsvis 32 og 35 prosent av

studentmassen, mot henholdsvis 19 og 23 prosent i 2019 (DBH-F, 2024).

Finansiering gjennom Bransjeprogrammet og Industrifagskolen har bidratt til opprettelsen av flere korte tilbud i fagskolene siden 2019. At en stor del av de korte tilbudene i fagskolene er finansiert gjennom tilskuddsmidler, forklarer



Figur 4.6 Studenter i høyere yrkesfaglig utdanning etter studiebelastning målt i studiepoeng. Antall studenter. 2020-2023

Kilde: Espeland et al. (2024)

hvorfor disse tilbudene på under 30 studiepoeng kommer i tillegg til øvrige studietilbud og ikke erstatter dem. Under pandemien ble Bransjeprogrammet, Industrifagskolen og korte tilbud, kraftig oppskalert. I 2022 var det en nedgang i slike tilbud før det igjen var vekst i 2023. Studenter på studietilbud under 30 studiepoeng utgjør 7 prosent av alle studentene i fagskolene, det vil si 2 324 studenter. Studenter på studietilbud på mellom 30 og 59 studiepoeng utgjør 9 prosent. Hovedvekten av studentene i fagskolene er personer som tar en fagskolegrad eller høyere fagskolegrad, henholdsvis 41 og 43 prosent av alle studentene (Didriksen et al., 2023; Espeland et al., 2024). Figur 4.6 viser antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning etter studiebelastning målt i studiepoeng.

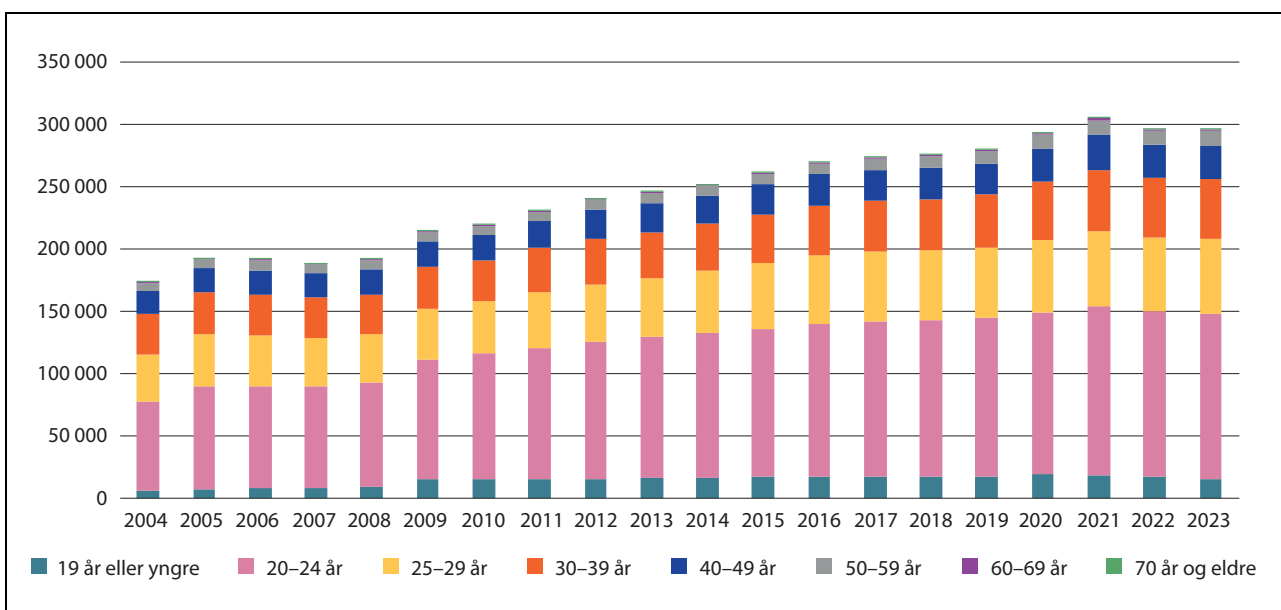
#### 4.1.3 Høyere utdanning

Det har vært en stor økning i antall studenter ved universiteter og høyskoler. I år 2000 ble det for første gang registrert over 100 000 studenter. I 2009 passerte antallet 200 000 studenter, og i 2021 var det over 300 000 studenter. Antall studenter har økt i alle aldersgrupper. Det er imidlertid få studenter eldre enn 55 år i høyere utdanning. I 2023 var det 3 777 studenter i alderen 55 til 59 år, 1 274 studenter i alderen 60 til 69 år, og 248 studenter i alderen 70 til 89 år (DBH, 2024). Utviklingen er illustrert i figur 4.7.

Universiteter og høyskoler tilbyr emner rettet mot arbeidslivet og personer med arbeidserfaring.

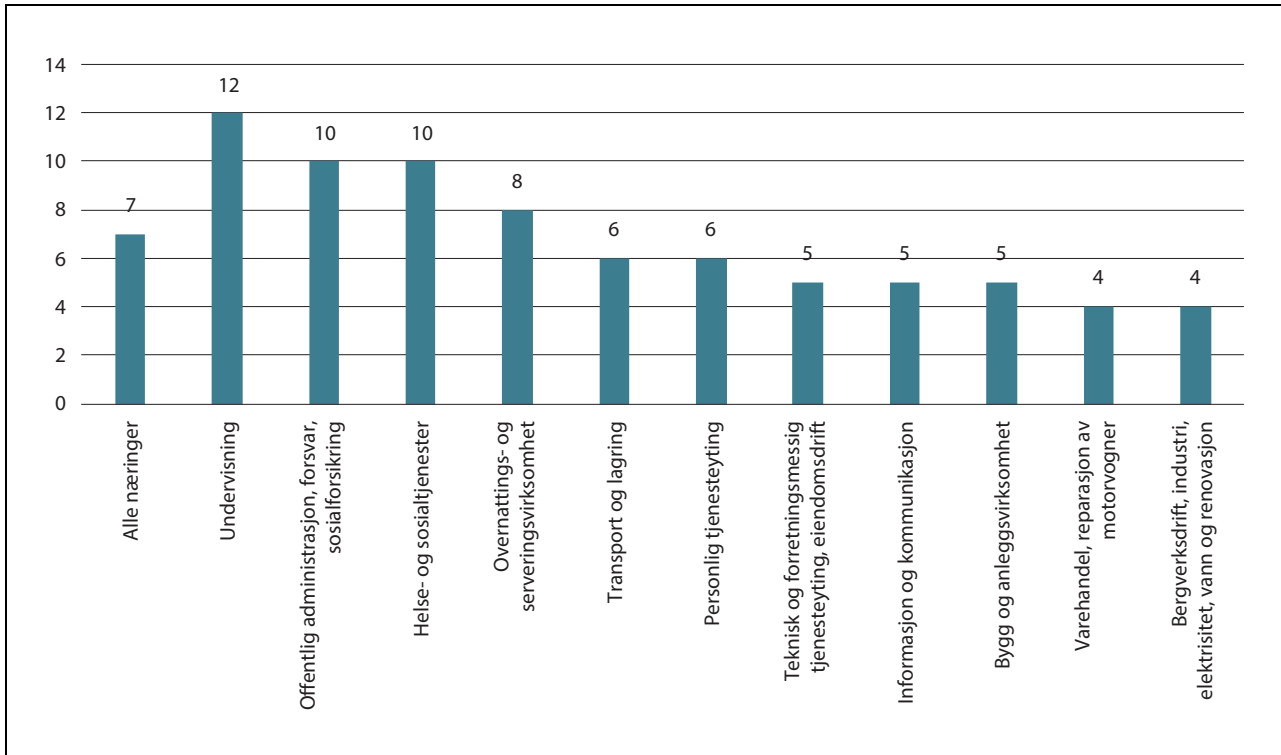
Samtidig deltar arbeidstakere også i de ordinære grunnutdanningene. Et eksempel på dette er flere av mastergradene innen profesjonsfagene. Resultatet er at dersom vi teller antall studenter på tilbud som kalles videreutdanning ved universiteter og høyskoler, vil tallet være betydelig lavere enn antall studenter som tar formell videreutdanning ved disse institusjonene.

De senere årene har det vært en økning i antall fleksible og korte tilbud på under 10 studiepoeng ved universiteter og høyskoler (Anker-Nilssen et al., 2023). Formålet med denne utviklingen har vært å gjøre det enklere å delta i formell videreutdanning i kombinasjon med jobb og andre forpliktelser. For eksempel var det i 2016 63 424 studenter i fleksible utdanninger, det vil si på deltidsprogrammer, samt programmer der undervisningen gis som nettundervisning eller på andre steder enn institusjonens ordinære studiesteder. I 2023 var det 78 801 studenter i slike programmer (Haugen et al., 2024). Database for høyere utdanning viser at det de siste årene har vært en dobling i antall studenter som deltar i nettbaserte studier, fra 13 130 studenter i 2016 til 26 145 studenter i 2023 (DBH, 2024). Samtidig har det vært en sterk nedgang i antall studenter som har deltatt i desentraliserte tilbud, fra 7 135 studenter i 2016 til 4 780 studenter i 2023. En medvirkende årsak til denne utviklingen er at utdanningsinstitusjonene må kategorisere utdanningstilbud som foregår utenfor ordinære studiesteder som enten desentralisert eller nettbasert. Med større innslag av nettba-



Figur 4.7 Studenter i høyere utdanning, universitet og høyskole, etter alder. Antall studenter. 2004–2023

Kilde: DBH



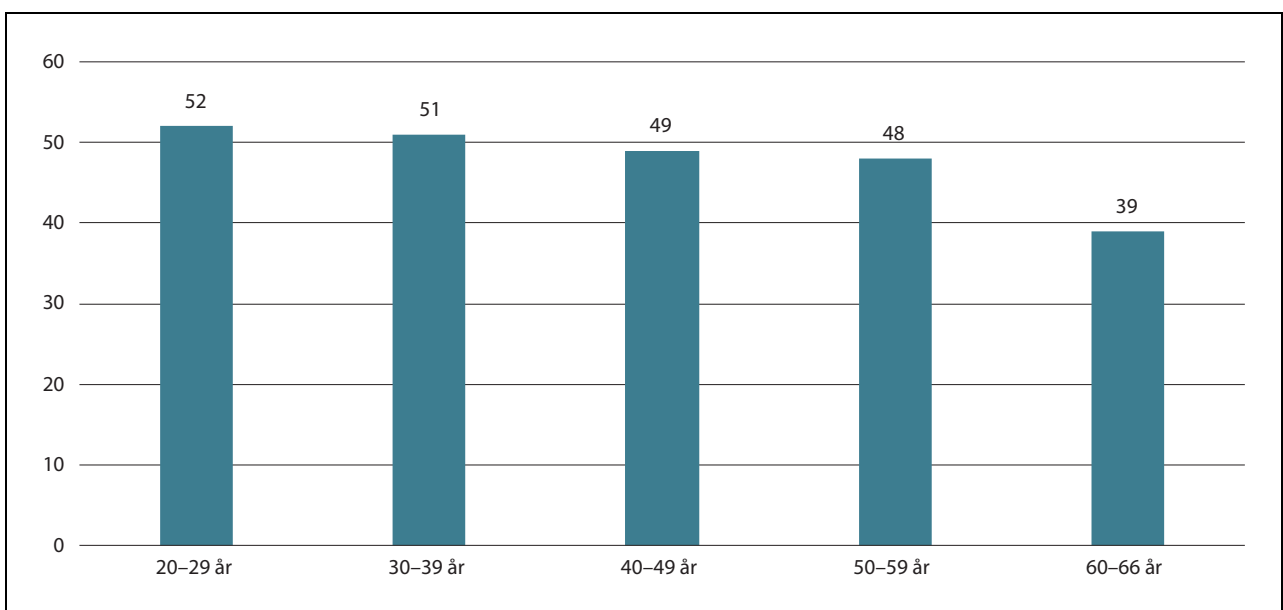
Figur 4.8 Deltakelse i formell videreutdanning etter næring. Prosent. 2022<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tallene for Transport og lagring og informasjon og kommunikasjon er fra 2021 da det ikke var tilgjengelige tall for 2022  
Kilde: SSB (2023i)

sert undervisning også på desentraliserte studier, kan rapporteringen være endret uten at det med nødvendighet er like store endringer i antall desentraliserte studier (Haugen et al., 2024).

#### 4.1.4 Deltakelse etter næring

Det er forskjeller mellom næringer når det gjelder deltakelse i formell videreutdanning. På tvers av næringer var deltakelsen i formell videreutdan-



Figur 4.9 Deltakelse i ikke-formell opplæring blant sysselsatte utenom studenter etter alder. Prosent. 2022

Kilde: SSB (2023h)

ning i 2022 på 7 prosent (SSB, 2023i). Deltakelsen er størst innen undervisning, der 12 prosent av alle medarbeidere deltar. Det er høyere deltakelse også i andre næringer der en stor andel arbeidstakere arbeider i offentlig sektor, slik som innen offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring (10 prosent), samt helse og sosialtjenester (10 prosent). Også innen overnattings- og serveringsvirksomhet er det høyere deltakelse enn gjennomsnittet (8 prosent). Deltakelsen er lavest innen næringene varehandel og reparasjon av motorvogner, bergverksdrift, industri, elektrisitet, vann og renovasjon (begge 4 prosent). For næringene jordbruk, skogbruk og fiske, samt finansiering og forsikring, er det ikke tilgjengelige tall.

## 4.2 Ikke-formell opplæring

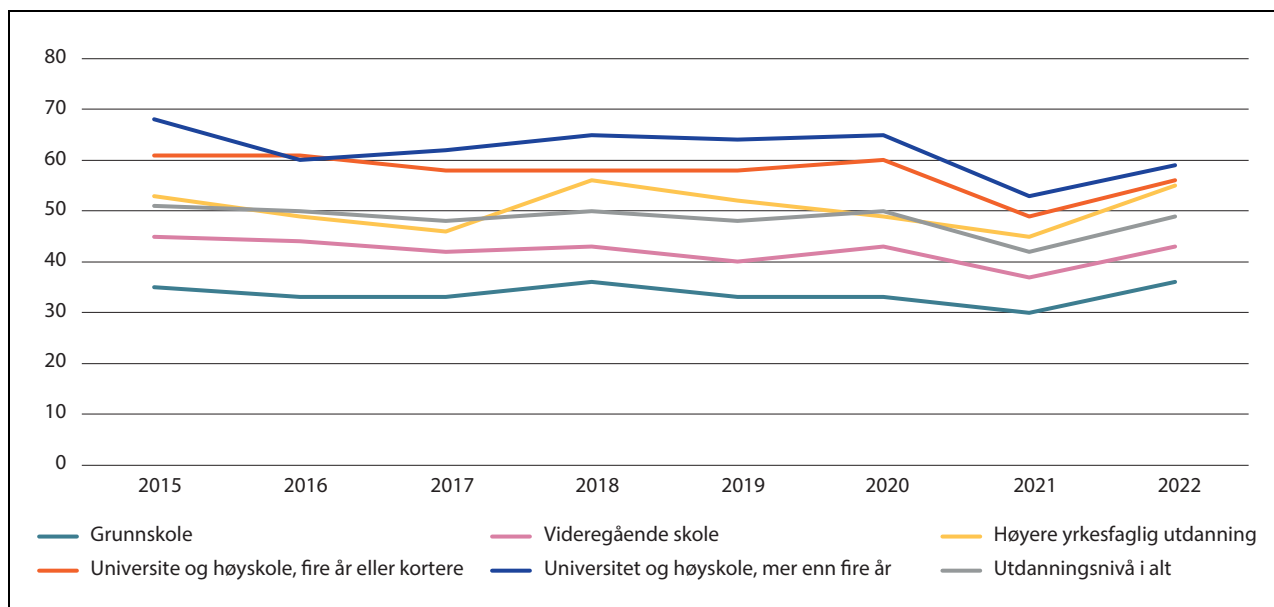
Med unntak av pandemiåret 2021 har deltakelsen i ikke-formell jobbrelatert opplæring blant sysselsatte i Norge ligget stabilt på mellom 48 og 50 prosent de siste ti årene (SSB, 2023h). Generelt er deltakelsen noe høyere blant kvinner enn blant menn. Differansen mellom kjønnene er minst i de yngste aldersgruppene. Deltakelsen i ikke-formelle opplæringsaktiviteter går noe ned med alderen, særlig for aldersgruppen 60 til 66 år.

Resultatene fra Lærevilkårsmonitoren viser at deltakelsen i ikke-formell opplæring varierer mellom utdanningsnivåene, og at variasjonen har vært den samme over mange år. Det er større for-

skjeller i deltakelse mellom utdanningsnivåer enn det er mellom aldersgrupper. Figur 4.10 viser at deltakelsen i ikke-formell opplæring øker med høyere fullført utdanningsnivå. Deltakelsen blant personer med grunnskole eller videregående skole som høyeste fullførte utdanning har vært relativt stabil. Det er store variasjoner i deltakelsen blant personer med fullført høyere yrkesfaglig utdanning<sup>1</sup>. Figuren viser også at det har vært en relativt stor nedgang i deltakelsen i ikke-formell opplæring blant personer med universitets- og høyskoleutdanning, der nedgangen er størst for personer med lengst utdanning. Personer med universitets- og høyskoleutdanning på fire år eller kortere har hatt en gradvis nedgang fra 61 prosent i 2015 til 56 prosent i 2022. Personer med høyere utdanning på mer enn fire år lå i 2015 på 68 prosent, og 59 prosent i 2022. Pandemien har sannsynligvis påvirket deltakelsen, særlig i 2021. På den annen side er andelen som deltar i ikke-formell opplæring på samme nivå som før pandemien og høyere for personer med grunnskole, videregående skole og fagskole som høyeste fullførte utdanning, og lavere enn før pandemien for personer med universitets- og høyskoleutdanning.

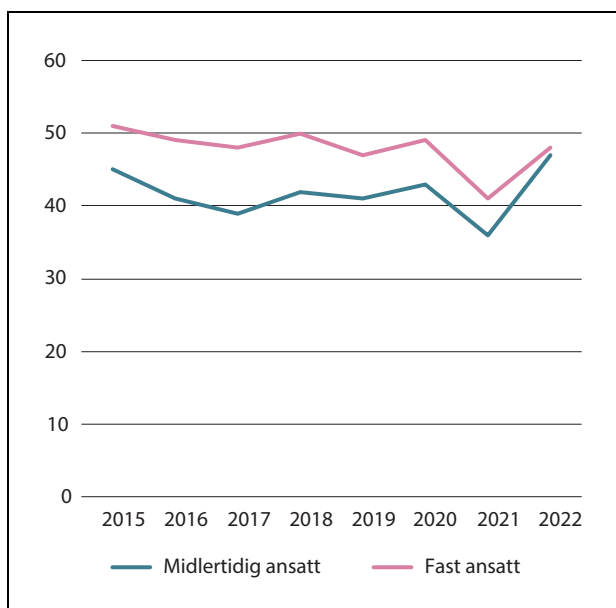
Lærevilkårsmonitoren viser at deltakelsen i ikke-formell jobbrelatert opplæring blant midlerti-

<sup>1</sup> Denne gruppen består av få personer, noe som kan gi store utslag i utvalgsundersøkelser. Det samme gjelder til en viss grad for personer med fullført universitets- og høyskoleutdanning på mer enn fire år.



Figur 4.10 Deltakelse i ikke-formell opplæring blant sysselsatte utenom studenter etter utdanningsnivå. Prosent. 2015–2022

Kilde: SSB (2023j)



Figur 4.11 Deltakelse i ikke-formell opplæring blant sysselsatte uten studenter etter ansettelsesform. Prosent. 2012–2022

Kilde: Tall fra Statistisk sentralbyrå, tilrettelagt for Kompetanse-reformutvalget

dig ansatte er relativt høy og stabil over tid, og at det ikke er vesentlig forskjell i deltakelsen mellom fast ansatte og midlertidig ansatte. I 2022 var deltakelsen i jobbrelevant ikke-formell opplæring blant fast ansatte 48 prosent, mot 47 prosent blant midlertidig ansatte (Tall fra Lærevilkårsmonito-

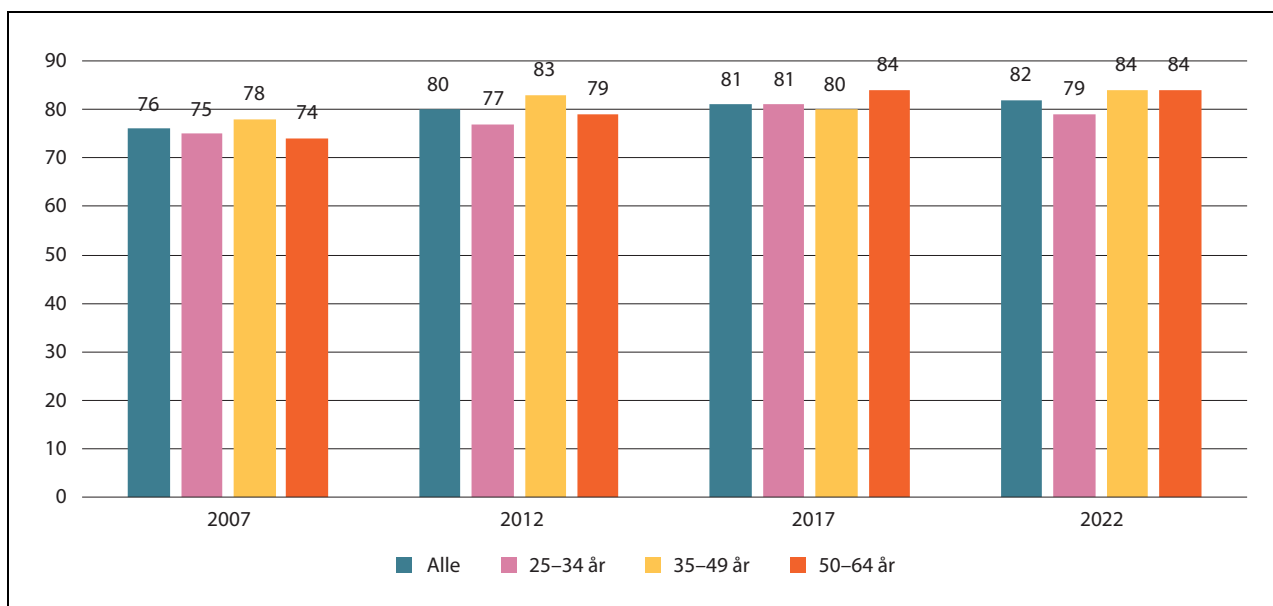
ren, tilgjengeliggjort av SSB). Forskjellen mellom de to gruppene er blitt mindre over tid.

Adult Education Survey gjennomføres hvert sjette år og gir informasjon om omfang av deltakelsen i formell utdanning og ikke-formell opplæring blant voksne. Figur 4.12 viser hvor stor andel av respondentene som deltar i jobbrelevant ikke-formell opplæring, som gjør dette i betalt arbeidstid. Resultatene viser en utvikling fra 2007 til 2022 der stadig flere som deltar, gjør dette i betalt arbeidstid. Den største økningen finnes i aldersgruppen 50 til 64 år, der andelen steg fra 74 prosent i 2007 til 84 prosent i 2022. Yngre arbeidstakere har en noe lavere andel som deltar i betalt arbeidstid enn de eldre aldersgruppene (SSB, 2023c).

Ved å se på deltakelsen i ikke-formell opplæring fordelt på næringer, finner vi at deltakelsen er høyest innen offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring med 66 prosent. Også innen næringene undervisning og helse- og sosialtjenester er deltakelsen høyere enn i andre næringer, med henholdsvis 54 og 53 prosent. Næringene overnattings- og serveringsvirksomhet og jordbruk, skogbruk og fiske har lavest deltakelse med henholdsvis 35 og 39 prosent.

#### 4.2.1 Studieforbund

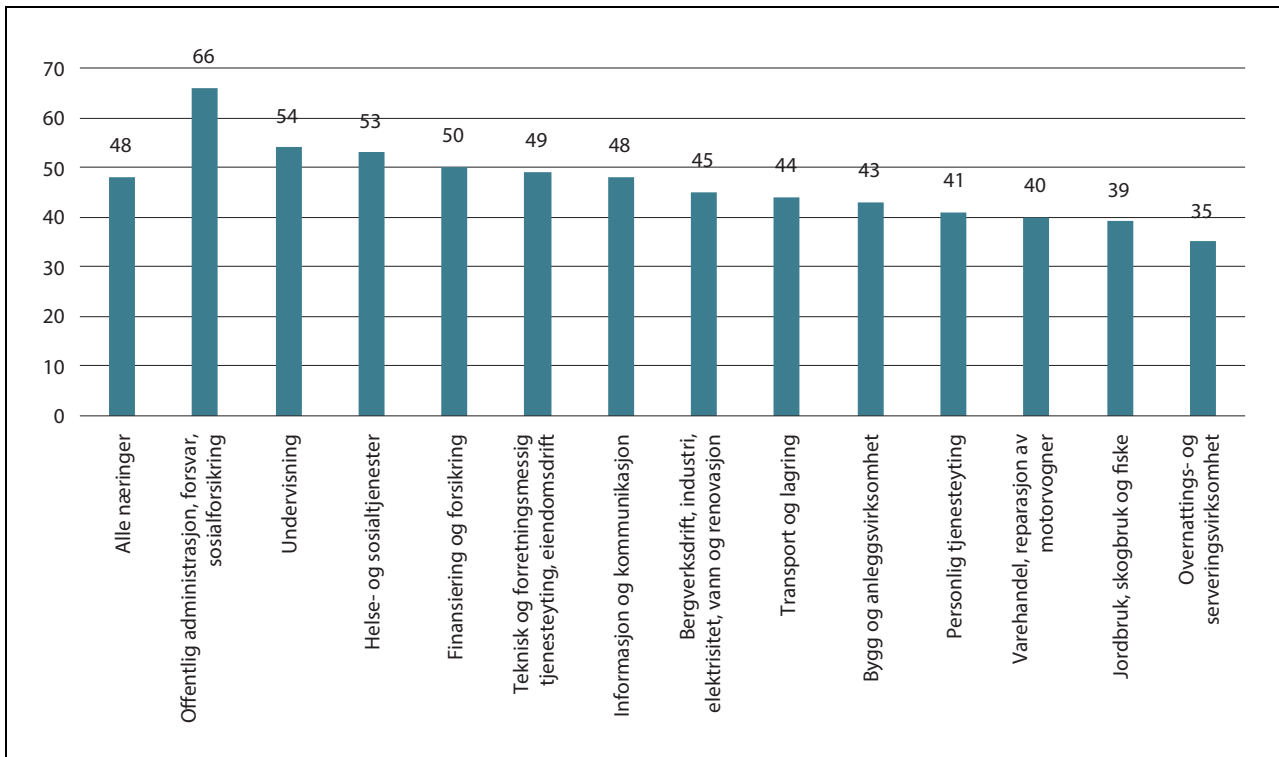
Studieforbundene er organisert under Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. På generelt grunnlag er det mulig å si at tilbudet i studieforbundene under Kunnskapsdepartemen-



Figur 4.12 Personer som deltar i jobbrelevant ikke-formell opplæring i betalt arbeidstid. Prosent. 2007–2022

Kilde: SSB (2023c)



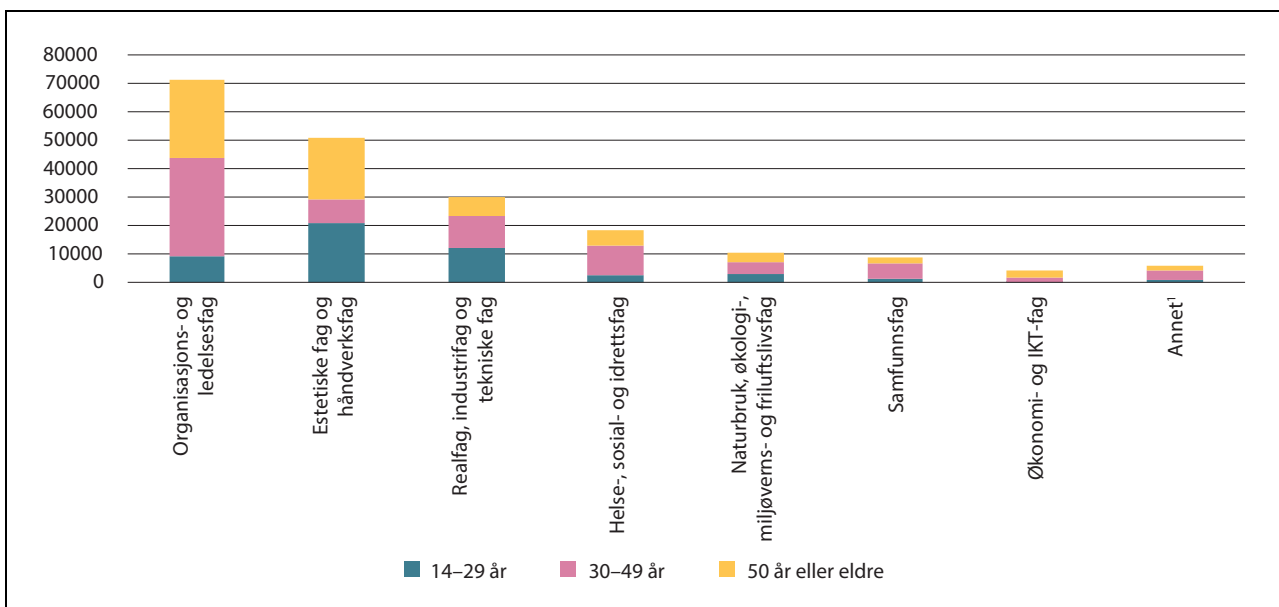


Figur 4.13 Deltakelse i ikke-formell opplæring etter næring. Prosent. 2022

Kilde: SSB (2023i)

tet i større grad er rettet mot behovene en kompetansereform for arbeidslivet er ment å adressere (se kapittel 10.2.1). Derfor omtales deltakelse i deres tilbud her.

I 2023 ble det totalt arrangert 47 000 kurs med omtrent 565 000 deltakere i regi av studieforbundene. Av disse var 10 500 kurs og tilbud med omtrent 200 000 deltakere i regi av studie-



Figur 4.14 Deltakelse på kurs i regi av studieforbundene under Kunnskapsdepartementet. Antall deltakere etter alder. 2023

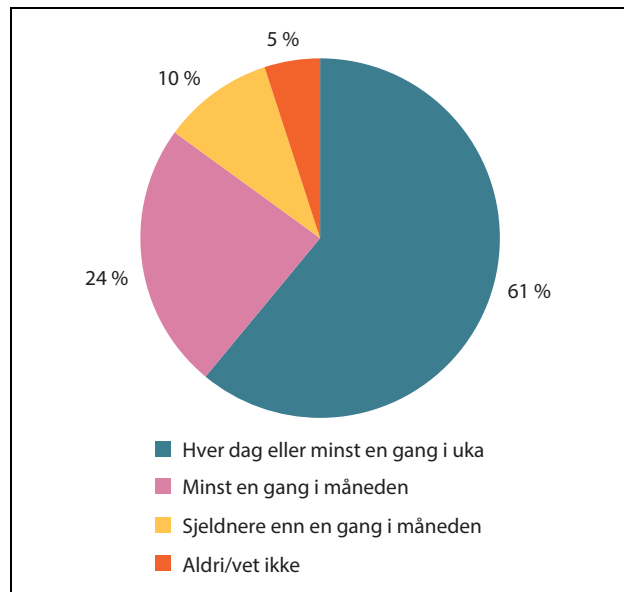
<sup>1</sup> Annet er en sammenslåing av fagene språkfag, samferdsels- og kommunikasjonfag, humanistiske fag og tjenesteyting og servicefag

Kilde: SSB (2024a)

forbundene under Kunnskapsdepartementet (SSB, 2024a, 2024b). Deltakelsen på kurs i regi av studieforbundene under Kunnskapsdepartementet er relativt jevnt fordelt på aldersgruppene. En firedel av deltakerne er i aldersgruppen 14 til 29 år, 40 prosent i alderen 30 til 49 år og 35 prosent er 50 år eller eldre. Størst var deltakelsen på kurs innen organisasjons- og ledelsesfag, fulgt av estetiske fag og håndverksfag. Deltakelsen var lavest i fagene som i figur 4.14 er samlet i posten annet: språkfag, samferdsels- og kommunikasjonsfag, humanistiske fag, tjenesteyting og servicefag. Kvinner deltar i litt større grad enn menn.

### 4.3 Uformell læring i arbeidslivet

Befolkningsbarometeret kartlegger omfanget av uformell læring i arbeidslivet. På spørsmål om hvor ofte sysselsatte lærer noe som er nyttig for arbeidet sitt fra andre medarbeidere eller overordnede, svarer 61 prosent at de gjør dette daglig eller minst en gang i uken. Ytterligere 24 prosent oppgir at de lærer noe nyttig minst en gang i måneden. To prosent oppgir at de aldri lærer noe nyttig på arbeidsplassen (Anker-Nilssen et al., 2022). Resultatene fra Befolkningsbarometeret



Figur 4.15 Sysselsatte 18–69 år etter hvor ofte de lærer noe nyttig for arbeidet fra medarbeidere eller overordnede. Prosent. 2021

Kilde: Anker-Nilssen et al. (2022)

samsvarer med resultatene fra Lærevilkårsmonitoren, der 82 prosent av respondentene svarer at de har svært gode, eller ganske gode muligheter til å skaffe seg kunnskaper og ferdigheter gjen-



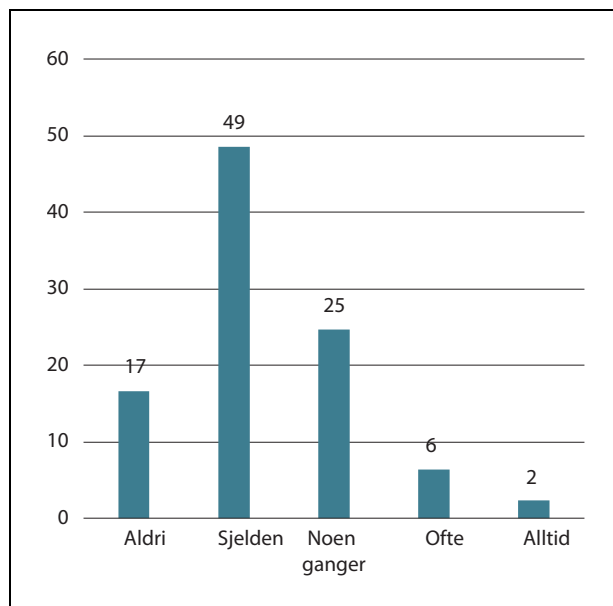
Figur 4.16 Sysselsatte 18–69 år med gode læringsmuligheter og høye læringskrav i jobben etter utdanningsnivå. Prosent. 2021

Kilde: Anker-Nilssen et al. (2022)

nom det daglige arbeidet (Bjønness-Ekerheim, 2022).

Det er relativt små forskjeller i hvordan personer med ulik lengde på fullført utdanning oppfatter muligheten for læring på arbeidsplassen (Anker-Nilssen et al., 2022). Figur 4.16 viser hvorvidt respondentene bedømmer å ha gode læringsmuligheter i det daglige arbeidet. Den samme prosentandelen (78 prosent) oppgir at de har gode læringsmuligheter blant respondenter med grunnskole, yrkesfaglig videregående skole og universitets- eller høyskoleutdanning på fire år eller kortere. 81 prosent av personene med universitets- og høyskoleutdanning på mer enn fire år, 74 prosent med høyere yrkesfaglig utdanning og 73 prosent med studieforberevende videregående opplæring svarer det samme.

Siden 2011 har forskjellene mellom utdanningsnivåene gradvis blitt mindre når det gjelder hvordan respondentene oppfatter sine læringsmuligheter (Keute & Drahus, 2017). Det har vært en utvikling i positiv retning på dette feltet. Andelen med grunnskole og videregående skole som høyeste fullførte utdanning opplyser i større



Figur 4.17 Arbeidstakere etter svar på spørsmålet «Hvor ofte opplever du at du mangler kompetanse til å utføre arbeidsoppgavene dine?». Prosent. 2024  
Kilde: Sikt (u.å.)

#### Boks 4.1 70:20:10-modellen

70:20:10-modellen for læring og utvikling er et rammeverk basert på prinsippet om at læring skjer gjennom en kombinasjon av formelle og uformelle situasjoner, samt gjennom interaksjon med andre. Modellen bygger på en undersøkelse blant 200 suksessfulle ledere. Lederne svarte at 70 prosent av deres læring kom gjennom egne erfaringer fra utfordrende arbeidsoppgaver, 20 prosent fra interaksjon med andre, slik som tilbakemeldinger og evalueringer. 10 prosent av læringen kom fra formell og ikke-formell opplæring.

Et sentralt argument er at personer ofte husker mer fra egne erfaringer og samtaler enn fra deltakelse på kurs. Tilhengerne av 70:20:10-modellen understreker at dette er et tankesett som legger vekt på læringsmiljøet i virksomheten. For at størstedelen av læringen på arbeidsplassen skal kunne skje gjennom gjennomføring av arbeidsoppgaver og erfaringer, må arbeidsplassen være en arena som fremmer læring, tilrettelegger for refleksjon, aksepterer feil, og oppmuntrer til at medarbeiderne lærer av hverandre. Mange virksomheter tilrettelegger for dette ved å innføre mentorprogram og jobbskyg-

ging. Dette kan også gjøres gjennom bevisst planlegging av hvem som jobber sammen, rotasjon av arbeidsoppgaver og hyppige tilbakemeldinger fra ledere på hvordan oppgavene ble utført. Organisert faglig læring i form av kurs og seminarer er også viktig, og for noen virksomheter vil det være nødvendig å øke denne prosentandelen.

Kritikere av modellen mener at en svakhet ved å forutsette at størsteparten av læringen i arbeidslivet vil skje gjennom egne erfaringer eller ved å lære av hverandre er at opplæringen kan bli tilfeldig og utilstrekkelig, og kolleger kan overføre egne uvaner. Det at læringen blir overlatt til tilfeldigheter, kan også resultere i at den ikke blir prioritert i tilstrekkelig grad.

Flere har påpekt at det foreligger lite vitenskapelig dokumentasjon av akkurat dette konseptet. Det finnes imidlertid mye forskningslitteratur som viser positive effekter av læring på arbeidsplassen, læring ved å utføre arbeidsoppgaver og ved samhandling med kolleger.

Kilde: Olsen og Ingeborgrud (2021), Scott og Ferguson (2014), Stander (2022)

grad at de har gode læringsmuligheter enn tidligere.

Befolkningsbarometeret viser at det er forskjeller, avhengig av utdanningsnivå, i hvilken grad sysselsatte opplever å ha store krav til læring i jobben. 64 til 66 prosent av personer med grunnskole eller videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning og 69 prosent med høyere yrkesfaglig utdanning opplever store krav til læring i jobben. Den største andelen som opplever det samme, finnes blant personer med høyere utdanning fra høyskole og universitet. 77 prosent av personene med høyere utdanning på fire år eller kortere, og 85 prosent av personene med høyere utdanning på mer enn fire år opplever høye krav til læring i jobben.

Samtidig viser andre undersøkelser at en andel arbeidstakere opplever at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å utføre arbeidet sitt. YS Arbeidslivsbarometer viser at 8 prosent av respondentene svarer at de ofte eller alltid opplever å ikke ha tilstrekkelig kompetanse for å utføre arbeidsoppgavene sine (Sikt, u.å.).

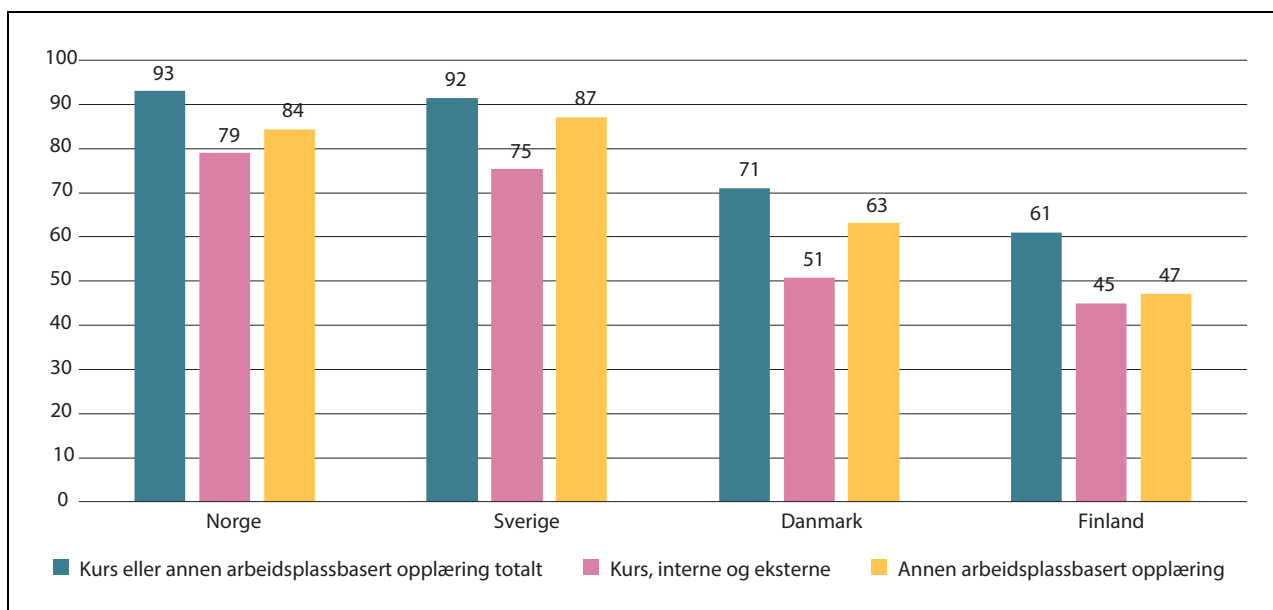
#### 4.4 Kompetanseutvikling i Norge sammenlignet med andre land

Arbeidsmarkeds- og kompetansepolicyen varierer betydelig mellom land, noe som gjør det utfordrende å sammenligne deltakelse og finansiering av kompetanseutvikling (NOU 2020: 2). Faktorer som nærings sammensetning, grad av urbanise-

ring, virksomhetsstørrelse, utdanningsnivå i befolkningen og tilgang på rimelige, relevante og tilpassede kurs eller utdanninger kan påvirke deltakelse i kompetanseutvikling. Danmark, Sverige og Norge er land med høy sysselsetting, læringsintensivt arbeidsliv og høy deltakelse i læringsaktiviteter i internasjonale sammenligninger.

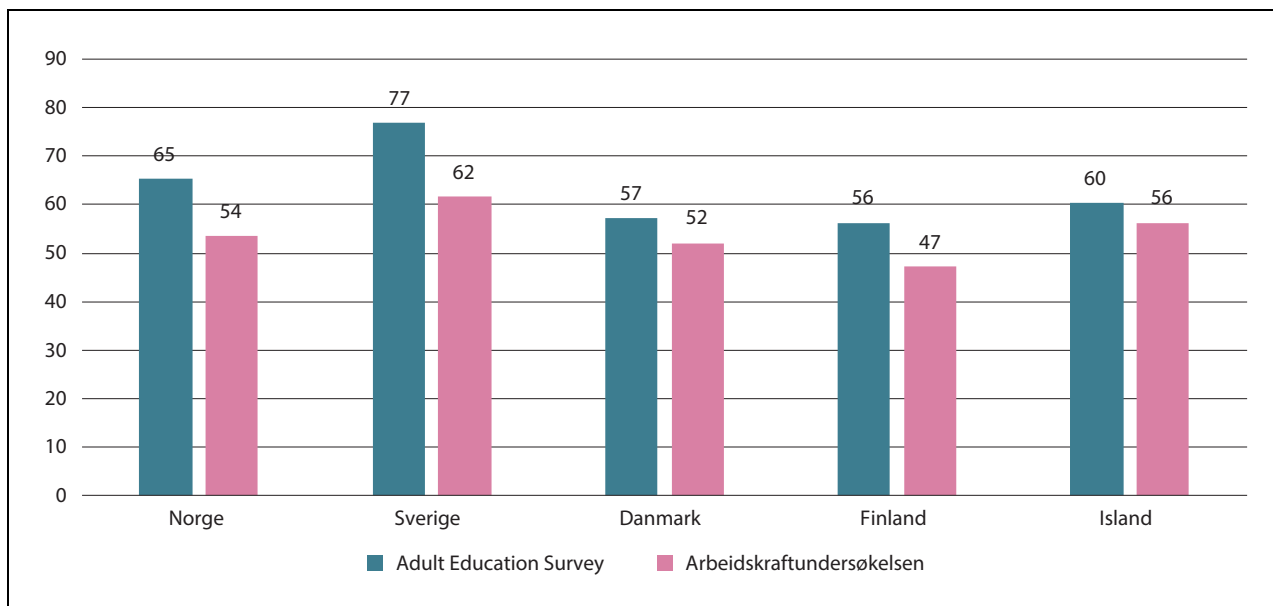
Norske virksomheter ser ut til å bruke relativt store ressurser på kompetanseutvikling sammenlignet med andre land, slik det er vist i figur 4.18 (Meld. St. 13 (2018–2019)). De fleste norske virksomheter tilbyr kompetanseutvikling for sine ansatte. I Næringslivsundersøkelsen blir virksomheter forespurt om de tilbyr opplæring (Eurostat, 2024). 93 prosent av norske virksomheter opplyser at de tilbyr opplæring. I Sverige opplyser 92 prosent av virksomhetene det samme. Norge og Sverige ligger høyere enn andre land det er naturlig å sammenligne seg med, slik som Danmark med en andel på 71 prosent. I Finland sier 61 prosent av virksomhetene det samme. På tvers av landene tilbyr en noe større andel virksomheter annen arbeidsplassbasert kompetanseutvikling enn interne og eksterne kurs. Arbeidsplassbasert opplæring består blant annet av veiledet opplæring på arbeidsplassen, jobbrotasjon og utveksling, konferanser og workshops, organisert kompetanseutveksling og selvledet læring.

Blant norske arbeidsgivere som oppgir at de tilbyr kompetanseutvikling, svarer 18 prosent at høye kostnader hindrer dem i å tilby læringsaktiviteter til sine ansatte. 15 prosent av de svenske og 13 prosent av de danske arbeidsgiverne opp-



Figur 4.18 Virksomheter som tilbyr kompetanseutvikling etter type opplæring etter land. Prosent. 2020

Kilde: Eurostat (2024)



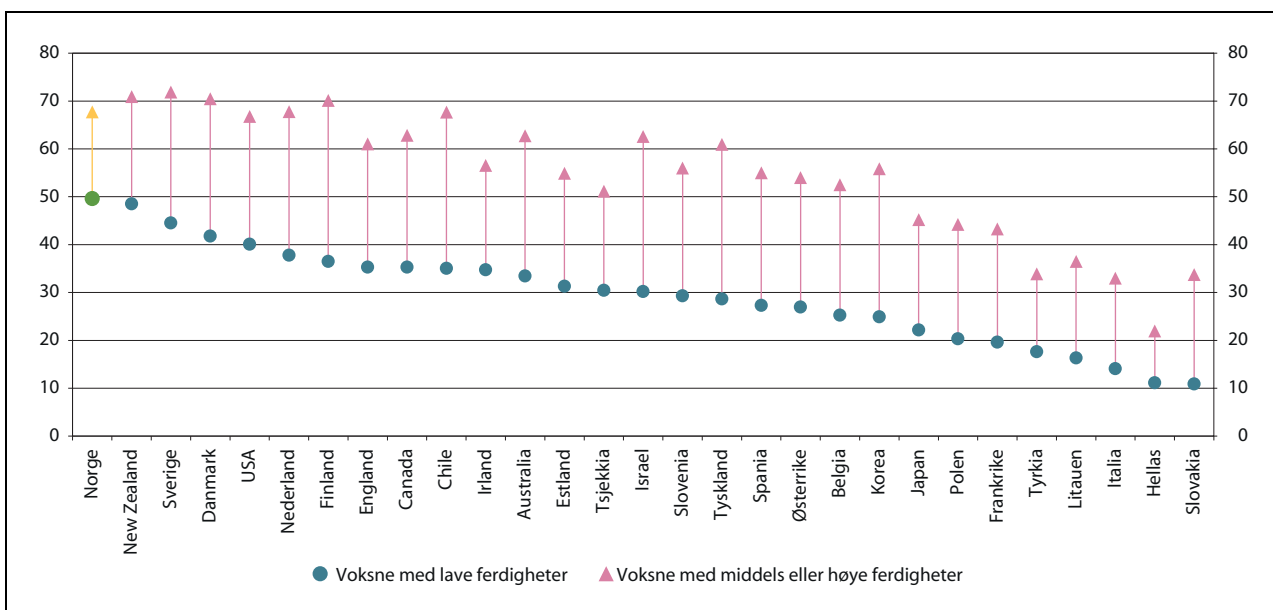
Figur 4.19 Arbeidstakere 25–69 år som deltar i formell utdanning og ikke-formell opplæring siste 12 måneder (Adult Education Survey) og siste 4 uker (Arbeidskraftundersøkelsen) etter land. Prosentandeler. 2022

Kilde: Eurostat (2024)

lyste dette. Andelen arbeidsgivere som opplyser at det er vanskelig å finne egnede kurs er høyere i Sverige, 21 prosent, mot 17 prosent i Norge og 13 prosent i Danmark. Norske arbeidsgivere opplyser i mindre grad at det er vanskelig å vurdere arbeidstakernes læringsbehov. 12 prosent av norske arbeidsgivere opplyser dette, mot 16

prosent i Danmark og 18 prosent i Sverige (Eurostat, 2024).

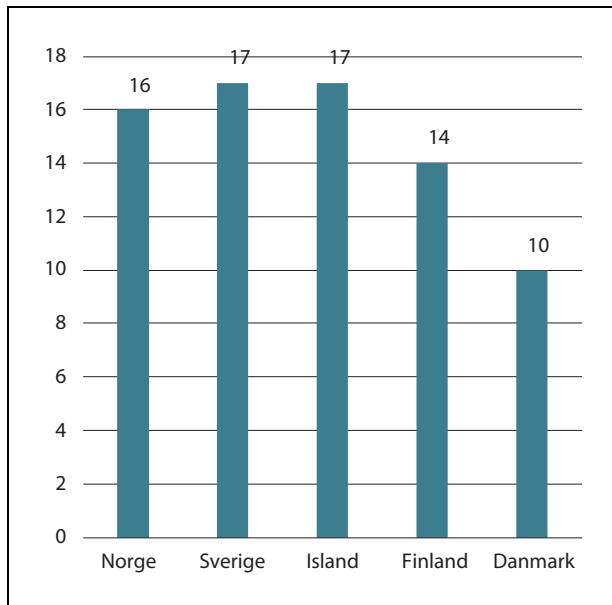
Flere undersøkelser måler deltakelsen i utdanning og opplæring på tvers av land. Disse undersøkelsene måler ulike former for deltakelse og over ulike tidsperioder. Arbeidskraftundersøkelsen viser deltakelse i formell utdanning og ikke-



Figur 4.20 Deltakelse i opplæring blant voksne etter ferdighetsnivå og land<sup>1</sup>. Prosent. 2012/2015

<sup>1</sup> Tallene er fra OECDs PIAAC-undersøkelse fra 2012 eller 2015. Deltakelse i formell eller ikke-formell opplæring siste 12 måneder. Voksne med lave ferdigheter skårer under nivå 2 på PIAACs ferdighetstest i lesing eller tallforståelse. Voksne med middels eller høye ferdigheter skårer minst på nivå 2 i både lesing og tallforståelse. Belgia refererer til Flandern.

Kilde: NOU 2021: 2



Figur 4.21 Ansatte 25–64 år som deltar i ikke-formell jobbrelatert opplæring etter land. Prosent. 2022

Kilde: OECD (2023a)

formell opplæring for arbeidstakere i alderen 25 til 69 år. Figur 4.19 viser at i Sverige er deltakelsen noe høyere enn i Norge, men Norge har høyere deltakelse enn i Danmark, Finland og Island. Undersøkelsen registrerer deltakelse i formell utdanning og ikke-formell opplæring i de foregående fire ukene. Arbeidskraftundersøkelsen omfatter ikke deltakelse i uformell læring. Adult Education Survey, som dekker deltakelse i formell, ikke-formell og uformell læring i de foregående 12 månedene, viser litt andre tall, også vist i figur 4.19. Dette skyldes at referanserammen er lenger enn i Arbeidskraftundersøkelsen. Adult Education Survey viser at arbeidstakeres deltakelse i formell og ikke-formell kompetanseutvikling er 65 prosent i Norge. Tilsvarende andel er 77 prosent i Sverige, 60 prosent på Island, 57 prosent i Danmark og 56 prosent i Finland (Eurostat, 2023).

Flere tabeller tidligere i kapittelet har vist at det er forskjeller i deltakelse i kompetanseutvikling mellom grupper med ulik lengde på fullført formell utdanning. Figur 4.20 viser at i Norge har voksne med svake ferdigheter den høyeste deltakelsen i opplæring sammenlignet med alle andre OECD-land. Figuren viser også at selv om voksne med kort utdanning og svake ferdigheter deltar mindre i opplæring enn voksne med høyere utdanning og ferdigheter, er den relative forskjellen i deltakelsen i Norge lavere enn i de fleste andre OECD-land. Tallene er hentet fra PIAAC-undersøkelsen.

Basert på Arbeidskraftundersøkelsen presenterer OECD i publikasjonen *Education at a Glance*, tall som viser deltakelse i ikke-formell kompetanseutvikling fordelt på om læringsaktiviteten er jobbrelatert eller ikke. Oversikten viser at andelen ansatte som deltar i jobbrelatert ikke-formell opplæring er relativt lik i Norge, Sverige og på Island, med 16–17 prosent. Den er lavere i Finland med 14 prosent og i Danmark med 10 prosent (OECD, 2023a).

#### 4.5 Utvalgets vurdering

Kompetansebehovene i arbeidslivet dekkes gjennom ulike typer kompetanseutvikling. Dette tydeliggjør behovet for en variert tilnærming til kompetanseutvikling som inkluderer både formelle, ikke-formelle og uformelle læringsprosesser.

Norge har relativt høy deltakelse i arbeidslivsrelevante læringsaktiviteter og er det landet der voksne med de svakeste ferdighetene deltar mest i opplæring, sammenlignet med andre land. Stadig flere arbeidstakere opplever at de har gode læringsmuligheter i det daglige arbeidet, der den mest positive utviklingen er for arbeidstakere med kort formell utdanning.

Samtidig eksisterer det fortsatt betydelige ulikheter i deltakelse basert på utdanningsnivå og andre demografiske faktorer. Spesielt personer med kort formell utdanning deltar i mindre grad i både formell og ikke-formell opplæring. Det samme gjelder eldre arbeidstakere, til tross for at kontinuerlig oppdatering av kompetanse er nødvendig for å kunne forbli konkurransedyktig og tilpassningsdyktig i arbeidslivet. Utvalget registrerer også at det er noe lavere deltakelse i både formell og ikke-formell opplæring i næringer med en stor andel ansatte i privat sektor sammenlignet med næringer der en stor andel er ansatt i offentlig sektor.

Personer med lite formell utdanning og svake grunnleggende ferdigheter har større risiko for å rammes av arbeidsledighet i forbindelse med omstillinger. Denne gruppen har også større risiko for å falle ut av arbeidslivet på mer varig basis. For denne gruppen kan det være særlig viktig å ha muligheter til å formalisere og dokumentere sin kompetanse

Uformell læring skjer i stor grad på arbeidsplassen. Utvalget ser behov for å undersøke nærmere hvordan den enkelte virksomhet kan støtte mer inkluderende uformelle læringsmiljøer.

De demografiske endringene hvor vi blir færre yrkesaktive per pensjonist, fører til mindre tilgang

på arbeidskraft. Å utvikle kompetansen samtidig som man er i jobb blir derfor enda viktigere i en allerede krevende bemanningssituasjon. Den teknologiske utviklingen gir muligheter for mer tilpasset og fleksibel opplæring ved bruk av lærings-teknologi slik at kompetanseutvikling kan skje i små moduler, uavhengig av tid og sted, og enklere kan kombineres med jobb.

Det er viktig at utdanningssystemet tilbyr formell videreutdanning og ikke-formell opplæring som er arbeidslivsrettet og tilpasset behovene i både arbeidslivet og samfunnet. Etterspørselen

etter fleksible og yrkesrettede utdanningstilbud øker i takt med endringene i arbeidsmarkedet og den teknologiske utviklingen. For å møte denne etterspørselen må utdanningsinstitusjonene i samarbeid med arbeidslivet utvikle relevante og tilgjengelige tilbud. Samtidig må det tas hensyn til at utdanningsinstitusjonene har varierende ressurser, infrastruktur og kompetanse når det gjelder utvikling av fleksible og desentraliserte kompetansetilbud, noe som krever en målrettet og koordinert innsats for å sikre kvalitet og tilgjengelighet på tvers av utdanningssektoren.

## Kapittel 5

# Drivere for kompetanse

Dette kapittelet gir en oversikt over drivkrefter som påvirker behovet for kompetanseutvikling i arbeidslivet. Kapittel 5.1 beskriver hvordan overordnede drivkrefter, som demografiske endringer, teknologisk utvikling, grønn omstilling, globalisering og geopolitisk uro, former arbeidsmarkedet og skaper nye kompetansebehov. Kapittel 5.2 redegjør for hvordan eksterne krav, som myndighetsreguleringer og markedsforventninger, og interne faktorer, som nye mål, produkter og tjenester, påvirker virksomhetenes kompetansebehov. Kapittel 5.3 belyser hvordan kompetansebehovene varierer mellom ulike deler av landet, avhengig av næringsstruktur, alderssammensetning og utdanningsnivå. Kapittelet tar også opp utfordringer knyttet til rekruttering og opprettholdelse av kompetanse i distriktene.

### 5.1 Overordnede drivere for kompetanseutvikling

Demografiske endringer påvirker både størrelsen på og sammensetningen av arbeidsstyrken. Teknologisk utvikling, grønn omstilling og geopolitisk uro påvirker i økende grad forutsetningene for hvordan arbeid utføres, hvilke jobber som blir tilgjengelige, og hvilken kompetanse som etterspørres (NAV, 2021).

#### 5.1.1 Demografiske endringer

Norge, som mange andre land, opplever betydelige demografiske endringer. Befolkningen blir stadig eldre og en høyere andel av befolkningen bor i byer (NOU 2020: 2). Prognoser viser at ungdomskullene vil avta frem mot 2040. I løpet av de neste ti årene vil antallet innbyggere over 65 år overstige antallet barn og unge under 20 år i Norge. Knappheten på kompetent arbeidskraft ventes å øke betydelig, ettersom befolkningen eldes og behovet for helse- og omsorgstjenester vil øke (Meld. St. 31 (2023–2024)). Fremskrivninger fra SSB indikerer et fortsatt underskudd på enkelte grupper helse- og

omsorgspersonell, mens lærermangelen kan avta, forutsatt at utdanningstakten opprettholdes (Ekren, 2023; Jia et al., 2023).

Norge har i mange år tiltrukket utenlandsk arbeidskraft, som nå utgjør over 20 prosent av sysselsettingen (Meld. St. 14 (2022–2023)). De senere årene har arbeidsinnvandringen gått ned. SSB forventer at denne utviklingen vil fortsette på grunn av aldringen av befolkningen i opprinnelseslandene og utviklingen i norsk økonomi. Innvandringen har bidratt til å redusere arbeidskraftbehov. Samtidig er innvandringen en endringsdriver i seg selv. Arbeidstakere med ulik kulturell og språklig bakgrunn påvirker organiseringen og virkemåten på arbeidsplassen (Arbeidsgruppe under ALPR, 2016).

Økt sysselsetting innen helse- og omsorgssektoren vil kunne redusere tilgangen på arbeidskraft i andre næringer, spesielt i små regionale arbeidsmarkeder. Demografiske endringer og redusert arbeidsinnvandring fører til knapphet på arbeidskraft, noe som gjør behovet for nytenkning rundt kompetanseutvikling og ressursbruk mer presserende.

#### 5.1.2 Grønn omstilling

Grønn omstilling omfatter aktiviteter som reduserer klima- og miljøfotavtrykket fra individer, virksomheter og samfunnet generelt, med mål om å oppnå et varig lavutslippssamfunn (Kompetansebehovsutvalget, 2023a). Grønn omstilling forventes å bli en mer omfattende og raskere prosess enn tidligere omstillinger. Dette skyldes behovet for endringer i hele økonomien og samfunnsstrukturen, inkludert produksjons- og forbrukssystemer. Slike omfattende endringer påvirker mange sektorer, og omstillingen må skje raskt for å nå klimamålene. Innovasjoner, teknologiske og regulatoriske endringer vil påvirke markeder, arbeidsplasser og samfunnet generelt. Det kan føre til usikkerhet og lite forutsigbarhet om fremtiden. Omstillingen fører også til behov for ny kompetanse på tvers av sektorer.



### Boks 5.1 BattKOMP

Våren 2021 startet Norsk Industri prosjektet BattKOMP, med hovedmål om å sikre at Norge har den nødvendige ekspertisen for å utvikle og opprettholde en bærekraftig batteriindustri. Flere workshops og samlinger har blitt gjennomført for å identifisere kompetansebehov på tvers av sektoren. Fokus ligger på å utvikle kompetansen som trengs for å støtte hele verdikjeden innen batteriproduksjon i Norge, fra utdanning i skolen til fagopplæring og tilpasning av utdanningssystemet. Norsk Industri har ledet arbeidet, i samarbeid med LO og Prosess21.

Et resultat av samarbeidet er opprettelse av et fagskolestudium ved Fagskolen i Viken. Fagskolen i Viken har akkreditering for utdanningen,

men undervisningen foregår over nett, og de fysiske samlingene ruller mellom de ulike fagskolene. Studiet er på 60 studiepoeng.

BattKOMP er tett knyttet til etableringen av Battery Norway, en organisasjon som har som mål å fremme Norges rolle i den europeiske batteriindustrien. Denne organisasjonen skal bidra til utvikling og implementering av nasjonale strategier som fremmer bærekraftig vekst i batteriverdikjeden, samt koble norske aktører til internasjonale initiativer og prosjekter. BattKOMP er dermed sentral i å posisjonere Norge som en viktig aktør i den globale batteriindustrien, særlig i overgangen til en grønn økonomi.

Kilde: Fagskolen Viken (2022), Norsk Industri (2021)

*Perspektivmeldingen 2024* fremhever behovet for grønn omstilling, som krever nye typer kompetanse, spesielt innen teknologi og bærekraft (Meld. St. 31 (2023–2024)). Dette stiller krav til omstilling både i utdanningssystemet og arbeidslivet.

Grønn omstilling berører hele samfunnet på mange ulike måter. Det er derfor vanskelig å avgrense og lite hensiktsmessig å definere og operasjonalisere begreper som grønne jobber og grønn kompetanse. Det er behov for ny eller endret kompetanse både for å drive frem omstillingene og for å håndtere endringer. Arbeidsstyrken må tilegne seg ferdigheter innenfor blant annet bærekraft, sirkulær økonomi, fornybar energi og miljøvennlige teknologier. Dette er kompetanser som ikke er knyttet til spesifikke yrkesgrupper eller utdanninger, men går på tvers av yrkesgrupper og utdanninger (Normann et al., 2023). Kompetanseknapphet kan bremse grønn omstilling, samtidig som grønn omstilling forsterker kompetansebehovene (Kompetansebehovsutvalget, 2023a).

#### 5.1.3 Teknologisk utvikling

Nye teknologier har ført til store endringer i yrkesstrukturer, sysselsetting og lønn blant ulike utdanningsgrupper og påvirker arbeidslivets kompetansebehov. Omstillinger og endringer som følge av teknologisk utvikling krever at ansatte kontinuerlig utvikler kompetansen sin for å kunne fortsette å stå i jobb. I hvilken grad kunstig intelli-

gens vil påvirke sysselsettingen i en næring, avhenger av hvor mye teknologien erstatter arbeidskraften fremfor å komplementere den, samt arbeidsmarkedets omstillingsdyktighet (Meld. St. 31 (2023–2024)). OECD (2023b) vurderer at det er yrker som krever lav og middels utdanning som i størst grad kan automatiseres, herunder yrker innenfor bygg, utvinning, primærnæringer, industriproduksjon og transport.

Utviklingen betyr ikke nødvendigvis at teknologiske nyvinninger vil erstatte mennesker i utførelsen av oppgaver. Teknologisk utvikling vil kunne skape nye arbeidsplasser, endre eksisterende arbeidsoppgaver og stille nye krav til kunnskap og ferdigheter (Gmyrek et al., 2023). Dette skaper muligheter for økt spesialisering og innovasjon i ulike bransjer. Utvikling og implementering av ny teknologi, blant annet kunstig intelligens, gjør at maskiner kan overta arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av menneskelig arbeidskraft. Ofte er det arbeidsoppgavene i yrkene som endres, uten at selve yrket forsvinner (Bughin et al., 2018; Meld. St. 14 (2022–2023); NOU 2020: 2). For eksempel har mange yrker som inkluderer dokumenthåndtering fått nytt innhold og nye arbeidsoppgaver. Dette inkluderer økt bruk av digitale verktøy og plattformer som effektiviserer arbeidsprosesser.

Utviklingen av kunstig intelligens innebærer at yrkesgrupper med høye kvalifikasjoner som inntil nå har vært mindre påvirket av automatisering, også vil møte krav til annen kompetanse. Ifølge OECD er yrkene som krever høy utdanning

### **Boks 5.2 Samarbeid for kvalitet, fleksibilitet og digitale ferdigheter i nederlandske utdanninger**

Npuls er et omfattende åtteårig digitaliseringsprogram som ble lansert i mai 2023. Programmet har som mål å forbedre kvaliteten på undervisningen i utdanningsinstitusjonene gjennom effektiv utnyttelse av digitale muligheter. Dette skal gjøres ved å integrere moderne teknologi, utvikle digitale ferdigheter blant både studenter og lærere, samt forbedre tilgjengeligheten til digitale læremidler.

Npuls inkluderer 109 offentlige utdanningsinstitusjoner i Nederland. Programmet har en struktur som fremmer samarbeid og deltakelse, der institusjonene jobber sammen for å utvikle kollektive standarder og retningslinjer. Hovedmålene med Npuls inkluderer:

*Effektiv og fleksibel utdanning går ut på å skape en utdanningsstruktur som er tilpasset dagens behov, med søkelys på samarbeid og innovasjon.*

*Utvikling av digitale læremidler går ut på å tilby læremidler som er tilgjengelige for alle studenter, uavhengig av bakgrunn.*

*Styrking av studiedata går ut på å bruke dataanalyse for å forbedre læringsprosesser og tilpasse undervisningen til individuelle behov.*

*Lærerprofesjonaliseringsprogram går ut på å gi lærere de nødvendige verktøyene og opplæringen for å benytte digital teknologi i undervisningen.*

Npuls-programmet finansieres av det nederlandske National Growth Fund, et statlig fond opprettet for å støtte prosjekter som fremmer bærekraftig økonomisk vekst. Fondet investerer i initiativer innen utdanning, forskning, innovasjon og infrastruktur som kan øke landets økonomiske vekst og konkurranseevne.

Kilde: Breens (2023), Npuls (u.å.)

mest eksponert for utviklingen av kunstig intelligens (OECD, 2023b). Samtidig er dette yrker som vil dra nytte av nye arbeidsoppgaver og jobber som kunstig intelligens bidrar til å skape.

En omfattende digitalisering i samfunnet krever at befolkningen utvikler digital kompetanse for å bli digitale medborgere og unngå digitalt utenforskap.

#### **5.1.4 Globalisering og geopolitisk uro**

Hendelser i resten av verden kan få betydelige konsekvenser for nasjonale kompetansebehov. Globale hendelser som krig, pandemier, handelsblokader og stengte grenser påvirker mange samfunnsforhold og fremhever behovet for nasjonale strategier for kompetanseutvikling.

Det kreves kompetanse innen logistikk og risikostyring, samt språk- og kulturforståelse, for å navigere i de globale markedene. De siste årene har både pandemi og krig ført til endringer i globale forsyningskjeder. Stengte grenser og krig kan akselerere overgangen til lokal produksjon, noe som blant annet krever kompetanse innen teknologi, bærekraft og miljø. De samme endringene kan føre til lavere tilgang på utenlandsk arbeidskraft, noe som øker behovet for å utvikle og styrke kompetansen i arbeidsstyrken.

Geopolitiske spenninger og militær opprustning påvirker også kompetansebehovene. Sikkerhets- og cybertrusler skaper etterspørsel etter spesialister innen IT-sikkerhet og beredskap, mens politisk og økonomisk usikkerhet øker behovet for kompetanse innen internasjonal handel og diplomati. Ifølge Nasjonal sikkerhetsmyndighet er det behov for et nasjonalt kompetanseløft for å møte sikkerhetsutfordringene Norge står overfor. Dersom vi blir avhengige av kompetanse utenfor Norges grenser, kan det svekke nasjonal autonomi og evnen til å ivareta nasjonal sikkerhet (Nasjonalt sikkerhetsmyndighet, 2023).

## **5.2 Eksterne og interne drivere for kompetanseutvikling i virksomhetene**

Det er ikke bare de store, overordnede utviklingstrekkene som driver frem krav til kompetanse i virksomhetene. Eksterne faktorer som krav fra myndigheter, sikkerhetskrav, leverandørkrav og forventninger fra markedet og publikum påvirker også virksomhetenes kompetansebehov. I tillegg møter de krav eller anbefalinger fra fagmiljøer, slik som spesialisering, sertifiseringer eller faglige standarder.

Det er variasjoner, men alle sektorer og bransjer må forholde seg til en aller annen form for marked som påvirker deres kompetansebehov og stiller krav til kompetanse i virksomhetene. Kundene kan ønske personlig kundeservice, økt tilgjengelighet, nyere produkter og dokumentert kvalitet og kompetanse. For å møte markedets etterspørsel må virksomhetene ha kunnskap om kundenes ønsker, og kompetanse om hvordan de kan imøtekommes. Uten dette vil de risikere å tape markedsandeler eller mislykkes i å posisjonere seg i vekstmarkeder. For virksomheter i usikre eller fallende markeder kan investeringer i kompetanse være avgjørende for omstilling for både virksomhetene og deres medarbeidere (Steen et al., 2022).

På tilsvarende måte kan interne faktorer som nye mål, produkter, tjenester, kontrakter, avtaler med fagforeninger, samarbeidskonstellasjoner, forbedringstiltak, nye idéer, ønsker fra arbeidstakere, og inkludering av nye grupper fra andre deler av arbeidslivet påvirke kompetansebehovene (Olsen & Ingeborgrud, 2021). Kompetanse i virksomhetene kan også gi tilgang til nye markeder. Utvikling av nye produkter eller tjenester, og fastsetting av nye mål for virksomheten, krever kompetanse både i utviklingsfasen og i produksjons- og implementeringsfasen.

Det er også en sammenheng mellom kompetanse og produktivitet. Ansattes utdanningsnivå påvirker virksomhetens produktivitet direkte, og deltakelse i formell videreutdanning kan bidra til ytterligere produktivitetsoverføring (Børing & Skule, 2013; Grimsby et al., 2017). Imidlertid fører videreutdanning kun til produktivitetsoverføring dersom den tilegnede kunnskapen faktisk tas i bruk i utførelsen av arbeidsoppgavene.

Også myndighetene stiller krav til kompetanse på arbeidsplassene. Nye krav fra nasjonale myndigheter, internasjonale bransjestandarder og EU-direktiver skaper behov for kontinuerlig oppdatering av kunnskap og kompetanse. Det stilles krav til helse-, miljø- og sikkerhetsstandarder på norske arbeidsplasser (Arbeidsmiljøloven, 2005). I tillegg stilles det krav til definerte kvalifikasjoner hos den enkelte arbeidstaker innen flere yrker. Dette gjelder blant annet yrker innen offentlig tjenesteyting, som helsepersonell, men også andre yrker slik som elektriker, drosjesjåfør, pyrotekniker, truckfører og vekter, der det kreves godkjenning for å utføre yrket (HK-dir, u.å.-b).

### 5.3 Regionale kompetansebehov

God tilgang på kompetanse er avgjørende for at virksomheter skal skape verdier i alle deler av landet og for at offentlig sektor skal kunne levere gode og likeverdige tjenester. Kompetansebehovene varierer mellom ulike deler av landet, avhengig av blant annet næringsstruktur og alderssammensetning. Slike forskjeller bidrar også til å forklare regionale forskjeller i utdanningsnivå (Meld. St. 27 (2022–2023)).

Ungdom i distriktene velger i større grad yrkesfaglige studieprogrammer enn ungdom i byene. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at 80 prosent av elevene fullfører med studie- eller yrkeskompetanse. Gjennomføringsandelen er høyest i Sogn og Fjordane med 85 prosent, og lavest i Finnmark med 70 prosent (Utdanningsdirektoratet, 2022a). Ungdom i sentrale strøk fullfører videregående opplæring i noe større grad enn ungdom i mindre sentrale strøk. De fullfører også i større grad på normert tid. På landsbasis begynner i overkant av fire av ti ungdommer på studieforberedende utdanningsprogram. I de aller mest spredtbygde områdene er det 28 prosent av ungdommene som velger det samme. En undersøkelse av et bestemt fødselskull viser at forskjellen i andel som fullfører videregående opplæring kun er på tre prosentpoeng mellom de mest og minst sentrale kommunene på SSBs sentralitetsindeks (Rye, 2021).

Andelen som begynner på universiteter og høyskoler reflekterer valgene som tas i videregående opplæring. Det er systematiske forskjeller i valg av studieretninger der utdanningsvalgene i sentrale og perifere strøk av landet i stor grad reflekterer eksisterende strukturelle ulikheter i de regionale arbeidsmarkedene. Ungdom i distriktene utdanner seg i større grad til yrker i offentlig sektor, yrker det er behov for i Distrikts-Norge.

Kompetanse- og arbeidskraftsbehovet påvirkes også av at unge flytter til mer sentrale strøk for å ta utdanning. Et noe lavere utdanningsnivå og fraflytting av personer med høyere utdanning er en utfordring for mange distriktskommuner. Selv om flere velger å flytte tilbake til distriktene etter endt utdanning, blir noen værende i de større arbeidsmarkedene der utdanningsinstitusjonene ligger (Meld. St. 27 (2022–2023)). Dette henger sammen med at kompetansesarbeidsplasser som krever høyere utdanning ofte etableres i store arbeidsmarkeder med god tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Distriktskommuner, med små

### Boks 5.3 Kompetansepiloter

Målet med Kompetansepiloter har i perioden 2020–2023 vært å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetanseutviklende tiltak, og koble og tilrettelegge for et tilpasset tilbud om kompetanseutvikling i Distrikts-Norge. I tillegg har ordningen hatt til hensikt å støtte fylkeskommunens strategiske rolle og ansvar for regional kompetansepoltikk. Målgruppen er offentlige og private virksomheter, med særlig vekt på små og mellomstore virksomheter. Det overordnede ansvaret for pilotene har vært ivaretatt av fylkeskommunen som prosjekteier. Det har vært kompetansepiloter i alle fylkeskommunene bortsett fra i Oslo<sup>1</sup>.

Det langsiktige målet med ordningen har vært å etablere god praksis, metoder og modeller og å bidra til systematiske og varige endringer i fylkeskommunens arbeid med mobilisering av etterspørselssiden for å bedre tilgangen på kompetent arbeidskraft i distriktene. Fylkeskommunene har utviklet pilotene i tråd med egne kompetansepoltiske strategier, planer og partnerskap. Dette har resultert i at kompetansepilotprosjektene er svært ulike.

Ordningen har støttet fylkeskommunenes strategiske rolle og ansvar for regional kompetansepoltikk. Den har også gitt en sterkere kobling mellom utdanningstilbydere og næringslivet i regionene. (Prop. 1 S (2024–2025))

#### *Agder fylkeskommune – samarbeidsmodell for mobilisering til kompetanseutvikling*

Agder har i sin kompetansepilot utviklet en samarbeidsmodell mellom flere aktører.

- To næringshager og ett interkommunalt politisk råd er pådrivere gjennom kartlegging av kompetansebehov i virksomheter og informasjon om utdanningstilbud.
- Karriere Agder tar imot digitale etterspørsler etter kompetanseutvikling.

- Fagskolen i Agder bidrar med å utvikle et bedre tilpasset tilbud i høyere yrkesfaglig utdanning.
- En intern tverrfaglig ressursgruppe i Agder fylkeskommune har ført til tettere samarbeid mellom flere avdelinger i fylkeskommunen, og styrket fylkeskommunens rolle som kompetansepoltisk aktør. Ressursgruppen består av medlemmer fra Karriere Agder, Fagskolen i Agder og representanter fra fire av fylkeskommunens avdelinger.

To erfaringer fra Agder fylkeskommune er viktigheten av forankring og forpliktende samarbeid blant relevante aktører for å sikre kontinuitet og ansvarsfølelse, og viktigheten av å konkretisere mål for å holde på fokus.

Fylkeskommunen har etter prosjektperiodens utløp politisk vedtatt å fortsette drift av kompetansepiloten, gjennom en treårig, fullfinansiert plan. Fylkeskommunen har estimert at samarbeidsavtalene utløser et finansieringsbehov på 1,4 millioner kroner årlig.

Fylkeskommunen har inngått en avtale med Fagskolen i Agder for å sikre at de setter av ressurser til å utvikle etterspurte utdanninger. De har også inngått avtaler med næringshagene og regionrådet der disse forplikter seg til å

- informere målgruppen om tilbud om kompetanseutvikling og relevante virkemidler
- kartlegge målgruppens behov for kompetanseutvikling
- koble behov med eksisterende tilbud om kompetanseutvikling og/eller være pådriver for at det utvikles nye tilbud tilpasset virksomhetenes behov
- etablere minst én møteplass som verktøy for å mobilisere til kompetanseutvikling

<sup>1</sup> Samtlige fylkeskommuner slik de var inndelt i 2020 var med i ordningen, bortsett fra Oslo da fylket ikke har distriktsregioner.

Kilde: Agder fylkeskommune (2024), HK-dir (2024f), Prop. 1 S (2024–2025)

og fragmenterte arbeidsmarkeder, kan derfor fremstå som mindre attraktive. Samtidig som mange unge fra distriktene finner arbeid i andre deler av landet, rekrutterer distriktene selv arbeidskraft fra mer sentrale regioner. For mange

distrikter er hovedutfordringen å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft, uavhengig av arbeidstakernes opphav (Rye, 2021).

I små næringsmiljøer i distriktene kan det være vanskeligere for virksomheter å koordinere

og samordne kompetansebehov og å få utviklet egne kompetansetilbud. Mindre næringsmiljøer betyr ofte færre deltakere på kurs og utdanninger, noe som kan øke kostnadene uforholdsmessig mye. Dette kan gjøre at tilbudet av arbeidslivsrettede kompetansetiltak er mer begrenset i områder som er mindre tett befolket. For mange arbeidsgivere og arbeidstakere i distriktene kan lange reiseveier føre til at det blir både dyrere og mer utfordrende å sende medarbeidere på kurs, særlig når de må kombinere opplæring med daglige arbeidsforpliktelser (NOU 2020: 12). Nettbaserte tilbud har imidlertid redusert kostnadene og gjort kompetanseutvikling mer tilgjengelig, uavhengig av geografisk beliggenhet.

Kommunesektoren, som utgjør en betydelig del av arbeidsmarkedet i distriktene, er spesielt kompetanseintensiv. Majoriteten av høyt utdannede i distriktene jobber i offentlig sektor, særlig innen kommunale utdannings- og helsetjenester (Rye, 2021). Kommuner og fylkeskommuner står overfor store utfordringer knyttet til demografiske endringer og rekrutteringsproblemer i arbeidsmarkedet. Fremskrivninger viser at kommunesektoren vil trenge en stadig større andel av arbeidskraften i distriktene, forutsatt at dagens metoder for å løse kommunale oppgaver videreføres. Veksten i helse- og omsorgstjenestene har vært spesielt markant, og det er personer med høyskole- og universitetsutdanning som har stått for den største økningen, mens fagarbeidere og ufaglært arbeidskraft ikke har vokst tilsvarende (Meld. St. 14 (2022–2023)).

Ifølge Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2023, oppgir to av tre kommuner og fylkeskommuner at rekruttering av fagpersonell er ganske eller svært utfordrende. For å dekke fremtidens kompetansebehov er det derfor avgjørende å satse på utvikling av egne arbeidstakeres kompetanse, samt å tilrettelegge for utdanninger som er spesifikt rettet mot sektorens behov (KS, 2023).

## 5.4 Utvalgets vurdering

---

Kompetansebehovene i arbeidslivet endrer seg i høyt tempo. Enkelte kompetansebehov overlapper, for eksempel behovene for å møte både teknologisk utvikling og grønn omstilling. Det er avgjørende med en helhetlig forståelse av årsakene til endringene i kompetansebehov og hvordan disse påvirker ulike bransjer, sektorer og regioner. Samtidig kan det være krevende å tilpasse kompetanseutviklingen til de mange ulike driverne som påvirker arbeidslivet.

For å gjennomføre omstilling må Norge sikre at arbeidsstyrken har tilgang til nødvendig kompetanseutvikling. Dersom samfunnet ikke responderer raskt nok på endrede kompetansebehov, kan det oppstå ubalanse i arbeidslivet. Dette kan føre til redusert omstillingstempo, svekket produktivitet, lavere sysselsetting, dårligere konkurransevne og redusert tjenestekvalitet, samtidig som utenforskap og ulikhet kan øke.

Regionale forskjeller i tilgang på kompetanse kan påvirke utviklingen i arbeids- og næringslivet, særlig i distriktene. Dette er en utfordring som må adresseres for å sikre at hele landet drar nytte av kompetanseutvikling, og at ingen regioner blir hengende etter i møte med fremtidens arbeidsmarked. Det er derfor viktig å etablere kompetansetilbud som ivaretar både nasjonale og regionale behov.

Oppdatert fag- og næringsspesifikk kompetanse, samt en rekke generelle ferdigheter, er viktige for å lykkes med omstilling. For å møte denne kompleksiteten har Kompetansereformutvalget utredet og vurdert flere tiltak som til sammen og hver for seg skal bidra til at arbeidsgivere og arbeidstakere får den nødvendige kompetansen.

## Kapittel 6

# Faktorer som fremmer og hemmer kompetanseutvikling i arbeidslivet

Dette kapitlet gir en oversikt over ulike faktorer som påvirker deltakelsen i kompetanseutvikling i arbeidslivet, både hva som fremmer og hemmer deltakelse blant arbeidstakere og hva som hemmer kompetanseinvesteringer i virksomheter. Kapittel 6.1 diskuterer motivasjonsfaktorer som stimulerer arbeidstakere til å delta i kompetanseutvikling. Kapittel 6.2 beskriver barrierene som hindrer deltakelse i kompetanseutvikling. Kapittel 6.3 belyser arbeidsgiveres perspektiver på kompetanseutvikling, med vekt på hvilke faktorer som hemmer investering i medarbeideres kompetanseutvikling.

### 6.1 Hva fremmer deltakelse i kompetanseutvikling blant arbeidstakere

Motivasjon har betydning for kompetanseutvikling, arbeidets kvalitet, arbeidsinnsats, og dermed for verdiskaping, lønnsomhet og velferd. Arbeidstakeres motivasjon for arbeidsoppgavene er derfor avgjørende (Haukedal, 2008). En litteraturgjennomgang konkluderer med at arbeidstakeres motivasjon er en av de sterkeste forutsetningene for deltakelse i kompetanseutvikling og for et godt læringsresultat (Kochoian et al., 2022). Motivasjon er omtalt mer inngående i kapittel 7.

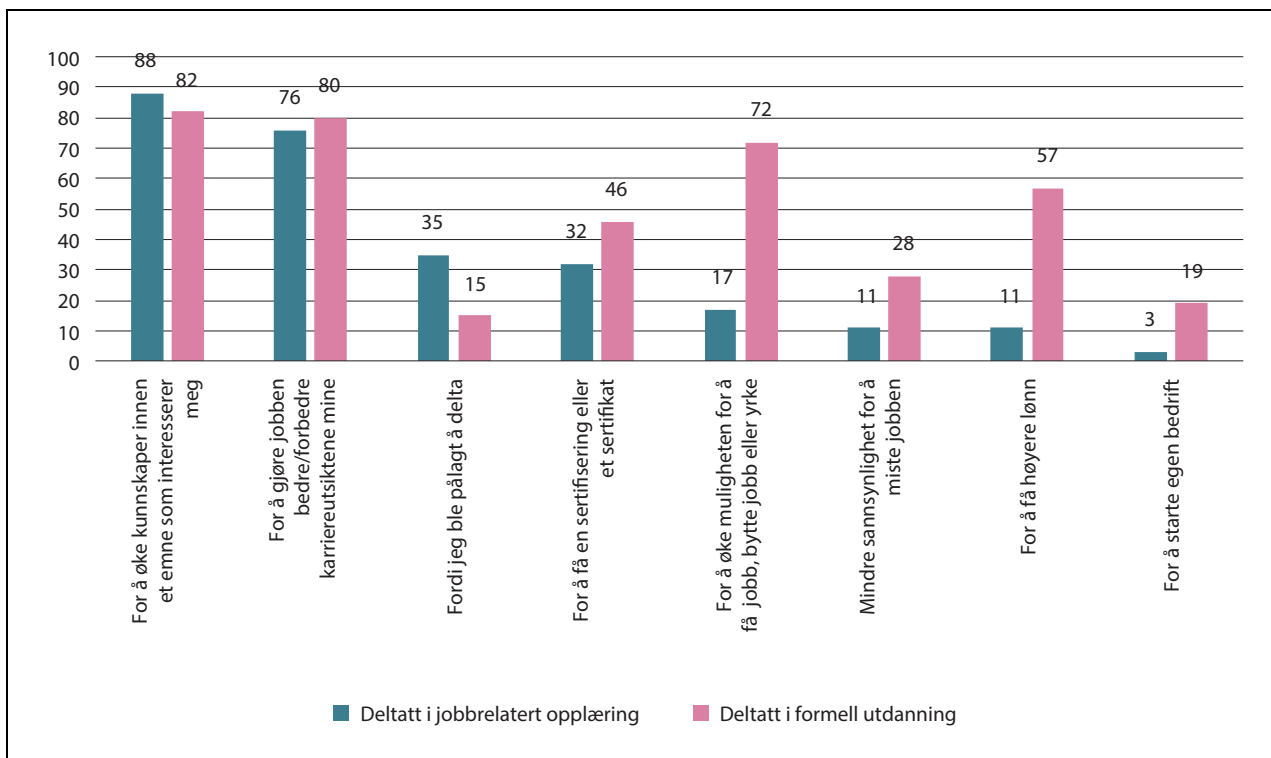
YS Arbeidslivsbarometer undersøker årsakene til deltakelse i kompetanseutviklingsaktiviteter i arbeidslivet. Respondentene i barometeret utgjør et tilfeldig utvalg av den voksne befolkningen. I undersøkelsen blir de spurt om hvorfor de har deltatt i ikke-formell jobbrelatert opplæring og formell utdanning. Figur 6.1 viser at 88 prosent av de som har deltatt i jobbrelatert opplæring og 82 prosent av de som har deltatt i formell utdanning svarer *for å øke kunnskaper eller ferdigheter innen et emne som interesserer meg*. Svaralternativet *for å gjøre jobben bedre/forbedre karriereutsik-*

*tene mine* får nest størst oppslutning med henholdsvis 76 og 80 prosent.

Blant de som har deltatt i ikke-formell opplæring er det 35 prosent som svarer at de deltar *fordi de ble pålagt å delta*. Videre svarer 32 prosent at de deltar *for å få en sertifisering eller sertifikat*. For deltakelse i formell utdanning er det 72 prosent som svarer at de deltar *for å øke muligheten for å få jobb, bytte jobbe eller yrke* og 57 prosent svarer *for å få høyere lønn*.

Funnene i YS Arbeidslivsbarometer samsvarer med funn i andre undersøkelser. I et forsøk med stipend til formell videreutdanning for fagarbeidere ble de som fikk innvilget stipend, spurt om motivasjonen for deltakelse (Drange et al., 2023). Av respondentene oppga 76 prosent at *personlig utvikling og interesse* var en viktig årsak til å ta formell videreutdanning. Videre oppga henholdsvis 59 og 51 prosent at de deltok *for å stå sterkere på arbeidsmarkedet* og *for å kunne gjøre en enda bedre jobb*. I Akademikerpanelet, en undersøkelse blant respondenter med mastergrad eller tilsvarende lang utdanning, oppga 62 prosent av de som svarte at de planla å ta kurs eller utdanning, at hovedformålet er *egen faglig utvikling og å bli dyktigere i jobben jeg har i dag*. 12 prosent svarte at det var *for å øke mulighetene på arbeidsmarkedet* (Respons analyse, 2023). For respondentene i Akademikerpanelet, som allerede har lang utdanning, er kompetanseutvikling i mindre grad sett som nødvendig for å øke mulighetene på arbeidsmarkedet sammenlignet med respondentene i de to andre undersøkelsene.

Mangel på informasjon fremheves ofte som en barriere for deltakelse. Informasjon er blitt brukt som virkemiddel for å fremme deltakelse både i forsøket med stipend til fagarbeidere, omtalt i boks 6.1, og forsøket i Finland, omtalt i boks 6.2. I forsøket med stipend til fagarbeidere oppga over 60 prosent at de opplevde det som positivt å få informasjon om utdanningsmuligheter. I forsøket

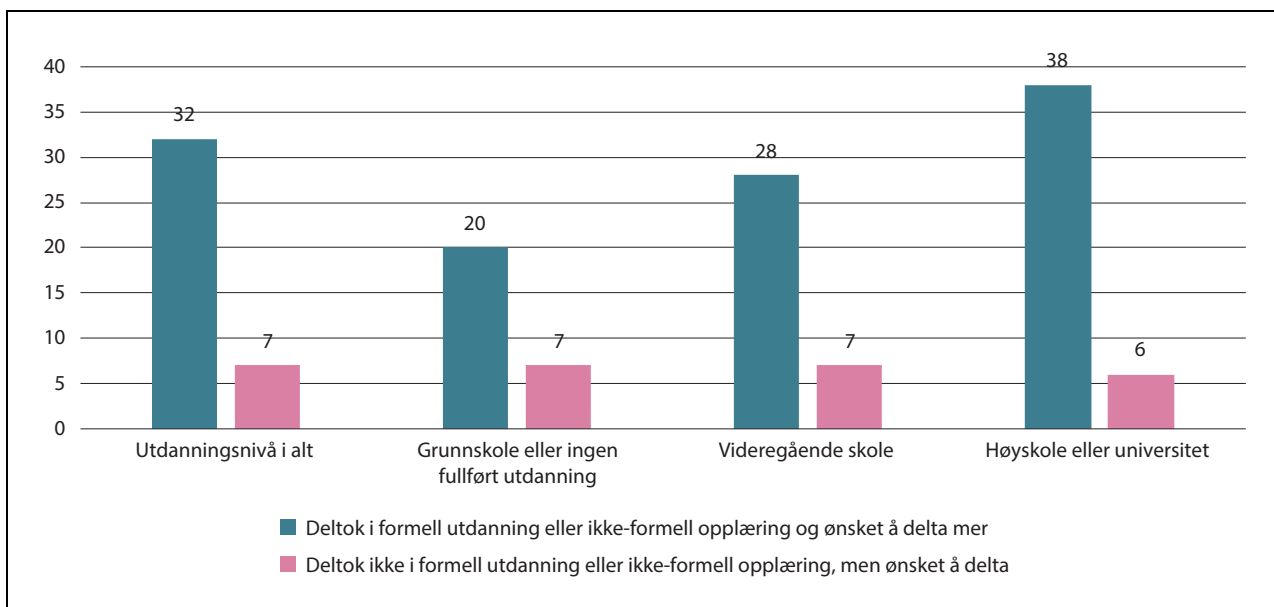


Figur 6.1 Personer som deltar i ikke-formell jobbrelatert opplæring og formell utdanning etter årsak. Prosent. 2023

Kilde: Ingelsrud et al. (2023)

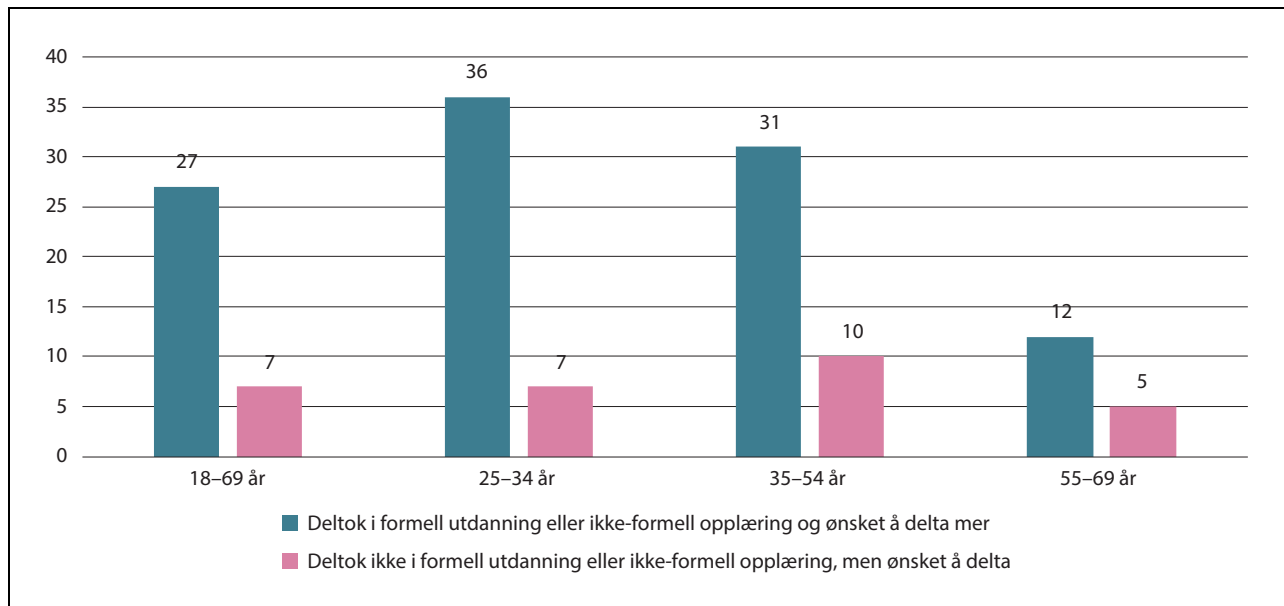
fikk personene også informasjon om muligheten for å kontakte et karrieresenter, og informasjon om nettsiden Utdanning.no. Resultatene viser at 4–6 prosent i forsøksgruppen har kontaktet et karrieresenter, mot 2 prosent i kontrollgruppen. Sam-

tidig er det mellom 12 og 20 prosent i forsøksgruppen som har oppsøkt Utdanning.no, mot 6 prosent i kontrollgruppen. Høyest var andelen blant personene som fikk tilbud om stipend, men som ikke søkte (Drange et al., 2023).



Figur 6.2 Personer med ønske om å delta mer i kompetanseutvikling etter utdanningsnivå, blant yrkesaktive heltid. Prosent. 2022

Kilde: SSB (2023k)



Figur 6.3 Personer med ønske om å delta mer i kompetanseutvikling etter alder. Prosent. 2022

Kilde: SSB (2023k)

### Boks 6.1 Forsøk med stipend til fagarbeidere

Frischsenteret og Fafo har gjennomført en randomisert kontrollert studie for å finne effekten av stipend på deltakelse i formell videreutdanning. Målgruppen var fagarbeidere med fullført videregående opplæring, yrkesfaglig retning, som høyeste fullførte utdanning. Forsøket bestod av to behandlingsgrupper og en kontrollgruppe. I tillegg til informasjon, fikk stipendgruppen tilbud om et stipend på inntil 50 000 kroner til formell videreutdanning. Informasjonsgruppen fikk kun informasjon om formell videreutdanning. Deltakerne ble kontaktet via e-post og tekstmelding. Kontrollgruppen ble ikke kontaktet.

Forsøket viser en positiv effekt på deltakelse av både stipend og informasjon, enten de gis i kombinasjon eller hver for seg. Sammenlignet med kontrollgruppen økte sannsynligheten for å delta i formell videreutdanning med 22 prosentpoeng for gruppen som fikk tilbud om både stipend og informasjon, og med 9 prosentpoeng for gruppen som kun fikk informasjon. Ved å separere effekten av informasjon fra effekten av det å få stipend finner forskerne at effekten av stipendet alene utgjør 12 prosentpoeng økning i sannsynligheten for å være i utdanning.

I kontrollgruppen er 2,5 prosent av fagarbeiderne i utdanning. Forsøket viser at dersom alle fagarbeidere hadde fått tilbud om stipend og informasjon, kunne 3,1 prosent av fagarbeiderne vært i formell videreutdanning. Dersom alle fagarbeidere hadde fått informasjon om formell videreutdanning, kunne 2,7 prosent vært i formell videreutdanning. Forskerne påpeker at effekten av informasjon alene er betydelig, og tyder på at en del fagarbeidere ikke er oppmerksomme på mulighetene som finnes for å ta mer utdanning, eller at de blir motivert av å bli minnet på mulighetene.

Resultatene gir kun en indikasjon på hvorvidt det er sannsynlig at en person ville startet i utdanning, ikke om de fullfører.

Undersøkelsen i etterkant av forsøket viser at det ikke er store forskjeller i oppgitte barrierer for deltakelse mellom gruppen som mottok tilbud om stipend, men som ikke søkte, gruppen som kun mottok informasjon og kontrollgruppen. Personer som fikk tilbud om stipend, men valgte å ikke søke, oppgir interesse og økonomi som barrierer i mindre grad sammenlignet med andre grupper.

Kilde: Drange et al. (2023)



Det er større sannsynlighet for at personer vil delta i læringsaktiviteter dersom det gir større opplevd nytte enn kostnad (Haukedal, 2008; Lavrijsen & Nicaise, 2017). Nytt, eller gevinst, er fremtidige muligheter slik som nye arbeidsoppgaver, flere jobbalternativer, tryggere tilknytning til arbeidslivet og økt lønn. I tillegg kommer alternativkostnaden; hvilken verdi personen tillegger læring relativt til andre aktiviteter som krever de samme ressursene. Mangel på informasjon om mulige fordeler eller gevinster ved kompetanseutvikling kan gjøre at gevinsten ikke anses å være stor. På noen arbeidsplasser og i noen sektorer er det klart hvilke gevinster deltakelse i opplæringsaktiviteter kan gi. De fleste steder er det få eller ingen klare gevinster ved deltakelse for eksempel på et kurs, annet enn muligheten for å utvikle kompetanse innen egne arbeidsoppgaver. Å synliggjøre nytten av kompetanseutvikling og informere om muligheter og tilbud er derfor en viktig oppgave på enhver arbeidsplass.

I Adult Education Survey er det stilt spørsmål om personen har deltatt i formell eller ikke-formell kompetanseutvikling og hvorvidt personen kunne tenke seg å delta mer. Dette tolkes i undersøkelsen som en indikasjon på motivasjon. Figur 6.2 viser at ønske om økt deltakelse henger sammen med lengde på fullført utdanning blant personer som er yrkesaktive på heltid. I gruppen personer som har deltatt, er det 20 prosent med fullført grunnskoleutdanning eller ingen fullført utdanning som ønsker å delta mer. 28 prosent blant personene med videregående skole som høyeste fullførte utdanning ønsker å delta mer, og 38 prosent blant de med fullført utdanning på universitets- og høyskolenivå. Funnene gjenspeiles i YS Arbeidslivsbarometer i svarene på spørsmålet *dersom forholdene legges til rette på arbeidsplassen, hvor sannsynlig er det at du vil ta etter- eller videreutdanning?* (Steen & Solberg, 2020). Sannsynligheten, tolket som motivasjonen, øker med økt lengde på fullført utdanning.

Resultatene fra Adult Education Survey i figur 6.3 viser ønske om å delta mer i kompetanseutvikling fordelt på alder. Personer i aldersgruppen 25 til 34 år er de som i størst grad ønsker å delta mer, med 36 prosent. I aldersgruppen 36 til 54 år svarer 31 prosent det samme. I aldersgruppen 55 til 69 år, er det bare 12 prosent som svarer at de ønsker å delta mer (SSB, 2023k).

## 6.2 Hva hemmer deltakelse i kompetanseutvikling blant arbeidstakere

Det finnes ulike typer barrierer for deltakelse i kompetanseutvikling. Disposisjonelle barrierer er knyttet til personlige egenskaper, innstilling til læring, motivasjon, manglende tro på egen evne til å lykkes, og en oppfatning av at man er for gammel til å gå tilbake til skolen. Situasjonelle barrierer er knyttet til en persons arbeidsliv og balansen mellom arbeid og fritid, inkludert oppfatninger av om man har tid og penger til å delta. Institusjonelle barrierer kan være mangel på tilbud eller fleksibilitet i tilbudet, høye avgifter eller inngangskvalifikasjoner og manglende informasjon om muligheter. I de store undersøkelsene av barrierer for deltakelse i kompetanseutvikling er det spurt om både institusjonelle, situasjonelle og disposisjonelle barrierer (Gorard, 2009; Roosmaa & Saar, 2017).

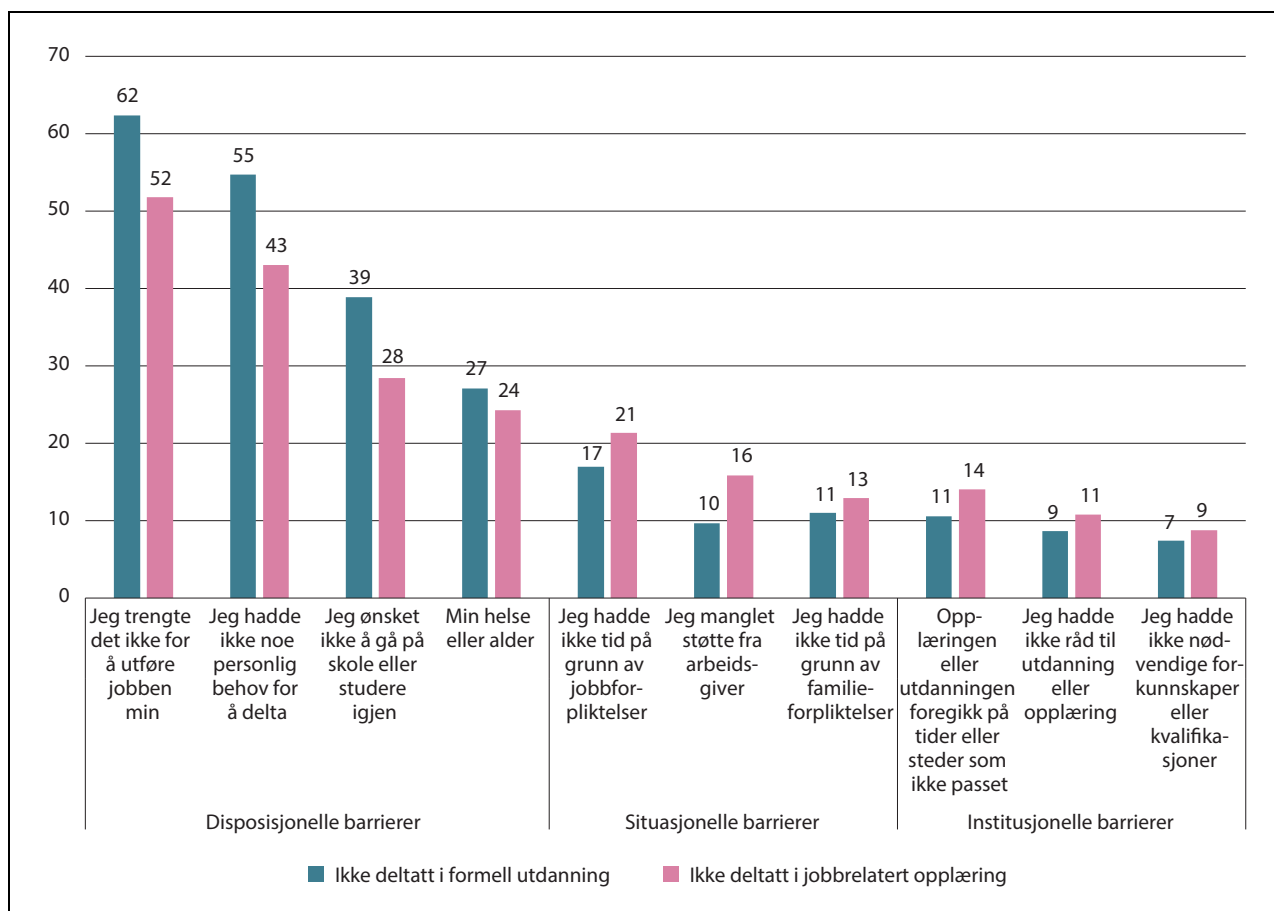
YS Arbeidslivsbarometer har undersøkt barrierer for deltakelse i kompetanseutvikling. De mest fremtredende barrierene er knyttet til personlige egenskaper og innstillingen til læring, altså de disposisjonelle barrierene. Svarkategoriene med høyest oppslutning blant de som ikke har deltatt i utdanning eller i jobbrelatert opplæring er *jeg trengte det ikke for å utføre jobben min, og jeg hadde ikke noe personlig behov for å delta*. Henholdsvis 62 og 52 prosent svarte at de ikke trengte utdanning eller opplæring for å utføre jobben sin. 55 og 43 prosent svarte at de ikke hadde et personlig behov for å delta i henholdsvis utdanning eller opplæring. 39 prosent svarer at de ikke har tatt utdanning fordi de *ikke ønsket å gå på skole eller å studere igjen*. 28 prosent har ikke deltatt på jobbrelatert opplæring av samme årsak. Helse og alder trekkes også frem som en årsak til ikke-deltakelse. Omtrent en firedel svarer helse og alder som årsak til at de ikke har deltatt.

Fafo har undersøkt tillitsvalgtes oppfatning av samarbeidet om kompetanseutvikling gjennom undersøkelsen Kompetansekompasset. Respondentene er tillitsvalgte i hovedsammenslutningene LO, YS, Unio og Akademikerne, samt forbundene NITO og Norges Farmaceutiske forening. Denne undersøkelsen finner mange av de samme resultatene som YS Arbeidslivsbarometer. I Kompetansekompasset svarer 58 prosent av tillitsvalgte at en barriere for deltakelse er at arbeidstaker ikke opplever behov for mer kompetanse (Aspøy et al., 2024). Dette er ikke likt fordelt mellom hovedsammenslutningene. 45 prosent av

tillitsvalgte i LO vurderer at ansatte ikke ser behov for kompetanseutvikling, og at det er en utfordring. Tilsvarende tall i YS er 36 prosent, 28 prosent i Akademikerne og 26 prosent i Unio. Hovedsammenslutningene har ulike profiler og fokusområder og deres medlemsgrupper er ulike når det gjelder utdanningsnivå og yrkesfelt. De tillitsvalgtes svar gjenspeiler disse ulikhetene. Også studien med forsøk med stipend til fagarbeidere viser at manglende interesse og opplevelse av behov er den viktigste barrieren for deltakelse. I forsøkets kontrollgruppe svarte 26 prosent at dette var årsaken til at de ikke hadde tatt utdanning (Drange et al., 2023). På spørsmål om barrierer for deltakelse i Akademikerpanelet svarer 56 prosent at de ikke har deltatt fordi de *lærer kontinuerlig på arbeidsplassen*, og 22 prosent at det er fordi de nærmer seg pensjonsalder. Andelen som svarer at de ikke deltar *fordi de allerede kan det de trenger å kunne* og at de *ikke har behov for flere kurs eller studier nå* er henholdsvis 18 og 17 prosent (Respons analyse, 2023).

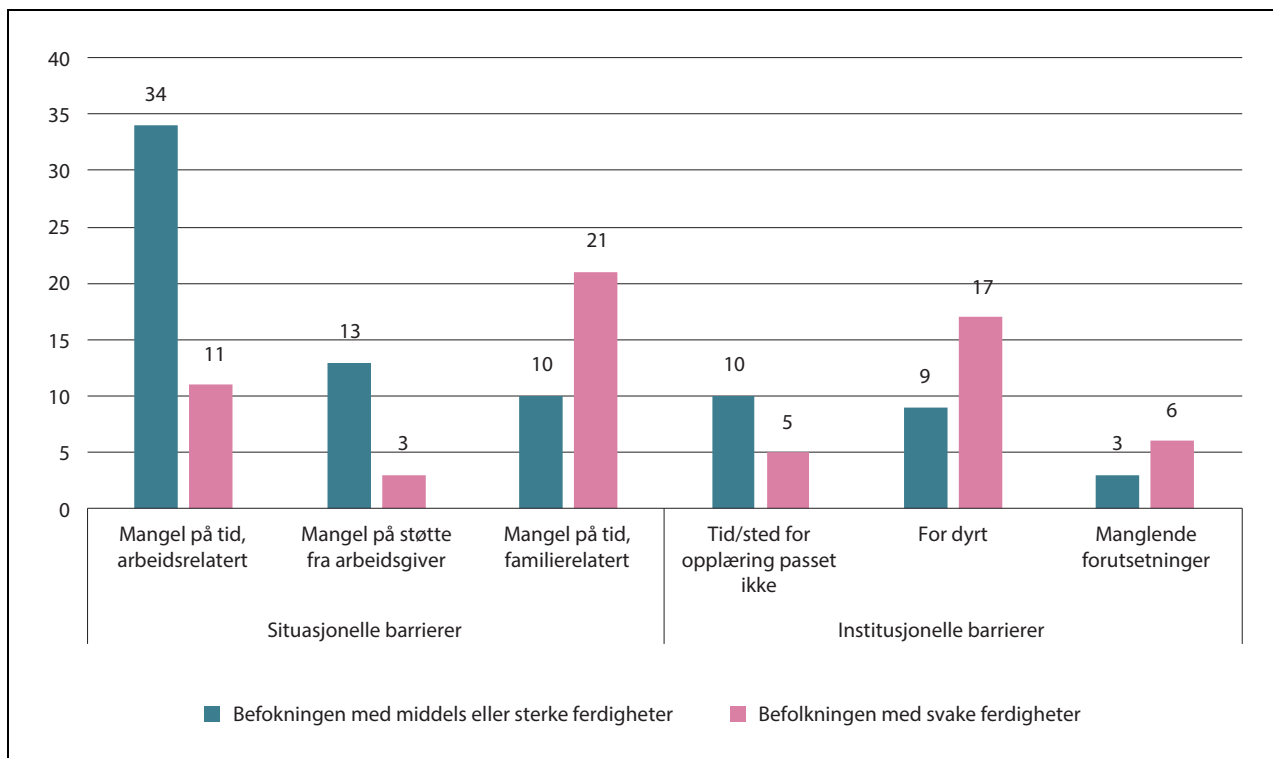
Situasjonelle barrierer, som er knyttet til en persons arbeidsliv og balansen mellom arbeid og fritid, får mindre oppslutning enn de individuelle eller disposisjonelle barrierene i YS Arbeidslivsbarometer. 17 prosent som ikke har deltatt i formell utdanning oppgir årsaken fordi de *ikke hadde tid på grunn av jobbforpliktelser*. Andelen som ikke har tid grunnet jobbforpliktelser er høyere blant de som ikke har deltatt i jobbrelatert opplæring, og utgjør 21 prosent. 10 prosent som ikke har deltatt i formell utdanning og 16 prosent som ikke har deltatt i jobbrelatert opplæring deltok ikke fordi de *manglet støtte fra arbeidsgiver*. Tilsvarende fordeling finner vi på svaralternativet *hadde ikke tid på grunn av familieforpliktelser*. 11 prosent svarer dette i relasjon til deltakelse i utdanning, og 13 prosent i relasjon til jobbrelatert opplæring (Ingelsrud et al., 2023).

I undersøkelser av hva som hindrer deltakelse opplyser flere respondenter at en barriere er å ikke ha tid grunnet familieforpliktelser. Undersøkelsen Adult Education Survey viser at det er van-



Figur 6.4 Personer som ikke har deltatt i formell utdanning eller ikke-formell opplæring etter oppgitte barrierer. Prosent. 2023

Kilde: Ingelsrud et al. (2023)



Figur 6.5 Personer som ikke har deltatt i læringsaktiviteter etter barrierer og ferdighetsnivå<sup>1</sup>. Prosent. 2012

<sup>1</sup> Ferdighetsnivå er målt ut fra lese- og regneferdighetene i PIAAC-undersøkelsen. Ferdigheter er delt inn i fem nivåer der 1 er lavest og 5 er høyest. Svake ferdigheter er definert som å skåre på nivå 1 eller lavere i lesing og/eller regning. Data for befolkningen Kilde: PIAAC-undersøkelsen, tilrettelagte data fra OECD; beregninger er foretatt for Kompetansebehovsutvalget (NOU 2020: 2)

ligere å delta i opplæring utenom betalt arbeidstid for personer med kort formell utdanning enn for personer med utdanning på høyskole og universitetsnivå (SSB, 2017). Blant de som har deltatt i ikke-formell opplæring, er det 28 prosent som har gjort det utenom betalt arbeidstid blant personer med grunnskole eller ingen fullført utdanning. Tilsvarende tall blant personer med fullført høyskole eller universitetsutdanning er 16 prosent.

En annen internasjonal undersøkelse, Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC), viser at det er større forskjell mellom personer med svake og middels eller sterke ferdigheter når det gjelder de situasjonelle barrierene (se figur 6.5). Personer med middels eller sterke ferdigheter oppgir i større grad at *mangel på tid grunnet arbeidsoppgaver* og *mangel på støtte fra arbeidsgiver* er barrierer. I denne gruppen opplyser 34 prosent at de ikke har deltatt grunnet arbeidsrelatert tidsmangel, og 13 prosent oppgir manglende støtte fra arbeidsgiver. Blant personer med svake ferdigheter er tilsvarende prosentandeler 11 og 3 prosent. Personer med svake grunnleggende ferdigheter opplyser i større grad at det er familieforpliktelser som gjør at de ikke deltar i kompetanseutvikling. I denne

gruppen opplyser 21 prosent at de ikke har deltatt grunnet familierelatert tidsmangel. Blant personer med middels til sterke ferdigheter er tilsvarende prosentandel 10 prosent.

Et funn som bekrefter at mangel på tid er en barriere, er undersøkelsen blant tillitsvalgte i hovedsammenslutningene, Kompetansekompasset. I den undersøkelsen svarer 82 prosent av de spurte at *det ikke er tid på grunn av høyt arbeidspress* (Aspøy et al., 2024). I samme undersøkelse svarer 60 prosent at *mangel på økonomisk støtte fra arbeidsgiver* er en hindring, og 54 prosent at *mangel på praktisk tilrettelegging fra arbeidsgiver* også er en utfordring. Et annet funn som bekrefter dette er fra Akademikerpanelet, der 39 prosent av respondentene svarer at *kurs og studier som er aktuelle for meg er vanskelig å tidsmessig kombinere med jobb*, og 25 prosent oppgir at det er en barriere at de *ikke får dekket utgifter til kurs eller studier av arbeidsgiver* (Respons analyse, 2024). Tilsvarende svarer 49 prosent av medlemmene i Unios helseforbund at det er *manglende avsetning og tid til prioritering av opplæring i teknologi*, og 34 prosent oppgir at de *ikke får økonomisk støtte til opplæring i teknologi* (Vinje et al., 2017). Oppfatninger av i hvilken grad arbeids-

### Boks 6.2 Forsøk i Finland: Kan informasjon føre til økt kompetanseutvikling?

For å undersøke om det er mulig å øke deltakelsen i kompetanseutvikling ved å spre informasjon om utdanningsmuligheter, karriereveiledning og rådgivning, gjennomfører finske forskningsinstitutter to eksperimenter som avsluttes i 2024. Forsøket bygger på en antakelse om at mangel på informasjon er en av hovedgrunnene til at flere ikke deltar i kompetanseutvikling, spesielt blant personer med kortere formell utdanning.

Det første eksperimentet er en brevkampanje, der 50 000 personer uten fullført videregående utdanning har mottatt brev med informasjon om hvordan de kan søke på utdanning og opplæring, sammen med lenker til relevante nettsider. Formålet er å se om dette vil føre til en økning i påmeldinger blant mottakerne.

Det andre eksperimentet er et pilotprosjekt med hensikt å nå ut til arbeidsplasser, spesielt små virksomheter, for å informere medarbeidere om muligheter for kompetanseutvikling. Gjennom gruppesamtaler får medarbeidere informasjon om relevante opplæringstilbud. For å sikre at informasjonen når de som vil ha størst

antatt nytte, retter også dette prosjektet seg spesielt mot personer som ikke har fullført videregående opplæring. Hittil har flere tusen virksomheter blitt kontaktet, og over fem hundre har enten gjennomført eller avtalt veiledningsseksjoner. Målet er å gjennomføre 1 200 veiledningssesjoner innen utgangen av 2024, noe som vil gi et solid grunnlag for å vurdere om dette kan øke deltakelsen blant personer med kortere utdanning.

Forskningsforsøket skal gi innsikt i hvilke metoder som er mest effektive for å fremme kompetanseutvikling i samfunnet. Gjennom intervjuer med tjenestetilbydere, deltakere og arbeidsgivere vil forsøket også gi verdifull informasjon om hvordan metodene oppleves av alle involverte parter, og om de er inspirerende og praktisk gjennomførbare.

Forsøket er et samarbeid mellom SECLE (Service Centre for Continuous Learning and Employment), Etlä Economic Research, Labore (Labour Institute for Economic Research) og Finlands institutt for arbeidshelse.

Kilde: SECLE (2023)

giver tilrettelegger for kompetanseutvikling er omtalt i kapittel 7.1.

Når det gjelder barrierer på systemnivå, altså de institusjonelle barrierene, finner YS Arbeidslivsbarometer (vist i figur 6.4) at henholdsvis 11 og 14 prosent ikke deltok i utdanning eller opplæring fordi *opplæringen eller utdanningen foregikk på tider og steder som ikke passet*. En noe lavere andel, henholdsvis 9 og 11 prosent deltok ikke fordi *de ikke hadde råd til utdanning eller opplæring*. Det er også en andel som oppgir at de ikke har deltatt fordi *de ikke hadde de nødvendige ferdighetene eller kvalifikasjonene for å delta*. 7 og 9 prosent opplyser dette. Det er flere som opplyser å ikke være kvalifisert for jobbrelatert opplæring enn for formell utdanning.

Andre undersøkelser viser at tilbudet ikke er i overenstemmelse med etterspørselen på alle områder. Samtidig kan dette henge sammen med et udekket informasjonsbehov, eller at det er krevende å innhente informasjon. I Akademikerpanelet ble respondentene spurt om forhold ved tilbudet kan forklare at de ikke deltar i utdanning og opplæring. I denne undersøkelsen svarer 21 pro-

sent at de *ikke kjenner til kurs som dekker deres behov for faglig oppdatering*. Også i undersøkelsen blant tillitsvalgte på tvers av hovedsammenslutninger, Kompetansekompasset, trekkes informasjon frem som en faktor. 48 prosent svarer at det er *vanskelig å finne tilbud som dekker behovet*. Tilsvarende andeler finner vi i forsøket med stipend til fagarbeidere der 7 prosent av respondentene i kontrollgruppen svarte at de ikke tok utdanning eller opplæring fordi *det finnes ikke opplæringstilbud som passer mitt behov*. I samme undersøkelse svarte også 10 prosent at en barriere for deltakelse var at de *vet for lite om hva som finnes av opplæringstilbud eller at det er for uoversiktlig tilbud*.

PIAAC-undersøkelsen, se figur 6.5, viser at personer med svake grunnleggende ferdigheter i større grad opplyser at opplæringen er for dyr og at de mangler nødvendige forutsetninger (henholdsvis 17 og 6 prosent) sammenlignet med personer med middels og sterke ferdigheter (henholdsvis 9 og 3 prosent). Personer med svake ferdigheter opplyser i mindre grad at opplæringens tid og sted er en utfordring. Det gjelder 5

prosent blant personene med svake ferdigheter, mot 10 prosent blant personer med middels til sterke ferdigheter. Tilsvarende andeler finner vi i forsøket med stipend til fagarbeidere der 12 prosent svarte at de ikke deltok fordi de *ikke har råd eller det koster for mye*. 3 prosent opplyser at årsaken er *for dårlige lese- eller skriveferdigheter*.

I alle de refererte undersøkelsene oppgir både arbeidstakere, tillitsvalgte og arbeidsgivere mangel på tid og penger som hovedbegrunnelse for begrenset deltakelse i formelle og ikke-formelle kompetansetilbud. Samtidig er både tid og penger begrensede ressurser, og både arbeidstakere og virksomheter må prioritere hvordan de benytter ressursene. For mange er det å begrunne valgene med manglende tid og penger like mye en erklæring om verdien de tillegger opplæring og forventet resultat av en slik aktivitet (Rubenson & Desjardins, 2009). Det kan også handle om at tilbudene ikke oppleves som fleksible eller relevante nok, og at tid og penger derfor er bedre brukt på andre måter. For virksomhetene er mangel på tid og penger blant annet et uttrykk for vektleggingen av umiddelbar produksjon versus fremtidig inntjening. For arbeidstakerne bygger det på egen oppfatning av verdien av kompetanse, men også oppfatningen av hvordan kompetanse verdsettes og tas i bruk på arbeidsplassen.

### 6.3 Hva hemmer deltakelse sett fra arbeidsgivers ståsted

Virksomhetene trekker ofte frem situasjonelle barrierer som hindring for kompetanseutvikling. I Næringslivsundersøkelsen foretatt av SSB oppgir virksomhetene at den vanligste årsaken til at de ikke investerer mer i kompetanseutvikling er *lite tid til opplæring på grunn av høy arbeidsbelastning* (SSB, 2022a). 38 prosent av virksomhetene med inntil 249 ansatte som har tilbudt kompetanseutvikling, opplyser dette, 41 prosent blant større virksomheter. Videre svarte 17 prosent at *opplæringskurs var for kostbare*. Dette er i noe mindre grad en utfordring for de største virksomhetene der 14 prosent svarte dette. Begrepet benyttet i undersøkelsen er *opplæringskurs*. Det er derfor ikke sikkert om respondentene tenker på utgifter til private kurstilbydere eller andre utgifter.

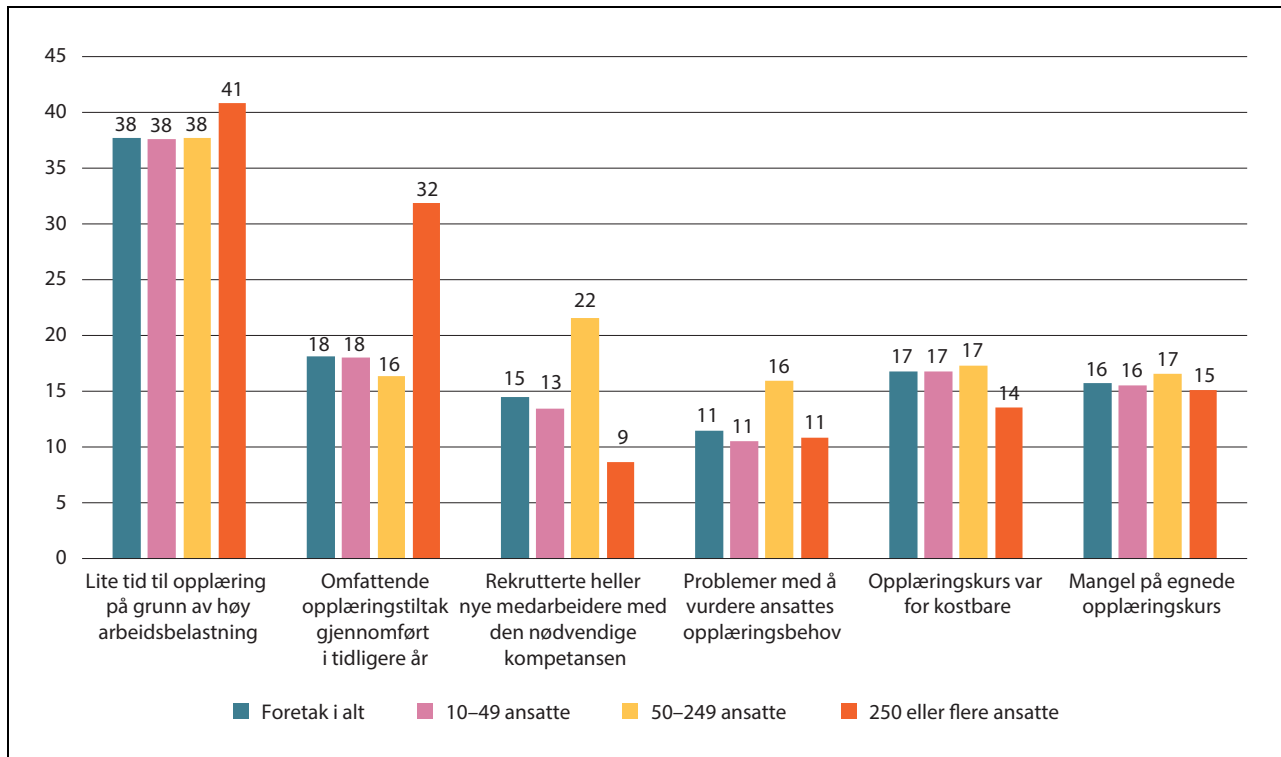
På spørsmål om barrierer for kompetanseutvikling i NHOs kompetansebarometer svarer 32 prosent av virksomhetene at *deltakelse fører med seg for høye kostnader for virksomheten*. 29 prosent at *det er vanskelig for virksomheten å gi ansatte fri til å delta* og 26 prosent opplyser at *ansatte ønsker,*

*men kan ikke delta av private årsaker* (Furholt & Børing, 2024). I Virkes medlemsundersøkelse svarer 46 prosent av virksomhetene at *mangel på tid hos de ansatte* er en hindring og 30 prosent at *kurs og utdanningstilbud er for dyrt* (Virke, 2024). Det samme trekkes frem i en undersøkelse av finansiering av etter- og videreutdanning i kommunesektoren; de mest fremtredende barrierene for kompetanseutvikling er tid og penger (Gyene et al., 2019). Tid er både den indirekte kostnaden ved fravær, men også at det på flere områder ikke finnes kvalifiserte vikarer, noe som gjør fravær vanskelig.

I Næringslivsundersøkelsen varierer svarene på hva som får nest størst oppslutning, avhengig av virksomhetenes størrelse. For mellomstore og store virksomheter er de disposisjonelle barrierene mest fremtredende. 32 prosent av de største virksomhetene opplyser at en viktig årsak til at de ikke har investert mer, er at de har *omfattende opplæringstiltak gjennomført i tidligere år*. Det samme opplyser 18 prosent av de minste virksomhetene. Blant de mellomstore virksomhetene med 50–249 ansatte opplyser 22 prosent at de *rekrutterte heller nye medarbeidere med den nødvendige kompetansen*.

Arbeidsgivers vurdering av medarbeideres motivasjon er et tema i medlemsundersøkelsene til KS, NHO og Virke. I NHOs kompetansebarometer oppgir 41 prosent av respondentene at en barriere er at *ansatte ønsker ikke å delta*. I KS opplyser over halvparten av respondentene, som er kommuner og fylkeskommuner, at det i svært stor, stor eller i noen grad er en barriere at medarbeidere ikke ønsker å delta. I Virkes undersøkelse svarer 13 prosent at en hindring er *mangel på motivasjon hos de ansatte*. En annen hindring som er trukket frem i Næringslivsundersøkelsen er *problemer med å vurdere ansattes opplæringsbehov*. 11 prosent av de minste og de største virksomhetene og 14 prosent av virksomhetene med mellom 50 og 249 ansatte svarer dette. Virksomhetene i NHO, Virke og KS oppgir i mindre grad enn i Næringslivsundersøkelsen problemer med å vurdere de ansattes opplæringsbehov. I NHOs undersøkelse er det 9 prosent. I Virke svarer 3 prosent av virksomhetene at de mangler oversikt over hvilken kompetanse virksomheten trenger. Heller ikke i KS trekkes dette frem som en stor utfordring.

Virksomhetene nevner også institusjonelle barrierer som hindringer for deltakelse. I Næringslivsundersøkelsen oppgir 16 prosent av virksomhetene at *mangel på egnede opplæringskurs* hemmer kompetanseutvikling. Andelen



Figur 6.6 Faktorer som hemmer ytterligere kompetanseutvikling i virksomheter. Virksomheter etter antall ansatte. Prosent. 2020

Kilde: SSB (2022b)

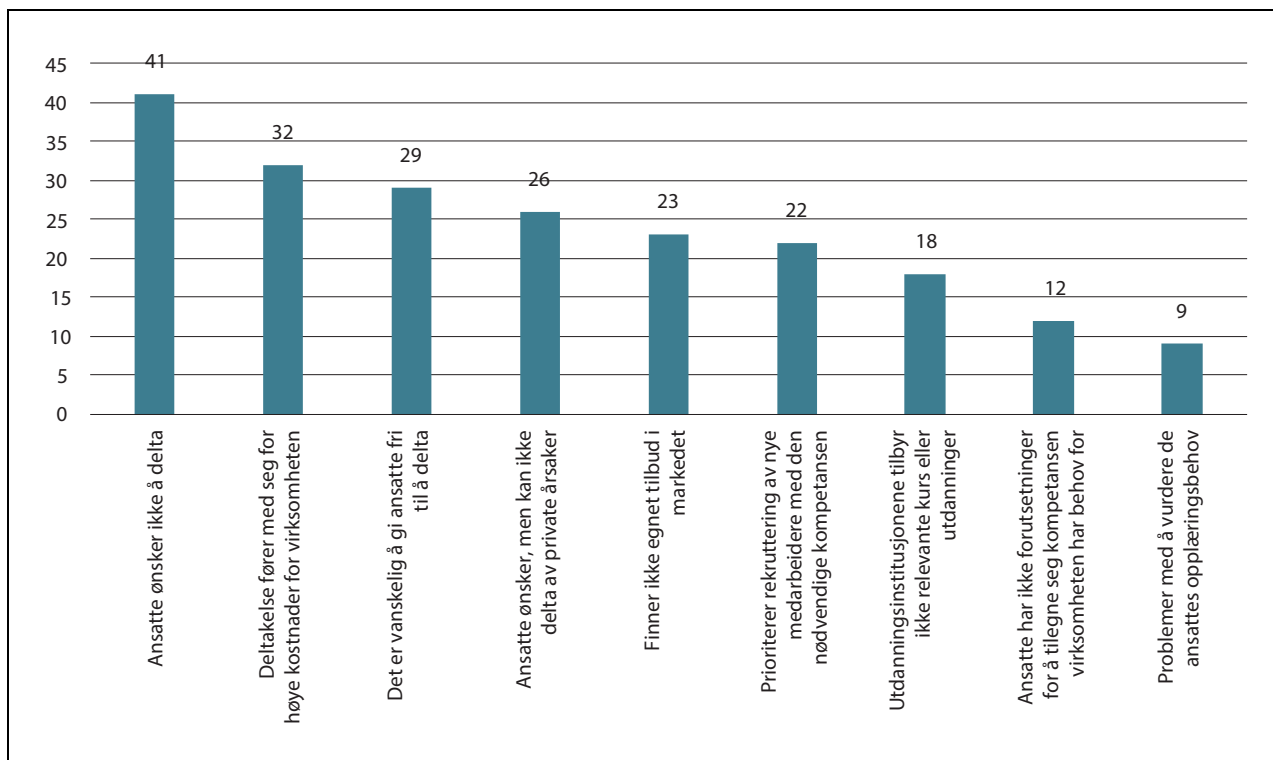
som svarer dette er noe større i både NHOs, Virkes og KS sine undersøkelser. I NHOs undersøkelse svarer 23 prosent at *virksomheten finner ikke egnet tilbud i markedet* og 18 prosent at *utdanningsinstitusjonene tilbyr ikke relevante kurs eller utdanninger*. I Virkes undersøkelse svarer 19 prosent at det er *mangel på kurs og utdanningstilbud som er relevante*. I tillegg svarer 22 prosent at *mangel på kurs og utdanningstilbud som er tilpasset arbeidshverdagen* er en barriere. 64 prosent av Virkes medlemmer opplyser at det er ganske viktig eller svært viktig at opplæringstilbudene er fleksible. Tilsvarende opplyser en av tre kommuner og fylkeskommuner at det i noen til svært stor grad er utfordrende å finne relevante utdannings- og opplæringstilbud (Gyene et al., 2019).

I Næringslivsundersøkelsen oppgir 7 prosent av virksomhetene at de ikke har tilbudt kompetanseutvikling siste året. Av disse svarer 88 prosent at hovedårsaken til dette er at den eksisterende kompetansen i virksomheten samsvarer med virksomhetens behov (Eurostat, 2024).

I NHOs kompetansebarometer har forfatterne av rapporten analysert svarene på spørsmålene fordelt på bransjenivå. Analysen viser betydelige forskjeller mellom ulike bransjer når det gjelder hvordan de ser utfordringene. For eksempel

oppgir NHO Geneo, landsforeningen for helsenæring, velferd og oppvekst, at det er spesielt utfordrende å gi fri til deltakelse og at deltakelse medfører for høye kostnader. Mellom 40 og 50 prosent av virksomhetene oppgir dette, mens bare 5–10 prosent nevner mangel på egnede tilbud. Landsforeningen Fornybar Norge er de som i minst grad opplyser om utfordringer med å gi fri til deltakelse (rett under 20 prosent), men som i større grad rapporterer om mangel på tilbud (25–30 prosent).

NHOs kompetansebarometer viser en sammenheng mellom arbeidsgivers oppfatning av at arbeidstaker ikke kan delta på grunn av familieforpliktelser, og om den aktuelle kompetanseutviklingen er uformell eller formell og av lengre varighet. I virksomheter som svarer at det er aktuelt med høyere utdanning i universitet, høyskole eller fagskole i kombinasjon med jobb, øker andelen som svarer at arbeidstakere ikke kan delta grunnet familieforpliktelser med nær 10 prosent. Også der hvor fag- og svennebrev er aktuell utdanning, er andelen som ikke kan delta grunnet familieforpliktelser høyere enn gjennomsnittet. Forfatterne skriver at det er rimelig å anta at dette skyldes at formell utdanning krever mer av enkeltpersoner, ofte med en betydelig egeninnsats utover vanlig



Figur 6.7 Arbeidsgivers vurdering av faktorer som hemmer og fremmer kompetanseutvikling i virksomheten. Prosent. 2023

Kilde: Furholt og Børing (2024)

arbeidstid, og derfor er mer krevende (Furholt & Børing, 2024).

## 6.4 Utvalgets vurdering

Deltakelsen i kompetanseutvikling blant arbeidstakere påvirkes av en kompleks dynamikk. Barrierene som er beskrevet over, kan føre til at det investeres for lite i kompetanseutvikling. De positive driverne kan utnyttes og forsterkes i arbeidet med å øke deltakelsen i relevant kompetanseutvikling. Samtidig må utfordringene adresseres for å gjøre kompetanseutvikling mer attraktivt og tilgjengelig for flere grupper i arbeidslivet. Det samme gjelder for arbeidsgiverne, hvor flere faktorer både fremmer og hemmer kompetanseutvikling i deres virksomhet. Både arbeidstakere og arbeidsgivere trekker frem disposisjonelle faktorer, altså om man ser behov for kompetanseutvikling. Dette er barrierene som i størst grad oppgis blant arbeidstakere. Arbeidsgivere trekker i større grad frem de situasjonelle faktorene, altså om man har tid og penger. Både arbeidstakere og arbeidsgivere peker på de institusjonelle barrierene. Begge trekker frem at det kan være vanskelig å orien-

tere seg i eksisterende utdannings- og opplæringsstilbud, at undervisningen finner sted på tider og steder som ikke passer, eller at de ikke finner egnede tilbud.

Det er en utfordring at de faktorene som i aller størst grad både motiverer og hindrer deltakelse på individnivå, er faktorer det er vanskelig å påvirke ved nasjonale tiltak og politikktutforming. Nasjonale tiltak har likevel en viktig rolle i å redusere strukturelle og institusjonelle barrierer. Samtidig er læringskulturen på arbeidsplassen og samarbeidet om kompetanseutvikling mellom arbeidsgiver, tillitsvalgte og arbeidstakere viktig både for å redusere barrierer relatert til arbeidssituasjonen, men også for å påvirke den individuelle motivasjonen.

Kompetansereformutvalget har merket seg forsøket med stipend for fagarbeidere, som viser at både økonomisk støtte og informasjon har en positiv effekt på deltakelsen i kompetanseutvikling. Utvalget vil særlig fremheve den selvstendige effekten av informasjon. Utvalget er positive til denne typen forsøk og til den innsikten som slike tiltak gir. Samtidig vil utvalget understreke viktigheten av at økonomiske tilskudd bidrar til addisjonalitet. Det vil si at ordningene faktisk fører til økt aktivitet, og ikke bare finansierer

kompetanseutvikling som ville ha funnet sted uten det økonomiske insentivet.

Utvalget vurderer at tilbud om kompetanseutvikling i større grad må svare ut konkrete kompetansebehov i arbeidslivet og at det må tilbys i en fleksibel form som gjør det mulig å kombinere jobb og opplæring. Dette er en utfordring som

utvalget anser som viktig å adressere, da det kan hemme virksomheters evne til å oppdatere og utvikle nødvendig kompetanse blant sine medarbeidere. Utfordringene er særlig merkbare i mindre virksomheter med begrensede ressurser til opplæring.



## Kapittel 7

# Læring i arbeidslivet

Dette kapitlet ser på hvordan læring på arbeidsplassen kan bidra til både individuell og organisatorisk utvikling. Kapitlet er delt inn i flere underkapitler som belyser ulike aspekter ved læring i arbeidslivet. I kapittel 7.1 diskuteres hvordan arbeidsplassen har blitt en stadig viktigere arena for læring. Kapittel 7.2 omhandler dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse i arbeidslivet. Kapittel 7.3 ser på hvordan partssamarbeid og kompetanseplaner kan bidra til systematisk kompetanseutvikling i virksomheter. Arbeidsgiveres investering i kompetanse belyses i kapittel 7.4. Kapittel 7.5 ser på hvordan kompetansekrav varierer mellom forskjellige typer virksomheter og bransjer, og hvordan dette påvirker behovet for kompetanseutvikling. Kapittel 7.6 diskuterer hva som skal til for å skape en suksessfull læringskultur på arbeidsplassen, med vekt på faktorer som motivasjon, læringskultur og tilrettelegging. Kapittel 7.7 belyser behovet for fleksible læringsmodeller som kan tilpasses arbeidstakeres ulike livssituasjoner og behov, samt hvordan digitale verktøy kan bidra til dette.

### 7.1 Arbeidsplassen som læringsarena

Livslang læring innebærer en erkjennelse av at vi må lære hele livet for å forbli relevante. Denne læringen skjer på ulike arenaer, hvorav mye foregår på jobb som en del av arbeidshverdagen. Etter som teoretisk kunnskap i stadig større grad knyttes til praktiske ferdigheter i arbeidet, innebærer det at arbeidsplassen som læringsarena er blitt viktigere (Boud & Garrick, 1999; Erdei, 2021). Arbeidsplassen som læringsarena handler om å gjennomføre kompetanseutviklende tiltak på arbeidsplassen, både formell, ikke-formell og uformell opplæring og å anerkjenne, dokumentere og verdsette læringen som foregår på arbeidsplassen.

Ny teknologi, innovasjon og generell utvikling har gjort arbeidsplasser og arbeidsoppgaver stadig mer komplekse. For å fremme kompetanseutvikling og læring i relasjon til utførelse av arbeids-

oppgavene er det nødvendig at ledere bidrar til å skape arenaer og sosiale kontekster der kunnskap kan oppstå. Dette innebærer å skape en læringskultur, noe som er viktig på alle arbeidsplasser. Både kulturen og miljøet på arbeidsplassen påvirker mulighetene for læring, arbeidstakernes jobbtilfredshet, deres motivasjon for å lære og for å benytte ny kunnskap i arbeidet.

Arbeidsplasser med god læringskultur, legger til rette for at arbeidstakerne kan ta i bruk kompetansen som finnes i organisasjonen og lære av hverandre. Det gir også en verdi for virksomheten. Arbeidsplassen må både møte behovet for produksjonsmessig effektivitet og legge til rette for læring. Kontinuerlig læring gjør at virksomheten kan få nye ideer, og ivareta sin posisjon i markedet i form av konkurransefortrinn og å opprettholde kvalitet og omdømme. I tillegg legger det til rette for at arbeidstakerne kan lære nye ferdigheter og kunnskaper som gjør det mulig å håndtere endringer, prestere godt og være fornøyde med arbeidet sitt. Fornøyde medarbeidere er viktig både for å beholde arbeidskraft og for rekruttering. Virksomheter med et omdømme som en attraktiv arbeidsplass vil ha fordeler ved knapphet på arbeidskraft i arbeidsmarkedet. Læringsmuligheter kan derfor sees på som en sentral faktor for å oppnå både individuell og organisatorisk utvikling (Wallo et al., 2022).

Læring på arbeidsplassen inkluderer både formell, ikke-formell og uformell læring. Den kan foregå som organisert opplæring i regi av eksterne eller interne kursholdere, eller tett integrert med utførelsen av arbeidsoppgavene. I en undersøkelse av oppfatninger om læringskultur blant Deltas medlemmer, opplyste tillitsvalgte at de lærer mye gjennom refleksjon sammen med andre medarbeidere, såkalt kollegalæring. Å sette av tid til å ta opp og diskutere hendelser på jobb bidrar til et godt psykososialt klima og et trygt, lærende arbeidsmiljø. Det har betydning for kvalitet, trivsel og motivasjon. Tillitsvalgte trakk også frem treningssamlinger der arbeidstakere fikk øve på situasjoner som kan oppstå på arbeidet, og

reflektere i etterkant over hvordan oppgaven ble løst. Kollegalæring ble trukket frem som en god måte å lære på, men fordrer at læring er en naturlig integrert del av driften, at det settes av tid og er forankret hos leder (Steen & Solberg, 2020). Også arbeidsgivere oppfatter arbeidsplassen som en viktig læringsarena. I NHOs kompetansebarometer svarer 93 prosent av virksomhetene at erfaringsutveksling mellom kollegaer er viktigst for kompetanseutvikling (Furholt & Børing, 2024). Også Virkes medlemsundersøkelse fra første kvartal 2024 viser at læring gjennom det daglige arbeidet er ansett som den mest relevante måten å utvikle ansattes kompetanse på (Virke, 2024).

Uformell læring er ofte ikke planlagt. Det kan være resultat av arbeidsaktiviteter som teamarbeid, observasjon, samtaler og diskusjoner. Denne typen læring kan også oppstå gjennom å gjøre feil eller ved å prøve og feile. Det er imidlertid slik at sannsynligheten for å lære av feil er større i virksomheter der det er en læringskultur og der arbeidstakerne kan diskutere feil og lære av dem heller enn å forsøke å gjemme feilene (Clus, 2011). Hvorvidt oppgaveløsning resulterer i læring avhenger av i hvilken grad erfaringer blir bearbejdet alene eller i samarbeid med andre (Steen & Solberg, 2020).

Læringen i arbeidslivet er tett koblet til erfaringsdeling og erfaringslæring hvor kunnskap og kompetanse spres mellom medarbeidere i virksomhetene. Dette er kunnskap som vanskelig kan erverves andre steder enn på arbeidsplassen, såkalt taus kunnskap (Bjønness-Ekerheim, 2022). Den tause kunnskapen skiller seg fra formelle læringsformer blant annet ved at den kan tilegnes ubevisst og gjennom dialog mellom kollegaer.

En annen kilde til læring på arbeidsplassen er leverandører av produkter og tjenester som tilbyr ulike typer kurs og opplæring. Denne typen kompetanseutvikling er vanlig innen detalj- og faghandel samt velværebedrifter, der det er viktig at medarbeidere har god kunnskap om ulike produkters funksjoner, fordeler, bruk og vedlikehold. Også ved større anskaffelser er opplæring en viktig del. Ved kjøp av nye maskiner og kjøretøy for eksempel, er det nødvendig med kompetanse om produktet. Når det er behov for slik opplæring, er det vanlig å spesifisere dette i både anbud og kontrakt. Hvordan det gjøres i praksis kan variere. Et eksempel kan være ved ulike IT-anskaffelser, et annet eksempel levering av ny type T-bane eller trikk, der medarbeidere på verkstedet trenger kompetanse for å ivareta nødvendig vedlikehold og utskifting av komponenter. På spørsmål om hvilke eksterne kilder til opplæring virksomheten

benytter, svarer 49 prosent av alle virksomheter at de benytter leverandører av varer og tjenester (SSB, 2022a).

Læring på arbeidsplassen må støttes, synliggjøres og deles i organisasjonen. Ledere spiller en særlig viktig rolle i dette arbeidet. Støtte fra ledelsen bidrar til å styrke mestringstro, tillit til egen kompetanse og muligheten for selvstendighet og valgfrihet (Lai, 2012). En nylig studie viser at ledere oppfatter at læring i hovedsak skjer i forbindelse med daglige arbeidsoppgaver (Wallo et al., 2022). Lederne i undersøkelsen mente at regelmessige samtaler med arbeidstakere var viktige verktøy for å avdekke behov, men også for å finne ut hvordan de best kan motivere medarbeidere til å delta i ulike læringsaktiviteter. Lederne mente også at å legge til rette for refleksjon og kollegalæring var viktig, i tillegg til jobbrotasjon og å få nye oppgaver internt i virksomheten. Medarbeidere som håndterer flere roller og ansvarsområder internt i virksomheten er en fordel for arbeidsgivere, da det reduserer sårbarheten ved fravær. Muligheten for jobbrotasjon er større i store virksomheter enn i mindre. I NHOs kompetansebarometer oppgir 64 prosent av virksomhetene at de bruker jobbrotasjon og intern hospitering som opplæringstiltak (Furholt & Børing, 2024). I staten opplyser 28 prosent at de har mobilitets- eller rotasjonsordninger (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Også i Virkes medlemsundersøkelse svarer 59 prosent at kompetanseutvikling gjennom daglige arbeidsoppgaver er relevant, og i LOs tillitsvalgtpanel svarer 70 prosent at bedriftsintern opplæring og interne opplæringskurs er viktig (Andersen et al., 2023; Virke, 2024). Dette viser at norske virksomheter i stor grad benytter virksomheten som en læringsarena.

Noen virksomheter utarbeider egne bedriftsinterne opplæringstilbud. Spesielt innen varehandelen er kjedeskoler en vanlig form for systematisk internopplæring. Dette gjelder både innen dagligvare, møbelkjeder, verktøykjeder og andre. Kjedeskoler tilbyr opplæring til medarbeidere i flere virksomheter av samme type, med felles eierskap eller annen nær tilknytning (Hagen & Nyen, 2010). Det er kjeden som bestemmer hva som skal være innholdet i og formen på opplæringen. Opplæringen fører ikke frem til en formell kvalifikasjon, men medarbeideren får dokumentasjon som anerkjennes internt i virksomheten.

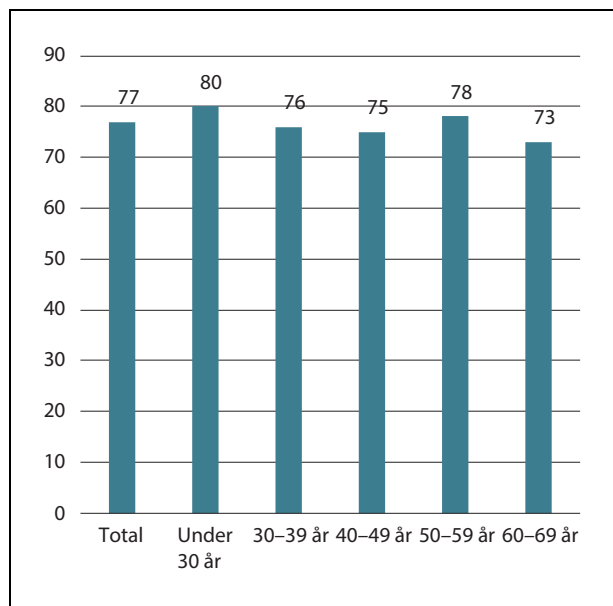
Flere undersøkelser viser at mange arbeidsgivere tilrettelegger for kompetanseutvikling på arbeidsplassen, mens andre ikke gjør det. I Akademikerpanelet svarer 54 prosent at arbeidsgiver i stor eller svært stor grad tilrettelegger for faglig

oppdatering og kompetanseutviklende tiltak for de ansatte. Det er forskjell mellom sektorene der 57 prosent i privat sektor mener arbeidsgiver tilrettelegger, mot 51 prosent i offentlig sektor (Respons analyse, 2024). YS Arbeidslivsbarometer viser en jevn oppadgående utvikling, der en stadig større andel av respondentene svarer at arbeidsgiver legger til rette for videreutvikling, 62 prosent oppga dette i 2023 (Ingelsrud et al., 2023). Samme undersøkelse viser en svak tendens til at personer med kortere formell utdanning i noe mindre grad opplever at arbeidsgiver legger til rette for faglig utvikling enn personer med lengre formell utdanning (Steen & Solberg, 2020). På spørsmål om hvem som tar initiativ til ikke-formell opplæring, svarer respondentene i LOs tillitsvalgt-panel at både arbeidsgiver og arbeidstaker gjør det i like stor grad. 23 prosent svarer arbeidstaker, 22 prosent arbeidsgiver, og 30 prosent at det omtrent like ofte er arbeidsgiver som arbeidstaker (Ødegård, 2019). På tilsvarende spørsmål til virksomhetene, svarer 69 prosent av virksomhetene i NHOs kompetansebarometer at virksomheten og de ansatte i fellesskap lager kompetanseutviklingstilbud i virksomheten, og 59 prosent svarer at de ansatte tar initiativ til og finner egnede kurs- og utdanningstilbud (Furholt & Børing, 2024). I Virkes medlemsundersøkelse svarer 82 prosent av virksomhetene at ledelsen tar initiativ til kompetanseutvikling, og 45 prosent at ansatte tar initiativ (Virke, 2024). Alt i alt mener 77 prosent av de sysselsatte at de har gode læringsmuligheter i jobben (Anker-Nilssen et al., 2022).

## 7.2 Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse i arbeidslivet

Realkompetanse omfatter all kompetanse som er tilegnet gjennom formell, ikke-formell eller uformell læring. Dette inkluderer alle kunnskaper og ferdigheter som en person har tilegnet seg gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid, organisasjonserfaring, fritidsaktiviteter eller andre aktiviteter. Definisjonen bygger på en anerkjennelse og forståelse av at læring skjer i mange sammenhenger og på ulike arenaer. Utfordringen ligger i å dokumentere realkompetansen den enkelte har opparbeidet seg. Bruk av realkompetanse i det formelle utdanningssystemet er omtalt i kapittel 10.2.

En realkompetansevurdering innebærer å vurdere den enkeltes kompetanse opp mot fastsatte kriterier og deretter dokumentere og verdsette kompetansen. For arbeidsgiver kan realkompe-



Figur 7.1 Sysselsatte med gode læringsmuligheter i jobben, etter alder. Prosent. 2021

Kilde: Anker-Nilssen et al. (2022)

tansevurderinger brukes som en del av virksomhetens kompetansekartlegging, og dermed bidra til å avdekke kompetansebehov og iverksette kompetanseutviklingstiltak. For arbeidstakere kan en realkompetansevurdering og dokumentasjon av realkompetanse for eksempel brukes til å få nye arbeidsoppgaver i virksomheten, i lønnsforhandlinger eller ved bytte av arbeidsgiver. Dette kan bidra til økt fleksibilitet og mobilitet i arbeidsmarkedet. Anerkjennelse av realkompetanse i utdanning og arbeid er et praktisk uttrykk for prinsippet om at voksnes læring skal skje ved å bygge på allerede tilegnet kompetanse. Få arbeidsgivere utarbeider attester som beskriver den faktiske kompetansen arbeidstakere har opparbeidet seg. Dette gjør det utfordrende å vurdere en persons reelle kvalifikasjoner, både ved opptak til utdanning og ved bytte av jobb (NOU 2022: 17).

Mesterbrevordningen er hjemlet i Mesterbrevloven, som regulerer tildeling av mesterbrev til personer innen håndverk og annen næring, for eksempel tømrerfaget. Den som tildeles mesterbrev, kan etter loven kalle seg mester innenfor faget vedkommende har mottatt mesterbrev i (Mesterbrevloven, 2021). Mesterbrev kan tildeles på bakgrunn av realkompetanse der Mesterbrevnemnda gjennomfører realkompetansevurderinger opp mot fastsatte kriterier. Søkeren må fremlegge skriftlig dokumentasjon på fag- eller svennebrev i det faget det søkes mesterbrev i, dokumentasjon på praksis som utøvende i faget og legge ved en egenvurdering av oppnådd læringsutbytte som

### Boks 7.1 Balansekunstmodellen

Som en del av oppfølgingen av Nasjonal kompetansepolitisk strategi ble prosjektet Realkompetanse i varehandelen igangsatt i 2017. Målet var å utvikle en modell og metode for å beskrive kompetanse som bygges opp i arbeidslivet slik at den kan forstås også i andre deler av arbeidslivet og i utdanningssystemet. Resultatet av prosjektet ble Balansekunstmodellen. I utviklingen av modellen ble det tatt utgangspunkt i kjedene Kiwi, Meny og IKEA for å beskrive den kompetansen som bygges opp innen handel gjennom internopplæring og arbeidserfaring.

Kompetanse i arbeidslivet kjennetegnes av motstridende krav, og det er viktig å kunne balansere disse, derav navnet Balansekunst. For å oppnå god ressursbruk er det nødvendig å balansere mellom mennesker og teknologi. Produktivitet avhenger av balansen mellom fleksibilitet og rutiner, og effektivitet oppnås ved å balansere tempo og tilstedeværelse.

Et viktig element i Balansekunst er å utforme beskrivelsen av nøkkelkompetanser som læringsutbyttebeskrivelser etter modell fra utdanningssystemet. Hensikten med dette er å bygge en bro mellom arenaene arbeidsliv og utdanningssystem.

Balansekunstmodellen inneholder en prosess med fire steg:

1. identifisere kompetanser for en rolle i arbeidslivet ved hjelp av balansemodellen
2. definere 10 – 15 nøkkelkompetanser som er de viktigste i rollen
3. beskrive læringsutbytte for nøkkelkompetansene
4. sammenstille nøkkelkompetansene for en rolle i en bransjestandard

I perioden 2018–2020 ble verktøyet testet ut i flere deler av arbeidslivet.

#### Eksempler på bruk av Balansekunstmodellen

- Virke og CREO har sammen med Fagskolen Oslo utviklet en utdanning innen sceneteknisk produksjon. Utdanningstilbudet er basert på en kartlegging av den kompetansen og de praktiske ferdighetene som trengs for å jobbe innenfor sceneteknisk produksjon ved bruk av Balansekunstmodellen.
- Virke har i samarbeid med sine medlemmer innen dagligvarehandelen og tre kommuner utviklet et kurs kalt Handelslappen, som er basert på kompetansestandard for butikkmedarbeider innen handel, utviklet ved bruk av Balansekunst. Opplæringen svarer ut arbeidslivets konkrete kompetansebehov og består av seks moduler, samt praksis. I prosjektet utvikles en metode for vurderinger av deltakernes bransjekompetanse og vurdering av praksis. Prosjektet er finansiert med midler fra IMDI og målgruppen er flyktninger i introduksjonsprogrammet.
- Tillitsvalgt i LO. Gjennom bruk av Balansekunstmodellen ble det definert 13 nøkkelkompetanser for rollen tillitsvalgt. Hovedmålsettingen var økt kjennskap til og anerkjennelse av en tillitsvalgts totale kompetanse.

Utviklingen av Balansekunstmodellen ble ledet av Virke, i samarbeid med LO, YS og NHO. Prosjektet ble finansiert av Kunnskapsdepartementet.

Kilder: Olsen et al. (2018a), Skjerve (2018, 2020)

beskrevet i studieplanene for det aktuelle mesterfaget. Vurderingen og tildelingen av mesterbrev gjøres av mesterbrevnemda som utsteder dokumentasjon som er anerkjent i bransjen og i samfunnet. Nemda skal bestå av fem medlemmer, som oppnevnes etter forslag fra NHO, LO, Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og det relevante departementet (Forskrift mesterbrev, 2015).

Et system for realkompetanse fordrer en enighet om hvem som har myndighet og tilstrekkelig kompetanse til å fastsette kriteriene kompetansen skal vurderes mot. Kriteriene må være utformet på en måte som tydelig angir hvilket nivå kompe-

tansen ligger på, slik at det er mulig å sammenligne ulike nivåer på en konsistent måte. For å sikre kvalitet og troverdighet må det finnes et godkjent og anerkjent organ som har ansvaret for å vurdere kompetansen opp mot disse kriteriene. Dokumentasjonen må være anerkjent i betydningen at mottakerne av dokumentasjonen har tillit til prosessen, og vet hva dokumentasjonen innebærer, slik at den blir bredt akseptert og verdsatt.

Det er tidligere gjort forsøk på å utvikle et system for dokumentasjon av realkompetanse i arbeidslivet. Realkompetanseprosjektet var et resultat av Kompetansereformen på 1990-tallet. I

### Boks 7.2 Validering, bransjestandarder og kvalifikasjonsrammeverket i Sverige

Valideringsdelegasjonen (2015–2019) utredet hvordan de kunne innføre et sammenhengende, nasjonalt og permanent system for realkompetansevurdering i Sverige. Hensikten var at flere personer skulle få kartlagt, vurdert og anerkjent sin kompetanse. Delegasjonen konkluderte med at en grunnleggende forutsetning for å sikre likeverdighet i realkompetansevurdering er at det finnes nasjonale kompetansestandarder som vurderingen baseres på. Den som utfører realkompetansevurderingen må ha et tydelig mandat, og det må etableres et autorisert organ som kan bekrefte at personen har tilegnet seg kompetanse som samsvarer med fastsatte og relevante krav.

Som et resultat av Valideringskommisjonens anbefalinger ble det opprettet en tilskuddsordning der arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i fellesskap kan fremsette søknader for å utvikle eller tilpasse bransjestandarder med det svenske kvalifikasjonsrammeverket som referanse.

Siden 2016 har aktører utenfor det formelle utdanningssystemet kunnet søke om innplassering i det svenske kvalifikasjonsrammeverket. Myndigheten for Yrkeshøgskolan behandler

søknadene i samråd med et rådgivende organ. Søknaden vurderes og nivå fastsettes basert på bestemte kriterier; kvalifikasjonens legitimitet og aksept i det aktuelle yrkesfeltet, læringsutbytte og kvalitetssikring. Vedtaket om innplassering er gyldig i 10 år, deretter er det nødvendig med en ny søknad.

Det EU-finansierte prosjektet Bransjevalidering – Operativ og Strategisk Samverkan (BOSS) fra 2018–2023 hadde som hovedformål å øke nytten og bruken av realkompetansevurdering for både arbeidsgivere og enkeltpersoner i utvalgte bransjer. Deltakerne i prosjektet var representanter for rundt 30 bransjer. BOSS-prosjektet har resultert i at flere bransjer har utviklet modeller for hvordan en persons ferdigheter og kunnskaper blir vurdert mot spesifikke krav og kompetanseprofiler som gjelder for den aktuelle bransjen, og antallet beskrevne yrkesroller har økt. Prosjektet har også bidratt til en stor økning i antall søknader om å knytte bransjekvalifikasjoner til det svenske kvalitetsrammeverket.

Kilde: Cedefop (2021), Myndigheten för yrkeshögskolan (2023), SOU 2019: 69

samarbeid med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, en fylkeskommune og flere virksomheter utviklet Vox (nå Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse) et system for CV og kompetanseattest. Det ble utviklet en prosessbeskrivelse for realkompetansevurdering til bruk i små og mellomstore virksomheter, en veiledningshåndbok og opplærings-DVD. I tillegg ble det utviklet et dataverktøy som støtte for kompetanseattesten og en virksomhetsmodul der virksomheten kunne få en samlet oversikt over virksomhetens kompetanse. Vox gjennomførte også opplæring i alle fylkene i 2005 (Vox, 2005). Til tross for samarbeid med arbeidslivet, forankring og opplæring, ble kompetanseattestene aldri populære. Erfaringene fra arbeidet med CV og kompetanseattest tyder på at slike verktøy må utvikles av arbeidslivet selv, basert på en godt forankret etterspørsel fra virksomhetene som skal bruke dem.

En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv, utført av NIFU, påpeker at det er lite sannsynlig at arbeids-

givere vil være villige til å ta ansvar for å dokumentere kompetanse som opparbeides i arbeidssammenheng, dersom de ikke ser noen verdi i dette (Olsen et al., 2018b). Videre skriver de at arbeidslivet i liten grad forholder seg til begrepet realkompetanse. Forfatterne skriver også at uten mer interesse og en bedre forståelse for realkompetanse blant arbeidsgivere, er det lite sannsynlig at nye forslag til standardisering av kompetansebeskrivelser og dokumentasjon av realkompetanse vil bli ønsket velkommen av arbeidsgivere. De medgir imidlertid at det er mulig at bransjerettede tiltak i samarbeid med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner kan gi et bedre resultat.

I en evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring har NOKUT undersøkt virksomheters kjennskap til læringsutbyttebeskrivelser. NOKUT finner at 14 prosent av virksomhetene er kjent med dem. Rundt halvparten av virksomhetene som er kjent med og har brukt læringsutbyttebeskrivelser eller Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, rapporterer stor nytte av

disse verktøyene. Virksomhetene har brukt læringsutbyttebeskrivelser eller Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk til å forstå utdanningskvalifikasjoner eller uformell kompetanse hos søkere, til kartlegging eller beskrivelse av kompetansebehov i virksomheten, og til å utvikle interne kompetanseutviklingstiltak. Når det gjelder å forstå den uformelle kompetansen til søkere, finner en større andel private virksomheter læringsutbyttebeskrivelser nyttig sammenlignet med i offentlig sektor. Offentlig sektor benytter læringsutbyttebeskrivelser og Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk i større grad enn privat sektor for å finne tilbud om kompetanseutvikling i utdanningssektoren. Det er spesielt innen helse- og omsorgssektoren og utdanningssektoren at både arbeidstakere og virksomheter har høy kjennskap til læringsutbyttebeskrivelser. Yngre arbeidstakere og de med høyere utdanning har større kjennskap. For virksomhetene øker kjennskapet med virksomhetens størrelse (Furholt et al., 2023; Øygarden et al., 2023). På bakgrunn av dette konkluderer NOKUT med at læringsutbyttebeskrivelser er lite kjent og lite i bruk i norske virksomheter. At de som bruker læringsutbyttebeskrivelser opplever stor nytte, gjør det sannsynlig at verktøyet kan benyttes mer dersom det blir bedre kjent. På den annen side påpeker NOKUT at markedet kan være mettet, i betydningen at virksomheter som oppsøker og benytter slike verktøy allerede har gjort det og at etterspørselen ikke er større.

NOKUT skriver at flere av informantene i deres undersøkelse, særlig fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, var svært positive til realkompetansevurdering. Noen pekte på at innplassering av ikke-formell opplæring er et tiltak som kan bidra til å formalisere læringsutbyttet fra flere typer læring, og at dette kan bidra til å gjøre tilgangen til utdanning bedre. NOKUTs konklusjon er at i hvilken grad potensialet kan utnyttes, avhenger av hvordan et slikt system blir innrettet (Furholt & Amundsen, 2023).

Det er et åpent spørsmål om, og i så fall hvordan ikke-formelle kvalifikasjoner kan eller bør innlemmes i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Et partssammensatt utvalg leverte i 2015 en utredning om innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (Kunnskapsdepartementet, 2015). Utvalget leverte en delt innstilling der mindretallet ikke tilrådte å åpne kvalifikasjonsrammeverket for ikke-formelle kvalifikasjoner, mens flertallet mente det ville være hensiktsmessig å åpne kvalifikasjonsrammeverket for slike kvalifikasjoner. NOKUTs evaluering av Nasjonalt kvalifikasjons-

rammeverk påpeker at denne uenigheten fortsatt eksisterer. Forfatterne skriver at det ikke er noe entydig bilde som indikerer at ikke-formelle og uformelle kvalifikasjoner bør innlemmes i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. De skriver at det i hovedsak er aktører i arbeidslivet og noen av arbeidslivsorganisasjonene som spesifikt peker på behovet for en slik ordning, men det er ingen tydelig enighet blant dem.

Undersøkelsen blant de tillitsvalgte i hovedsammenslutningene, Kompetansekompasset, har forsøkt å kartlegge om arbeidstakere får dokumentasjon på kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse i tilfeller der opplæringen er i regi av arbeidsgiver. Totalt oppgir litt over av 55 prosent av de tillitsvalgte at arbeidstakerne ofte eller av og til får dokumentasjon dersom de deltar i slik opplæring. 10 prosent svarer at deres arbeidstakergrupper aldri får dette, mens 12 prosent oppgir at de er usikre (Aspøy et al., 2024). Det er størst andel tillitsvalgte som opplyser at det gis dokumentasjon på opplæring i LO, hvor 61 prosent sier at dette skjer ofte eller av og til. YS Arbeidslivsbarometer viser at 37 prosent av arbeidstakerne opplyser at de har mulighet til å få beskrevet og dokumentert det de lærer i arbeidslivet. 33 prosent opplyser at de ikke har denne muligheten, mens 30 prosent vet ikke. En noe større andel, 45 prosent, ønsker at læringen i arbeidslivet skal beskrives og dokumenteres. 26 prosent opplyser at de ikke har behov for dette, mens 30 prosent vet ikke (Ingelsrud et al., 2023).

### 7.3 Samarbeid om kompetanseplaner og kompetanseutvikling

Norge har et regulert arbeidsliv der partssamarbeidet står sterkt. Avtaleverket understreker betydningen av kompetanse både for virksomheten og for den enkelte arbeidstaker. For eksempel er det i flere hovedavtaler bestemmelser om medarbeider- og utviklingssamtaler. I hovedavtalen i staten står det at disse samtalene er et ledd i å sikre den enkelte arbeidstakers mulighet til å utvikle sin kompetanse i tråd med nye krav og fremtidige behov gjennom kompetansegivende arbeidsoppgaver og andre utviklingstiltak (Hovedavtalen i staten 2023–2025).

Både innenfor offentlig og privat sektor har virksomheter forskjellige oppgaver, ansvar, størrelser og sammensetninger av arbeidsstokken. Utvikling av nye virkemidler for å støtte arbeidet med kompetanse på den enkelte arbeidsplass må

### Boks 7.3 Minikvalifikasjoner i EU og OECD land

Det europeiske råd vedtok i juni 2022 en rådsanbefaling om en europeisk tilnærming til minikvalifikasjoner (micro-credentials) for livslang læring og attraktivitet i arbeidslivet.

En minikvalifikasjon defineres som dokumentasjon på læringsutbyttet som en lærende har oppnådd etter en liten læringsenhet. Minikvalifikasjonen omfatter både læringsaktiviteten og kvalifikasjonen i seg selv. Det betyr at en minikvalifikasjon har flere elementer. Det handler om hva personen har lært etter en læringsenhet, hvordan læringsenheten er bygget opp i forhold til gjeldende standarder, dokumentasjonen av læringen og dokumentasjonens gyldighet og anvendbarhet.

EUs rådsanbefaling inneholder flere standardelementer for å beskrive en minikvalifikasjon. Elementer som er vanlige i et slikt dokument er identifikasjon av personen som eier kvalifikasjonen, minikvalifikasjonens tittel, hvilket organ som har utstedt den, dato og i hvilket land dette er utstedt. Læringsenheten beskriver elementer som læringsutbytte, anslått arbeidsmengde for å oppnå læringsutbyttet ( gjerne beregnet i studiepoeng) og nivå for læringsenheten som fører til minikvalifikasjonen. Der det er mulig bør nivået vurderes opp mot nasjonalt og internasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Dokumentasjonen skal også inneholde vurderingsform, form for deltakelse i læringsaktiviteten og system for

kvalitetssikring. Elementer slik som opptakskrav og oppnådd karakter er valgfritt.

Hensikten med standardelementene er å legge grunnlaget for et bredere tilbud av sammenlignbare læringsenheter i hele EU. En standardisering gjør det enklere å ta med seg kompetanse, og å kunne dokumentere denne. Ettersom læringsutbyttet er blitt vurdert mot transparente og tydelig definerte standarder, er dokumentasjonen troverdig. Ved at minikvalifikasjoner godkjennes av autoriserte organer og dermed kvalitetssikres både internt av utsteder og eksternt av et oppnevnt organ, kan de i større grad benyttes på tvers av grenser. Det gjelder både mellom ulike geografiske områder, og på tvers av bransjer.

Et system med minikvalifikasjoner er universelt og kan benyttes på alle typer kompetanse. Ifølge rådsanbefalingen er målsettingen med ordningen å fremme livslang læring og ansettbarhet.

I stortingsmeldingen *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*, varsler regjeringen at de vil utrede en ny dokumentasjonsordning for kortere opplæringsløp, minikvalifikasjoner.

Kilder: Council of the European Union (2022), Meld. St. 33 (2023–2024), Rom (2021)

ta hensyn til behovene som oppstår som følge av disse forskjellene.

Kompetanseplaner er et viktig verktøy for å utvikle og mobilisere arbeidstakeres kompetanse i tråd med virksomhetens behov (NOU 2021: 2). Et effektivt virkemiddel for å støtte ledere og øke motivasjonen er å utvikle tydelige kompetansestrategier. Slike strategier bør klargjøre hvilken kompetanse virksomheten trenger for å nå fremtidige mål, identifisere gapet mellom dagens kompetanse og fremtidens behov, samt presentere en prioritert plan for nødvendige kompetanseutviklingstiltak. Slike strategier, og arbeidet for å nå dem, er også viktige for virksomhetenes rekruttering ettersom muligheter for kompetanseutvikling er relatert til å rekruttere og å beholde medarbeidere (Hilsen & Tønder, 2013). Ledere i staten er spurt om de har strategiske kompetanse-

planer i virksomheten. 34 prosent opplyser at de har én strategisk plan for hele virksomheten, 20 prosent har strategiske planer på avdelingsnivå, mens 44 prosent bare har mer kortsiktige og operative planer (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Hovedårsaken til at virksomheten ikke har én oppdatert strategisk kompetanseplan opplyses av 82 prosent å være at de ikke har tilstrekkelig kapasitet og ressurser til å arbeide systematisk med dette. I en undersøkelse blant Akademikernes medlemmer svarer rett over 40 prosent av respondentene at deres virksomhet har en plan for kompetanseutvikling (Olsen & Børing, 2019).

Avtaleverket gir klare føringer om å kartlegge medarbeideres kompetanse. I for eksempel hovedavtalen mellom Spekter og Unio står det at det er virksomhetens ansvar å kartlegge og analysere kompetansebehov med bakgrunn i virksom-

### Boks 7.4 System for kompetanseattester og kompetanserammeverk

Et prosjekt kalt En norsk tilnærming til micro-credentials (kompetanseattester) ble opprettet høsten 2023 som et samarbeid mellom NHO, NITO, Fagforbundet, KS og Kompetanseforbundet. Formålet var å synliggjøre ikke-formell opplæring og gjøre det mulig for arbeidstakere og arbeidsgivere å bygge videre på resultatene av denne læringen. Prosjektet analyserte relevansen av følgende instrumenter:

- kompetanseattester for synliggjøring av etterutdanninger og læring i arbeidslivet
- bransjerelaterte kvalifikasjons- og/eller kompetanserammeverk for systematisering og synliggjøring av etterutdanninger og kompetanseutviklingstiltak
- kompetansepoeng for å kombinere og stable resultater av læring

Prosjektgruppen anbefalte å utvikle og ta i bruk en felles kompetanseattest som beskriver hva den enkelte faktisk har lært, og som støtter opp om kompetansearbeidet i virksomheter og bransjer og gir et bedre grunnlag for strategier for kompetanseutvikling. Kompetanseattestens sentrale formål er å sikre at den enkelte systematisk kan bygge på egne læringsresultater i en virk-

somhet, på tvers av virksomheter, eller innenfor utdanningssystemet som basis for realkompetansevurdering.

Prosjektgruppen anbefalte også å utarbeide tilhørende bransjebaserte kompetanserammeverk som identifiserer og beskriver nøkkelkompetansen innenfor og mellom sentrale roller. For at et kompetanserammeverk skal kunne fungere som referansepunkt for intern kompetanseutvikling, eller som utgangspunkt for formalisering gjennom realkompetansevurdering eller videreutdanning innenfor en bransje eller arbeidsområde, må det forankres i bransjen og baseres på dialog mellom arbeidsgivere og arbeidstakere.

Prosjektet ser introduksjonen av kompetansepoeng som en mulig måte å legge til rette for kombinasjoner og såkalt stabling av etterutdanninger. Arbeidsgruppen har konkludert med at dette er en løsning som først kan komme etter en implementering av kompetanserammeverk og kompetanseattester. Kompetanseattesten vil måtte klargjøre hvor stor arbeidsbelastning som ligger til grunn for læringen og at dette på sikt vil kunne danne grunnlaget for kompetansepoeng.

Kilde: Kompetanseforbundet (2024)

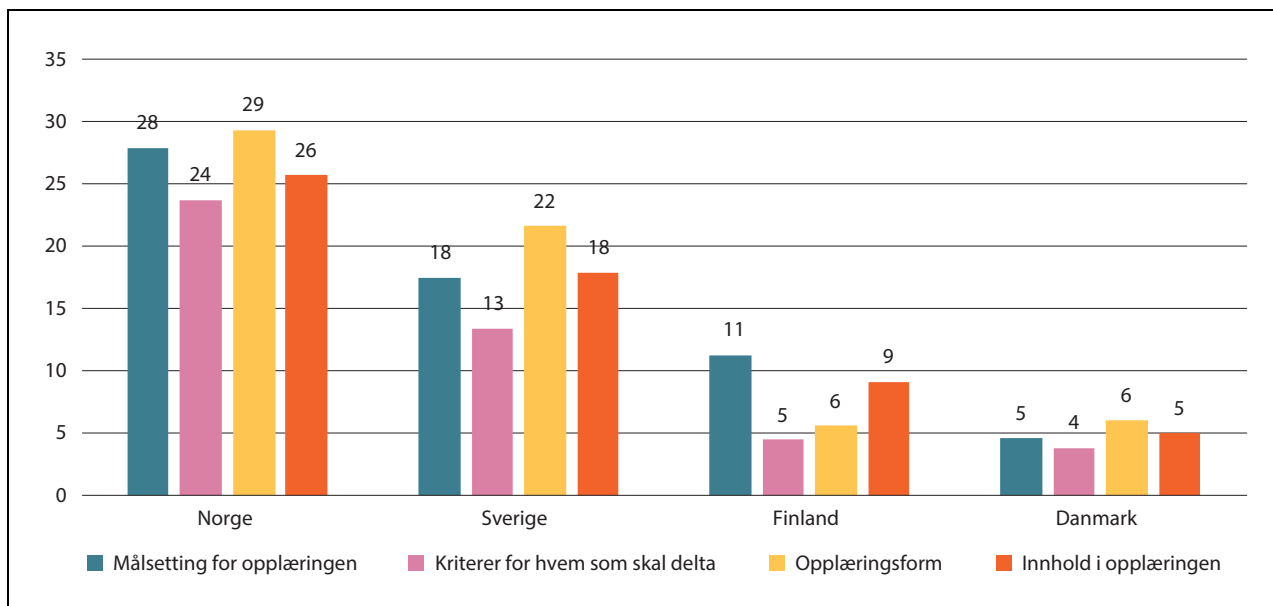
hetens forretningsidé, mål og strategi. Gjennomføringen av dette arbeidet bør skje i samarbeid mellom partene. På bakgrunn av kartleggingen planlegges og gjennomføres det kompetansehevede tiltak (Hovedavtale Spekter–Unio 2022–2025).

Sammenlignet med andre land, er tillitsvalgte i Norge i stor grad involvert i beslutninger om kompetanseutvikling på arbeidsplassen. I Næringslivsundersøkelsen blir virksomheter spurt om i hvilken grad tillitsvalgte er involvert i ulike beslutninger om kompetanseutvikling (se figur 7.2). I Norge svarer omtrent en av fire virksomheter at tillitsvalgte er involvert i diskusjoner og beslutninger om målsettingen med opplæringen, kriterier for hvem som skal delta, opplæringsform og innhold i opplæringen. I Sverige er tilsvarende andeler i underkant av en av fem, og enda lavere i Finland og Danmark.

Med bakgrunn i avtaleverkets bestemmelser om at kompetansebehov skal kartlegges og analyseres i lys av virksomhetens behov, og at dette bør

skje i samarbeid mellom partene, har Fafo spurt tillitsvalgte i hovedsammenslutningene om deres involvering i dette arbeidet på arbeidsplassen. Fafo skriver at de tillitsvalgte opplever at de i liten grad involveres i kompetansekartlegginger på arbeidsplassen (Aspøy et al., 2024). 57 prosent svarer at de i ganske liten eller svært liten grad er involvert, mens 22 prosent svarer at de i ganske stor eller svært stor grad er involvert. Andelen varierer mellom hovedsammenslutningene der tillitsvalgte i LO i størst grad opplever å være involvert (25 prosent har svart i svært stor eller ganske stor grad), mens tillitsvalgte YS og Akademikerne i minst grad opplever det samme (17 prosent har svart i svært stor eller ganske stor grad). Undersøkelsen av tillitsvalgtes syn på kompetanseutvikling på arbeidsplassen viser at 12 prosent av de tillitsvalgte mener at de er involvert i beslutninger om hvilke personer eller grupper som skal delta i kompetanseutvikling. Når det gjelder kompetansekartlegging på egen arbeidsplass, viser undersøkelsen at i underkant av 40 prosent av de tillits-





Figur 7.2 Virksomheters involvering av tillitsvalgte i beslutninger om ulike aspekt ved opplæring av ansatte etter type involvering og land. Prosent. 2020

Kilde: Eurostat (2024)

valgte opplyser at det er gjennomført en slik kartlegging, mens 18 prosent er usikre. Funnene stemmer overens med funnene i LOs tillitsvalgtpanel, der 50 prosent av de tillitsvalgte sier at de ikke har vært involvert i vurderinger av behovet for kompetanseutvikling på sin arbeidsplass, og 38 prosent av de tillitsvalgte svarer at så vidt de vet er det ikke gjennomført kompetansekartlegging i deres virksomhet (Andersen et al., 2023).

Virksomheter er også spurt om tillitsvalgte er involvert i arbeidet med kompetansekartlegging og kompetanseutvikling. I Statens arbeidsgiverbarometer svarer 40 prosent at de har gjennomført en eller flere kompetansekartlegginger siden ny hovedavtale trådte i kraft 1. januar 2023. 75 prosent opplyser at kartleggingen og analysen av resultatene er utført i samarbeid med tillitsvalgte (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024c). På spørsmål om ansatte er involvert i arbeidet med kompetanseutvikling i virksomheten, svarer 39 prosent av Virkes medlemsbedrifter at ansatte i svært stor grad eller ganske stor grad er involvert (Virke, 2024). I KS sin arbeidsgivermonitor er arbeidsgiverne spurt om faktorer som fremmer innovative løsninger. I 2023 oppgir 52 prosent av arbeidsgiverne at samarbeidet med tillitsvalgte vil være svært viktig fremover (KS, 2023). I LOs tillitsvalgtpanel fra 2023 ble tillitsvalgte bedt om å velge ut tre temaer de mente var viktig å prioritere. Kompetanseutvikling endte på

en delt tiendeplass. 10 prosent av de tillitsvalgte mente at det var en av de tre viktigste sakene å prioritere (Andersen et al., 2023).

Når det gjelder undersøkelsen av tillitsvalgtes syn på kompetanseutvikling på arbeidsplassen, trekker forfatterne frem noen begrensninger ved denne. De skriver at det ikke er sikkert at tillitsvalgte har full oversikt over hvordan arbeidstakerne forholder seg til å delta i organiserte læringsaktiviteter, eller hvordan arbeidsgiverne tilrettelegger for kompetanseutvikling. En annen begrensning er at undersøkelsen først og fremst dekker organisert kompetanseutvikling, og ikke den uformelle læringen på arbeidsplassen. Der som arbeidsgiverne i de samme virksomhetene var blitt spurt, ville trolig deres oppfatning av kartlegging og involvering sett annerledes ut. Rapporten forsøker å gi en mulig forklaring på manglende opplevelse av å være involvert. Forfatterne skriver at «årsakene ligger nok for en god del på arbeidstaker-/tillitsvalgtsiden; den tillitsvalgtes kapasitet, rolleforståelse, og opplevelse av behov, kan føre til at å jobbe med kompetansespørsmål ikke blir høyest prioritert (...). Samtidig er det nok også i noen tilfeller et spørsmål om å få lov til å slippe til fordi arbeidsgiver anser kompetanse som et spørsmål som ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett» (Aspøy et al., 2024, s. 32). Rapporten anbefaler at kompetansespørsmål blir en sentral del av tillitsvalgtopplæringen.

### Boks 7.5 Diagnostisk verktøy for kompetanseutvikling og innovasjon i Irland

I rapporten *Incentives for SMEs to Invest in Skills*, peker OECD på flere virkemidler for å styrke små og mellomstore virksomheters arbeid med kompetanseutvikling. Foruten ulike former for økonomiske virkemidler og å sørge for tilgang på fleksible tilbud, legges det vekt på å styrke virksomhetenes kapasitet og evne til å arbeide med kompetanseutvikling, noe som styrker læringskulturen. Diagnostiske verktøy og rapporter basert på egenvurderinger er måter små og mellomstore virksomheter kan kartlegge og vurdere kompetansebehovene på.

I Irland er det utviklet et digitalt diagnostisk verktøy som skal styrke virksomhetenes evne til å vurdere hvordan de kan bli en mer innovativ arbeidsplass. The Workplace Innovation Toolkit er resultatet av et initiativ tatt av den irske regjeringen i 2018. Initiativet ble støttet av flere aktører på nasjonalt og regionalt nivå. Verktøyet ble utviklet gjennom et trepartssamarbeid mellom regjeringen, flere offentlige myndigheter og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Ved å bruke analyseverktøyet Workplace Innovation Toolkit, kan virksomhetene identifisere egne kompetansebehov. Verktøyet består av et digitalt spørreskjema med 25 spørsmål på områ-

dene ansattes engasjement, innovasjon, produktivitet og kompetanseutvikling. Spørreskjemaet er utformet slik at alle arbeidstakerne i en virksomhet skal kunne delta.

Spørreundersøkelsen resulterer i to rapporter, en individuell rapport for arbeidstakerne og en rapport på virksomhetsnivå. Med utgangspunkt i de individuelle rapportene, kan arbeidstakerne vurdere sine styrker og svakheter på de fire områdene arbeidstakeres involvering, innovasjon, produktivitet og kompetanseutvikling. De individuelle rapportene foreslår muligheter for jobbrotasjon, kompetanseutvikling, opplæring, eller mentorordning i virksomheten basert på hva arbeidstakerne har svart på spørsmål om kompetanse, interesser og erfaring.

Virksomhetsrapporten viser gjennomsnittresultatet basert på alle respondentene. Rapporten kan være utgangspunkt for diskusjoner om virksomhetens styrker og svakheter, og hvordan virksomheten best kan styrke sin evne til å forberede seg, tilpasse seg og svare på kommende endringer.

Kilde: OECD (2021)

## 7.4 Arbeidsgiveres investering i kompetanseutvikling

Arbeidsgivere investerer mye i kompetanseutvikling. Samtidig vet vi at investeringene ikke er jevnt fordelt. I en undersøkelse svarer to tredeler av virksomhetene at de i stor eller svært stor grad investerer i kompetanseutvikling hos ansatte (PwC, 2023). Ni prosent oppgir at de i liten eller svært liten grad investerer i kompetanseutvikling. Resultatene er så godt som like for offentlig og privat sektor. Undersøkelsen viser at virksomhetene som investerer i kompetanseutvikling i mye større grad har tro på økonomisk vekst og utvikling enn de som i mindre grad oppgir at de gjør slike investeringer. Videre viser undersøkelsen at det er en sammenheng mellom investering i kompetanse og virksomhetens evne eller mulighet til å identifisere hvilken kompetanse medarbeiderne vil trenge i fremtiden, og i hvilken grad virksomheten har utvikling og mobilisering av medarbeideres kompetanse på dagsorden. I en annen undersøkelse, på spørsmål om hvem som tar initi-

ativ til kompetanseutvikling, svarer 51 prosent av arbeidstakere at de har fått tilbud fra arbeidsgiver om å delta i utdanning eller annen opplæring i arbeidstiden det siste året. 43 prosent av arbeidsgiverne opplyser i samme undersøkelse at de har gitt et slikt tilbud (Gleinsvik et al., 2023). Det er en tendens til at store virksomheter oftere gir slike tilbud enn små virksomheter.

På vegne av NHO har Oxford Research foretatt en undersøkelse av hvor mye NHOs medlemsbedrifter bruker på kompetanseutvikling (Oxford Research, 2023). Et viktig funn fra undersøkelsen er at det brukes betydelige summer på kompetanseutvikling i virksomhetene, men at virksomhetene mangler god oversikt over egne kompetanseinvesteringer. Estimater er på 11,5 milliarder kroner. Basert på beregningene er dette den mest sannsynlige verdien, men beløpet kan ligge mellom 5,8 og 21,6 milliarder kroner. I rapporten understreker Oxford Research at beløpet de kom frem til er et estimat med stor usikkerhet relatert til undersøkelsens validitet og reliabilitet. Rapporten påpeker flere utfordringer når

### Boks 7.6 10-FAKTOR

10-Faktor er en forskningsbasert medarbeiderundersøkelse utviklet av KS i samarbeid med professor Linda Lai. Undersøkelsen er spesielt tilpasset norske kommuner og fylkeskommuner, men prinsippene og målene kan være relevante for mange typer organisasjoner som ønsker å forbedre arbeidsmiljø og ledelse. Formålet med undersøkelsen er å identifisere nøkkelfaktorer som bidrar til et bedre arbeidsmiljø og økt effektivitet.

Undersøkelsen er utviklingsorientert for å kartlegge styrker og forbedringsområder i organisasjonen. Disse kan ledere og medarbeidere bruke som grunnlag for å iverksette utviklingstiltak.

10-Faktor-undersøkelsen tar for seg både medarbeider- og ledelsesnivå, og måler faktorer som begge parter har mulighet til å påvirke. Hensikten er å skape et mer produktivt arbeidsmiljø, styrke samarbeid mellom ansatte og ledere, samt utvikle lederegenskaper som støtter opp under medarbeidernes trivsel og prestasjoner.

Undersøkelsen består av 36 påstander fordelt på ti sentrale faktorer. Medarbeidere og ledere gir tilbakemeldinger på en femdelte skala, fra svært uenig til svært enig. Hver av de ti faktorene har tre til fem påstander som måler ulike aspekter ved arbeidsmiljøet.

Undersøkelsen fokuserer på ti nøkkelfaktorer som er dokumentert viktige for trivsel og effektivitet på arbeidsplassen.

*Indre motivasjon* er medarbeidernes motivasjon for selve oppgavene de utfører.

*Mestringstro* gjenspeiler medarbeiderens tiltro til egen jobbkompetanse og evne til å mestre oppgaver.

*Autonomi* er medarbeidernes opplevelse av å ha tillit og å ha mulighet til å jobbe selvstendig og gjøre egne vurderinger.

*Bruk av kompetanse* er medarbeidernes opplevelse av å få brukt egen jobbrelevant kompetanse på en god måte i jobben.

*Mestringsorientert ledelse* er ledelse som vektlegger at den enkelte medarbeider skal få utvikle seg og bli best mulig ut fra egne forutsetninger og forventninger.

*Relevant kompetanseutvikling* er medarbeidernes mulighet til å utvikle kompetansen de trenger for å utføre oppgavene sine med høy kvalitet.

*Fleksibilitetsvilje* er medarbeidernes villighet til å være fleksible på jobb og tilpasse sin måte å arbeide på til nye behov og krav.

*Mestringsklima* er kultur for å lære, utvikle seg, samarbeide og gjøre hverandre gode.

*Prosocial motivasjon* er ønske om å bidra til andres måloppnåelse.

Kilde: KS (2022)

det kommer til å kartlegge kostnader og investeringer i kompetanse i virksomhetene. For det første har virksomhetene i liten grad oversikt over hvilke kompetanseinvesteringer de foretar, og hvilke kostnader som er relatert til disse. Det handler i stor grad om at fravær grunnet kompetanseutvikling i liten grad blir registrert. Den andre årsaken er at det i mange tilfeller er vanskelig å skille mellom hva som er drift og hva som er opplæring. Dette gjelder spesielt den uformelle læringen på arbeidsplassen. Utgiftene fordeles seg på indirekte og direkte utgifter, i undersøkelsen kalt tidsbruk og pengebruk. Undersøkelsen viser at ved ikke-formell opplæring er de direkte og indirekte kostnadene omtrent like store. Ved formell utdanning er de indirekte kostnadene vesentlig større. Virksomhetene i undersøkelsen opplyser at aktivitetene de benytter mest er kurs og opplæring i regi av eksterne til-

bydere (22 prosent), ansatte tar fag- eller svennebrev (21 prosent), organisert erfaringsutveksling (16 prosent), interne kurs og digitale kurs (13 prosent hver).

En tilsvarende undersøkelse i kommunesektoren viser at kommunesektoren brukte 4,7 milliarder kroner på kompetanseutvikling i 2018 (Gyene et al., 2019). Også i denne undersøkelsen er det usikkerhet knyttet til estimatet, av samme årsak som i undersøkelsen fra Oxford Research. I undersøkelsen er behovet i kommunesektoren beregnet til å være 6,1 milliarder kroner i 2040. De begrunner økningen med rask teknologisk utvikling og demografiske endringer som vil gi økte ressursbehov i sektoren.

Undersøkelsen i kommunesektoren viser at den løpende kompetanseutviklingen finansieres over kommunens budsjetter. Flere kommuner har etablert egne fond for finansiering av kompetanse-

utvikling. De store, tjenestespesifikke kompetanseløftene er avhengig av tilskuddsordninger fra staten. Respondentene i undersøkelsen svarer at de opplever en skjevfordeling mellom tjenesteområder når det gjelder muligheter for kompetanseutvikling. Spesielt har skoleområdet fått en stor andel av midlene, og flere påpeker at andre områder har behov for lignende ordninger. Undersøkelsen viser at avstanden mellom kompetansebehov og dagens kompetansenivå er størst blant arbeidstakere i helse- og omsorgstjenester, men også innen undervisning.

## 7.5 Virksomheter har ulike kompetansekrav

Det varierer mellom virksomheter og bransjer i hvilken grad de har krav til kompetanse og på hvilket nivå. I noen yrker er det klare krav til hvilke utdanninger og hvilken kompetanse som kvalifiserer for utøvelsen av yrket, i andre er dette mindre definert. Tilsvarende opererer virksomheter i ulike typer markeder som vil påvirke behovet og insentivene for kompetanseutvikling. Ulike typer arbeidsmarkeder vil også møte kompetansebehov som oppstår på ulike måter (Green & Skjerve, 2017).

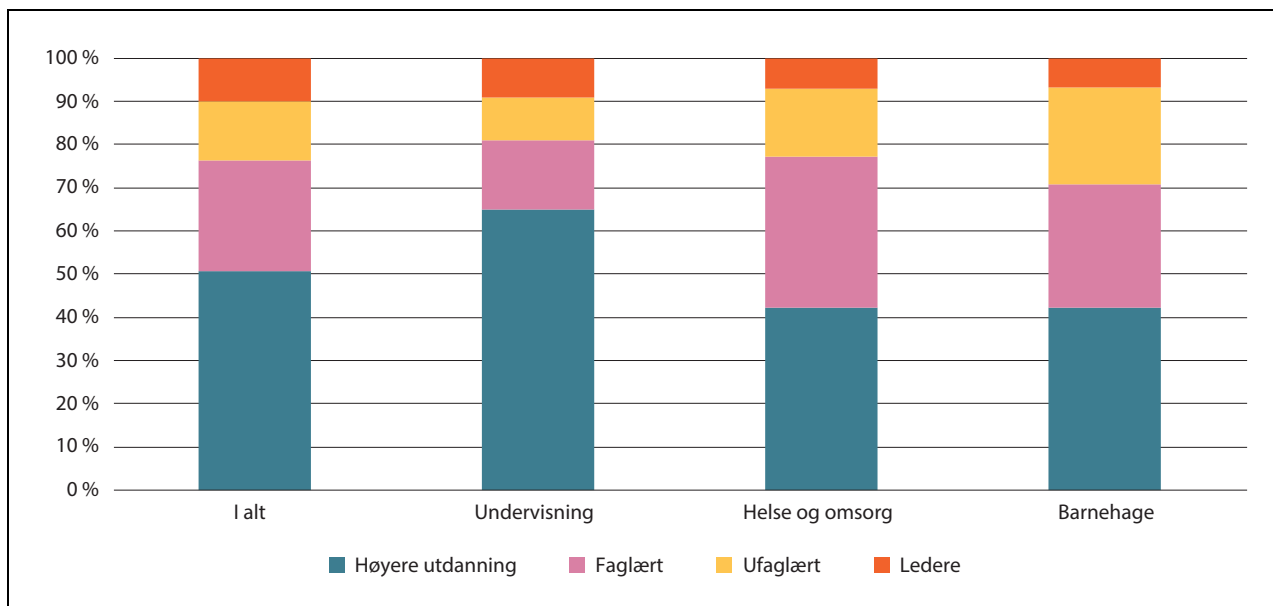
*Yrkesbaserte arbeidsmarkeder* kjennetegnes ved at det er definerte formelle kvalifikasjoner som kreves for å kunne utøve yrket. Dette kalles også *regulerte yrker* (HK-dir, u.å.-b). At et yrke er regulert innebærer at man må oppfylle noen minimumskrav for å få lov til å praktisere yrket eller benytte en bestemt yrkestittel. Kravene kan fastsettes av nasjonale myndigheter, følge en internasjonal bransjestandard eller være omfattet av EU-direktiv. Dette gjelder flere yrker innen offentlig tjenesteyting der for eksempel helsepersonell må ha autorisasjon for å praktisere yrket. Men også andre yrker slik som elektriker, drosjesjåfør, heismontør og statsautorisert revisor må ha godkjenning for å utføre yrket. Virksomheter som har en stor del av sin kjernevirksomhet knyttet opp mot regulerte yrker eller profesjoner er helt avhengige av personer med spesifiserte formelle kvalifikasjoner. Lovregulerte yrker krever vanligvis utdanning fra det formelle utdanningssystemet og det finnes derfor et nært samarbeid mellom virksomheter og utdanningsinstitusjoner når det gjelder relevant kompetanseutvikling. I yrkesbaserte arbeidsmarkeder er kvalifikasjoner og kompetanse overførbare mellom virksomheter.

I *åpne arbeidsmarkeder* er arbeidsoppgavene i mindre grad knyttet til en bestemt utdanning. Det

er heller ingen klar sammenheng mellom virksomhetens produksjon og behovet for arbeidskraft med en bestemt type utdanning. Dette er tilfellet i en stor del av offentlig sektor, og innen tjeneste- og vareproduksjon. I mange jobber kan arbeidstakere med ulike typer utdanning og kompetanse utføre jobben på en god måte. Kompetanseforsyningen i denne delen av arbeidslivet er dermed mer fleksibel, selv om det i mange jobber i åpne arbeidsmarkeder stilles krav til spesifikke kompetansenivåer. I takt med kravet om ny og oppdatert kompetanse i arbeidslivet, øker kravene til gode systemer for kompetanseutvikling også for arbeidstakere i det åpne arbeidsmarkedet. Utfordringene kan løses både i det formelle utdanningssystemet, ved opplæring fra andre aktører og fra arbeidsgiver, men det krever at arbeidslivet definerer og formulerer hvilke kompetansekriterier som gjelder for ulike funksjoner og arbeidsoppgaver.

*Interne arbeidsmarkeder* karakteriseres ved at en næring i stor grad dekker sine kompetansebehov gjennom egne interne opplæringsløp. Handelsnæringen er et typisk eksempel på en næring med interne arbeidsmarkeder. Ufaglært arbeidskraft kan gjennom arbeidsinnsats og internopplæring jobbe seg opp i virksomheten. I et internt arbeidsmarked stilles det vanligvis få krav til formell kompetanse. Det stilles imidlertid krav til personlighetstrekk og såkalte ikke-kognitive ferdigheter både for å få innpass, for læring og for å få nye oppgaver i et slikt system. I interne arbeidsmarkeder er kvalifikasjonene i liten grad overførbare til andre virksomheter. For å unngå en innlåsnings-effekt for arbeidstakere som utvikler sin kompetanse i et internt arbeidsmarked, er det nødvendig å etablere systemer for å dokumentere kompetansen som bygges i denne delen av arbeidsmarkedet.

Kommunesektorens arbeidsgivermonitor viser at kravene til formell kompetanse i kommunesektoren har økt de siste årene, og det har vært en nedgang i ufaglært arbeidskraft på 4,4 prosentpoeng siden 2010 (KS, 2023). Innen kommunal sektor er det mange regulerte yrker og åpne arbeidsmarkeder med krav til formell kompetanse. Kommunal sektor har et utstrakt samarbeid med universiteter og høyskoler, og 82 prosent av kommunene og alle fylkeskommuner i KS sin arbeidsgivermonitor har inngått avtale med universitets- og høyskolesektoren om samarbeid, partnerskap og lignende. 34 prosent av kommunene har inngått avtaler med fagskolene innen helse- og omsorgsfeltet, 16 prosent innen oppvekst og seks prosent innen tekniske fag.



Figur 7.3 Kompetansesammensetning i kommunesektoren etter tjenesteområde. Prosent. 2022

Kilde: KS (2023)

Figur 7.3 viser kompetansesammensetningen i kommunal sektor slik den fremgår av kommunesektorens arbeidsgivermonitor. I fylkeskommuner og kommuner har 51 prosent av stillingene krav om høyere utdanning, 26 prosent av stillingene har krav til fagbrev og 14 prosent av stillingene i kommunesektoren har ikke krav til formell utdanning. Undervisning er en sektor med store krav til formell høyere utdanning, og 65 prosent av stillingene har slike krav. I helse- og omsorgssektoren har 35 prosent av stillingene krav til fagbrev. I barnehagesektoren er 22 prosent av stillingene uten krav til formell utdanning.

I offentlig sektor er det mange regulerte yrker der det er nødvendig med formell utdanning og autorisasjon for å praktisere yrket. For å opprettholde kvaliteten i en rekke tjenester er det nødvendig med spesialisert formell videreutdanning. Dette underbygges i undersøkelsen blant tillitsvalgte i hovedsammenslutningene, Kompetansekompasset. Der svarer 42 prosent av de tillitsvalgte at det er svært stor eller ganske stor interesse for formell videreutdanning. Interessen er aller størst blant Unios tillitsvalgte, der 67 prosent oppgir dette. Unio er hovedsammenslutningen med størst andel medlemmer i regulerte yrker, blant annet innen helse, utdanning, politi og prester. Også blant tillitsvalgte i Akademikerne er det en stor andel, 44 prosent, som er interessert i formell videreutdanning. Akademikerne organiserer blant annet leger og jurister. Innen offentlige tjenester og regulerte yrker i andre sektorer er

formell utdanning nødvendig både for å opprettholde kvalitet og for å sikre tillit til tjenestene i befolkningen. Myndighetene har allerede innført flere offentlige spesialistgodkjenninger for helsepersonellgrupper for å gi insentiv til videreutdanning og for å sikre kvalitet i tjenestene og pasientbehandlingen. En offentlig spesialistgodkjenning vil sikre riktig kompetanse ved å gi tittelbeskyttelse, og være et redskap som gir arbeidsgivere og myndighetene oversikt over tilgjengelig kompetanse. Spesialistgodkjenning kan fungere som et kvalitetsstempel på at vedkommende har gjennomgått nødvendig utdanning, både teoretisk og praktisk.

Når det gjelder kompetanseutvikling i arbeidslivet generelt ser det ut til å være viktigere for virksomhetene at opplæringen er relevant for virksomheten, enn at kompetansen medarbeiderne tilegner seg er formell (Etter- og videreutdanningsutvalget, 2018b). Flere undersøkelser bekrefter dette. En undersøkelse blant Spekters medlemsvirksomheter viser at virksomhetene iverksetter opplæringstiltak basert på oppståtte behov (Olsen & Ingeborgrud, 2021). Virkes medlemsundersøkelse viser at den vanligste måten å utvikle kompetansen til medarbeidere på er kompetanseutvikling gjennom daglige arbeidsoppgaver, bedriftsintern opplæring og kurs levert av eksterne leverandører (Virke, 2024). NHOs kompetansebarometer viser at i deres medlemsbedrifter er det vanligste erfaringsutveksling mellom kollegaer, kurs og opp-

### Boks 7.7 Kopanos kompetansedatabase og karrierepass

Kopano er en landsdekkende kjede av arbeids- og inkluderingsbedrifter. Ved bruk av kunstig intelligens og fagpersoner har de bygget opp en kompetansedatabase som de benytter som et kvalitetsrammeverk for sin karriereveiledning. Rollene har utgangspunkt i SSBs yrkeskatalog. Basen bygger på Balansekunstmodellen, og danner et rammeverk for kompetansebeskrivelser i arbeidslivet. Det er utarbeidet nøkkelkompetansebeskrivelser for samtlige 7 000 yrker i SSBs yrkeskatalog (Styrk-98). Totalt består kompetansedatabasen av mer enn 120 000 nøkkelkompetanser. For hvert yrke er det identifisert omtrent 15 nøkkelkompetanser.

Kompetansedatabasen benyttes i tjenesten Karrierepasset. Karrierepasset bruker kunstig intelligens til å analysere og matche en persons realkompetanse med kravene i et ønsket yrke. Basert på analysen er det mulig å avdekke kompetansebehov. I Karrierepasset registrerer kandidaten sin egen CV, inkludert fritidsaktiviteter, interesser og personlige preferanser. Ut fra dette identifiserer Karrierepasset kandidatens nøkkelkompetanser; både formell kompetanse, realkompetanse opparbeidet gjennom arbeids-erfaring, såkalte soft skills basert på personlige

preferanser og interesser, og kompetanse og ferdigheter opparbeidet gjennom hobbyer og interesser. Disse vurderes og verifiseres av kandidaten, gjerne med bistand fra en karriereveileder. Deretter analyserer Karrierepasset kandidatens nøkkelkompetanser, jobberfaring og utdanning opp mot ulike yrker, og avdekker eventuelle kompetansegap. All erfaring opparbeidet gjennom arbeid knyttes opp mot nøkkelkompetansebeskrivelsene i Kompetansedatabasen. Resultatet er en rapport som inneholder en analyse av kandidatens ferdigheter. Det er et egnet hjelpemiddel for å gi kandidaten et grunnlag for å finne en god match mot arbeidslivet.

Møre og Romsdal fylkeskommune, GassROR IKS og andre lokale aktører har bevilget omtrent 2,8 millioner kroner til et 2,5-årig prosjekt som tar i bruk disse verktøyene til kompetansekartlegging. Prosjektet omfatter alle kommunene i Romsdalsregionen. Målgruppen er arbeidstakere som trenger kompetanseutvikling for å unngå å falle ut av arbeidslivet eller for å kunne stå lenger i arbeid.

Kilde: Kopano

læring internt i virksomheten, tett fulgt av digitale kurs og hjelpemidler (Furholt & Børing, 2024). Akademikerpanelet viser at blant deres medlemmer svarer 87 prosent at de holder seg faglig oppdatert gjennom arbeidsoppgaver og 77 prosent gjennom samarbeid med kollegaer (Respons analyse, 2024). Også en undersøkelse av tillitsvalgtes syn på kompetanseutvikling på arbeidsplassen viser at det er interesse for slik kompetanseutvikling. På tvers av fagforeningene er interessen aller størst for kurs og opplæring på arbeidsplassen (Aspøy et al., 2024).

## 7.6 Å lykkes med læring på arbeidsplassen

Kunnskap om voksnes læring er viktig for å forstå mønstre i deltakelsen i kompetanseutvikling blant ulike grupper arbeidstakere. Det er også viktig for å kunne motivere til økt kompetanseutvikling i

arbeidslivet. Med alderen legger mennesker større vekt på indre motivasjon enn ytre faktorer (Andersen, 2015; Tøsse, 2005). Indre motivasjon er blant annet avgjørende for hvilken innsats arbeidstakeren legger ned, lojaliteten overfor organisasjonen og kvaliteten på arbeidet som leveres. I tillegg har det betydning for ønsket om å slutte eller bli i jobben (Kuvaas & Dysvik, 2016; Lai et al., 2022). Å fremme motivasjon er et spill mellom arbeidstaker, leder, tillitsvalgt og arbeidsstedet. Motivasjonen er ofte høy når medarbeidere opplever jobben som meningsfull og ser på oppgavene som skal utføres som interessante. Mulighet for å påvirke eget arbeid gjennom selvstendige vurderinger, få bruke opparbeidet kompetanse og tilhørighet til et arbeidsfelleskap der medarbeidere er opptatt av å utvikle og dele kompetanse er elementer som kan motivere til videre kompetanseutvikling (Lai et al., 2022).

Individuell motivasjon forstås her som et ønske om å lære, eller at en ser behov for å lære.

Disse individuelle motivasjonskreftene kan påvirkes. Den individuelle motivasjonen påvirkes av trekk ved arbeidsplassen. Arbeidsplassens læringskultur og hvordan arbeidsplassen legger til rette for, forventer og benytter utvikling av kompetanse er avgjørende. Her er elementer som ledelse, mål, strategier, planer og inkludering viktig. Arbeidstakere som ser hvordan egen læring er utslagsgivende for å nå virksomhetens mål og å bidra til nødvendig omstilling, vil kunne ha større motivasjon enn andre arbeidstakere. Samtidig vil opplevelsen av å selv ha kontroll over læringen bidra til økt motivasjon. Forholdet mellom arbeidsgiver, tillitsvalgte og arbeidstakere er i denne sammenhengen viktig (Steen & Solberg, 2020).

En arbeidstaker knytter ofte læringsbehov til arbeidsoppgavene og utførelsen av disse. Voksne arbeidstakere har ofte et målbevisst forhold til læring, samtidig som tid og penger er et knapt gode. Personene kan derfor være mer tilbøyelige til å delta i opplæring de ser er umiddelbart relevant i arbeidssituasjonen enn mer generell og teoretisk opplæring. Dette gjelder spesielt dersom opplæringen samtidig innebærer kostnader for dem selv eller en reduksjon i inntekt. Det samme gjelder på virksomhetsnivå. Arbeidsgiver er mer tilbøyelig til å investere i kompetanse som er direkte relevant for virksomheten (Illeris, 2005). Fafos rapport om tillitsvalgtes syn på kompetanseutvikling på arbeidsplassen viser at den læringsformen som er mest ettertraktet på tvers av arbeidstakerorganisasjonene er ikke-formell opplæring på arbeidsplassen (Aspøy et al., 2024). 74 prosent av de tillitsvalgte mente at det på deres arbeidsplass var svært stor eller ganske stor interesse for dette. Også Næringslivsundersøkelsen viser at svært mange virksomheter tilbyr opplæring på arbeidsplassen. I alt svarte 93 prosent av de spurte virksomhetene at de tilbyr kurs eller annen form for opplæring (SSB, 2022a). I samme undersøkelse svarer virksomhetene at 65 prosent av deres ansatte deltok i praktisk opplæring på jobb året før.

Arbeidsplassen er arenaen der arbeidstakers identitet formes og bekreftes gjennom samspill med andre. En litteraturgjennomgang om voksnes læring viser at tillit til egen mestring og tidligere erfaringer er langt viktigere enn kontekstuelle faktorer som tidspress på arbeidsplassen og familieforpliktelser (Aspøy & Tønder, 2012). Dersom en arbeidstaker opplever eller er redd for å oppleve å bli eksponert i en lærings situasjon, kan det føre til ambivalens eller motstand mot læring. Dette kan oppstå i både formelle, ikke-formelle og

uformelle lærings situasjoner. Oppfatningen av egen kompetanse sett opp mot kompetansen som verdsettes på arbeidsplassen er sentral for identitetsdannelsen (Fenwick, 2008). Læring kan skape behov for personlig utvikling og utfordre oppfatningen av egen kompetanse. Noen kan oppleve opplæring som en indirekte kritikk av tidligere praksis, noe som kan påvirke selvfølelsen negativt (Andersen, 2015). Individuelle, bakenforliggende faktorer påvirker den enkeltes forutsetninger for læring. Negative læringsopplevelser i tidlige skoleår kan være ødeleggende for ens selvbylde som en som kan lære, og dermed være en barriere for deltakelse i opplæringstiltak (Gorard, 2009; Meld. St. 14 (2022–2023)). Dette innebærer at selv om nytten av kompetanseutvikling i flere tilfeller er større enn kostnaden, kan innstillingen til læring være en barriere for deltakelse. Denne innstillingen og troen på egne muligheter for læring er viktig for å forstå deltakelsen i læringsaktiviteter. Arbeidsplasskulturen spiller også en rolle. Det kan være vanskelig å innrømme at man er en arbeidstaker som trenger opplæring. Hvordan opplæringen rammes inn og presenteres er dermed viktig. Det er vesentlig at ingen opplever å miste ansikt, og at arbeidsplassen er et sted som fremmer læring for alle (Wahlgren et al., 2002).

En undersøkelse som viser at personer med ulik utdanningsbakgrunn lærer ulikt, finnes i tidligere utgaver av Lærevilkårsmonitoren. Lærevilkårsmonitoren fra 2005 undersøkte hvor mange som drar nytte av ulike læringskilder. Undersøkelsen er gammel, men trekkes frem for å vise et svært tydelig mønster. Svarene viser at for alle arbeidstakere er det å jobbe sammen med dyktige kollegaer den viktigste læringskilden. For personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning var andelen som svarte dette 70 prosent, 80 prosent for de med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, og 90 prosent for personer med høyere utdanning. Opplæring gjennom kurs og opplæringstiltak viser et lignende mønster. 20 prosent av personer med grunnskole sier at de lærer noe de har nytte av i jobben på denne måten, 30 prosent av personene med videregående skole og 50 prosent av personene med høyere utdanning. Læringskilden skriftlig informasjon har imidlertid en helt annen fordeling. Fra en andel på 30 prosent blant personer med grunnskole stiger den til 40 prosent for personer med videregående skole før et hopp til over 70 prosent for personer med høyere utdanning av fire års varighet eller kortere, og nesten 90 prosent for personer med høyere utdanning på mer enn fire år. I denne siste gruppen er det nesten like stor

andel som lærer av kollegaer som ved å oppsøke skriftlig informasjon (Nyen, 2005).

Også undersøkelsen blant tillitsvalgte i hovedsammenslutningene tyder på at grupper med ulik utdanningsbakgrunn har ulike ønsker om kompetanseutvikling (Aspøy et al., 2024). Tillitsvalgte i LO og YS rapporterer i noe mindre grad om interesse for ikke-formelle kurs på arbeidsplassen (henholdsvis 68 og 73 prosent), enn tillitsvalgte i Unio og Akademikerne (henholdsvis 81 og 79 prosent). Tillitsvalgte fra LO og YS rapporterer samtidig om svært stor interesse for høyere yrkesfaglig utdanning, inkludert mesterbrev (henholdsvis 38 og 30 prosent), og fag- og svennebrev (henholdsvis 51 og 31 prosent). Tillitsvalgte fra Unio er de som i størst grad rapporterer om interesse for formell videreutdanning på universitets- og høyskolenivå. 67 prosent av de tillitsvalgte i Unio oppga dette og 44 prosent av de tillitsvalgte i Akademikerne mente det samme.

På samme måte som personer med ulik lengde på fullført formell utdanning har ulike behov og preferanser, har også personer med ulik alder ulike behov. Med økende alder, øker generelt ønsket om å benytte uformelle kanaler for læring (Olsen & Ingeborgrud, 2021). Sysselsettingsutvalget skriver at lavere deltakelse blant eldre arbeidstakere i ikke-formell opplæring kan ha sammenheng med at de har deltatt på mange av kursene som tilbys, og at de er mer selektive enn yngre arbeidstakere i hva de velger å bruke tiden sin på (NOU 2021: 2). En undersøkelse foretatt på oppdrag fra Akademikerne og Senter for seniorpolitikk viser at godt voksne arbeidstakere med akademikerbakgrunn lærer best ved å delta på arenaer for erfaringsutveksling mellom kollegaer, lese faglitteratur samt å delta i nye prosjekter (Olsen & Børing, 2019). Disse metodene er knyttet til læring gjennom utførelse av arbeidet og egeninitiert læring, og trekkes frem som en del av forklaringen på hvorfor eldre arbeidstakere har lav deltakelse i formell utdanning og ikke-formell opplæring (NOU 2020: 2). Oppfatningen om hvor mange år fremover man forventer å fortsette i arbeid påvirker også motivasjonen for å lære (Solem, 2017). En studie viser at motivasjonen endres med alderen. Der yngre arbeidstakere tenderer til å være mer opptatt av egen utvikling og avansement, er eldre arbeidstakere mer opptatt av interessante oppgaver, selvbestemmelse og det å kunne bidra med noe meningsfylt gjennom jobben (Kooij et al., 2011). Det er forklart ved at eldre arbeidstakere i større grad ønsker å beskytte det de har oppnådd, heller enn å oppnå mer. Seniorpolitisk barometer viser at personer over 60 år er

### Boks 7.8 Fleksibel utdanning Norge

Fleksibel utdanning Norge (FuN) er fellesorgan og interesseorganisasjon for de offentlig godkjente nettskolene og andre institusjoner på feltet fleksibel utdanning og digitale læringsformer. Organisasjonen arbeider for at god utdanning skal være tilgjengelig for alle uavhengig av bosted, livssituasjon og individuelle behov. De jobber for kvalitet i medlemmenes utdanningstilbud, med mål om at tilbudene skal være fleksible, allment tilgjengelige, relevante og oppdaterte.

Fleksibel utdanning Norge utvikler praktiske verktøy og ressurser som kan benyttes i utviklingen av nye fleksible tilbud, og organisasjonen tilrettelegger for erfaringsutveksling og læring mellom medlemmene, blant annet ved en mentorordning.

Kilde: Fleksibel utdanning Norge (u.å.)

den aldersgruppen som i størst grad oppgir at de mestrer arbeidsoppgavene sine. 72 prosent av alle over 60 år sier at de mestrer arbeidsoppgavene sine, mot 68 prosent av personene i aldersgruppen 50 til 59 år, og 63 prosent av personene mellom 40 og 49 år. Avstanden er relativt stor ned til aldersgruppene 30 til 39 år og under 30 år der henholdsvis 50 og 44 prosent oppgir det samme (Ipsos, 2022).

## 7.7 Fleksibel læring

Livslang læring forutsetter fleksibilitet i tilretteleggingen og gjennomføringen av kompetanseutviklingstiltak. Det innebærer også å tilpasse opplæringen til virksomhetens spesifikke behov, samt å inkludere uformelle læringsformer som oppstår naturlig på arbeidsplassen. For arbeidsgivere handler det om muligheten til å balansere bruk av medarbeidernes tid på produksjon i virksomheten opp mot medarbeidernes tid på læringsaktiviteter. For arbeidstakere handler det om å kombinere læring med arbeid, familie og andre forpliktelser. Det er kostbart at folk tar fri fra arbeid for å delta i kompetanseutvikling, uavhengig av om kostnaden dekkes av arbeidsgiver, arbeidstaker eller samfunnet. Muligheten til å kombinere kompetanseutvikling med arbeid reduserer også behovet for støtte til livsopphold.



### Boks 7.9 Dimensjoner ved fleksibel opplæring

*Tid* handler om opplæringens varighet, oppstartstidspunkt, tidspunkt for innleveringer og eksamen eller prøver. En opplæring eller et studium kan være fleksibelt dersom det gir ulike alternativer for når tilbudet starter og avslutter, valgfrihet i tidspunktet for undervisning og gruppearbeid, og når vurdering skjer.

*Progresjon* handler om gjennomføringstempoet i opplæringen. En fleksibel opplæring innebærer at den lærende kan lære i sitt eget tempo, på tidspunkt som passer den enkelte.

*Sted* handler om hvor opplæringen skjer. Det kan innebære fleksibilitet i hvor man fysisk befinner seg, og om det er fysisk eller digital deltakelse. Fleksibiliteten vil i dette tilfellet innebære muligheten for tilrettelegging og at den lærende har valgfrihet i hvor undervisningen følges eller gjennomføres.

*Samhandling* handler om hvordan opplæringen finner sted. Samhandlingen kan være fysisk eller nettbasert, en-til-en eller en-til-flere. Et fleksibelt tilbud omfatter muligheter til å kunne samhandle på den måten og på det tidspunktet som passer den lærende best.

*Omfang* handler om hvor omfattende en læringsperiode er. Fleksibilitet i omfang betyr at den lærende selv kan velge hvor omfattende en læringsbolk eller -periode skal være. Det kan innebære mulighet til å delvis følge et kurs eller emne, muligheten til å kun velge deler av en opplæring og at man kan avslutte opplæringen

når man har nådd eget mål for læringsaktiviteten.

*Innhold* handler om ulike måter å tilegne seg fagstoff. Fleksibilitet betyr at det er mulig å velge mellom flere undervisningsformer og at man kan velge ulikt innhold for å nå et læringsmål. Den lærende kan velge det innholdet som engasjerer mest innenfor et konkret tema. I tillegg kan det være en viss valgfrihet i rekkefølgen på innholdet som skal læres eller læringsmålene som skal nås.

*Vurdering* handler om tidspunkt for sluttvurdering, vurderingsform og krav, betydningen av innlevering og eksamen for sluttresultatet. Fleksibilitet i vurdering kan bety at man kan velge om man vil gjennomføre eksamen eller avsluttende prøve, ha en mappeevaluering eller om man kun vil delta på undervisningen uten avsluttende vurdering.

*Formalisering* handler om krav til immatrikulering og dokumentasjon på fullføring. Fleksibilitet i formalisering kan for eksempel være at det ikke stilles krav til dokumenterte forkunnskaper, kompetanse eller arbeidslivserfaring. Fleksibilitet i formaliseringsdimensjonen kan også være flere alternativ ved fullføringen av opplæringen slik som valg mellom studiepoeng og vitnemål eller kursbevis med dokumentasjon på gjennomføring.

Kilder: Korseberg et al. (2021), Wollscheid et al. (2020)

Utvikling av fleksible, modulbaserte kurs og digital opplæring som kan gjennomføres på arbeidsplassen eller hjemmefra, bidrar til at opplæringen kan tilpasses medarbeidernes tidskjema. Digitale tilbud øker også tilgangen til opplæring uavhengig av hvor i landet den enkelte bor. Det utvikles stadig nye digitale verktøy som legger til rette for økt fleksibilitet i undervisningen. Flere arbeidsgivere har laget egne kompetanseportaler der arbeidstakere kan finne opplæringsmoduler, podkaster og kurs i temaer de selv velger og anser som relevante.

Et fleksibelt opplæringstilbud innebærer mer enn fleksibilitet relatert til tid, sted og innhold. I litteraturen er det ikke en omforent definisjon av hva som er fleksibel opplæring, men to sentrale aspekter trekkes frem; individuell valgfrihet og mulighet for å gjøre tilpasninger (Wollscheid et

al., 2020). I tillegg er det noen hoveddimensjoner som trekkes frem: tid, progresjon, sted, samhandling, omfang, innhold, vurdering og formalisering. Se boks 7.9 for omtale av disse. Et mer fleksibelt opplæringstilbud på flere av dimensjonene er forenlig med det vi vet om voksnes læring. Et fleksibelt opplæringstilbud med større grad av individuell tilrettelegging kan bidra til at flere har anledning til å delta, og det kan bidra til økt motivasjon for deltakelse. Fleksible opplæringstilbud og praksisnær undervisning er en fordel for alle arbeidstakere, og kan gi store læringsutbytter for alle som deltar.

Personer som har behov for ekstra støtte for å starte på og gjennomføre en opplæring, kan oppleve det enklere ved fleksibel, tilrettelagt og praksisnær opplæring. Denne undervisningsformen gir mulighet for å ta nye ferdigheter i bruk umid-

delbart, noe som bidrar til å øke motivasjonen, fremme mestring og forebygge frafall (Gustavsen & Gjertsen, 2015).

## 7.8 Utvalgets vurdering

Arbeidsplassen er en sentral arena for kompetanseutvikling og for å anerkjenne, dokumentere og verdsette læringen som foregår der. Når læring er en del av arbeidsdagen gjennom blant annet refleksjon, kollegalæring og oppgaveløsning, gir det stor verdi for både arbeidstakere og arbeidsgivere. Samtidig vil ikke arbeidsplassbasert opplæring være tilstrekkelig for alle.

Virksomheter opererer i ulike typer markeder som vil påvirke behovet og insentivene for kompetanseutvikling. Ulike typer arbeidsmarkeder vil også møte kompetansebehov som oppstår på ulike måter. Hvilke grep som er hensiktsmessige for å møte kompetansebehovene i arbeidslivet, vil derfor variere.

Utvalget vil understreke at det er viktig å være bevisst at det er forskjeller mellom ulike deler av arbeidsmarkedet, og at delene har ulike kompetansebehov og kompetansekrav. For arbeidstakere i regulerte yrker med krav til formell utdanning og sertifisering, er formell videreutdanning nødvendig for å ivareta kvaliteten i tjenestene. I denne delen av arbeidslivet er formell videreutdanning en forutsetning for kontinuerlig kompetanseutvikling, i tillegg til den kompetanseutviklingen som skjer i det daglige arbeidet. I andre deler, som innenfor det åpne arbeidsmarkedet, er behovene en kombinasjon av formelle og ikke-formelle tilbud, mens det interne arbeidsmarkedet i stor grad dekker sine kompetansebehov gjennom egne interne opplæringsløp.

Arbeidstakere som deltar i formell videreutdanning, får dokumentasjon på oppnådd kompetanse. Dette gjelder ikke i like stor grad for ikke-formell læring, og i liten grad for uformell læring i

det daglige. Dette kan gjøre det vanskelig å kartlegge arbeidstakernes kompetanse og være til hinder for at arbeidstakere kan omsette kompetansen sin i arbeidsmarkedet og utdanningssystemet.

Utvalget vurderer at velfungerende partsamarbeid lokalt på den enkelte arbeidsplass og god læringskultur er viktig for å sikre at læring blir en kontinuerlig prosess i virksomhetene. Det er variasjon i hvem som er pådrivere for kompetanseutvikling på den enkelte arbeidsplass, både arbeidsgivere, arbeidstakere og tillitsvalgte kan ta den rollen alene eller i samarbeid. Det viktige er at arbeidsplassen kartlegger og vurderer kompetansebehov, og motiverer medarbeidere til å delta i læringsaktiviteter.

Virksomhetene investerer årlig store summer i kompetanseutvikling. Sammen med investeringene som gjøres gjennom ordninger administrert av arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og investeringer foretatt av arbeidstakere, er det samlede beløpet som investeres i kompetanseutvikling årlig svært høyt. Kompetansereformutvalget mener likevel at det er nødvendig å vurdere om investeringene samlet sett bidrar til tilstrekkelig kompetanseutvikling i norsk arbeidsliv.

Tilbud om kompetanseutvikling i arbeidslivet må ta hensyn til arbeidstakernes ulike forutsetninger og behov. Det er gjort en rekke tiltak for å tilrettelegge bedre for fleksibel læring på flere læresteder de senere årene. Dette har bidratt til at flere arbeidstakere kan delta i nødvendig kompetanseutvikling. Det gjenstår likevel mye for å sikre at alle som trenger det, får tilgang til relevant og fleksibel kompetanseutvikling. Fleksible tilbud av høy kvalitet er avgjørende for å møte de varierte behovene i dagens arbeidsliv. Muligheten for å tilpasse læring til den enkeltes arbeidssituasjon og utnytte potensialet i digitalisering av opplærings-tilbud, er viktige elementer for å sikre bred deltakelse i kompetanseutvikling.

## Kapittel 8

# Investering i kompetanse

Dette kapitlet beskriver hvordan investeringer i kompetanseutvikling bidrar til arbeidstakeres og virksomheters utvikling og produktivitet, samt samfunnsøkonomiske gevinster ved slike investeringer. Kapittel 8.1 ser på humankapitalbegrepet og hva som påvirker beslutninger om kompetanseinvesteringer. Kapittel 8.2 forklarer begrep som er vanlige i samfunnsøkonomiske vurderinger. Kapittel 8.3 undersøker økonomiske gevinster av livslang læring.

### 8.1 Humankapital – kompetanse som kapital

---

Investering i og videreutvikling av humankapital er en viktig drivkraft for økonomisk omstilling, nye ideer og utvikling, og dermed også økonomisk vekst (Meld. St. 14 (2020–2021)). Virksomhetene kan få flere gevinster av å investere i kompetanse hos arbeidstakerne. I næringslivet handler det først og fremst om å kunne være konkurransedyktig, mens i offentlig sektor handler det om kvalitet og effektivitet i tjenestetilbudet. For begge sektorer handler det om å kunne tilpasse og omstille seg ved markedsendringer. Investering i medarbeideres kompetanse kan også bidra til attraktivitet som arbeidsgiver. Å være en del av et større fagmiljø er for eksempel et av argumentene for at flere oppsøker større arbeidsgivere (Oslo Economics, 2024). Flere arbeidsgivere benytter muligheter for kompetanseutvikling som et argument for å tiltrekke seg og beholde arbeidstakere. I en undersøkelse foretatt av PwC svarer 82 prosent av virksomhetene at de forventer økt attraktivitet som arbeidsplass som et resultat av kompetanseinvesteringer (PwC, 2023).

Humankapitalteorien er en samfunnsøkonomisk teori, som beskriver koblinger mellom utdanning, erfaring og produktivitet i arbeidslivet. I denne teorien investerer personer og virksomheter i ulike former for læring, inkludert utdanning og opplæring. Økt kompetanse antas å øke den samlede kapitalbeholdningen, noe som igjen for-

ventes å resultere i høyere avkastning eller gevinst i fremtiden.

Ifølge humankapitalteorien bidrar økt kompetanse til økt arbeidsproduktivitet, ettersom kunnskap og ferdigheter kan nyttiggjøres i produksjonen av varer og tjenester. Økt produktivitet gir virksomheten høyere inntekt per timeverk. Denne inntekten fordeles på arbeidstakere og arbeidsgivere som lønn og positivt driftsresultat. I offentlige tjenester og på andre områder der resultatet ikke er enkelt målbart i kroner og øre, kan økt kompetanse og produktivitet måles som forbedret kvalitet på tjenestene. For arbeidstakerne kan investering i kompetanse gi avkastning som inntekt, men også i form av større forutsetning for å omstille seg i møte med fremtidige endringer, og dermed ikke falle ut av arbeidslivet.

Teorien om humankapital skiller mellom virksomhetsspesifikk og generell humankapital (Becker, 1964). Teorien setter opp et skille der generell og virksomhetsspesifikk humankapital er to ytterpunkter. De vil ikke finnes så rendyrket i virkeligheten. Generell humankapital er kompetanse som kan brukes og er verdifull også utenfor virksomheten, noe som gjør arbeidstakeren attraktiv for flere arbeidsgivere. Med konkurranse i arbeidsmarkedet, gir dette potensielt høyere lønn for arbeidstakeren. Virksomhetsspesifikk humankapital er kompetanse som er verdifull innen virksomheten, men har begrenset verdi utenfor virksomheten. Arbeidstakerens kompetanse er dermed i mindre grad attraktiv for andre arbeidsgivere, og vil i mindre grad føre til høyere lønn på det åpne markedet. At arbeidstaker selv får gevinst av generell kompetanse, kan gi den enkelte insentiv til investering i slik kompetanse. Gevinsten av investering i virksomhetsspesifikk kompetanse derimot, tilfaller i stor grad arbeidsgiver som derfor også som hovedregel tar kostnaden. Arbeidstaker har svakere insentiv for å investere i slik kompetanse. Skillet mellom virksomhetsspesifikk og generell humankapital er et teoretisk skille som er ment å illustrere forskjeller i hvem som får gevinster av kompetanseinvesteringer.

ger, og som dermed har motivasjon for å investere. I praksis vil det ofte ikke være et klart skille. Humankapitalteorien peker likevel på hvordan forskjellige former for kompetanse kan gi forskjellige gevinster og dermed insentiver.

### 8.1.1 Hva begrenser investeringsnivået

Det er arbeidstakere og virksomheter som velger å investere i kompetanse, og det er i stor grad de samme som gjør investeringsbeslutningene som tar kostnadene og mottar gevinstene. Generelt sett vil disse være nærmest til å kjenne og vurdere sine behov. Selv om de gjør rasjonelle valg, trenger ikke resultatet nødvendigvis bli det samfunnsøkonomisk mest gunstige. Etter- og videreutdanningsutvalget spurte om det er grunn til å tro at tilbudet og etterspørselen etter livslang læring er vesentlig forskjellig fra hvordan det burde være (NOU 2019: 12). Basert på en gjennomgang av flere samfunnsøkonomiske mekanismer kom Etter- og videreutdanningsutvalget frem til at de antar at faktisk etterspørsel er lavere enn det den burde være.

Arbeidstakere og virksomheter har ofte mangelfull informasjon om ulike kompetanseinvesteringer og deres potensielle gevinster. Samfunnsutviklingen er vanskelig å forutsi, noe som gjør det utfordrende for både virksomheter og arbeidstakere å skaffe seg tilstrekkelig innsikt i fremtidens kompetansebehov. I tillegg kan det være krevende å få en fullstendig oversikt over eksisterende opplæringsstilbud, den totale kostnaden og hva den mulige gevinsten kan være. Dette kan føre til at gevinstene undervurderes eller kostnadene overvurderes. Virksomheter kan også mangle informasjon om tilgjengelige finansieringskilder. Det samme gjelder for enkeltpersoner, som i tillegg kan være usikre på rettigheter som permisjon eller støtteordninger. Med ufullstendig informasjon blir det vanskeligere å ta rasjonelle valg.

Et annet element er eksternaliteter, det vil si at gevinsten av investeringer i kompetanse tilfaller andre enn de som gjør investeringen. En grunn til at arbeidsgivere kan investere mindre i kompetanse enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt, er usikkerheten om hvorvidt medarbeidere vil bli i virksomheten etter opplæring. I så fall bærer virksomheten kostnaden, mens andre som nye arbeidsgivere, arbeidstakeren selv og samfunnet høster gevinsten. De er mulig å iverksette rutiner som sikrer at opparbeidet kompetanse blir i virksomheten for å begrense tapet. Dette er imid-

lertid ikke alltid mulig for alle typer kompetanseinvesteringer. Virksomheter kan derfor ofte investere mindre enn det som er samfunnsøkonomisk gunstig, siden de ikke har insentiver til å ta hensyn til gevinster som tilfaller andre. Eksempler på tiltak for å sikre at virksomheten får sin del av gevinsten inkluderer patentrettigheter og bindingstid etter opplæring.

Uten nødvendige ressurser har personer og virksomheter begrensede muligheter til å investere, selv når investeringene er lønnsomme. Dette kalles likviditetsbeskrankninger. Virksomheter kan mangle ressurser, både økonomiske og tidsmessige, for å investere i kompetanseutvikling. I innspillene til Kompetansereformutvalget uttrykte flere virksomheter at det er en utfordring at når de har tid, så har de ikke råd, og når de har råd så har de ikke tid. Ressurstilgangen kan variere med konjunkturer, sesongvariasjoner og etterspørsel.

For enkeltpersoner kan begrensede ressurser handle om lavere inntekt eller fravær av inntekt under utdanning. Selv om Lånekassen tilbyr lån tilrettelagt for voksne, er mange tilbakeholdne med å ta opp studielån i voksen alder. Balansen mellom arbeid, familie og fritid påvirker også beslutninger om kompetanseinvesteringer.

Investeringer i kompetanse preges av at kostnadene påløper umiddelbart eller i nær fremtid, mens avkastningen kommer senere. Denne tidsforskjellen mellom kostnader og gevinster skaper risiko og usikkerhet, noe som kan begrense investeringsnivået. Virksomheter kan derfor være mer tilbøyelige til å prioritere kortsiktige resultater fremfor langsiktige investeringer i kompetanse (Tobiassen & Døving, 2009). Oppfatningen av hva som er kortsiktig, samt graden av risiko, varierer avhengig av perspektiv og fordeling av kostnader og gevinster. Arbeidstakere kan også være motviljelige til å investere tid og ressurser i kompetanseutvikling uten klare gevinster.

Risikoaversjon og kortsiktige investeringer kan føre til at virksomheter kan miste konkurranseevne, arbeidstakere kan få begrensede muligheter på, eller falle ut av, arbeidsmarkedet, og samfunnet kan svekke sin omstillingsevne. For å redusere risikoen kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre ordninger som forsikrer både enkeltpersoner og virksomheter mot negative utfall.

Kompetanseinvesteringer gir også samfunnsgevinster ved å øke humankapitalen, noe som fører til høyere produktivitet og økte offentlige skatteinntekter. Dette understreker at samfunnet, som drar nytte av disse investeringene, bør bidra.

### 8.1.2 Beslutninger om kompetanseinvesteringer

Investeringer i kompetanse gjøres for å oppnå fremtidige gevinster og unngå tap. Selv om det å unnlate å investere i humankapital ikke nødvendigvis har kostnader på kort sikt, kan det ha uheldige langsiktige konsekvenser. Kompetanse kan bli utdatert, og manglende investeringer kan føre til konkrete tap, som når virksomheter ikke kan oppfylle kompetansekrav i anbud eller rapporterer om tapt verdiskaping. Dette kan direkte påvirke virksomhetenes konkurranseevne og lønnsomhet.

Flere virksomheter melder om kompetansebehov, både når det gjelder kompetanseutvikling hos eksisterende medarbeidere og behov for å rekruttere flere. I lys av dette kan det hevdes at det er risikabelt å unnlate å investere i kompetanse. Et for lavt investeringsnivå kan føre til større knapphet på nødvendig kompetanse både internt i virksomhetene og i samfunnet generelt. Dette kan spesielt ramme sektorer hvor rekruttering allerede er krevende, og forverre utfordringer knyttet til å dekke kompetansebehov. Det blir derfor stadig viktigere for virksomheter å satse på å utvikle de medarbeiderne de allerede har. Ettersom en slik investering er forbundet med risiko, kan investeringsvilligheten være mindre enn hva som er hensiktsmessig. Det finnes imidlertid måter å redusere både kostnader og risiko ved kompetanseinvesteringer. For eksempel kan staten legge til rette for opplæringsstilbud og virksomheten innføre bindings- og tidsforpliktelser etter utdanning.

Mange virksomheter leier inn konsulenter til utviklings- og implementeringsprosjekter, samt andre situasjoner hvor det er behov for spesialisert kompetanse. I et kompetanseutviklingsperspektiv kan dette være positivt fordi virksomheten tilføres ny kompetanse, og medarbeidere i virksomheten har muligheter for å lære. I en undersøkelse av kompetanseutvikling blant Spekters medlemmer trekkes det frem at det også er forbundet ulemper med denne tilnærmingen. Medarbeiderne i virksomheten får ikke samme mulighet til å utvikle kompetansen, ettersom den nødvendige kunnskapen blir forvaltet av eksterne ressurser (Olsen & Ingeborgrud, 2021). Tilnærmingen kan føre til at virksomheten går glipp av andre positive effekter kompetanseutvikling kan gi. I en undersøkelse er daglige ledere og medarbeidere spurt om hvilke bieffekter de forventer etter iverksatte kompetanseutviklingstiltak. Henholdsvis 87 og 89 prosent av de spurte forventer styrket organisa-

sjonskultur og engasjement blant ansatte (PwC, 2023).

Kompetanseinvesteringer kan variere fra små kurs til større tiltak som erfaringsutveksling og jobbrotasjon. Å velge riktig omfang av kompetanseinvesteringer, og å velge de rette investeringene, innebærer å veie gevinst mot kostnad. Investeringene bør gjennomføres der hvor gevinsten overstiger kostnaden, for å sikre størst mulig verdi for virksomheten. Det faktum at kostnad og avkastning i dette tilfellet kommer på forskjellige tidspunkt, bidrar til at det kan være krevende å foreta beslutninger om investeringsnivået.

Virksomhetene står overfor flere utfordringer når det gjelder prioritering av ulike typer investeringer i kompetanse. For det første må de balansere mellom kompetanseutvikling som er drevet av eksterne faktorer, som offentlige reguleringer og markedskrav, og kompetanseutvikling som er initiert av interne behov for innovasjon og kvalitetsforbedring. For det andre må virksomhetene veie formalisering av eksisterende kompetanse mot utvikling av ny kompetanse. Formalisering av eksisterende ferdigheter kan være nødvendig for å møte regulatoriske krav og krav som stilles eksempelvis i anbudprosesser, men tilfører lite ny kompetanse til virksomheten. For arbeidstakeren bidrar formalisering av kompetanse til at denne er lettere omsettelig hos andre arbeidsgivere (Oxford Research, 2023).

## 8.2 Elementer i en samfunnsøkonomisk vurdering av kompetanseinvesteringer

En samfunnsøkonomisk vurdering av en investering oppsummerer og sammenstiller alle kostnader og gevinster for aktører på individnivå, virksomhetsnivå og samfunnsnivå. Ved vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet er det vesentlig hvilke investeringer som gjennomføres og hva som blir produsert. Det er ikke vesentlig hvem som får kostnader og gevinster.

I en samfunnsøkonomisk analyse skal virkninger tallfestes og verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig, slik at tiltakene kan sammenlignes og rangeres (DFØ, 2023b). Samtidig er det viktig å vurdere i hvilken grad virkninger som ikke kan verdsettes i kroner, såkalte ikke-prissatte virkninger, påvirker tiltakets lønnsomhet. Eksempler på virkninger det er vanskelig å tallfeste ved vurderingen av kompetanseinvesteringer

ger kan være tilfredshet og mestring, men også økt arbeidsbyrde og stress.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et generelt kriterium for å vurdere kostnader og gevinster av tiltak. Selv om et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig grunnlag for gjennomføring. Slike tiltak kan gi positive virkninger for noen grupper, men negative for andre, noe som må avveies. I tillegg vil den totale kostnaden ha betydning. For å iverksette et relativt dyrt tiltak må det være tilgjengelige ressurser, og det må være vilje til å prioritere tiltaket fremfor andre lignende tiltak og satsingsområder.

Kostnadseffektivitet handler om å minimere utgiftene. En investering er kostnadseffektiv dersom samme resultat ikke kan gjennomføres til lavere kostnad eller ressursbruk. Kostnadseffektivitet er en målsetting som må sees i sammenheng med formålseffektivitet, som er å gjøre de riktige tingene, resultateffektivitet, som innebærer å nå målene, og prioriteringseffektivitet, som handler om å prioritere mellom ulike mål, formål eller politikkområder som kan være i konflikt med hverandre (DFØ, 2023a; Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024). En ressurs brukes på en kostnadseffektiv måte dersom det ikke er mulig å oppnå mer med samme ressursinnsats.

I offentlig sektor er kostnadseffektivitet ofte knyttet til begrepet addisjonalitet. Dette refererer til i hvilken grad offentlige midler bidrar til å finansiere ny aktivitet sammenlignet med hvor mye aktivitet som ville ha skjedd uten dette bidraget. Dersom et tiltak eller ordning har lav addisjonalitet, betyr det at offentlige midler finansierer kompetanseutvikling som arbeidstakere og virksomheter langt på vei ville foretatt også uten tiltaket eller ordningen. Et tiltak med høy addisjonalitet finansierer aktivitet som kommer i tillegg til kompetanseutviklingen som allerede foregår i arbeidslivet.

Overvelting refererer til situasjoner der offentlige tilskudd eller økonomiske insentiver fører til at private aktører reduserer sin egen innsats eller investering ved å velte kostnadene over på det offentlige. I kompetansepolitikken kan dette bety at arbeidsgivere eller arbeidstakere investerer mindre i opplæring eller kompetanseutvikling når det tilbys tilskudd. Resultatet er at den totale samfunnsnyttan blir lavere enn forventet. Når nye tilskudd eller økonomiske insentiver vurderes, er det viktig å veie risikoen for overvelting for å sikre at støtten faktisk øker kompetanseutviklingen (gir addisjonalitet) og ikke bare erstatter eksisterende investeringer.

## 8.3 Økonomiske gevinster av livslang læring

Kompetanseutvikling kan gi samfunnsøkonomiske gevinster, blant annet gjennom økt produksjon, verdiskaping og bedre tjenester. Arbeidstakere og arbeidsgivere kan oppnå gevinster i form av høyere inntekt og overskudd som følge av økt produktivitet, og ved å unngå at personer ikke lenger har relevant kompetanse og dermed faller ut av arbeidslivet for tidlig. Kompetanseutvikling bidrar også til gevinster for offentlige finanser ved å øke skatteinntektene og redusere utgifter til trygdeordninger.

I dette kapitlet anslår vi den økonomiske verdien av ulike deler av yrkeskarrierer ved å bruke lønn for arbeidstakere og det estimerte bidraget til produksjon for arbeidsgivere. Dette gir et grunnlag for å vurdere de økonomiske gevinstene av kompetanseinvesteringer for arbeidstakere, arbeidsgivere og samfunnet. Ettersom kompetanseutvikling også gir gevinster utover de direkte effektene på lønn og verdi av produksjon, gir ikke denne analysen et uttømmende bilde av verdien. Gevinstene vi forsøker å tallfeste gir likevel et utgangspunkt for å vurdere både personlige og samfunnsmessige gevinster ved kompetanseutvikling. Dette kan også hjelpe oss å vurdere gevinstene opp mot kostnadene som følger av investeringene i kompetanse.

### 8.3.1 Økonomisk verdi av gjenværende yrkeskarrierer og mulig avkastning av kompetanseutvikling

Arbeidstakere får økonomisk gevinst av kompetanse gjennom lønnsinntekt. Ved å beregne inntekten for ulike aldersgrupper kan vi anslå den økonomiske verdien av gjenstående yrkeskarriere, og gevinstene ved å forlenge karrieren eller øke produktiviteten. Arbeidsinntekten fordeles over hele yrkeskarrieren. Fordi fremtidig inntekt er mindre verdt enn inntekt i dag, diskonterer vi fremtidig inntekt for å finne nåverdien. Dette innebærer å justere verdien av fremtidig inntekt basert på rentenivå og hvor langt frem i tid den ligger. Nåverdien kan deretter sammenlignes med kostnadene ved å investere i kompetanseutvikling, slik at vi kan vurdere om investeringen er lønnsom.

Ved å bruke informasjon om hva personer med ulike utdanninger typisk tjener i løpet av karrieren, kan vi finne ut hvor mye inntekt en person fortsatt kan forvente å få, basert på hvilken utdanning de har og hvor gamle de er. Ved å diskontere

Tabell 8.1 Nåverdi av gjenstående yrkesinntekt til og med 66 år etter utdanning og alder.  
I millioner 2023-kroner

Alder	Videregående opplæring	Høyere utdanning, fire år eller kortere	Høyere utdanning, mer enn fire år
30 år	21,4	24,2	33,6
35 år	19,1	22,1	30,9
40 år	16,6	19,5	27,3
45 år	13,8	16,4	23,1
50 år	10,8	13,1	18,3
55 år	7,7	9,4	13,1
60 år	4,4	5,4	7,6

Kilde: Utvalgets beregninger basert på Kirkebøen og Eika (2022)

gjenværende inntekt kan vi finne nåverdien, beløpet i dag som svarer til verdien av gjenstående yrkesinntekt. Kirkebøen og Eika (2022) har beregnet livsløpsinntekter, det vil si hvor mye arbeidstakere kan forvente å tjene i løpet av yrkeskarrieren fra de er 20 til de er 66 år, for forskjellige utdanningsgrupper.

Basert på Kirkebøen og Eika (2022) viser tabell 8.1 nåverdien av gjenstående yrkesinntekt opp til og med 66 år, fordelt etter utdanning og alder.<sup>1</sup> Tallene i tabellen er justert for en lønnsvekst på 18,1 prosent fra 2019 til 2023 (Fløtre et al., 2024). For eksempel er nåverdien av gjenstående yrkesinntekt for en 50-åring med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning omtrent 10,8 millioner 2023-kroner.

Dersom denne arbeidstakeren faller ut av arbeidsmarkedet vil vedkommende miste lønnsinntekten. 10,8 millioner kroner representerer dermed det forventede tapet av lønn dersom personen slutter å jobbe i en alder av 50 år. Fordi inntekten blir beskattet vil det økonomiske tapet for personen være lavere. I tillegg kan tapet delvis kompenseres av økonomisk støtte som dekker en del av den tapte inntekten.

Når en person slutter å jobbe, er det samfunnsøkonomiske tapet vanligvis større enn tapet av lønn. Et forsiktig anslag for dette samfunnsøkonomiske tapet er arbeidskraftkostnaden for arbeidsgiver. Arbeidskraftkostnaden inkluderer både direkte kostnader som lønn, og indirekte kostna-

der som arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader. De indirekte kostnadene utgjør i snitt 26 prosent av de direkte kostnadene (SSB, 2023a). For en person på 50 år med fullført videregående opplæring, tilsier det en nåverdi av gjenstående arbeidskraftkostnad på 13,6 millioner 2023-kroner.

Arbeidsgiver har vært villig til å ansette en person til denne kostnaden og har derfor vurdert verdien av arbeidet å være minst like høy. Vi kan derfor si at dersom en gjennomsnittlig person med fullført videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning faller ut av arbeidslivet i en alder av 50 år, er det samfunnsøkonomiske tapet minimum 13,6 millioner kroner. Vi sier minimum fordi anslaget ikke inkluderer eventuelle bidrag til arbeidsgivers overskudd eller risikoaversjon hos arbeidsgiver (som gjør at arbeidsgiver sannsynligvis ikke vil ansette dersom forventningen er at den nyansatte kun bidrar til et marginalt overskudd). Vi ser også bort fra at personens inntekt delvis ville erstattes av offentlige stønader til livsopphold med mer.<sup>2</sup>

Den beregnede verdien av resten av yrkeskarrieren gir et utgangspunkt for å vurdere økonomiske gevinster av investeringer i kompetanse. Dersom investeringen direkte fører til at en person som ellers ville falt ut av arbeidsstyrken forblir i

<sup>1</sup> Se Eika & Kirkebøen (2023) for mer utdypende beskrivelse av beregninger, datagrunnlag og forutsetninger. Eika & Kirkebøen (2023) oppgir bare samlet livsløpsinntekt, ikke bidrag per år. Derfor bruker vi tall fra Kirkebøen og Eika (2022) for å beregne inntekt over deler av livsløpet.

<sup>2</sup> Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2) har beregnet nåverdien av å øke sysselsettingen med 1–40 år. Den største delen av gevinsten er ekstra produksjon, som er beregnet med lignende forutsetninger som vi bruker, og som gir tilsvarende resultater. Sysselsettingsutvalget har også beregnet den samfunnsøkonomiske gevinsten av at uføretrygd ikke må skattefinansieres. Denne utgjør omtrent en tiel av gevinsten fra økt produksjon, og gevinsten for offentlige budsjetter, som er omtrent sju tideler av gevinsten fra økt produksjon.

Tabell 8.2 Andel sysselsatte etter utdanning og alder. Prosent. 2023

Aldersgruppe	Videregående opplæring	Høyere utdanning, fire år eller kortere	Høyere utdanning, mer enn fire år
30–39 år	86,6	90,0	93,0
40–54 år	84,4	90,0	93,1
55–61 år	80,3	85,8	91,4
62–66 år	56,1	61,6	77,2

Kilde: SSB (2024e)

arbeidsstyrken, svarer gevinsten til hele den gjenværende verdien av yrkeskarrieren. Det vil si at en investering på 13,6 millioner kroner i dag sannsynligvis vil være lønnsom dersom den får én person som ellers ville falt ut av arbeidsstyrken som 50-åring til å bli i jobb frem til og med 66 år.

Investeringen på 13,6 millioner kroner kan virke høy. Den må ses i sammenheng med at dersom personen faller ut av arbeidsstyrken, vil samfunnet miste en minst like stor verdi. Å investere 13,6 millioner kroner vil med andre ord føre til at vi går i null.

På den annen side vil en så stor investering være et tap, dersom investeringen ikke fører til at personen forblir i arbeidsstyrken.

Den samlede mulige gevinsten fra investering i kompetanseutvikling, og dermed den samlede investeringen som kan forsvares, avhenger av hvor mange personer et gitt investeringsnivå kan få til å forbli i jobb og potensielt økt produktivitet. Potensialet for å øke sysselsettingen eller utvide yrkeskarrieren avhenger av hvor mange som ikke er yrkesaktive til enhver tid. Tabell 8.2 viser andel sysselsatte fordelt på aldersgruppe og utdanningsnivå. Sysselsettingen er lavere for grupper med kortere utdanning. Sysselsettingen faller i andre halvdel av 50-årene, og faller kraftig i 60-årene.

Det er omtrent 40 000 personer i alderen 50 år med videregående opplæring eller grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Tallet er anslått på bakgrunn av at det er 412 415 personer i alderen 50 til 59 år med dette utdanningsnivået i befolkningen (SSB, 2024c). Dersom yrkesdeltakelsen blant de 40 000 økte med fem prosentpoeng over resten av yrkeskarrieren, gir det en utvidet yrkeskarriere på 16 år for omtrent 2 000 personer. Med en forventet gevinst på 13,6 millioner kroner per person, gir det en samlet gevinst på 27,2 milliarder kroner ved en varig økning på fem prosentpoeng i sysselsettingen for dette ene års-

kullet. Gevinsten av økt sysselsetting ville vært fordelt utover de 16 gjenstående årene frem til alder 66 år. Beløpet på 27,2 milliarder kroner representerer nåverdien av gevinsten, og er den høyeste kostnaden som kan forsvares samfunnsøkonomisk.

Gevinsten vil være større for yngre personer siden de har lengre gjenværende yrkeskarrierer. Tilsvarende vil gevinsten være mindre for eldre personer, eller dersom yrkeskarrieren forlenges, men ikke forlenges helt til 66 år. Likevel, for personer i alderen 60 år med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning er verdien av yrkeskarrieren frem til og med 66 år 5,6 millioner kroner (arbeidskraftkostnad, det vil si lønn og indirekte kostnader, 4,4 millioner kroner x 1,26). Investeringen som kan forsvares for denne gruppen er 11,2 milliarder kroner, da er det lagt til grunn en tilsvarende økning i sysselsettingen på 2 000 personer som i eksempelet over.

Finansdepartementet har i Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024* beregnet at redusert overgang til uførhet kan øke antall sysselsatte med knapt 60 000 personer i 2033, og med i overkant av 100 000 rundt 2040. Den økte sysselsettingen i 2033 er antatt å gi 34,9 milliarder 2024-kroner i ekstra skatteinntekter.<sup>3</sup> I tillegg kommer reduserte trygdeutgifter, slik at samlet innsparing for offentlige budsjetter blir 54,1 milliarder 2024-kroner. Finansdepartementet konkretiserer ikke hvilke tiltak som kan bidra, men beregningen illustrerer økonomiske gevinster for offentlig sektor av en betydelig reduksjon i overgang til uførhet.

<sup>3</sup> Finansdepartementet legger til grunn at BNP for fastlands-Norge samt skattegrunnlag for direkte og indirekte skatter, inkludert arbeidsgiveravgift og skatter på fastlandsforetak, øker forholdsmessig like mye som sysselsettingen. Dermed vil omtrent 40 prosent av BNP-økningen gå til det offentlige.



Det kan være vanskelig å målrette innsatsen og tiltakene mot akkurat de personene som står i fare for å falle ut av arbeidslivet grunnet manglende kompetanse, men der kompetanseutvikling kan forhindre dette. Ved å dele de beregnede 27,2 milliarder kronene på 40 000 personer, finner vi at en varig økning i sysselsettingen på fem prosent for personer i eksempelgruppen i alderen 50 år ville gitt en gevinst på 680 000 kroner per person. En kompetanseinvestering på 680 000 kroner per person for alle 50-åringene med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, ville dermed vært lønnsom dersom den resulterte i en varig økning på minst fem prosentpoeng i sysselsettingen for gruppen.

Tallene for gjenværende yrkesinntekt og tilhørende arbeidskraftkostnad kan også brukes til å gi anslag på gevinst av kompetanseutvikling for personer som uansett jobber til og med 66 år. For eksempel vil et konservativt anslag på nåverdien av gevinsten av opplæring, som gir en varig produktivetsgevinst på en prosent for personen på 50 år med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, være 136 000 kroner. Dette tilsvarer en prosent av beregnet arbeidskraftkostnad. Et tiltak rettet mot alle 50-åringene med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, som i forrige avsnitt, ville gitt en gevinst på 5,4 milliarder kroner dersom det førte til en gjennomsnittlig produktivetsgevinst på en prosent for de 40 000 deltakerne.

### 8.3.2 Gevinster for offentlige finanser

En del av gevinsten fra økt sysselsetting eller produktivitet tilfaller det offentlige i form av skatt på arbeidsinntekt og arbeidsgiveravgift. Maksimal effektiv marginal skattesats, inklusiv arbeidsgiveravgift, er 55,8 prosent (Skatteetaten, u.å.-c). Det betyr at mer enn halvparten av økningen i arbeidskraftkostnader kan tilfalle det offentlige. Dette gjelder for høye lønnsinntekter. For de fleste arbeidstakere vil marginalskatten være lavere, men likevel omtrent 40 prosent eller høyere.<sup>4</sup>

En økning i gjennomsnittlig produktivitet på en prosent over resten av yrkeskarrieren til 40 000 50-åringene med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, vil dermed kunne gi ekstra skatteinntekter på 2,2 milliarder kroner eller mer. Dette beløpet tilsvarer 40 prosent skatt av beregnet gevinst på 5,4 milliarder kroner. En varig økning i sysselsetting på fem pro-

sent blant dagens 50-åringene med videregående opplæring ville gitt økte skatteinntekter på 10,9 milliarder kroner ved en skattesats på 40 prosent. Personer med lav inntekt har lavere skatteprosent og beløpet kan derfor være lavere.

En varig økning i sysselsetting vil imidlertid ikke bare gi skatteinntekter, men også reduserte trygdeutgifter og vil kunne redusere samfunnets totale kostnader til helse og sosiale tjenester. For eksempel er det beregnet at utenforskap som følge av frafall i videregående opplæring koster samfunnet 73 milliarder kroner per år (Oslo Economics et al., 2021). Summen er beregnet på bakgrunn av tapte arbeidsinntekter, dårligere levekår og offentlig ressursbruk til tiltak og stønader og overføringer til personer som står utenfor arbeidslivet. 51 prosent av personene som inngår i beregningen mottar uførepensjon. Av disse er det sannsynligvis noen som kunne deltatt i arbeidslivet i større eller mindre grad med relevant kompetanse. Kompetanseutvikling kan være en viktig vei tilbake til arbeidsmarkedet for enkelte uføre, men dette fordrer tilstrekkelig støtte og tilrettelegging.

Nav utbetalte i 2023 9,9 milliarder kroner i dagpenger (NAV, 2024). Dette gjelder personer som i utgangspunktet er arbeidssøkende. Samme år betalte Nav 61,1 milliarder kroner i sykepenger, og 39,8 milliarder kroner i arbeidsavklaringspenger. Det kan være grunn til å tro at flere av disse personene kunne vært i arbeid med riktig kompetanse.

Tallene trekkes frem for å vise at samfunnet betaler store summer for å sikre inntekt til personer som av ulike årsaker faller ut av arbeidslivet. Det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt at disse personene får mulighet til kompetanseutvikling dersom det er manglende kompetanse som er årsaken til at de har falt ut. Ikke minst vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å sikre at personer som er i arbeidsstyrken ikke faller ut grunnet manglende muligheter til kompetanseutvikling.

### 8.3.3 Effekter av kompetanseutvikling

Kompetanseinvesteringer kan også få en lang rekke effekter som ikke er like lett å måle økonomisk. Økt kompetanse kan styrke arbeidstakernes trivsel og mestringsfølelse, noe som kan bidra til bedre psykisk helse og redusert stressnivå. I tillegg vil rett kompetanse kunne bidra til at flere kan stå lenger i arbeid, ha nødvendig omstillingskompetanse, og redusert risiko for å falle ut av arbeidslivet. For virksomheter kan kompetanseutvikling bidra til et mer positivt arbeidsmiljø, bedre samarbeid og høyere engasjement blant medar-

<sup>4</sup> Lavere inntekt gir lavere trinnsatt, i tillegg er det forskjellige satser for arbeidsgiveravgift.

beiderne. Kompetanseutvikling kan også styrke samfunnets innovasjonsevne og omstillingskompetanse. At personer står lenger i arbeid tilfører også samfunnet verdi.

Tallene som er beskrevet over illustrerer at verdien av hele og deler av yrkeskarrierer er høye, og at det kan være store gevinster ved å opprettholde eller øke sysselsetting og produktivitet, både for enkeltpersoner, offentlig sektor og samfunnet som helhet.

Det er imidlertid vanskelig å gi gode anslag på gevinster av konkrete tiltak som bidrar til økt livslang læring. Arbeidstakere og virksomheter gjennomfører allerede omfattende kompetanseutvikling. De som gjennomfører tiltakene er nærmest til å vurdere gevinster og kostnader.

Etter og videreutdanningsutvalget fikk utarbeidet en oppsummering av forskning på effekter av kurs og formell videreutdanning (Etter- og videreutdanningsutvalget, 2018a). Den tilgjengelige forskningen ga få holdepunkter for store effekter av kompetanseutvikling på lønn (Leuven & Oosterbeek, 2008) og sysselsetting (Görlitz & Tamm, 2016; Schwerdt et al., 2012). Arbeidstakere blir ikke nødvendigvis kompensert fullt ut for investeringer i kompetanse, men deler av produktivetsgevinstene kan tilfalle virksomhetene (Konings & Vanormelingen, 2015). Sysselsettingsutvalget støtter seg på disse funnene i sin utredning (NOU 2021: 2).

Børing og Skule (2013) finner at det i en del næringer i privat sektor er en positiv sammenheng mellom formell videreutdanning og produktivitet. De virksomhetene som har investert mer i videreutdanning har også høyere omsetning per ansatt. Forfatterne kan imidlertid ikke fastslå om den høye produktiviteten skyldes videreutdanningen eller andre forhold ved virksomhetene, og i de fleste næringer finner de ingen tydelig sammenheng.

En ny dansk studie finner store effekter av formell utdanning for personer utsatt for arbeidsulykker som medfører at de ikke kan utføre tidligere arbeidsoppgaver (Humlum et al., 2023). Personer som er utsatt for arbeidsulykker, og som investerer i utdanning i form av omskolering til yrker med andre fysiske krav, går opp i inntekt. Forfatterne beregner at dette er svært lønnsomt for offentlige finanser, og at det ville vært samfunnsøkonomisk lønnsomt med en stor økning i antallet som blir omskolert eller tar videreutdanning etter yrkesskader.

Det finnes også noen nyere norske studier. Bratsberg et al. (2020) ser på inntektsutviklingen for personer som får fagbrev i voksen alder, enten

som praksiskandidater eller ved å gjennomføre læretid. De finner inntektsgevinster på 50–100 000 kroner per år i årene etter fullført læretid, og mindre gevinster på 10–30 000 kroner per år for praksiskandidater. Bennet et al. (2021) undersøker en utvidelse av mulighetene til å fullføre videregående opplæring som voksen på slutten av 1990-tallet. De undersøker effekter på kvinner, og finner at bedre muligheter for fullføring av videregående opplæring fører til at flere fullfører, og også til at flere tar høyere utdanning. For kvinner som ellers ikke ville fullført videregående opplæring, finner de svært store effekter på inntekt, i hovedsak fordi dette er en gruppe som jobber relativt lite dersom de ikke fullfører videregående opplæring.

## 8.4 Utvalgets vurdering

Kapittel 8 understreker hvordan kompetanse påvirker humankapital, og hvordan investeringer i kompetanse kan føre til økt produktivitet, kvalitet og konkurransekraft for både arbeidstakere og virksomheter. Utvalget mener at dette gir et tydelig økonomisk bilde av hvorfor kompetanseutvikling er avgjørende for fremtidig økonomisk vekst og utvikling i arbeidsmarkedet. Investeringer i kompetanse gagnar ikke bare arbeidstakere og virksomheter, men også samfunnet som helhet, gjennom økt produktivitet, høyere sysselsetting og økte skatteinntekter. Utvalget vil understreke at kompetanseutviklingen i arbeidslivet må gjenspeile omstillingstakten i samfunnet.

Utvalget mener det er viktig å fremheve at i tillegg til de direkte økonomiske gevinstene av kompetanseutvikling, som økt produktivitet og høyere inntekter, finnes det andre gevinster som trivsel, bedre helse, inkludering, redusert utenforskap, økt omstillingskompetanse og sosial utjevning. Alt dette er viktige verdier som er en målsetting i seg selv, selv om de også i prinsippet kan måles i økonomiske termer og inkluderes i en samfunnsøkonomisk analyse. For arbeidsgivere har også kompetanseutvikling indirekte gevinster slik som forbedret arbeidsmiljø og økt attraktivitet som arbeidsgiver. Kompetansereformutvalget vil også påpeke at kompetanseutvikling kan føre til at flere kan stå lenger i jobb, og på den måten tilføre samfunnet viktige verdier.

Flere faktorer bidrar til å begrense investeringsnivået i kompetanseutvikling, og det kan være vanskelig å definere hva som er riktig omfang av kompetanseutvikling i arbeidslivet. Forhold som eksternaliteter, likviditetsbeskrankninger og risikovilje kan påvirke graden av

kompetanseutvikling. Utvalget mener at det er nødvendig å redusere ulike barrierer for investeringer i kompetanse. Spesielt mener utvalget at det er viktig å ta tak i barrieren som omhandler manglende informasjon, både å fremskaffe informasjon om ulike muligheter for kompetanseutvikling, og kunnskap om de økonomiske gevinstene av kompetanseutvikling.

Utvalget er interessert i mekanismer og virkemidler som kan bidra til å redusere markedssvikt. Utvalget påpeker at det er gode grunner til å hevde at kompetanseutvikling er samfunnsøkonomisk lønnsomt, samtidig som det er knyttet usikkerhet til avkastningen på investeringer. Dette mener utvalget understøtter at staten bør bidra til å redusere markedssvikt knyttet til finansiering av kompetanseutvikling slik at investeringene er i tråd med hva som er samfunnsøkonomisk gunstig. Samtidig er det vanskelig å anslå hvor stor markedssvikten er.

Kompetanseinvesteringer er ikke jevnt fordelt mellom bransjer eller virksomheter av ulik størrelse. Særlig mindre virksomheter kan ha utfordringer med å prioritere og finansiere kompetanseutvikling. Utvalget vurderer dette som en betydelig utfordring som kan føre til skjevfordeling av kompetanse og redusert konkurransekraft for små aktører i arbeidsmarkedet. For å sikre økono-

misk vekst og arbeidsplasser er det hensiktsmessig med økonomiske støtteordninger for virksomheter og arbeidstakere som kan stimulere til kompetanseutvikling, også i nedgangstider. Samtidig mener utvalget det er viktig å benytte ressursene rett, og at foreslåtte ordninger må bidra til addisjonalitet.

Kompetansereformutvalget viser til beregninger av hvor store kompetanseinvesteringer som kan være lønnsomme i en samfunnsøkonomisk analyse. Kompetanseinvesteringer som forhindrer at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet, og investeringer som fører til økt produktivitet vil kunne gi økte skatteinntekter. I et slikt perspektiv, vil det være rimelig å investere i arbeidsstokkens kompetanseutvikling. Utvalget minner om at alternativet ikke bare er tapte skatteinntekter, men også utgifter til andre ytelser og tjenester som følger av at personer er utenfor arbeidsstyrken.

Utvalget vil også trekke frem at vi vet for lite om effektene og gevinstene av kompetanseutvikling i arbeidslivet. Det var også konklusjonen trukket frem av både Etter- og videreutdanningsutvalget og Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 12; NOU 2021: 2). Det er ikke tilstrekkelig at effektene måles i inntekt. Det er mange aspekter og gevinster ved arbeidslivsdeltakelse som ikke kan måles på denne måten.

## Kapittel 9

# Økonomiske virkemidler for økt kompetanseutvikling

Dette kapittelet gjennomgår statlige økonomiske virkemidler som skal fremme kompetanseutvikling i arbeidslivet. Hovedvekten ligger på eksisterende ordninger, men vi omtaler også noen som er blitt utredet, men ikke tatt i bruk. Dette gir et nødvendig grunnlag for del III av rapporten. Kapittel 9.1 handler om livsopphold under utdanning, med særlig vekt på Lånekassens støtteordninger. Kapittel 9.2 og 9.3 utforsker skattefradrag og den tidligere utredede ordningen Kompetansefunn. Kapittel 9.4 beskriver tilskuddsordninger som skal fremme kompetanseutvikling i arbeidslivet, mens kapittel 9.5 omtaler ordningene nærings-ph.d. og offentlig sektor-ph.d. Kapittel 9.6 går inn på ordningene som er opprettet av partene i arbeidslivet. Kapittel 9.7 beskriver ulike modeller for individuelle læringskontoer, både ordninger som er blitt utredet og ordninger som er innført i andre land.

### 9.1 Utdanningsstøtte fra Lånekassen

Statens lånekasse for utdanning er hovedfinansieringskilden for livsopphold under utdanning. Lånekassens ordninger er universelle, det vil si at låneordningene er like for alle. Alle som fyller kriteriene, har krav på de samme ytelsene. Lånekassens utdanningsstøtteordninger er ett av statens viktigste virkemidler for å sørge for at alle har mulighet til å ta utdanning. Ordningene skal bidra til å sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse (Lånekassen, 2023).

Lånekassens ordninger har tradisjonelt vært rettet mot unge heltidsstudenter og har i mindre grad vært tilpasset voksne som ønsker livslang læring eller støtte til kortere utdanninger som kan kombineres med arbeid (NOU 2019: 12). I løpet av de siste årene er det innført mer fleksible løsninger og bedre betingelser for voksne som vil kombinere kompetanseutvikling med andre forpliktelser som jobb, bolig og familie. Voksne kan nå få høyere lånebeløp og det er blitt enklere å få støtte til deltidsutdanninger. I tillegg er det innført

en gunstigere beregningsmåte for lån og stipend for deltidsstudenter.

For personer som har rettigheter i Lånekassen, er vilkårene gunstigere enn ved ordinære banklån. Renten på lånene er subsidiert, og det finnes ordninger for rentefritak og ettergivelse ved situasjoner som arbeidsledighet, sykdom og død. Studenter kan få utdanningsstøtte for inntil 480 studiepoeng, noe som tilsvarer åtte års fulltidsstudier. Fra høsten 2024 vil perioder med lån og stipend til forberedende opplæring og videregående opplæring for voksne også inngå i kvoten på 480 studiepoeng for personer over 21 år. Siden 2020 har personer over 30 år kunnet søke om tilleggs lån til livsopphold. For studieåret 2024–2025 er tilleggs lånet for studier ved universiteter, høyskoler og fagskoler inntil 11 588 kroner per måned, mens det for videregående opplæring er inntil 5 794 kroner per måned. Den øvre grensen for tilleggs lån tilsvarer to års fullt låneopptak. Personer med inntekt under en bestemt grense kan få hele eller deler av lånet omgjort til stipend. I perioden 2018–2023 fikk mellom 60 og 64 prosent av personene over 30 år som tok opp lån hele eller deler av lånet omgjort til stipend (tall tilgjengeliggjort fra Lånekassen)<sup>1</sup>.

Tabell 9.1 viser stønadsbeløp for 2024 ved fullt låneopptak og fulltidsstudier.

I statsbudsjettet for 2025 varslet Støre-regjeringen innføringen av kompetanselån fra våren 2025. Kompetanselån er en låneordning som retter seg mot personer som ønsker å kombinere arbeid med kortere utdanningstilbud ved universiteter, høyskoler og fagskoler. Tilbud som varer under ett semester defineres som kortere utdanningstilbud. Låneordningen vil også være tilgjengelig

<sup>1</sup> Stipendandelen er behovsprøvd mot person- og kapitalinntekt. For personer som får lån og stipend hele året er grensen i 2024 kroner 214 213. For personer som får støtte fra Lånekassen i sju måneder eller mindre, er inntektsgrensen på 535 532 kroner. En søker som har person- og kapitalinntekt over grensene, får stipendet redusert med fem prosent per måned av den delen av inntekten som overstiger grensene (Forskrift om utdanningsstøtte, 2024).

Tabell 9.1 Rettigheter i Lånekassen ved fullt låneopptak og fulltidsstudier. Satser for 2024

	Universitet, høyskole og fagskole	Videregående opplæring
Basislån per måned (hhv. 11 og 10 mnd.)	13 790 kr	13 790 kr
Tilleggsloan per måned (10 mnd.)	11 588 kr	5 794 kr
Lån per år ved fullt låneopptak	267 570 kr	195 840 kr
Prosent av omgjøring av basislån til stipend	25 prosent	40 prosent

Kilde: Forskrift om utdanningsstøtte (2024)

som et alternativ for personer som tar lengre utdanning på deltid. Ordningen vil ha en høyere låneramme enn andre lån fra Lånekassen, uten stipend og med løpende rente. Lånet vil ikke avhenge av den enkeltes inntekt, men størrelsen på lånet vil avhenge av utdanningens omfang målt i studiepoeng. Satsen settes til 7 755 kroner per studiepoeng (Prop. 1 S (2024–2025)).

For å berede grunnen for den nye ordningen vedtok Stortinget endringer i utdanningsstøtloven, og åpnet for å pålegge renter fra utbetalingstidspunktet for særskilte låneordninger (Lovvedtak 60 (2023–2024); Prop. 58 L (2023–2024)). I forarbeidene til lovendringen var høringsinstansene positive til at korte og fleksible utdanningstilbud skal gi rett til lån, men kritiske til forslaget om å innføre renter fra utbetalingstidspunktet. Høringsinstansene mener at det offentlige bør ta kostnadene i en ny ordning, og fremhever at rentesubsidier er et effektivt virkemiddel for å få flere til å utvikle kompetanse i tråd med samfunnets behov.

Skoleåret 2023–2024 var det 38 974 personer over 30 år som fikk lån og stipend fra Lånekassen til studier ved universiteter, høyskoler og fagskoler. Det utgjør 18,7 prosent av alle som fikk støtte fra Lånekassen det studieåret. De senere årene har det vært en økning både i antall personer over 30 år, og hvor stor andel av låntakerne denne gruppen utgjør (tall tilgjengeliggjort fra Lånekassen).

## 9.2 Skattefradrag

For arbeidsgiver reduserer kostnader til kompetanseutvikling det skattbare overskuddet, noe som gir lavere skatt. Dersom opplæringen er en lønnsom investering for virksomheten, vil dette motsvares av høyere skattbart overskudd i fremtiden.

Arbeidsgiver kan gi tilskudd til arbeidstaker for å dekke kostnader til utdanning og opplæring, uten å betale arbeidsgiveravgift av kostnadene. Tilskuddet er skattefritt for arbeidstaker dersom utdanningen kan benyttes i nåværende eller fremtidig arbeid hos samme arbeidsgiver. Utdanningen kan også være skattefri dersom den dekkes i forbindelse med opphør av arbeidsforhold og gir kompetanse som er nyttig ved søking av nytt arbeid. I slike tilfeller er tilskuddet begrenset til 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Fradraget gjelder kostnader direkte knyttet til utdanningen, som undervisningsavgift, semesteravgift, eksamensavgift og skolebøker. Det inkluderer også reisekostnader til undervisningsstedet og merkostnader til opphold utenfor hjemmet (Forskrift til skatteloven, 1999).

For arbeidstaker inngår kostnader til opplæring i minstefradraget i skattemeldingen. Dette er et standardfradrag som automatisk trekkes fra lønn og pensjon og dekker de fleste kostnader knyttet til arbeid, som hjemmekontor, arbeidsklær, overtidsmat og utdanning og kurs for å holde seg oppdatert i nåværende stilling. Dersom samlede kostnader i forbindelse med arbeid, inkludert kostnader til opplæring, er høyere enn minstefradraget, kan de faktiske kostnadene legges inn i skattemeldingen istedenfor minstefradraget. Satsen for minstefradraget beregnes som en prosentandel av inntekten, men begrenset av en øvre beløpsgrense. I 2024 er denne 104 450 kroner (Skatteetaten, u.å.-b). Dersom de samlede kostnadene i forbindelse med arbeid er lavere enn minstefradraget, vil skattefradrag for utdanning ikke ha noen praktisk betydning for arbeidstaker.

Det er skattefradrag på gjeldsrenter på lån. Dette gjelder også renter på lån i Lånekassen (Skatteetaten, u.å.-a).

### Boks 9.1 Omstillingsstudiestöd i Sverige

Omstillingsstudiestøtte ble vedtatt i 2022 som en del av forhandlingene om en ny hovedavtale mellom partene i svensk arbeidsliv. Omstillingsstudiestøtten er en utdanningsstøtte for voksne i arbeidslivet og forvaltes av den svenske lånekassen, Centrala studiestödsnämnden. Støtten er ment å bidra til kompetanseutvikling slik at arbeidstakere blir mer attraktive på arbeidsmarkedet.

Omstillingsstudiestøtten er offentlig, universell og retter seg mot voksne arbeidstakere i alderen 27 til 62 år. Omstillingsstudiestøtten kan benyttes til studier på heltid og deltid ned til 20 prosent studiebelastning. Den svenske lånekassen får hvert år et budsjett til dette formålet som ikke skal overstiges. I 2023 var det 1,36 milliarder svenske kroner, tilsvarende 8 800 personer i fulltidsutdanning. I det svenske statsbudsjettet var foreslått beløp 4,9 milliarder svenske kroner for 2025, i tillegg til 50 millioner svenske kroner til økte saksbehandlingskostnader (CSN, 2023a, 2023b; Sveriges Riksdag, 2024).

Støtten består av et skattepliktig og pensjonsgivende stipend på 80 prosent av tidligere inntekt begrenset til 4,5 ganger grunnbeløpet, og et valgfritt lån. Summen av stipend og lån skal ikke overstige tidligere inntekt. I 2023 tilsvarte stipendet rundt 22 300 svenske kroner i måneden før skatt. Omstillingsstudiestøtten betales tilbake på samme betingelser som det ordinære studielånet (CSN, 2023a). I Sverige betales rente på studielån fra den første utbetalingen. Man kan motta omstillingsstudiestøtten i 44 uker, lenger om man studerer på deltid (CSN, 2023b). Omstillingsstudiestøtten dekker utelukkende arbeidstakeres kompetanseutvikling som går utover virksomhetens umiddelbare behov. Kompetansebehov i eksisterende stilling skal finansieres av arbeidsgiveren (CSN, 2023b; Haakestad & Huseby, 2023). Det er flere vilkår som må fylles for å kvalifisere for omstillingsstudiestøtte. Det er regler for tilknytning til arbeidslivet, tidligere mottatt studiestøtte og nedbetaling av denne, samt at tidligere eksamener må være bestått. Det er ikke alle typer utdanninger som kvalifiserer for støtte. Det er et krav at utdanningen bidrar til å styrke arbeidstakerens posisjon i arbeidsmarkedet. Man får normalt ikke omstillingsstudiestøtte for utdanninger som fører til yrker der det er stor konkurranse. Søker må vedlegge en

uttalelse fra en omstillingsorganisasjon<sup>1</sup> som bekrefter dette.

I tillegg til den universelle ordningen forvaltet av den svenske lånekassen, har flere tariffvirksomheter egne avtaler om komplette studiestøtte forvaltet av omstillingsorganisasjonene. Den kompletterende støtten utfyller stipendandelen i omstillingsstudiestøtten. I stedet for et tak på 80 prosent av 4,5 ganger grunnbeløpet, kan arbeidstakere i disse virksomhetene få et stipend på 80 prosent av 5,5 ganger grunnbeløpet. For de som har en høyere inntekt utgjør den kompletterende støtten opptil 65 prosent av inntekten, med et tak på 12 ganger grunnbeløpet (PTK, 2022).

Overgangsreglene gir enkelte studenter som begynte å studere med ordinær studiestøtte mulighet til å skifte til omstillingsstudiestøtte. Blant de som mottok omstillingsstudiestøtte våren 2023 mottok 57 prosent studiestøtte høsten 2022, altså var mange av de som søkte allerede studenter. Omstillingsstøtte gir som regel et høyere utbetalt beløp og stipendandelen er vanligvis større enn i den ordinære studiestøtten.

Det er stor etterspørsel etter omstillingsstudiestøtte. Den store mengden søknader, det komplekse regelverket og den korte tiden fra ordningen ble vedtatt til den ble innført, har ledet til lang saksbehandlingstid (CSN, 2023a). Svenske myndigheter har innført regelforenklinger med virkning fra 2024, og nye forenklinger med virkning fra 2025 (Sveriges Riksdag, 2024)

Hensikten med omstillingspakken vedtatt i 2022, var at tiltakene skulle gi langsiktig økt fleksibilitet, omstilling og trygghet på arbeidsmarkedet. Dette innebar også en reform av arbeidsretten for å gi arbeidsgiverne større fleksibilitet i ulike faser av oppsigelsesprosesser. De fikk mulighet til å unndra tre personer fra ansiennitetsreglene for å gjøre det lettere å beholde rett kompetanse. I tillegg skulle endringene bidra til å redusere den økonomiske risikoen ved å ansette personer uten arbeidserfaring. Ved en arbeidstvist vil ansettelsesforholdet opphøre, men arbeidstakeren har rett til arbeidsledighetstrygd (Regjeringskansliet, 2022).

<sup>1</sup> Omstillingsorganisasjoner er organisasjoner som gir veiledning, rådgivning og annen støtte til arbeidstakere som ønsker å styrke sin posisjon på arbeidsmarkedet. En omstillingsorganisasjon virker vanligvis på vegne av flere arbeidsgivere innen en bransje, et arbeidsområde eller liknende (CSN 2023a).

### Boks 9.2 Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon

I 2001 foretok et partssammensatt utvalg en utredning av støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon. Utvalget utredet flere modeller, men anbefalte ingen av dem. De utredede modellene var sentral finansiering, virksomhetsvis finansiering, individuelle spareordninger og kombinerte ordninger.

Ordningen med sentral finansiering innebar en nasjonalt organisert ordning der alle arbeidsgivere og arbeidstakere var pliktige til å betale inn. Ordningen skulle omfatte hele arbeidslivet, og måtte lovfestes. Utvalget mente at en slik ordning kunne springe ut av en tariffavtale, og deretter allmenngjøres til å gjelde hele arbeidslivet.

Det var tre hovedårsaker til at utvalget ikke anbefalte en sentralt organisert ordning:

- Faren for overvelting er stor fordi det er liten sammenheng mellom hvor mye den enkelte

arbeidsgiver og arbeidstaker betaler inn og hva de får ut. Alle parter vil ha insentiver til å forsøke å få mest mulig ut av ordningen.

- En søknadsbasert ordning som krever skjønn, vil kreve store administrative ressurser til søknadsbehandling. Alternativt kan en rettighetsstyrt saksbehandling føre til at søknadsbeløpene overstiger tilgjengelige midler. I begge tilfeller ville det være nødvendig med et kontroll- og godkjenningsorgan, og koordninger. Dersom søknader innvilges basert på loddtrekning, eller «først til mølla», vil systemet være lite målrettet og muligens få mindre oppslutning.
- En universell ordning tar ikke hensyn til faktiske behov eller ønsker om kompetanseutvikling, noe som gjør den lite målrettet.

Kilde: NOU 2001: 25

## 9.3 Kompetansefunn

Kompetansefunn er ikke en eksisterende ordning, men har blitt utredet flere ganger som en skattefradragordning for kompetanseutvikling. Inspirasjonen er hentet fra Skattefunn, en rettighetsbasert skattefradragordning for norske virksomheter som skal motivere til økt satsing på forskning og utvikling. Et Skattefunnprosjekt må være målrettet og avgrenset, slik at det er mulig å skille prosjektet fra bedriftens normale virksomhet (Forskningsrådet, u.å.-a).

I forbindelse med et forslag fra Kristelig Folkeparti i 2016 om å opprette en kompetansefunnordning, ble saken utredet i Finansdepartementet. Alle partier, med unntak av Kristelig Folkeparti, stemte mot forslaget (Dokument 8:80 S (2015–2016); Innst. 388 S (2015–2016)).

NHO og Abelia bestilte i 2019 en utredning av alternative modeller for utforming av Kompetansefunn, og i 2021 bestilte Kunnskapsdepartementet en kunnskapsoppsummering som bakgrunn for vurdering av ordningen Kompetansefunn Digital (Oslo Economics, 2021; Steen et al., 2019).

I sin analyse foretok Samfunnsøkonomisk Analyse en sammenligning av fem ulike innretninger på en eventuell ordning, alle med en støttesats på 20 prosent. Den første er en generell ordning som innebærer skattefradrag for utgifter til kompetanseutvikling generelt, den andre en ordning

med skattefradrag bare for formell videreutdanning. Det tredje alternativet er skattefradrag ved kjøp av kompetanseutvikling eksternt og det fjerde alternativet er avgrenset til kostnader over eller under et terskelnivå (Steen et al., 2019).

Analysen vurderer mulige kostnader for offentlige budsjetter (proveny) og gevinster målt ved addisjonalitet, altså i hvor stor grad ordningene utløser ny kompetanseutvikling. Rapporten konkluderer med at en kompetansefunnordning som støtter virksomhetenes finansiering av formell utdanning for arbeidstakerne, gir relativt høy addisjonalitet og lave kostnader sammenlignet med andre alternativer. Dette gjør ordningen samfunnsøkonomisk lønnsom. En forutsetning er at det formelle utdanningstilbudet i større grad utvikles og møter arbeidslivets behov. Hvis dette ikke skjer, vil den samfunnsøkonomiske gevinsten bli vesentlig lavere enn beregnet. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere Kompetansefunn i sammenheng med tiltak for å utvikle flere kompetansetilbud.

Det er noen hovedargumenter som trekkes frem i diskusjonene om Kompetansefunn. Det er stor usikkerhet rundt omfanget av underinvesteringen i kompetanse og hvor mye deltakelsen vil øke ved å innføre ordninger som gir støtte til arbeidsgivere eller arbeidstakere. Det er også usikkert om nytten av en insentivordning veier opp for kostnadene. Usikkerheten skyldes særlig

### Boks 9.3 Norges forskningsråd

Norges forskningsråd er et statlig norsk forvaltningsorgan som finansierer forsknings- og innovasjonsprosjekter. Forskningsrådet forvalter forskningsmidler fra alle departementer, og tildeler midler til forskning innenfor alle fagområder, inkludert grunnforskning, anvendt forskning og innovasjon. Forskningsrådet gir råd til myndighetene om forskning og forskningspolitikk, og skal bidra til å øke kvaliteten i norsk forskning og skape møteplasser. Forskningsrådet har et nasjonalt ansvar for forskningsformidling og skal bidra til samarbeid mellom forskere, næringsliv, offentlig sektor, forvaltning og andre brukere av forskningsresultater. Offentlig sektor, næringslivet og forskningsorganisasjoner kan søke om forskningsmidler ved utlysninger. Forskningsrådet skal fremme internasjonale forsknings- og innovasjonsprogrammer, og mobilisere norske søkere til EUs forsknings- og innovasjonsprogrammer.

Forskningsrådet fordeler årlig rundt elleve milliarder kroner til forskning og innovasjon. Investeringene skjer gjennom elleve porteføljer, som både har ansvar for prosjektinvesteringer innenfor sine områder og et rådgivningsansvar.

Kilde: Forskningsrådet (u.å.-b)

at mange støttemottakere trolig ville deltatt i kompetanseutvikling uansett (Oslo Economics, 2021). Etter- og videreutdanningsutvalget vurderte argumentene på samme måte som Stortinget og anbefalte heller ikke en ordning som Kompetansefunn (NOU 2019: 12).

## 9.4 Tilskuddsordninger for økt kompetanseutvikling i arbeidslivet

Statlige tilskudd defineres som overføringer fra statsbudsjettet for å nå bestemte mål. Staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd for å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. Tilskuddsmidler kan være et virkemiddel for å stimulere tilbud og etterspørsel, og for å jobbe målrettet med politiske satsingsområder. Tilskuddsmidler kan bidra til konkurranse på tilbudssiden

innenfor utdannings- og kompetansepolitikken. De kan også være virkemidler for å stimulere til økt grad av samarbeid mellom arbeidsliv og utdannings- og opplæringstilbydere (NOU 2019: 12).

Det er et skille mellom søknadsbaserte og rettighetsbaserte ordninger. Rettighetsbaserte tilskudd er vanligvis knyttet til bestemte krav eller kriterier som må oppfylles for å motta støtte. Lånekassen er et eksempel på en rettighetsbasert ordning. En fordel ved rettighetsbaserte ordninger er at de gir brukerne større forutsigbarhet.

Søknadsbaserte ordninger krever at institusjoner, virksomheter eller enkeltpersoner søker om finansiering. Fordelen med slike ordninger er at de gjør det mulig å prioritere bestemte prosjekter innenfor budsjetttrammen. De gir også bedre kontroll over samlede kostnader. På den annen side medfører søknadsbehandling ofte høyere administrasjonskostnader og forsinkelser i oppstart sammenlignet med rettighetsbaserte ordninger. Eksempler på søknadsbaserte tilskuddsordninger innenfor kompetansefeltet er Bransjeprogrammet, Industrifagskolen, Kompetansepluss og tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO).

Et argument mot tilskuddsordninger, særlig søknadsbaserte virkemidler, er at de kan være tidkrevende både for søkere og forvaltningen (Meld. St. 14 (2022–2023)). I en evaluering av finansieringssystemet for fagskolene påpekte Deloitte at tilskuddsordninger som Industrifagskolen og Bransjeprogrammet skaper større uforutsigbarhet for fagskolene enn faste tildelinger (Deloitte, 2022). Prosjektbasert finansiering kan føre til at tilbyderne må leie inn midlertidig arbeidskraft og kompetanse. Dette skaper en risiko for at opparbeidet erfaring og kompetanse går tapt når prosjektfinansieringen tar slutt. Finansieringsutvalget som vurderte finansiering av universitets- og høyskolesektoren, understreket dette da de anbefalte at søknadsbaserte tilskuddsordninger ikke bør finansiere aktiviteter som er dekket av rammebevilgninger (Finansieringsutvalget, 2022).

På den annen side kan søknadsbaserte tilskudd stimulere utdanningssektoren til å utvikle fleksible tilbud som møter behovene i arbeidslivet. Dette kan fremme innovasjon og bidra til utvikling av sektoren.

### 9.4.1 Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling

Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling er et samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet i Norge. Målet med programmet er å



### Boks 9.4 Oversikt over offentlige støtteordninger på Altinn

På den offentlige nettportalen Altinn finnes en oversikt over offentlige støtteordninger. Oversikten kan sorteres etter formål og bransje. Det er 13 ulike formål å velge mellom, blant annet forskning og utvikling, veiledning og kurs, samt samarbeid og nettverk. Bransjene følger den vanlige inndelingen.

Ordninger som BIO-ordningen og Bransjeprogrammet er inkludert i oversikten.

Altinn er en digital plattform for selvbetjening og innlevering av skjemaer til offentlige etater i Norge. Plattformen som ble lansert i 2003, tilbyr tjenester for både næringsliv og privatpersoner og er utviklet for å forenkle samarbeidet med det offentlige.

Kjelde: Altinn (u.å.)

øke deltakelsen i kompetanseutvikling innenfor utvalgte bransjer, gjennom å tilby korte, fleksible og arbeidslivsrelevante kurs og opplæringstilbud. Det er arbeidslivets behov som styrer utviklingen av nye tilbud. Tilbudene finansieres gjennom en tilskuddsordning som forvaltes av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Ordningen er evaluert av Fafo som konkluderte med at Bransjeprogrammet er godt tilrettelagt for trepartssamarbeid. Evalueringen viste at programmet har lyktes med å nå personer med lite formell kompetanse, en gruppe som tradisjonelt har lav deltakelse i kompetanseutvikling. Gjennom samarbeidet mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter har programmet bidratt til at flere virksomheter og arbeidstakere har fått nødvendig kompetanseutvikling for å håndtere omstilling i arbeidslivet (Aspøy et al., 2022).

Regjeringen bestemmer hvilke bransjeprogrammer som skal opprettes, basert på nominasjoner fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Bransjeprogrammene avsluttes automatisk etter tre år. For å kunne fortsette må bransjen få en renominasjon med påfølgende ny oppnevning fra politisk ledelse i Kunnskapsdepartementet. Siden det er få midler, blir nåløyet for dette trangt, og reoppnevninger vil gå på bekostning av muligheten for å opprette bransjeprogrammer for nye bransjer. Tilnærmet alle bransjeprogrammene har på et tidspunkt blitt renominert, men kun to bran-

sjer har fått ny oppnevning. Bransjeprogrammet for industri og byggenæringen har fått ny oppnevning to ganger. Bransjeprogrammet startet sitt arbeid i 2019, og går i 2025 inn i sin tredje periode. Bransjeprogrammet for kommunal helse- og omsorgssektor varte fra 2019 til 2021. Helse- og omsorgssektoren har fått ny oppnevning fra høsten 2024 (Prop. 1 S (2024–2025)).

Samarbeidsmodellen i Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling

Trepartssamarbeidet i Bransjeprogrammet er et spleiselag der både staten, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, virksomheter og den enkelte arbeidstaker som deltar, bidrar. Ansvarsfordelingen mellom partene er beskrevet i boks 9.5.

Samarbeidet i Bransjeprogrammet skjer på flere arenaer. Hvert bransjeprogram er organisert gjennom egne programområdestyrelser, der representanter fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden på bransjenivå deltar, sammen med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Programområdestyrelsene har ansvaret for å identifisere kompetansebehovene og målgruppene som skal prioriteres i forbindelse med tildeling av tilskuddsmidler. Programområdestyrelsene varierer i størrelse, fra tre til over ti representanter, avhengig av bransjen.

Det er også etablert et samarbeidsorgan som består av representanter fra hver av hovedorganisasjonene som er involvert i eksisterende bransjeprogrammer, og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse som forvalter ordningen og fungerer som sekretariat for bransjeprogrammene. Formålet med dette organet er å styrke kommunikasjonen og forankringen i trepartssamarbeidet om programmet, samtidig som det fungerer som et forum for å diskutere problemstillinger som går på tvers av de enkelte bransjeprogrammene.

Viktige overordnede kompetansepoltiske prioriteringer knyttet til Bransjeprogrammet diskuteres i Kompetansepoltisk råd.

For å få tilskuddsmidler er det krav om samarbeid mellom virksomheter og opplærings- og utdanningstilbydere om søknad og utvikling av konkrete tilbud om kompetanseutvikling.

Treparts bransjeprogram som tilskuddsordning

Bransjeprogrammet finansieres gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Kunnskapsdepartementet fastsetter retningslinjer for Treparts

### Boks 9.5 Ansvarsfordeling innen Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling

Arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene som deltar i programområdestyret skal sammen

- identifisere konkrete kompetansebehov og utdanningsbehov i sektoren
- konkretisere innholdet i Bransjeprogrammet ut fra dette
- bidra i utviklingen av tilbud som skal inngå i programmet
- rekruttere henholdsvis virksomheter og deltakere til programmet
- samarbeide med utdanningsinstitusjoner om utviklingen av tilbud
- samarbeide med fylkeskommunene om utvikling av tilbud på bransjens område
- bistå henholdsvis deltakende virksomheter og ansatte/deltakere i programmet
- utvikle og spre informasjon om programmet og studie-/opplæringstilbudene
- bidra til eventuell evaluering av (iltakene i) programmet
- informere virksomheter og arbeidstakere om at deltakelse også innebærer å bidra i en eventuell evaluering

Staten skal

- bidra til å utvikle tilbud som skal inngå i programmet
- finansiere utvikling og drifte utdannings- og opplæringstilbud som inngår i programmet
- sørge for at det gis nødvendige dispensasjoner fra lov/forskrift for å gjennomføre forsøk
- finansiere eventuell evaluering av programmet
- utvikle og spre informasjon om programmet
- forvalte ordningen
- være sekretariat for programområdestyrene

Den enkelte virksomhet som velger å delta skal

- stille ressurser og arbeidstid til rådighet for den enkelte arbeidstaker
- bidra i utviklingen av tilbud som skal inngå i programmet

Den enkelte arbeidstaker/deltaker som velger å delta skal

- bruke noe fritid og forplikte seg til å fullføre opplæringen

Kilde: Kunnskapsdepartementet (2023a)

bransjeprogram for kompetanseutvikling (Kunnskapsdepartementet, 2022). Den årlige tildelingen til Bransjeprogrammet har i 2023 og 2024 ligget på mellom 80 og 90 millioner kroner. I statsbudsjettet for 2025 (Prop. 1 S (2024–2025)) ble det foreslått en økning på 15 millioner kroner til å videreføre bransjeprogrammet for industri- og byggenæringen.

Tilbudene som utvikles gjennom Bransjeprogrammet skal være gratis for deltakerne. Tilskuddet skal dekke både utvikling og gjennomføring av korte og fleksible opplæringstilbud på alle utdanningsnivåer. Opplæringstilbudene skal være tilpasset slik at de kan kombineres med jobb. Tilskuddsordningen er søknadsbasert, og støtte tildeles de prosjektene som best oppfyller kriteriene som er satt i utlysningen, innen de tilgjengelige økonomiske rammene.

I samarbeid med virksomheter kan utdannings- og opplæringstilbydere søke om midler for å dekke et kompetansebehov som programområdestyret har definert for den aktuelle bransjen. For at programområdestyrene skal kunne priori-

tere hvilke kompetansetilbud det er størst behov for, må de kartlegge kompetansebehov på bransjenivå. Dette legges til grunn for utlysning av midler. Utviklingen av opplæringstilbudene skal skje i tett samarbeid mellom tilbydere, arbeidsgivere og arbeidstakere på lokalt nivå, slik at tilbudene blir godt tilpasset målgruppens behov.

Siden de første samarbeidsavtalene om bransjeprogrammer ble inngått i desember 2018, og frem til sommeren 2024, har det vært etablert 14 bransjeprogrammer og tre ettårige kompetanseløft. Det har blitt tildelt omtrent 570 millioner kroner til utvikling og gjennomføring av opplæringstilbud. Dette har resultert i mer enn tusen kompetansetilbud på ulike utdanningsnivåer, og mange av kursene er gjennomført flere ganger. Nesten 45 000 påmeldte personer har benyttet seg av disse tilbudene, hvorav i underkant av sytti prosent av deltakerne har fullført (Blaker & Grønvold, 2023). I statsbudsjettet for 2025 ble det foreslått å opprette to nye bransjeprogrammer, for helse- og omsorgssektoren og solkraftbransjen, med oppstart høsten 2024 (Prop. 1 S (2024–2025)).

### Boks 9.6 Oversikt over bransjer som inngår eller har inngått i Bransjeprogrammet

Bransje	Varighet
Helse- og omsorgssektoren	2024–2027
Solkraftbransjen	2024–2027
Finansnæringen	2023–2026
Informasjonssikkerhet og IKT-bransjen	2023–2026
Industri og byggenæringen	2019–2021, 2022–2024, 2025–2027
Avfalls- og gjenvinningsbransjen	2022–2024
Jordbruk, skogbruk og gartnerinæringen	2022–2024
Anleggsbransjen	2020–2022
Detalj- og faghandelen	2020–2022
Elektro-, automasjons-, fornybar- og kraftnæringen	2020–2022
Frisørnæringen	2020–2022
Maritim næring	2020–2022
Mat- og drikkevareindustrien	2020–2022
Olje-, gass- og leverandørindustrien	2020–2023
Reiselivsbransjen	2020–2022
Kommunal helse- og omsorgssektor	2019–2022
Luftfarten	2021
Utsatte industriklynger	2021
Kongsbergindustrien	2020

Kilde: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

Boks 9.6 gir en oversikt over bransjer som inngår eller har inngått i Bransjeprogrammet.

Det har vært variasjoner i hvor langsiktige tilsagnene for utdannings- og opplæringstilbud i Bransjeprogrammet har vært. I starten ble det gitt tilsagn til utvikling og første gangs gjennomføring, med mulighet for å søke om ekstra tildelelse for flere gjennomføringer. Fra 2022 er det gitt treårige rammetilsagn som dekker utvikling og så mange kursgjennomføringer det er realistisk å få til i treårsperioden. Innføring av rammetilsagn innebærer at midler reserveres i fremtidige statsbudsjetter for å dekke kostnadene som kommer. Det varierer hvor lang tid det tar å

utvikle et nytt tilbud, og hvor omfattende hvert enkelt tilbud er.

Etter at tilsagnsperioden er slutt, er det opp til den enkelte tilbyder eller arbeidslivet selv å sørge for videre finansiering. Det foreligger ikke systematisk informasjon om hva som skjer med tilbudene etter at tilskuddsmidlene stopper, men det kan se ut som det er en ganske tydelig markeds-svikt, som fører til at tilbud støttet gjennom Bransjeprogrammet faller bort når tilskuddsperioden er over.

Tiltak for å utvide og styrke Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling utredes i kapittel 17.2.

### 9.4.2 Industrifagskolen

Industrifagskolen er en tilskuddsordning som skal bidra til at fagskoler tilbyr fleksible, modulbaserte og relevante utdanningstilbud til arbeidstakere i industri- og byggenæringen. Midlene til Industrifagskolen ble forhandlet frem gjennom frontfagoppjøret i 2020. Ordningen skal bidra til at flere fagarbeidere kan ta del i fleksible videreutdanningsprogrammer som svarer på behovet for økt kompetanse i møte med digitalisering og teknologisk utvikling. I statsbudsjettet for 2025 som ble lagt frem av regjeringen Støre, er det foreslått å styrke høyere yrkesfaglig utdanning med 49 millioner kroner til å opprette 1 000 nye studieplasser. I forslaget inngår det at 8,9 millioner kroner av dette skal gå til å opprette 100 nye ettårige plasser i Industrifagskolen (Prop. 1 S (2024–2025)).

Industrifagskolen er en samlebetegnelse for formelle videreutdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning spisset mot fagarbeidere innen industrirelaterte fagområder som faller inn under frontfagene, samt byggfag. Alle akkrediterte fagskoler med relevant fagkompetanse kan motta tilskudd under Industrifagskolen. Videre drift av tilbud som er utviklet gjennom Bransjeprogrammet for industri og byggenæringen, kan finansieres gjennom Industrifagskolen. I tillegg kan utdanningstilbud og moduler som er utviklet gjennom andre bransjeprogrammer videreføres dersom de er relevante for industrien og byggenæringen. Studieplassene kan også brukes til nye modulbaserte utdanningstilbud som er utviklet sammen med relevante aktører, eller til moduler eller emner fra eksisterende, akkrediterte tilbud som dekker bransjens kompetansebehov (HK-dir, 2022).

For å styrke måloppnåelsen, ble det innført en treårig rammetildeling for Industrifagskolen fra 2022. Akkrediterte fagskoler kan søke om rammetilskudd som vil gi årlige midler til et gitt antall studieplasser over en periode på tre år. Studieplassene er øremerket korte, formelle videreutdanningstilbud som svarer på konkrete kompetansebehov innen bransjen. Den samlede rammen for perioden 2022 til 2024 var på 38,8 millioner kroner og midlene tilsvarer 498 studieplasser à 60 studiepoeng. For hver tildelte studieplass forventes det en produksjon på 60 studiepoeng per år. En studieplass kan finansiere flere studenter som tar mindre moduler, for eksempel seks studenter som avlegger 10 studiepoeng hver. Tilskuddet blir beregnet ut fra planlagt aktivitet og forventet studiepoengproduksjon per år. Midlene kan ikke brukes til utvikling av tilbud, kun til drift.

Fagskoletilbudene skal bygge på konkrete behov som er definert i tett samarbeid mellom fagskole, virksomhet eller bransje og tillitsvalg-tapparatet, for eksempel gjennom bransje-programmene. Samarbeid med konkrete virksomheter er avgjørende i fordelingen av studieplassene. Det må tydelig komme frem av søknaden hvordan representanter for virksomheter, klynger eller bransjer og ansattrepresentanter er involvert i planleggingen av utdanningstilbudet og rekruttering av studenter. Tilbudene skal være tilpasset virksomhetenes produksjon, og legge til rette for at deltakerne kan være i full jobb ved siden av utdanning. Permitterte arbeidstakere kan likevel også være en målgruppe. Fagskoler som mottar støtte, kan ikke kreve egenbetaling eller skolepenger for deltakelse utover semester- og materialavgift. Medfinansiering av virksomhet kan være aktuelt så lenge arbeidstaker ikke blir økonomisk belastet eller trukket i lønn eller goder.

### 9.4.3 Kompetansepluss

Kompetansepluss er en søknadsbasert tilskuddsordning som har som mål at flere voksne får styrket sine grunnleggende ferdigheter og kan ta del i videre opplæring og utdanning. Samtidig skal ordningen bidra til økt deltakelse i arbeids- og samfunnsniv (HK-dir, u.å.-a). Ordningen er primært rettet mot voksne med lite formell utdanning.

Ordningen forvaltes av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Tilskuddsbeløpet fastsettes årlig gjennom statsbudsjettet, og har i 2023 og 2024 vært på over 120 millioner kroner.

Kompetansepluss arbeid gir tilskudd til kurs for arbeidstakere i lesing, skriving, muntlige ferdigheter, regning, digitale ferdigheter, norsk og samisk. Kompetansepluss fagopplæring gir støtte til kurs for ufaglærte voksne arbeidstakere, der grunnleggende ferdigheter, norsk eller samisk kombineres med opplæring som forbereder deltakerne til å ta fagbrev som praksiskandidat. I tillegg lyses det ut tilskudd til kurs knyttet til aktiviteter i frivilligheten. Kompetansepluss frivillighet er ikke omtalt nærmere i denne rapporten.

Opplæringen skal være praksisnær og møte et begrunnet opplæringsbehov hos arbeidstakerne i deres arbeidshverdag. Det er anbefalt at deltakerne og arbeidsgiver inngår en avtale om egenaktivitet mellom samlingene (HK-dir, 2024d). Det gir deltakerne mulighet til å prøve ut det de har lært eller ta med problemstillinger og materiell fra arbeidsplassen inn i opplæringen. Dette forutsetter et samarbeid mellom opplæringstilbyde-

ren og opplæringsmottakeren om innhold i opplæringen.

Det skal være frivillig og gratis for arbeidstakerne å delta. Opplæringen kan foregå både i og utenfor arbeidstiden. Virksomheter som legger til rette for at opplæringen foregår i arbeidstiden prioriteres (HK-dir, 2024e). Av kursene det ble søkt om i 2024, var 37,5 prosent planlagt gjennomført i sin helhet i deltakernes arbeidstid. 20 prosent av kursene var planlagt gjennomført i mer enn 50 prosent av arbeidstiden og 28 prosent i mer enn 10 prosent av arbeidstiden. 13,5 prosent av kursene var planlagt gjennomført utenfor deltakernes arbeidstid.

Kompetanseplussmidler lyses ut årlig. Det er en forutsetning for å få tilskudd at søknaden til Kompetansepluss arbeid eller Kompetansepluss fagopplæring er et samarbeid mellom en opplæringstilbyder og minst en privat eller offentlig virksomhet med arbeidstakere som har behov for kompetanseutvikling. Også medlemmer i en næringsforening eller en arbeidslivsorganisasjon kan samarbeide med en opplæringstilbyder. Både opplæringstilbydere og opplæringsmottakere kan stå som ansvarlig søker. Tilbyder og mottaker skal samarbeide om å utarbeide opplæringstilbudet.

For å sikre kvalitet i tilbudene er det etablert en godkjenningsordning for tilbydere i Kompetansepluss. Det er ikke et krav å være godkjent kurstilbyder for å kunne søke om tilskudd gjennom Kompetanseplussordningen. Per juni 2024 var det 40 godkjente tilbydere, og de står for 75 prosent av søkermassen. Godkjente tilbydere jobber aktivt med Kompetansepluss som et eget fagområde, og har bygget opp et fagmiljø med lærere som jobber med opplæring innenfor ordningen.

Fra 2025 er det etablert en prøveordning med rammetilsagn til godkjente Kompetanseplusstilbydere (HK-dir, 2024c). Ordningen skal bidra til økt fleksibilitet og forutsigbarhet. Tilskuddet gis som en ramme på inntil 1,65 millioner kroner per tilby-

der. Med rammetilsagn kan godkjente tilbydere fortløpende etablere samarbeid med virksomheter som har et opplæringsbehov, og planlegge og starte opplæringen. Kursene må registreres i tilskuddsportalen til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, men tilbydere med rammetilsagn behøver ikke sende inn søknad for hvert enkelt kurs.

Det er ofte tilbyderne som tar initiativ til samarbeid. Selv om også virksomheter med et opplæringsbehov kan stå som hovedsøker, skjer det i liten grad. En evaluering av Kompetansepluss arbeid gjennomført av Comte Bureau finner at virksomhetene i liten grad deltar i søknadsprosessen. De har ikke alltid en klar målsetting for hva de ønsker å oppnå med kurset. Noen virksomheter mangler kjennskap til fordelene ved å delta i Kompetansepluss, noe som påvirker forankringen i virksomheten. Samtidig er det tidkrevende for små virksomheter, som prioriteres i Kompetansepluss, å involvere seg i større grad. Det kan også være utfordrende å få med seg virksomheter som ikke har en kultur for kompetanseutvikling og bevissthet rundt nytteverdien av dette (Comte Bureau, 2018).

En evaluering gjennomført av NIFU viser at kurstilbydere til en viss grad kommer og går, avhengig av om de mottar tilskudd (Skålholt & Olsen, 2019). NIFU peker på at manglende stabilitet blant kurstilbydere kan hindre utviklingen av høy kvalitet over tid.

Både evalueringene fra Comte Bureau og NIFU anbefaler å gjøre tilskuddsordningen mer kjent blant virksomheter, og å oppfordre til samarbeid med bransjeorganisasjoner for å definere kompetansebehov i bransjene.

I 2024 ble det tildelt 84 millioner til Kompetansepluss arbeid og 18 millioner til Kompetansepluss fagopplæring. Som tabell 9.2 viser, er det stor oversøking. I Kompetansepluss arbeid ble 186 av 491 søknader innvilget. Det tilsvarer 57 180 timer med undervisning for til sammen 4 283 del-

Tabell 9.2 Søknad og tildeling i Kompetansepluss arbeid og fagopplæring<sup>1</sup>. 2024

	Kompetansepluss arbeid		Kompetansepluss fagopplæring	
	Omsøkt	Innvilget	Omsøkt	Innvilget
Antall søknader	491	186	72	57
Antall deltakere	11 691	4 283	1 313	1 125
Beløp	227 mill	84 mill	29 mill	18 mill
Poenggrense for tildeling		77/100		54/100

<sup>1</sup> Hver søknad kan omhandle flere kurs

Kilde: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

Tabell 9.3 Fordeling av kurstimer i Kompetansepluss arbeid etter ferdighet. 2024

Ferdighet	Antall timer	Prosentandel
Lese og skrive	31 930	21 %
Digitale ferdigheter	14 300	9 %
Regning	39 300	26 %
Norsk	44 690	30%
Muntlig kommunikasjon	20 420	14%
Samisk	100	0

Kilde: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

takere. I Kompetansepluss fagopplæring ble 57 av 72 søknader innvilget, tilsvarende 11 680 timer med undervisning for til sammen 1 125 deltakere. Totalt ble det søkt om 256 millioner kroner. Svært få av de avslåtte søknadene ville ikke ha kvalifisert for støtte hvis det hadde vært tilgjengelig finansiering. I Kompetansepluss arbeid er det mange prosjekter som vurderes som støtteverdige, men som ikke får støtte på grunn av begrensede midler.

Som vist i tabell 9.3, er det flest kurstimer i norsk og regning i Kompetansepluss arbeid i 2024. Ifølge tabell 9.4 er det flest deltakere i Kompetansepluss fagopplæring innen bygg og anlegg, med 45 prosent av kurstimene i dette fagområdet. 17,7 prosent av kurstimene er i helse- og oppvekstfag.

Evalueringen av Kompetansepluss fagopplæring finner at fagopplæringsordningen bidrar til å dekke behov i deler av arbeidslivet med liten formell kompetanse, og at ordningen når arbeidstakere som ellers ikke ville ha tatt fagbrev som praksiskandidater (Comte Bureau, 2018; Skålholt & Olsen, 2019). Evalueringen av Kompetansepluss fagopplæring konkluderer med at ordningen er fleksibel nok til at kursene kan tilpasses ulike behov og ferdighetsnivåer.

#### 9.4.4 Tilskuddsordning for fleksibel og desentralisert utdanning

Tilskudd til fleksibel og desentralisert utdanning var en ordning der fagskoler, høyskoler og universiteter kunne søke om støtte til opprettelse og drift av fleksible og desentraliserte studietilbud. Formålet med tilskuddsordningen var å gjøre studietilbud enda mer tilgjengelig for folk i hele landet, uavhengig av livssituasjon og individuelle

Tabell 9.4 Fordeling av kurstimer i Kompetansepluss fagopplæring etter fagområde. 2024

Fag	Antall timer	Prosentandel
Bygg og anlegg	8 840	45,5%
Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign	130	0,6%
Helse og oppvekst	3 450	17,7%
Restaurant og matfag	2 210	11,4%
Salg og service	2 700	13,9%
Teknologi og industri	2 070	10,6%
SUM	19 400	

Kilde: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

behov. Fra 2024 ble tilskuddsordningen avviklet og midlene overført til universitetenes og høyskolenes rammebevilgning etter fastsatte kriterier (HK-dir, 2023a).

Tilskuddet kunne brukes til omlegging av eksisterende tilbud og utvikling av nye utdanningstilbud. Tilskuddsordningen skulle bidra til å oppfylle lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov, og en reell etterspørsel fra lokalt, regionalt eller nasjonalt arbeidsliv måtte dokumenteres i søknaden.

De fleste tilskuddene i både 2022 og 2023 gikk til ikke-formelle kurs og formelle videreutdanninger. Et flertall var basert på fysisk oppmøte på desentraliserte studiesteder, noen kombinert med nettundervisning. Tilskuddene i 2022 og 2023 ble fordelt relativt likt mellom tilbud på 30 studiepoeng eller færre og tilbud på mer enn 30 studiepoeng. Den største andelen av tilbudene var på 60 studiepoeng (22 prosent), 30 studiepoeng (17 prosent) og 7,5 studiepoeng (11 prosent) (Tall fra HK-dir).

I 2023 ble det utlyst 150 millioner kroner. 39 prosjekter fikk tildelt støtte. Av disse var over 50 prosent av studietilbudene innen helse- og lærerutdanninger (HK-dir, 2023b).

Tilskuddsordningen for fleksibel og desentralisert utdanning var en sammenslåing av to tidligere ordninger: tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud, først lyst ut høsten 2018, og program for fleksible utdanningstilbud, først lyst ut i 2019 (Korseberg et al., 2022).

Evalueringen av de to tidligere ordningene finner at flere informanter fra arbeidslivet, fylkeskommunene og utdanningsinstitusjonene uttrykte skepsis til vekten på desentraliserte samlinger og studiesteder. Dette skyldes at slike tilbud er svært

Tabell 9.5 Tildelte tilskudd til fleksibel og desentralisert utdanning i 2022<sup>1</sup> og 2023. Fordelt på undervisningssted og utdanningstype

	2022	2023
<i>Undervisningsmetode</i>		
Fysisk undervisning	24	3
Kombinert fysisk og nettbasert undervisning	17	29
Nettbasert undervisning	1	7
<i>Utdanningstype</i>		
Grunnutdanning	3	6
Etter- og videreutdanning	38	32
Både grunnutdanning og etter- og videreutdanning	2	1
<b>Totalt antall søknader</b>	<b>43</b>	<b>39</b>

<sup>1</sup> I 2022 hadde en søknad uoppgitt undervisningsmetode  
Kilde: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

tid- og ressurskrevende å drifte, og at de kan redusere fleksibiliteten på andre områder.

Informantene på lærestedene etterlyste større forutsigbarhet og langsiktighet i finansieringen av slike studietilbud. De mente at finansieringsmåten skaper et inntrykk av at fleksible utdanningstilbud er noe midlertidig, og ikke en del av institusjonenes kjerneaktivitet. Dette fører til at vitenskapelige ansatte ofte må kjøpes fri eller ansettes midlertidig for å arbeide med slike prosjektfinansierte undervisningstilbud. I tillegg krever denne typen prosjekter i mange tilfeller arbeid på kveldstid og i helger.

I 2022 la Finansieringsutvalget frem en rapport som foreslo endringer i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler (Finansieringsutvalget, 2022). Finansieringsutvalget påpekte at søknadsbaserte ordninger ikke bør finansiere aktiviteter som i utgangspunktet er ment å dekkes gjennom rammebevilgningene. Utvalget fremhevet at tilskuddsordninger bør supplere institusjonenes aktiviteter innenfor deres rammebevilgninger for å være hensiktsmessige. Finansieringsutvalget anbefalte at midler til drift av fleksible tilbud burde integreres i rammebevilgningen fra departementet. Anbefalingen ble fulgt i og med nedleggelsen av ordningen fra 2024.

#### 9.4.5 Tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO)

Tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO) er en tilskuddsordning som skal styrke kompetansen til arbeidstakere i virksomheter som står overfor

omstilling. Omstilling kan innebære endringer i virksomhetens produkter og tjenester, arbeidsmetoder eller etablering i nye markeder. Tilskuddet skal dekke deler av kostnadene til opplæringen og deler av lønnsutgiftene til deltakerne. Øvrige kostnader forutsettes dekket av virksomhetene. BIO-midler kan brukes til opplæring som kommer i tillegg til virksomhetens ordinære opplæring. Det gis ikke tilskudd dersom det er knyttet bindings- tid til opplæringen eller opplæringen er obligatorisk for å oppfylle fastsatte nasjonale krav. Ordningen er søknadsbasert, og kriteriene for tildeling fastsettes av hver enkelt fylkeskommune.

BIO-ordningen ble flyttet fra Arbeids- og velferdsetaten til fylkeskommunene i 2020 i forbindelse med regionreformen. Overføringen av tilskuddet innebar en økning i fylkeskommunenes rammetilskudd på 55 millioner kroner fra budsjettåret 2020 (Prop. 1 S (2019–2020); Prop. 79 S (2020–2021)). Under covid-19-pandemien i 2020 og 2021 ble tildelingene betydelig økt for å iverksette kompetansetiltak som kunne motvirke permitteringer og oppsigelser. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at det i 2023 ble brukt minimum 85,2 millioner kroner på BIO-tilskudd. Anslaget er basert på registreringene i et saksbehandlingssystem som ikke benyttes av alle fylkeskommuner. Faktiske tilskudd kan derfor være høyere (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2024). 85,2 millioner kroner representerer en økning på 50 prosent sammenlignet med beløpet på 55 millioner kroner som ble overført til fylkeskommunenes ramme i 2020.

### **Boks 9.7 Kompetanse- og tjenesteutviklingstilskudd**

Kompetanse- og tjenesteutviklingstilskudd er en ordning forvaltet av Statsforvalteren. Ordningens mål er å bidra til å redusere mangelen på personell med relevant fagutdanning i omsorgstjenesten og legge til rette for en bærekraftig omsorgstjeneste. Midlene skal bidra til at kommunene setter i verk kompetanseutviklende tiltak og utviklingsarbeid ut fra lokale forutsetninger og behov. Midlene skal bidra til at kommunene organiserer tjenester, oppgaver og ansvar på en måte som sikrer best mulig utnyttelse av tilgjengelig personell og kompetanse. Strategisk kompetanseplanlegging er en viktig forutsetning for dette arbeidet. Kommunene oppfordres derfor til å vedlegge en rekrutterings- og kompetanseplan i søknaden om tilskudd til kompetanseutvikling.

Kommuner, interkommunale selskap, høyskoler og universiteter kan søke om tilskudd. Fylkeskommunene kan kun søke om tilskudd til

kompetansetiltak innen psykisk helse og rusfeltet. En kan maksimalt søke om tilskudd til fem prosjekter. Tiltak som utvikles i samarbeid med næringslivet eller utdannings- og forskningsinstitusjoner skal prioriteres.

Det kan gis tilskudd til følgende kompetanseutviklende tiltak:

- utdanning på videregående skoles nivå/fagbrev, inkludert kvalifisering av ansatte uten formell fagutdanning
- fagskoleutdanning
- bachelorutdanning i helse- og sosialfag
- videreutdanning og mastergradsutdanning
- ABC-opplæring og BPA-opplæring.

Tilskuddsordningen er en del av Kompetanseløft 2025 og Opptappingsplan for heltid og god bemanning i omsorgstjenesten.

Kilde: Helsedirektoratet (2024)

Tilskudd til bedriftsintern opplæring regnes som offentlig støtte, noe som i utgangspunktet er ulovlig under EØS-avtalen. Ordningen er derfor utformet i tråd med de fastsatte unntaksbestemmelsene. Dette begrenser hvilke kostnader det kan gis støtte til og fastsetter øvre grenser for støttesatsene.

En gjennomgang av utlysningene i fire fylkeskommuner i 2024 viser at BIO-midlene brukes til ulike formål. I noen fylker er formålet å bidra til opplæring av arbeidstakere i virksomheter hvor det er behov for ny kompetanse på grunn av omstilling eller for å unngå permitteringer eller oppsigelser. I andre fylker er ordningen rettet mot opplæringstiltak som fremmer grønn omstilling. Det er også variasjoner i størrelsen på tilskuddsbeløpene. I flere fylker beregnes tilskuddet som en prosentandel av støtteberettigede kostnader, hvor prosentandelen avhenger av virksomhetens størrelse. I én fylkeskommune er tilskuddet maksimalt 300 000 kroner for små virksomheter og enkeltpersonforetak, og 500 000 kroner for mellomstore og store virksomheter. Et fylke tildeler maksimalt 600 000 kroner per prosjekt, og maksimalt 40 000 kroner per deltaker. Et annet fylke tildeler maksimalt 100 000 kroner per deltaker (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2024; Telemark fylkeskommune,

2024; Trøndelag fylkeskommune, 2024; Vestland fylkeskommune, 2024).

Fylkeskommunalt BIO-nettverk opplyser at gjennomsnittlig tildelingsbeløp i 2021 er 261 337 kroner per virksomhet og 14 800 kroner per ansatt (Fylkeskommunalt BIO-nettverk, 2022). Ordningen ble hovedsakelig benyttet av små og mellomstore virksomheter. Virksomheter innen industri, bygg og anlegg samt reiseliv var de bransjene som i størst grad søkte om tilskudd. Det er imidlertid usikkert om disse tildelingsbeløpene er representative, og om det er de samme bransjene som søker om midler også etter covid-19-pandemien.

Fylkeskommunene samarbeider om ordningen med aktører som partene i arbeidslivet, Nav, Innovasjon Norge, næringshager, næringsforeninger og kommuner. Etter pandemien har flere fylker justert sine retningslinjer for å sikre at BIO-ordningen i større grad støtter virksomheter som har behov for strategisk kompetanseutvikling i nødvendige omstillingsprosesser, slik BIO-nettverket beskriver.

Da BIO-midlene ble overført til fylkeskommunene, konkluderte Arbeids- og sosialdepartementet med at BIO-midlene som nasjonal ordning hadde hatt positiv effekt og bidratt til nødvendig omstilling. Dette gjaldt spesielt regioner med høy



ledighet og stort behov for omstilling i næringslivet. Siden bruken av tiltaket har vært konjunkturavhengig og ressursene rettet mot regioner med særskilte utfordringer, har ressursinnsatsen til bedriftsintern opplæring variert mye fra år til år og mellom fylkene. Tiltaket har støttet målene i den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken og bidratt til å redusere permitteringer og oppsigelser hos virksomheter som har mottatt støtte (Meld. St. 6 (2018–2019)). Ressursene ble prioritert benyttet i regioner med høy ledighet og stort behov for omstilling i næringslivet.

Fylkeskommunene vurderer selv at «BIO har blitt et relevant og viktig verktøy i arbeidet med å stimulere til næringsrettet kompetanseutvikling» (Fylkeskommunalt BIO-nettverk, 2022, s. 10). Fylkeskommunene påpekte i 2022 at BIO-ordningen trenger mer forutsigbare rammebetingelser, og en økning i statlig overføringer. Uten styrking av ordningen, og økt kjennskap til den, kan ordningen underutnyttes. Fylkeskommunene mener det bør foretas en kvalitativ undersøkelse av ordningens måloppnåelse. Videre påpeker de behovet for en tydelig beskrivelse av ordningens formål på nasjonalt nivå, samtidig som det er behov for fylkeskommunal fleksibilitet for å tilpasse ordningen til regionale behov. Videre opplyser fylkeskommunene at de ønsker et tettere og mer koordinert samarbeid mellom fylkeskommunene. De mener at dette vil gjøre ordningen mer kjent og ensartet, men uten at det går på bekostning av det regionale handlingsrommet (Fylkeskommunalt BIO-nettverk, 2022).

#### 9.4.6 Formell videreutdanning for lærere og barnehagelærere

Samarbeidsmodell for kompetanse- og karriereutvikling for lærere

Kompetanse for kvalitet er en nasjonal satsing som skal møte kompetansebehovene til lærere og skoleledere. Strategien er utviklet i samarbeid mellom KS, arbeidstakerorganisasjonene, lærerutdanningene og Kunnskapsdepartementet, og gjelder frem til 2025. Partene møtes jevnlig for å vurdere gjennomføringen og foreta justeringer og prioriteringer (Kunnskapsdepartementet, 2023b). Rollene og ansvarsområdene for de involverte aktørene er klart definert. De involverte aktørene inkluderer nasjonale myndigheter, KS, arbeidstakerorganisasjonene, universiteter, høyskoler, kommuner og fylkeskommuner.

Det er etablert ulike samarbeidsformer mellom lærerutdanning, skoler og barnehager som inkluderer studentenes praksis, forsknings- og

utviklingsarbeid (FoU), veilederkompetanse og kompetanseutvikling (Meld. St. 16 (2020–2021)). Gjensidighet og likeverdighet mellom partene er et sentralt prinsipp i samarbeidet.

Strategien oppfordrer skoleeiere, arbeidstakerorganisasjoner, universiteter og høyskoler til å samarbeide om utvikling av lokale opplæringstilbud. Utvalget som har vurdert ulike modeller for kompetanseutvikling for ansatte i skole- og barnehage-sektoren anser intensjonene bak lokal kompetanseutvikling som positive. De påpeker imidlertid at det er et større potensial i lokal medbestemmelse og partssamarbeid. Potensialet bør utnyttes bedre for å styrke både forankringen og motivasjonen i lokal kompetanseutvikling (NOU 2022: 13).

Tilskudd til formell videreutdanning av lærere, skoleledere og ansatte i barnehagene

Det er etablert tilskuddsordninger for finansiering av kompetansetiltak for lærere, skoleledere og ansatte i barnehager. I 2024 er det satt av 1,6 milliarder kroner til formell videreutdanning for lærere og skoleledere, og 393 millioner kroner til kompetansetiltak for ansatte i barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2024b). Dette gir rom for at omtrent 1 850 ansatte i barnehager og 5 400 lærere i grunnopplæringen kan få tilbud om formell videreutdanning fra høsten 2024.

Ordningen for lærere har to finansieringsmodeller, vikarordningen og stipendordningen. Vikar- og stipendmidler utbetales fra Utdanningsdirektoratet til skoleeier, som har ansvar for den lokale forvaltningen av midlene, inkludert utbetaling av stipend til lærerne. Skoleeier har også ansvar for å koordinere og tilrettelegge lærernes arbeidstid med hensyn til studiebelastningen. Beløpene i begge ordninger justeres dersom læreren tar flere eller færre enn 30 studiepoeng, som er utgangspunktet for beregningene. Det legges vekt på at læreren skal kunne fortsette med noe undervisning under studieperioden, slik at de kan koble teoretisk læring med praktisk erfaring. Dette prinsippet støtter integreringen av ny kunnskap i klasserommet og bidrar til en bedre læringsopplevelse for elevene.

I vikarordningen får læreren fri fra sine ordinære arbeidsoppgaver og beholder sin vanlige lønn, mens skoleeier mottar vikarmidler. Det statlige tilskuddet til vikar, utbetalt til skoleeier, er beregnet ut fra en gjennomsnittlig årsverkskostnad. For matematikk og naturfag er det statlige tilskuddet 75 prosent av gjennomsnittlig årsverkskostnad. Dette tilsvarer 284 000 kroner for 30 studiepoeng. For øvrige fag, inkludert yrkesfag, er

det statlige tilskuddet 60 prosent. Dette tilsvarer 227 000 kroner for 30 studiepoeng. I vikarordningen må skoleeier dekke 15 prosent av gjennomsnittlig årsverkskostnad for alle lærere, med unntak av matematikk og naturfag.

I stipendordningen får læreren utbetalt et stipend på maksimalt 126 000 kroner per studieår. Stipendet er skattepliktig og er ment som en kompensasjon for inntektstapet læreren kan oppleve som følge av studietiden.

I begge ordningene skal skoleeier dekke nødvendige utgifter som reise, opphold og læremidler. Det er ingen studieavgift for tilbud som er inkludert i Utdanningsdirektoratets studiekatalog, men det kan påløpe en semesteravgift, som er en standard kostnad for alle studenter i Norge. Skole- og barnehageeiere har i tillegg mulighet til å opprette regionale, formelle videreutdanningstilbud sammen med arbeidstakerorganisasjoner, et universitet eller en høyskole. Regionale studietilbud er forbeholdt deltakere fra bestemte kommuner eller regioner (Utdanningsdirektoratet, 2024).

I barnehagene kan barnehageeier motta tilretteleggingsmidler. Midlene skal benyttes til blant annet permisjon med lønn til å delta på undervisningen, vikarutgifter, betaling av reise- og oppholdsutgifter, studiemateriell og semesteravgift. Tilretteleggingsmidlene er 100 000 kroner per ansatt som tar 30 studiepoeng over to semestre (Utdanningsdirektoratet, 2023b).

Kunnskapsdepartementet innfører et nytt system for kompetanseutvikling for alle ansatte i barnehage- og opplæringssektoren fra 2025, blant annet på bakgrunn av NOU 2022: 13 *Med videre betydning – Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*. Utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole ble nedsatt i 2021. Utvalget skulle utrede og foreslå modeller for etter- og videreutdanning for lærere og andre ansatte i barnehage og skole. Utvalgets rapport påpeker at lokale kompetansebehov må ivaretas i større grad enn i dag, og at tilbudene bør bli mer fleksible og tilgjengelige.

## 9.5 Doktorgrader (Ph.d.) i næringslivet og offentlig sektor

Nærings-ph.d. og offentlig sektor ph.d. er ordninger som gir arbeidstakere muligheten til å ta en doktorgrad i samarbeid med en arbeidsgiver i privat eller offentlig sektor. Ordningene innebærer kompetanseutvikling både for den enkelte og for

arbeidslivet, samtidig som de bidrar til økt kunnskap i utdanningsinstitusjonene.

Begge ordningene øker tilgangen på høyt kvalifisert arbeidskraft med relevant forskningsbasert fagkompetanse. Denne typen arbeidskraft kan løse konkrete utfordringer, utvikle nye produkter og tjenester, forbedre kvaliteten og effektiviteten i tjenestene, og være en pådriver for omstilling på arbeidsplassen. Utdanningsinstitusjonene får på sin side økt samarbeid med virksomheter, noe som gir bedre innsikt i arbeidslivsrelevante problemstillinger og sterkere samfunnsforankring. Ordningene bidrar også til økt samarbeid og kunnskapsoverføring mellom akademia og praksisfeltet. I tillegg vil ordningene bidra til å øke antall doktorgradskandidater i Norge, og dermed øke den nasjonale forskningskapasiteten og -kvaliteten.

Nærings-ph.d. er en ordning som gir støtte til private virksomheter som har ansatt en person med mastergrad eller tilsvarende, og som ønsker og er kvalifisert for å gjennomføre et doktorgradsprosjekt i samarbeid med et universitet eller en høyskole. Målet er å styrke forskningskompetansen i næringslivet og fremme forskningssamarbeid mellom virksomheter og akademiske partnere. Ordningen er finansiert av Norges forskningsråd, som gir et tilskudd på opptil 50 prosent av de totale kostnadene for prosjektet (Forskningsrådet, 2024a).

Offentlig sektor-ph.d. er en ordning som ligger på nærings-ph.d., men som retter seg mot offentlige virksomheter, som kommuner, fylkeskommuner, statlige etater og helseforetak (Forskningsrådet, 2024b).

Rammen for ordningene i 2024 var på 50 millioner kroner for offentlig sektor ph.d. og 100 millioner kroner for nærings-ph.d. (Forskningsrådet, 2024a, 2024b). Dette finansierte henholdsvis 23 og 49 prosjekter. Det er stor oversøking på begge ordninger. I 2024 ble det søkt midler for 217 millioner kroner til 98 prosjekter under nærings-ph.d.-ordningen.

I regjeringens nylig fremlagte *Strategi for å øke næringslivets investeringer i forskning og utvikling* fremgår det at regjeringen vil styrke ordningen med doktorgrader i næringslivet (Regjeringen, 2024c). Høsten 2024 varslet regjeringen Støre at statsbudsjettet for 2025 ville inneholde 102 millioner kroner til doktorgrader i næringslivet (Regjeringen, 2024a). Regjeringen oppgir at målet er å styrke konkurransekraften, kompetansen og kapasiteten i næringslivet. I statsbudsjettet for 2025 opplyste regjeringen at de høsten 2024 ville utlyse ytterligere 10 millioner kroner til offentlig

### Boks 9.8 Fondserfaringer fra Finland

I Finland administrerer arbeidslivets parter et fond kalt Sysselsättningsfonden. Fondet finansieres gjennom arbeidsledighetsforsikringspremier betalt av arbeidstakere og arbeidsgivere. Fondet fungerer som et rådgivende organ for politikk og lovgivning innen voksenopplæring, og utbetaler støtte til voksnes utdanning. Ordningene vuxenutbildningsstöd og yrkesexaminensstipendium var lovregulerte, men ble utbetalt av Sysselsättningsfonden (NOU 2019: 12).

Vuxenutbildningsstöd, utdanningsstøtte for voksne, var en ordning som ga delvis kompensasjon for bortfall av inntekt ved utdanningspermisjon dersom arbeidsgiver ikke betalte lønn. Personer som er i arbeid og ville ta utdanningspermisjon for å ta utdanning kunne få utdanningsstøtte for voksne (Sysselsättningsfonden, u.å.-a). Beløpet som ble utbetalt avhenger av tidligere inntekt og inntekt under studiene. Støtten besto av en grunnandel og en del basert på inntekt (fortjenestedel). I 2024 utgjorde grunnandelen 661 euro per måned. Fortjenestedelen ble beregnet oppad til 45 prosent av differansen mellom lønn og grunnandelen. Støttebeløpet var skattepliktig (Boysen et al., 2018; Sysselsättningsfonden, 2023).

Utdanningsstøtte for voksne kunne benyttes på alle utdanningsnivåer fra grunnskole til doktorgrad, og til både hele og deler av utdanningene. Utdanningene måtte gjennomføres ved offentlig finansierte og regulerte læreinstusjoner (Sysselsättningsfonden, 2023, u.å.-b). For å kvalifisere for støtte krevdes det minimum åtte års arbeidserfaring, hvorav ett år hos nåværende arbeidsgiver. Man måtte ha arbeid som fulltidssyssel. Det var mulig å motta utdannings-

støtten i 15 måneder ved fulltidsutdanning, lenger ved deltidsstudier. Rettigheten behøvde ikke å benyttes sammenhengende. Det var et krav om studieprogresjon målt som studiepoeng (Boysen et al., 2018; Sysselsättningsfonden, 2023, u.å.-a).

Ved mottak av utdanningsstøtte for voksne kunne man kvalifisere til lånegaranti fra Kela, den finske lånekassen. Lånegarantien ga mulighet for lån på opptil 650 euro i måneden (Boysen et al., 2018).

Yrkesexaminensstipendium var en finsk ordning hvor personer som fullførte en yrkesrettet opplæring, oppnådde fagbrev eller gjennomførte en høyere yrkesfaglig eksamen, kunne motta et stipend på 414 euro. Ordningen var søknadsbasert. Forutsetningen var at man hadde hatt pensjonsgivende inntekt i minst fem år, var under 68 år, bosatt i Finland og omfattet av det finske velferdssystemet (Sysselsättningsfonden, u.å.-c).

Finske myndigheter vedtok å avvikle ordningene med vuxenutbildningsstöd og yrkesexaminensstipendium fra 1. juni 2024 (Lag om opphävande av lagen om vuxenutbildningsförmåner, 2024). Begrunnelsen var behovet for å redusere offentlige utgifter og øke sysselsettingen.

Finske myndigheter anslår at ordningen med vuxenutbildningsstöd har hatt liten effekt. Ifølge evalueringen har ordningen yrkesexaminensstipendium ført til at arbeidstakere har vært borte fra arbeidsmarkedet i perioder, og kompetansen de har oppnådd har ikke alltid vært formålstjenlig i tilstrekkelig grad (Utlåtande.fi, 2023).

sektor-ph.d. innen temaet likestilling og diskriminering. Formålet var å styrke kompetansen på disse områdene i offentlige virksomheter (Prop. 1 S (2024–2025)).

## 9.6 Finansieringsordninger i norsk arbeidsliv

Hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er svært forskjellige i størrelse og antall medlemmer. Det er også en vesensforskjell å ha individer som medlemmer og å ha

virksomheter som medlemmer. Ordningene for finansiering av kompetanseutvikling er derfor ulike hos partene i arbeidslivet. Dette kapitlet baserer seg på informasjon fra partene i Kompetansereformutvalget.

Partene finansierer flere ordninger for kompetanseutvikling i fellesskap. Mange fond og stipend er forankret i avtaleverket. Disse ordningene finansieres på ulike måter. I noen sektorer avsettes midler i tariffoppgjør, mens i andre gjøres dette i takstoppkjørene, som i helsesektoren. I andre sektorer betaler arbeidsgiver inn penger til en finansieringsordning eller stipendordning. I

### Boks 9.9 Fondsbaserte ordninger for kompetanseutvikling i Danmark

I 2017 ble det enighet om en trepartsavtale i Danmark. Avtalen skulle sikre at arbeidsstyrken er rustet til fremtidige kompetansebehov i arbeidslivet gjennom langsiktige investeringer i voksen-, etter- og videreutdanning. Den nye avtalen øremerket blant annet 400 millioner kroner til et omstillingsfond for ufaglærte og faglærte. Kvaliteten og fleksibiliteten i AMU-kursenes skulle sikres, samtidig som det ble satset på grunnleggende ferdigheter. Totalt omfattet avtalen initiativer for 2,5 milliarder danske kroner i perioden 2018–2021 (Børne- og undervisningsministeriet, 2017). Avtalen ble senere forlenget frem til den ble erstattet av en ny avtale i 2023.

I 2023 ble det inngått en ny trepartsavtale som erstattet avtalen fra 2017. Tiltak for å styrke voksnes grunnleggende ferdigheter ble videreført. Myndighetene og partene i arbeidslivet ble enige om at omstillingsfondet skulle utvides og videreføres med 100 millioner danske kroner årlig. AMU-kursene skulle ytterligere styrkes (Børne- og undervisningsministeriet, 2023).

Arbeidsgivere betaler årlig et bidrag til Arbeidsgivernes Uddannelsesbidrag for å bidra til finansiering av godtgjørelse og transportutgifter, i henhold til lov om godtgjørelse og tilskudd ved deltakelse i yrkesrettet voksen- og etterutdanning. I 2024 er beløpet på 235 danske kroner per fulltidsansatt (AUB-loven, 2024). Arbeidsgivere har over flere år betalt inn mer enn hva som er utbetalt gjennom VEU-ordningen. Som et resultat fikk arbeidsgivere tilbakebetalt 680 millioner danske kroner i 2017 og 213 millioner danske kroner i 2023 (Dansk arbejdsgiverforening, 2023; Dansk erhverv, 2017).

#### Omstillingsfond

Fra den nye avtalen trådte i kraft i 2023, er omstillingsfondets målgruppe ufaglærte, faglærte og personer med kort profesjonsutdanning på bachelornivå. Fondet dekker deltakeravgift for opplæring på videregående nivå, profesjonsutdanning opp til bachelornivå og utdanning på diplomnivå, det vil si høyere yrkesrettede utdanninger på lavere grads nivå. Det kan søkes om inntil 10 000 danske kroner per person per år.

Årlig avsettes 86 millioner danske kroner av fondet til deltakeravgifter i forbindelse med deltakelse i offentlig godkjente utdanningstilbud. Utdanningen kan tas enten i arbeidstiden eller på fritiden (Uddannelses- og forskningsministeriet, u.å.).

#### Statens voksenutdanningsstøtte

Statens voksenutdanningsstøtte er en offentlig ordning som skal gi voksne som ønsker utdanning på folkeskole- og gymnasnivå et økonomisk grunnlag for å gjøre dette. Ordningen retter seg mot personer mellom 25 år og pensjonsalder, som er i arbeid og har kort utdanning. Støtten dekker opplæring på grunnskole og videregående skoles nivå, inntil 40 uker ved heltidsopplæring. Man kan også få støtte til deltakelse i noen studier i høyere utdanning på det som er kalt uddannelses- og forskningsministeriets område (Statens voksenutdanningsstøtte, 2020). Voksenutdanningsstøtten utbetales som delvis kompensasjon for lønn eller som erstatning for tapt arbeidskraft. Det må inngås avtale med arbeidsgiver om utdanningspermisjon. Støttetakeren kan ikke motta støtte fra andre kilder.

Full støtte tilsvarende full dagpengesats. Støtten er skattepliktig og pensjonsgivende. Den reduseres ved deltidsstudier, og avhenger av nivå og type utdanning (Boysen et al., 2018; Uddannelses- og forskningsstyrelsen, 2023). Støtten er skattepliktig og pensjonsgivende. Støtten reduseres ved deltidsstudier, og avhenger av nivå og type utdanning

#### Voksen- og etterutdanningsgodtgjørelse (VEU)

Voksen- og etterutdanningsgodtgjørelse (VEU) skal stimulere kompetanseutvikling i arbeidslivet. Voksen- og etterutdanningsgodtgjørelse er et tilskudd som delvis kompenserer for tap av lønn og transportutgifter ved yrkesfaglig opplæring. Hensikten med godtgjørelsen er å gjøre det enklere å delta på kurs eller sende en arbeidstaker på kurs, da man ikke må dekke hele utgiften selv (Voksenutdannelse.dk, u.å.).

Boks 9.9 forts.

Bare lønsmottakere eller selvstendig næringsdrivende kvalifiserer for godtgjørelsen. Ordningen er rettet mot voksne, men det er ingen spesifikk aldersgrense i loven. Som hovedregel skal deltakeren ikke ha utdanning utover yrkesfaglig nivå. Videre stilles det krav om tett tilknytning til Danmark og oppfyllelse av inngangsvilkårene til den omsøkte utdanningen (Godtgørelsesloven, 2024; UddannelsesGuiden, u.å.).

Satsen for godtgjørelsen tilsvarende dagpengesatsen. Godtgjørelse utbetales for de timene personen deltar på kurset. Godtgjørelsen er skattepliktig (Borger.dk, u.å.)

#### Arbeidsmarkedsutdannelse (AMU)

Arbeidsmarkedsutdannelse (AMU-kurs) er en sentral del av det danske kompetansetilbudet. Formålet er å forbedre deltakernes yrkesferdigheter, bidra til omstilling på arbeidsmarkedet i tråd med behovene på kort og lang sikt, og gi voksne økt verdi på arbeidsmarkedet gjennom muligheter til å oppnå formell kompetanse (Boysen et al., 2018; Haakestad & Huseby, 2023). Det finnes rundt 3 400 arbeidsmarkedsutdannelse fordelt på 12 bransjeområder. Kursene er korte, med en varighet fra en halv dag til (som regel) seks uker (Boysen et al., 2018). Tilbudet er åpent for alle som bor og arbeider i Danmark, men retter seg mot faglærte og ufaglærte (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022).

Bransjeorganiserte etterutdanningsutvalg, nedsatt av partnerne i arbeidslivet, har ansvaret for å sikre at kurstilbudet til enhver tid er tilpasset arbeidslivets kompetansebehov. I disse utvalgene er partene i arbeidslivet, myndighetene, VEU-rådet og institusjonene som tilbyr arbeidsmarkedsutdannelse representert. Hver arbeidsmarkedsutdanning utvikles med definerte læringsutbyttebeskrivelser. Institusjoner med relevant fagkompetanse blir godkjent for å tilby kurset. For å sikre at tilbudet når ut til potensielle

deltakere, plikter tilbyderne å markedsføre tilbudet, og gjennomføre utdanningen i et omfang tilpasset behovet (Børne- og Undervisningsministeriet, 2019).

Utvalgene fastsetter også en økonomisk ramme per kurs, inkludert hvor mye utdanningstilbydere får betalt per deltaker. Dette finansieres av omstillingsfondet. Deltakeravgiften varierer basert på utdanningens nivå og tema. I 2022 lå den mellom 640 og 960 danske kroner per uke (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022). Deltakerne kan søke om støtte til livsopphold og direkte kostnader ved deltakelse.

AMU-kursene kan tilrettelegges og gjennomføres på mange måter, for eksempel kan de tas enkeltvis eller settes sammen. Noen AMU-kurs gir grunnlag for avkortning ved yrkesutdanninger og kan inngå som en del av en formell fag- og yrkesutdanning. Andre kurs gir formelle kvalifikasjoner og sertifikat som er lovpålagt for å utøve enkelte yrker (Amukurs.dk, u.å.). Kurstilbudet er gjort lettere tilgjengelig ved økt bruk av digitale plattformer og fjernundervisning. Det er også mulig å gjennomføre opplæring på arbeidsplassen. Utvalget av AMU-kurs har økt ved at det er mulig å ta deler av et kurs. Det er også innført mulighet for kortere kurs for bestemte grupper. Evaluering viser imidlertid at kjennskapen til dette blant virksomhetene er lav. Andre grunner til at virksomhetene ikke bruker AMU-kursene er at de ikke opplever å ha behov for kursene eller at de vurderer at AMU-kursene ikke gir arbeidstakerne den kompetansen de har bruk for (EVA, 2021b).

Fra 2020 ble det innført prøvekrav for arbeidsmarkedsutdannelsene. Kravet ble innført for å styrke læringsutbyttet, og øke tilliten til kursbevisene som utstedes. Kursbevisene med prøveresultater skulle også gjøre det enklere for deltakerne å dokumentere kompetansen sin og øke mulighetene deres for mobilitet på arbeidsmarkedet (EVA, 2021b).

noen tilfeller bidrar arbeidstakere med en andel av arbeidsgivers innbetaling.

På flere områder er det en arbeidsdeling der arbeidsgiverorganisasjonene og deres medlemmer er med på å finansiere ordninger administrert av arbeidstakerorganisasjonene. Ordningene skal bidra til kompetanseutvikling og komme arbeidstakerne, og i sin tur arbeidsgiverne, til gode.

Flere arbeidstakerorganisasjoner har i tillegg egne ordninger for å finansiere tilbudene sine, slik som legater og medlemskontingent.

Noen ordninger administreres av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i fellesskap. Dette er hovedsakelig ordninger som fremmer partsarbeidet i virksomhetene.

### **9.6.1 Opplysning- og utviklingsmidler**

Opplysnings- eller opplærings- og utviklingsmidler (OU-midler) er vanlige i alle tariffområder. Midlene gir støtte til tiltak som fremmer opplysning og utdanning i norsk arbeidsliv. De fleste OU-ordningene er begrenset til opplæring i organisasjons- og tillitsvalgtarbeid, men noen inkluderer også arbeidsgiverrelatert lederutvikling. Noen midler kan brukes til felles tiltak, mens resten fordeles etter ordninger nedfelt i avtaleverket.

I de fleste tariffområder finansieres OU-midlene gjennom innbetalinger fra arbeidsgiver, med mulighet for at arbeidsgiver kan trekke arbeidstakere i lønn for en mindre del av premien. I noen tariffområder er OU-midlene organisert som fond, i andre er de ikke det.

OU-midlene finansierer blant annet fellestiltakene. Disse har som formål å styrke samarbeidet mellom partene ved å bistå ledere og tillitsvalgte i tariffbundne virksomheter med å utvikle gode strategier for kommunikasjon, samarbeid og tillitsbygging. Det finnes to fellestiltak, ett mellom LO og NHO og ett mellom LO og Virke.

### **9.6.2 Bransje- og sektorvise fond**

Enkelte bransjer har egne overenskomster og fond hvor personer og virksomheter som er omfattet av tariffavtalene kan søke om midler til kompetanseutvikling. Innretningen på disse ordningene varierer noe. Felles for ordningene er at de er forankret i avtaler mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. Under følger noen eksempler på slike fond.

Addisco er et eget utdanningsselskap eid av Forbundet Styrke, som blant annet organiserer tekniske funksjonærer og arbeidsledere i privat industri. Addisco ble dannet for å initiere, utvikle

og tilrettelegge utdanninger slik at arbeidstakere kunne tilegne seg kompetanse ved siden av full jobb. Fondet skal brukes til kompetansehevede tiltak for arbeidstakere i virksomhetene. Stipendet dekker kurskostnader, studiemateriell, samt reise og opphold i forbindelse med studier. For å få stipend må den ansatte være i yrkesaktiv alder, og ha en stilling i en virksomhet i privat sektor med gyldig tariffavtale som gir rett til støtte. Virksomheter organisert i NHO eller Virke betaler inn 2 340 kroner per år (1,20 kroner per time) for Styrke-medlemmer som arbeider fulltid.

ELBUS er en ordning forankret i Landsoverenskomsten for elektrofagene mellom EL og IT-forbundet og NHO Elektro (tidligere Nelfo). ELBUS-ordningen har som hovedoppgave å styrke kompetansen hos bransjens fagarbeidere og øvrige arbeidstakere, spre kunnskap om forskning og utvikling, og bidra til organisasjonsutvikling i virksomhetene. ELBUS skal også bidra til å styrke kompetanseutvikling i bransjen. ELBUS finansieres gjennom en avgift på 0,35 prosent av lønnsmassen innenfor tariffområdet. Det foretas ikke lønnstrekk. De totale innbetalingene utgjør omtrent 24 millioner kroner årlig. Midlene fordeles mellom organisasjonene med en halvpart til hver.

Grafisk Utdanningsfond har som formål å heve grafiske arbeidstakeres kompetansenivå og støtte tiltak for utvikling av generell bransjekompetanse. Dette skal gjøres slik at virksomhetene og arbeidstakerne holder seg oppdatert på utviklingen, og gjennom økt produktivitet styrker virksomhetenes konkurransevne. Grafisk Utdanningsfond er en tariffestet ordning. Fondet finansieres gjennom innbetalinger fra både virksomheter og arbeidstakere. Grafisk Utdanningsfond er en obligatorisk ordning for alle som omfattes av overenskomsten, også uorganiserte arbeidstakere. Både virksomheter og arbeidstakere bidrar til finansieringen gjennom samlet trekk på 519 kroner per arbeidstaker per kvartal. Inntil 50 prosent av det årlige innbetalte beløpet kan brukes til bransjens kompetansesenter, mens inntil 25 prosent kan anvendes som en rammebevilgning av hver av tariffpartene, Fellesforbundet, Mediebedriftenes Landsforening og Norsk Industri. Virksomheten dekker omkostninger og full lønn for deltakelse på kurs i arbeidstiden som er godkjent av Grafisk Utdanningsfond. Fondet kan også søkes om økonomisk støtte til dette.

Grossistoverenskomsten etablerer et fond kalt Grossistfondet, som kan benyttes av alle virksomheter innen lager, varedistribusjon og transportbedrifter tilknyttet Virke, samt arbeidstakere i

### Boks 9.10 Frontfagsoppgjøret 2024

Fond for støtte til kompetanseutvikling var et tema i frontfagsoppgjøret 2024 mellom Fellesforbundet og Norsk Industri. De to partene mener at det bør vurderes å etablere et pilotprosjekt for et tariffavtalt fond for kompetanseutvikling innen industriovertenskomsten. Under forutsetning av statlig medfinansiering, er de to forbundene innstilte på å sette av midler til å finansiere sine bidrag.

Tariffoppgjør i andre tariffområdet har ikke forpliktet seg til å opprette lignende fondordninger.

Kilde: Riksmekleren (2024)

disse som er medlem i Fellesforbundet, Parat eller Yrkestrafikkforbundet. Fondet har som formål å fremme kompetanseutvikling, slik at arbeidstakere kan fungere godt i sine roller og i arbeidslivet generelt. Søknader fra virksomheter forutsetter vanligvis en lokal avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte om gjennomføring av tiltaket.

For Virkes medlemsbedrifter innen helse-, utdannings- og kultursektoren finnes det også et eget fond. I inneværende tariffperiode finansieres fondet gjennom en avgift på fem kroner per uke per arbeidstaker. Avgiften deles likt mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. Arbeidstakere i virksomhetene kan søke om midler til kurs, studieturer eller annen kompetanseutvikling. Stipend tildeles med sikte på faglig utvikling og for å dekke opplærings- og utviklingsformål som er relevante for virksomheten der søkeren er ansatt.

LO Stats utdanningsstipend har som formål å støtte opplæringstiltak og kompetanseutvikling for medlemmer og tillitsvalgte. Stipendet gis til enkeltmedlemmer på bakgrunn av søknad og dokumentasjon av utgifter. Hovedkriteriet er at medlemmet kommer inn under Hovedtariffavtalen i staten eller en overenskomst i Spekter, og har minimum ett års medlemskap.

Enkelte hovedorganisasjoner erfarer at innbetalingene i flere fond overstiger beløpet det søkes om. Dette har resultert i at flere av fondene har store ubenyttede midler.

### 9.6.3 Forbundsspesifikke ordninger

Mange arbeidstakerorganisasjoner har egne ordninger som administreres på forbundsnivå. Ord-

ningene finansieres på ulike måter, inkludert avsetninger i tariff- og takstoppgjør, innbetaling fra arbeidsgiver, medlemskontingenter og legater. I de forbundsspesifikke ordningene kan medlemmer av forbundet søke om midler, uavhengig av arbeidsgiver. Dette skiller seg fra sektorvise fond, der det i tillegg var et krav at virksomheten måtte være omfattet av avtalen.

For å kvalifisere som søker til forbundsspesifikke ordninger stilles det som regel krav om medlemskap over en viss varighet, og at søkeren er yrkesaktiv. Noen ordninger krever at arbeidsgiver har avslått søknaden om støtte til den omsøkte utdanningen. Enkelte stipendordninger krever at opplæringen er relevant for yrkesutøvelsen og bransjen.

Mange forbund tilbyr stipend for deltakelse i kompetanseutvikling. De fleste ordninger stiller få krav til hvilke læringsaktiviteter som kvalifiserer for tildeling. Vanlige tilbud inkluderer norskkurs, yrkesrelevante kurs og seminarer, samt formelle utdanninger og videreutdanninger på alle nivåer. Flere ordninger fokuserer på fagbrev og praksiskandidatordningen.

Stipendene har ulik innretning. Noen gis som belønning for fullførte utdanninger, noen utbetales før læringsaktiviteten, og andre utdeles etter gjennomført opplæring.

Gitt stipendenes størrelse er de ment å dekke utgifter som pensumbøker, reise, studieavgift og opphold, enten helt eller delvis. Stipendene er ikke ment å dekke livsopphold eller kompensere for tapt inntekt. Stipendene varierer ofte mellom 1 500 kroner og 35 000 kroner. Stipendene forbeholdt høyere utdanning ligger noe høyere. For eksempel er det mulig å få inntil 75 000 kroner til spesialistutdanning som veterinær.

Forbundene har også forhandlet frem rabatter for sine medlemmer, blant annet på opplærings- og utdanningstilbud.

De fleste forbund har i tillegg egne fagtilbud for sine medlemmer. Det er vanlig å tilby kompetansepåfyll i forbindelse med års- og medlemsmøter. Noen forbund tilbyr digitale portaler med fagrelevant innhold, som Parats nettskole. Enkelte har større kursporteføljer utarbeidet av forbundet eller i samarbeid med andre aktører, som Juristenes Utdanningscenter.

## 9.7 Individuelle læringskontoer

I 2022 anbefalte EUs ministerråd medlemslandene å innføre ordninger for individuelle læringskontoer. Målet er å gi alle voksne mulighet til kon-

tinuerlig kompetanseutvikling og å redusere økonomiske barrierer for deltakelse. Individuelle læringskontoer er ment å skulle øke motivasjonen ved å la voksne opparbeide rettigheter og selv velge når og hvor de vil ta delta i kompetanseutvikling, både gjennom korte kurs og lengre utdanning. EU anbefaler at ordninger med individuelle læringskontoer ledsages av rettigheter til betalt utdanningspermisjon. Anbefalingen bygger på en bred konsultasjon med medlemsland, partene i arbeidslivet og andre relevante aktører (EU, 2023).

EU anbefaler at individuelle læringskontoer opprettes for alle voksne i arbeidsfør alder, uavhengig av yrkesstatus, men at ordningene bør tilpasses behovene i hvert medlemsland. Ordningen er ment å fungere slik at alle voksne i arbeidsfør alder har hver sin personlige konto med opplæringsrettigheter. I tillegg anbefales det å sikre at et system som støtter bruken av individuelle kontoer er på plass. Dette inkluderer et system for veiledning og rådgivning, samt oversiktlig informasjon om tilgjengelige kurs og utdanninger, og hvilke kvalifikasjoner og dokumentasjon de gir. Informasjonen bør finnes samlet på en brukervennlig nettside.

Den franske ordningen er per i dag det eneste eksempelet på individuelle læringskontoer der individer bygger opp rettigheter over tid (Perez & Vourc'h, 2020). Flere land har ordninger med kuponger og stønader som ligner på individuelle læringskontoer, men uten sparing og opparbeiding av rettigheter på samme måte. I tillegg er flere av ordningene målrettet mot spesifikke deler av arbeidslivet (Boysen et al., 2018).

### 9.7.1 Utredning av individuelle læringskontoer i Sverige

I Sverige ble individuelle læringskontoer, kalt Individuellt kompetenssparande, utredet (SOU 2000: 51). Hensikten var å gi individer mulighet til å utvikle kompetanse og kunnskap, utvikle seg i jobben og bytte arbeidsplass. Samtidig skulle virksomhetene oppnå nødvendig kompetanse for å håndtere omstillinger, øke produktivitet og kvalitet, samt sikre konkurransevne og attraktivitet som arbeidsgiver. For samfunnet handlet det om å styrke utdanningsnivået generelt, skape et mer velfungerende arbeidsmarked og redusere risikoen for arbeidsledighet. Ordningen skulle være frivillig, og den enkelte skulle selv bestemme hvilke kompetansetiltak midlene skulle brukes til. Læringskontoene var ment som et supplement til andre tiltak for finansiering av voksnes kompetan-

seutvikling. Individuelle læringskontoer skulle kunne suppleres med avtaler og overenskomster som innebar deltakelse fra arbeidsgivere.

Forslaget innebar at alle lønsmottakere og selvstendig næringsdrivende skulle kunne starte regelmessig sparing på en kompetansekonto for fremtidig kompetanseutvikling. Sparing ville gi rett til et generelt fradrag fra den skattepliktiges inntekt. Arbeidsgivere som ønsket å bidra til arbeidstakernes kompetansesparing, kunne sette av midler på hver enkelt arbeidstakers læringskonto. For å stimulere til medfinansiering fra arbeidsgivere ble det foreslått å redusere arbeidsgiveravgiften med fem prosent for midler brukt til læringskontoer. Den statlige delen av finansieringen besto hovedsakelig av skattefritak.

Ordningen skulle omfatte flere millioner mennesker og måtte være enkel å forstå og håndtere. Den foreslåtte ordningen var derfor utformet med stor likhet til den svenske ordningen for pensjonsparing. Det ble ansett som nødvendig å etablere et system for godkjenning av opplæringstilbud, men administreringen av ordningene skulle ellers være så enkel som mulig.

Den svenske offentlige utredningen konkluderte med at ordningen var forventet å ha en positiv effekt på arbeidsmarkedet, og at fordelene ville oppveie for økt fravær knyttet til kompetanseutvikling. Ordningen kunne også føre til økt etterspørsel etter kompetansetilbud, noe som ville stimulere til utvikling av flere tilbud i utdanningssektoren, samt større fleksibilitet og variasjon i undervisningsformer (SOU 2000: 51).

Flere av elementene i modellen måtte sterk kritikk fra både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner (Dohmen, 2009). Mange uavklarte spørsmål gjensto, blant annet arbeidsgiveres medvirkning, hvilke myndigheter som skulle administrere systemet, hvor kontoene skulle plasseres, hvilke opplæringsaktiviteter læringskontoen kunne brukes til, og hvordan skattesystemet skulle utformes (Riksdagen, 2003). Videre analyser viste at regelverket ville bli et for komplekst, vanskelig å håndtere og kostbart regelverk å administrere. Som følge av dette ble ordningen ikke innført (Riksdagen, 2007).

### 9.7.2 Forsøk med individuelle læringskontoer i Storbritannia

Storbritannia innførte en nasjonal ordning med individuelle læringskontoer i 2000. Individuelle læringskontoer var en del av en velferdsreform med en helhetlig tilnærming, som skulle gi folk mulighet til å tilegne seg kompetanse for å arbeide og tjene penger (DfEE, 1998). Ordningen



skulle bidra til at individer tok ansvar for egen læring og gi insentiver til utdanningsinstitusjonene for å møte uttalte kompetansebehov. Flere prinsipielle spørsmål ble reist før innføringen av ordningen, blant annet om økonomiske insentiver kunne øke motivasjonen for læring og om insentivene skulle være universelle eller målrettede. I tillegg var det viktig å sikre at individene hadde tilstrekkelig informasjon om ordningen.

Ordningen som ble innført, fungerte i praksis som en offentlig finansiert etterspørsel etter private tjenester. Flere tilbydere oppsøkte aktivt potensielle kunder, inkludert personer som normalt ikke ville ha deltatt. På denne måten økte etterspørselen, og antall kontoer økte kraftig. Kontoene var planlagt administrert gjennom banker, men et stort antall kontoer med små beløp var lite attraktivt, og bankene ville ikke samarbeide. Pengene ble derfor betalt direkte til tilbyderne. Resultatet var at antallet kontoer og utbetalinger ikke samsvarte. Individene kunne dermed ikke administrere pengene selv, for eksempel tilbakeholde midler dersom tilbudet var av dårlig kvalitet eller i noen tilfeller ikke eksisterte (Lee, 2010).

Ordningen ble svært populær, og utgiftene oversteg etter hvert budsjettene. Manglende kontrollmekanismer gjorde at myndighetene mistet oversikt over utgiftene, og det oppsto anklager om bedrageri (PAC, 2003).

Den britiske kontrollkomiteen konkluderte med at ordningen ikke var tilstrekkelig planlagt eller testet før den ble iverksatt. Risikoanalysen var utilstrekkelig, med større fokus på risikoen for å ikke få et tilstrekkelig antall søkere heller enn å finne tiltak som reduserte risiko ved gjennomføring, slik som misbruk og bedrageri. Det var for liten kvalitetskontroll av tilbyderne (PAC, 2003).

Til tross for mange utfordringer, ble det også gjort positive erfaringer. Personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med svake ferdigheter deltok i større grad enn hva deres andel av befolkningen skulle tilsi. Over halvparten av deltakerne rapporterte at bruk av opplæringskontoen økte deres interesse for å lære (Døving et al., 2005).

I 2010 gjeninnførte Storbritannia kompetansekontoer, men denne gangen som virtuelle kuponger rettet mot arbeidsledige og personer med svake grunnleggende ferdigheter (Lee, 2010).

### 9.7.3 Innføring av individuelle læringskontoer i Frankrike

I 2015 innførte Frankrike en ordning med individuelle læringskontoer (Compte Personnel de For-

mation). Formålet med ordningen er å redusere ulikhet i tilgang til opplæring, fremme økt deltakelse og autonomi i valg av opplæringstilbydere, samt å utvikle kompetanse. Ordningen er åpen for alle voksne, og rettighetene kan overføres gjennom hele arbeidslivet (Perez & Vourc'h, 2020).

Ordningen med læringskontoer i Frankrike finansieres gjennom obligatoriske innbetalinger til sektorvise opplæringsfond fra virksomheter med over 10 ansatte og fra selvstendig næringsdrivende. Frem til 2018 var det disse fondene som vekslet time-rettighetene på kontoene til økonomiske ressurser.

Ved opprettelsen av ordningen i 2015 ble kontoen til hver fulltidsansatt kreditert med 24 timer årlig, med et tak på 150 timer. Fra 2017 ble timeantallet per år doblet for personer med svake kvalifikasjoner. I 2018 ble ordningen endret. Behovet for å veksle timer inn i penger kunne være vanskelig å forstå, og man ønsket at individene selv kunne se hvor mange penger de hadde til rådighet. Innskuddene på de individuelle læringskontoene gjøres i euro, 500 euro per år for fulltidsansatte, og 800 euro per år for fulltidsansatte med svake ferdigheter, opp til et tak på henholdsvis 5 000 euro og 8 000 euro (Perez & Vourc'h, 2020).

Samtidig ble finansieringssystemet noe endret og en sentral myndighet håndterer nå utbetalingene. At personene ikke lenger trenger å kontakte de sektorvise fondene, har gjort det vanskeligere å finne andre finansieringskilder for lengre utdanning og opplæring. De sektorvise fondene kunne supplere midlene tilgjengelig på de individuelle kontoene. For å øke personenes autonomi i valg av opplæringsaktiviteter og tilbydere, ble en karriereveiledningstjeneste introdusert. Det ble også innført et system for sertifisering av tilbydere, som representerte en forbedring og forenkling av den tidligere ordningen.

Erfaringene fra perioden 2015 til 2018 viser at relativt få benytter læringskontoen sin, og at ordningen gjenskaper de samme forskjellene i deltakelse som finnes i mer tradisjonell kompetanseutvikling. Læringsaktivitetene er som regel kortvarige.

De individuelle læringskontoene brukes primært til kurs og ikke-formell opplæring. Blant arbeidstakere er språkkurs, IT-kurs og kurs innen transport de mest populære tilbudene. Kompetanseutvikling finansiert gjennom individuelle læringskontoer erstatter i noen grad kompetanseutvikling som er arbeidsgivers ansvar, for eksempel lovpålagte sertifiseringer i enkelte yrker (Perez & Vourc'h, 2020).

## 9.8 Utvalgets vurdering

Dagens lånekasseordninger er fortsatt ikke fullt ut tilpasset til livslang læring og behovene for kortere, arbeidsrelaterte kurs. De senere årene er det gjort endringer i Lånekassen som gjør det lettere for voksne å kombinere arbeid og utdanning, samtidig som opplæringstilbudet er blitt mer fleksibelt. Utvalget mener det er positivt at Lånekassen tilbyr mer fleksibel studiefinansiering tilpasset arbeidstakere, og registrerer at andelen over 30 år som benytter seg av Lånekassen har økt de siste årene. Utvalget er avventende og usikre på om det nye Kompetanselånet vil øke deltakelsen i nevneverdig grad, og er kritiske til at ordningen er rentebærende fra opptakstidspunktet. Å basere deltakelse i livslang læring på låneopptak vil kunne bidra til å opprettholde eller forsterke eksisterende forskjeller i deltakelse i kompetanseutvikling.

Utvalget understreker viktigheten av å styrke ordninger som ivaretar arbeidstakeres behov for fleksible opplæringstilbud. Dette gjør det enklere for voksne å kombinere arbeid, familie og utdanning. Bransjeprogrammet er et godt eksempel på samarbeid mellom staten, arbeidsgivere og arbeidstakere, hvor kompetanseutvikling er direkte knyttet til arbeidslivets behov. Programmet har vist seg effektivt for å nå personer med kort formell utdanning og bidrar til relevante kompetansetiltak i ulike bransjer. Det tyder på at dersom opplæringstilbudene blir mer treffsikre, både i innhold og form, vil deltakelsen øke, også for personer med kort formell utdanning. Samtidig er det utvalgets vurdering at ordningen ikke treffer arbeidslivet bredt nok. Flere bransjer har store kompetansebehov, og det er behov for både flere bransjeprogrammer og lengre varighet for programmene.

For at bransjeprogrammene skal være treffsikre og målrettet mot konkrete kompetanse- og utdanningsbehov i de ulike bransjene, er det en forutsetning at både programområdestyrene og virksomhetene klarer å identifisere disse behovene. Det kan være vanskelig. Utvalget mener det er behov for bedre kartleggingsverktøy for å støtte bransjene og virksomhetene i arbeidet med å kartlegge kompetanse og identifisere kompetansebehov.

Utvalget oppfatter at Bransjeprogrammet og Kompetansepluss treffer flere av arbeidslivets kompetansebehov godt. Likevel mener utvalget at mangelen på langsiktighet, forutsigbarhet og fleksibilitet i tilskuddsordningene gjør det utfordrende for både virksomheter og tilbydere å plan-

legge fremover i tid. Årlige utlysninger kan være utfordrende, ettersom kompetansebehov ofte er uforutsigbare og kan oppstå brått, for eksempel som følge av konjunktursvingninger. Det er utvalgets vurdering at forsøksordningen med rammetilsagn til godkjente tilbydere i Kompetansepluss arbeid kan bidra til å møte virksomheters behov for en raskere og mer fleksibel prosess. Samtidig mener utvalget at det er en risiko for at denne ordningen kan gjøre Kompetansepluss mer tilbyderstyrt. Ordningen trenger nødvendig forankring i arbeidslivet. Utvalget merker seg også den store oversøkningen i Kompetansepluss.

Tilskuddsordningen for fleksibel og desentralisert utdanning er lagt ned. Kompetansereformutvalget forutsetter at utdanningsinstitusjonene fortsetter å utvikle fleksible tilbud av høy kvalitet. Utvalget ser verdien av nasjonale strukturer som støtter kvaliteten i utviklingen av fleksible opplæringstilbud.

Utvalget ønsker å trekke frem BIO-ordningen som en svært viktig ordning for kompetanseutvikling og omstillingsevne i arbeidslivet. Ordningen gir virksomheter og arbeidstakere mulighet til å utvikle nødvendige ferdigheter. Spesielt små og mellomstore virksomheter har hatt stor nytte av tilskuddene til opplæring. Utvalget ser fordeler ved at ordningen styrkes finansielt og videreutvikles, slik at flere virksomheter kan dra nytte av den i fremtiden. For å oppnå dette er det viktig å gjøre BIO-ordningen mer kjent, særlig blant små og mellomstore virksomheter som i mindre grad har ressurser til større omstillingsprosesser. Imidlertid er det store regionale forskjeller i bruken av BIO-midlene, da fylkeskommunene har ulike prioriteringer og tildelingskriterier. Utvalget anerkjenner at denne variasjonen gir nødvendig fleksibilitet for å tilpasse ordningen til regionale utfordringer, men understreker behovet for koordinering på enkelte felt, for eksempel informasjon og søknader som gjelder flere fylker. Dette vil kunne føre til at ordningen blir bedre kjent og utnyttet av flere, og gi ytterligere forutsigbarhet.

Samarbeidsmodellene som er benyttet for kompetanseutvikling i skoler og barnehager, kan ses som et vellykket eksempel på hvordan tett samarbeid mellom nasjonale myndigheter, kommuner, fylkeskommuner, arbeidstakerorganisasjoner og utdanningsinstitusjoner kan fremme kompetanseutvikling i offentlig sektor. Denne modellen, med tydelig ansvarsfordeling og regelmessige møter for evaluering og justering av tiltak, har lagt til rette for en systematisk utvikling av kompetansetilbud som er tilpasset lokale behov. Utvalget ser dette som en mulig inspira-

sjonskilde for fremtidige ordninger, da modellen viser hvordan partssamarbeid kan styrke forankring og motivasjon i kompetanseutviklingen på lokalt nivå.

Utvalget understreker at viktigheten av at regjeringen følger opp løftene i *Strategi for å øke næringslivets investeringer i forskning og utvikling* og konkretiserer og hever ambisjonsnivået for nærings-ph.d. og offentlig sektor-ph.d. Begge ordningene er viktige for å forsyne arbeidslivet med høyt utdannet fagekspertise, og for å opprette og styrke samarbeidet mellom arbeidslivet og akademia.

Partene i arbeidslivet har flere ordninger for finansiering av kompetanseutvikling. Kompetansereformutvalget fremhever at disse ordningene er viktige virkemidler for kompetanseutvikling.

Organisasjonene finansierer årlig opplæring for tusenvis av arbeidstakere. Finansieringsordningene inkluderer relativt mange, men i liten grad de uorganiserte delene av arbeidslivet.

Skattefradragsordningen Kompetansefunn og individuelle læringskontoer er begge tiltak som har vært diskutert og utredet flere ganger. Kompetansereformutvalget har likevel valgt å vurdere dem for å undersøke om de kan dekke særskilte behov i en kompetansereform. Begge ordningene kan generelt gi insentiv til deltakelse i kompetanseutvikling, særlig for personer som oppgir at økonomi er en barriere. Samtidig understreker utvalget at økonomi som barriere dreier seg om langt mer enn midler til å dekke direkte utgifter knyttet til kompetanseutvikling.

## Kapittel 10

# Lov og avtaleverk som virkemiddel for kompetanseutvikling

Dette kapitlet beskriver hvordan lov- og avtaleverk kan fungere som virkemidler for å fremme kompetanseutvikling i arbeidslivet. Kapittel 10.1 beskriver reguleringen av retten til utdanningspermisjon, og hvordan tariffavtaler og andre avtaler mellom arbeidsgivere og arbeidstakere legger til rette for systematisk opplæring og kompetanseutvikling. Kapittel 10.2 omhandler reguleringen av kompetanseutviklingstilbudet i utdanningsinstitusjonene og studieforbundene. Både opptak til studier og finansiering av tilbudene blir omtalt. Kapittel 10.3 beskriver noen av organene for samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet.

### 10.1 Regulering av kompetanseutvikling i arbeidslivet

#### 10.1.1 Rett til utdanningspermisjon

Retten til utdanningspermisjon er nedfelt i arbeidsmiljølovens § 12-11. Loven sikrer en betinget rett til fritak fra arbeid, men ikke til lønn under utdanningspermisjon. Retten til utdanningspermisjon er også nedfelt i de aller fleste tariffavtalene.

Retten til utdanningspermisjon ble lovfestet i 2001. Forutsetningene for utdanningspermisjon er at arbeidstaker må ha vært i arbeidslivet i tre år og ansatt hos nåværende arbeidsgiver i to år. Utdanning ut over grunnskole eller videregående opplæring må være yrkesrelatert. Permisjon kan likevel ikke kreves når det vil være til hinder for arbeidsgivers planlegging og personaldisponering (Arbeidsmiljøloven, 2005 § 12-11).

Proba samfunnsanalyse har foretatt en evaluering av dagens rett til utdanningspermisjon (Gleinsvik et al., 2023). De finner at mellom 0,7 og 0,8 prosent av alle sysselsatte er registrert med utdanningspermisjon forankret i arbeidsmiljøloven i løpet av et år, noe som tilsvarer 25–28 000 arbeidstakere. Det har vært en stigende trend fra 2018 til 2023. Ni av ti permisjoner er på deltid. Det er omtrent tre ganger så mange som søker om utdanningspermisjon i offentlig sektor som i privat sektor. Andelen avslag fra arbeidsgivere er

høyere i offentlig sektor. Arbeidstakere i større virksomheter innen helse- og sosialtjenester, offentlig administrasjon og forsvar samt undervisning benytter ordningen i størst grad. Ordningen brukes minst innen forretningsmessig tjenesteyting, jordbruk, skogbruk og fiske. Den er også lite brukt innen bergverksdrift og utvinning, samt overnattings- og servicevirksomhet. Det er størst andel kvinner som er registrert med utdanningspermisjon.

Utdanningspermisjon benyttes oftest i de delene av arbeidslivet hvor deltakelsen i kompetanseutvikling allerede er høyest. Videre er det lave kostnader og svake ulemper knyttet til retten til utdanningspermisjon. Evalueringen anbefaler derfor ingen endringer knyttet til retten til utdanningspermisjon. Den foreslår imidlertid at arbeidsmiljølovens § 12-11 andre ledd, som omhandler arbeidsgivers rett til å avslå permisjon på grunnlag av drift og personaldisponeringer, presiseres. Evalueringen konkluderer med at økt kjennskap til ordningen i de delene av arbeidslivet som ikke har tariffavtaler som regulerer retten til kompetanseutvikling, kan bidra til større bruk av ordningen.

#### 10.1.2 Kompetansebestemmelser i avtaleverket

Kompetanseutvikling i arbeidslivet er også regulert gjennom en rekke kollektive avtaler. Avtaleverket består som regel av en overordnet avtale som danner rammen for hvordan partene i arbeidslivet skal samarbeide. Denne avtalen kalles ofte hovedavtale. I tillegg finnes en mer spesifikk avtale om lønns- og arbeidsvilkår, som ofte kalles hovedtariffavtale eller overenskomst. Hovedavtalene forhandles vanligvis frem mellom hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, eller med medlemsforeninger og underorganisasjoner av disse. En tariffavtale er en avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold (Arbeidstvistloven, 2023, § 1).

Avtaleverket stadfester partenes syn på kompetanseutvikling og at kompetanseutvikling er et viktig område. For å gi insentiv til kompetanseutvikling kan avtalene inneholde bestemmelser om økonomiske virkemidler, for eksempel høyere lønn etter endt utdanning, stipend, utgiftsdekning eller lønn under utdanning. De kan også inneholde holdningsskapende elementer, som krav om kartlegging av kompetansebehov og ressurser, samt barrierereduserende tiltak som permisjonsrettigheter og rett til kompetanseutvikling i arbeidstiden (Seip, 2018). I tillegg kan avtalene tydeliggjøre ansvaret for virksomhetenes kompetanseutvikling.

Kompetanseutvikling er et sentralt tema i mange tariffområder. I noen sektorer blir en betydelig del av virksomhetens tariffavtale fremforhandlet lokalt mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte. Dette gjøres for å sikre at temaene som reguleres i avtalen er relevante, og at bestemmelsene er tilpasset den enkelte virksomhet. Kompetansetiltak avtales gjerne i den lokalt fremforhandlede avtaldelen. I andre sektorer der rettigheter og lovpålagte krav om kompetanseutvikling er betydelige, vil deler av avtalene forhandles på høyere nivå, inkludert temaer knyttet til kompetanseutvikling.

Under avtaleforhandlinger, både sentralt og lokalt, er vilkår og tiltak for kompetanseutvikling et tema som vektlegges. Hovedtariffavtalene i staten fastslår at partene skal legge til rette for økt satsing på kompetanse og fremme samarbeid, slik at virksomhetene kan tilby attraktive arbeidsplasser. Målrrettede kompetanseutviklingstiltak og systematisk kunnskapsdeling er nødvendig for å utvikle arbeidsplassen som læringsarena (Hovedtariffavtalene i staten, 2023).

Avtalene definerer begge parter rettigheter og plikter. Tariffavtalene fastslår at virksomhetens behov skal ligge til grunn for gjennomføring av kompetanseutvikling, og at arbeidstaker samtidig er ansvarlig for å holde sin kompetanse oppdatert og utføre læringsaktiviteter pålagt av arbeidsgiver (NOU 2020: 2). Det slås også fast at arbeidsgiver har ansvar for kostnadene knyttet til kompetanseutvikling som samsvarer med virksomhetens behov. Behovet for samarbeid er også sentralt, særlig når det gjelder kartlegging og analyse av kompetansebehov basert på virksomhetens mål og strategi. Flere avtaler understreker at dette arbeidet bør gjennomføres i samarbeid mellom partene.

Flere tariffavtaler gir flere rettigheter enn det som er lovfestet og konkretiserer samtidig lovfestede rettigheter. Dette inkluderer for eksempel rett til hel eller delvis lønn eller stipend under utdanning, dekning av utdanningsutgifter, permi-

sjon i forbindelse med utdanning, samt rett til lesedager og eksamen. Noen av disse rettighetene er knyttet til bindingstid (Seip, 2018). Noen profesjoner, som lærere og leger, har tariffestet både tid og plikt til kompetanseutvikling. Overenskomsten mellom Spekter og Akademikerne inneholder flere konkrete bestemmelser for leger ansatt i helseforetak, særlig knyttet til kompetanseutvikling (Overenskomsten Spekter og Akademikerne, 2022). Leger er forpliktet til å vedlikeholde og videreutvikle sin kompetanse. Overenskomsten inneholder derfor bestemmelser om legers rett til permisjon for utdanning, kurs, kongresser og møter, samt lønn under utdanning og dekning av utgifter til deltakelse. Sentral regulering av rettighetene bidrar til mer ensartede regler og rettigheter til kompetanseutvikling på tvers av virksomheter.

Mange tariffavtaler kobler utdanning og lønn. I KS-området brukes lønn som et personalpolitisk virkemiddel for blant annet å motivere til kompetanseutvikling. Hovedtariffavtalen i KS fastslår at det skal være en naturlig sammenheng mellom arbeidstakerens real- og formalkompetanse, kompetanseutvikling og lønnsutvikling. Lønnspolitikken knyttes til årlige drøftingsmøter om rekrutteringssituasjonen, samt fremtidige behov for kompetanse og kompetansebehov for ulike stillingsgrupper i kommuner, fylkeskommuner og virksomheter (Hovedtariffavtalen KS 2024–2026). Hovedtariffavtalen i KS fastslår også at det skal utarbeides en lokal lønnspolitikk som gjøres kjent for alle ansatte, for å skape forutsigbarhet og gi ansatte mulighet til å tilpasse seg lønnspolitikken.

## 10.2 Regulering av kompetanseutviklingstilbud

### 10.2.1 Studieforbund

Et studieforbund er en ideell og demokratisk organisasjon med voksenopplæring som sitt hovedformål. Studieforbundene består av flere medlemsorganisasjoner. Voksenopplæringsloven (2009) skal fremme livslang læring ved å legge til rette for organisert kursaktivitet utenfor det formelle utdanningssystemet. Loven angir vilkår for godkjenning som studieforbund og stiller krav til hvordan forbundene skal drives. Den regulerer også tildelingen av statstilskudd til aktører som tilbyr voksenopplæring. Tilskuddsmidlene forvaltes av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

I 2024 ble det bevilget 73 millioner kroner til studieforbund under Kunnskapsdepartementet og

### Boks 10.1 Kompetansebestemmelser i hovedavtaler og hovedtariffavtaler

I hovedavtalene er det flere formuleringer og temaer som går igjen under overskriften kompetanse. Vi har sammenlignet seks hovedavtaler og en hovedtariffavtale. Med noe ulike formuleringer fremgår følgende i avtaler undertegnet av Akademikerne, LO, NHO, Spekter, YS, Virke og Unio at:

- Partene «erkjenner den store betydning økt utdanning har for den enkelte, bedriftens utvikling og samfunnet. Dette gjelder både allmennutdanning, yrkesutdanning, voksenopplæring, etterutdanning, videreutdanning og omskolering. Partene vil derfor understreke det verdifulle i at arbeidstakerne stimuleres til å øke sine kunnskaper og styrke sin kompetanse, samt at bedriftene legger stor vekt på planmessig opplæring av sine ansatte, ved eksterne eller interne tilbud» (eksempel fra Hovedavtalen YS–Virke 2022–2025).
- «Det er virksomhetens ansvar å kartlegge og analysere kompetansebehov med bakgrunn i virksomhetens forretningsidé, mål og strategi. Gjennomføringen av dette arbeidet bør skje i samarbeid mellom partene. Kartleggingen oppdateres jevnlig. På bakgrunn av kartleggingen planlegges og gjennomføres det kompetansehevede tiltak. Virksomheten og den enkelte har hver for seg og i fellesskap et ansvar for å ivareta kompetanseutviklingen» (eksempel fra Hovedavtale Spekter–Unio 2022–2025).
- «Kostnadene til etter- og videreutdanning i samsvar med bedriftens behov er bedriftens ansvar. Bedriften og de ansatte har alle ansvar for at et eventuelt kompetansegap blir tilfredsstillende dekket» (eksempel fra Hovedavtalen LO–NHO 2022–2025).
- «Etter- og videreutdanning er et særlig viktig virkemiddel i utviklingen av virksomhetens konkurranseevne. I alle ledd i verdikjeden er aktuell kompetanse en forutsetning for at virksomheten skal kunne ta imot og nyttiggjøre seg ny viten. Utviklingen av kompetanse gjennom etter- og videreutdanning må bygge på virksomhetens nåværende og fremtidige behov. Dette må ta utgangspunkt i målene til virksomheten» (eksempel fra Hovedavtale Akademikerne–Spekter 2022–2025).

Noen av avtalene har også med punkter om

- behovet for et system for dokumentasjon av den enkeltes erfaring, kurs og praksis relatert til arbeidsforholdet (realkompetanse) (Hovedavtalen LO–NHO 2022–2025; Hovedavtalen Virke–LO 2022–2025; Hovedavtalen YS–Virke 2022–2025)
- regler som gjelder utdanningspermisjon (Hovedavtalen Virke–LO 2022–2025; Hovedavtalen YS–Virke 2022–2025)

Hovedavtalen i staten har en annen utforming. Den slår også fast at det er arbeidsgivers ansvar å kartlegge og analysere virksomhetens kompetansebehov. Videre skal kartleggingen og analysen gjennomføres i samarbeid mellom partene. I tillegg fastslår avtalen at det er viktig at mål og midler for personalutvikling inngår i virksomhetsplanen og budsjettet, og den påpeker tillitsvalgtes medbestemmelse. For å sikre god og effektiv oppgaveløsning i den enkelte virksomhet, kan et virkemiddel være å tilby individuell kompetanseutvikling og karriereplanlegging. De ansatte skal gis nødvendig opplæring i bruk av ny teknologi.

I KS er det hovedtariffavtalen som inneholder bestemmelser om strategisk kompetansesarbeid og lønnspolitikk, som skal motivere til kompetanseutvikling. Avtalen fastslår at kompetanse og kompetanseutvikling har stor betydning, og at dette omfatter både formell utdanning, kompetansegivende oppgaver og utvikling av realkompetanse. Videre påpekes det at arbeidstakerne skal motiveres til å øke sine kunnskaper og styrke sin kompetanse. Det skal legges stor vekt på målrettet og planmessig opplæring og utvikling. Arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker har hver for seg og i fellesskap et ansvar for å ivareta kompetanseutviklingen. Arbeidsgiver har ansvar for å kartlegge de ansattes kompetanse og analysere kompetansebehovene. På denne bakgrunn og etter drøftelser med de tillitsvalgte, skal det utarbeides en plan for gjennomføring av kompetansehevede tiltak.

Kilder: Hovedavtale Akademikerne–Spekter 2022–2025, Hovedavtale Spekter–Unio 2022–2025, Hovedavtalen i staten 2023–2025, Hovedavtalen LO–NHO 2022–2025, Hovedavtalen Virke–LO 2022–2025, Hovedavtalen YS–Virke 2022–2025, Hovedtariffavtalen KS 2024–2026

### Boks 10.2 Studiesentre

Betegnelsen studiesentre brukes ofte om aktører som koordinerer og tilrettelegger for utdanningstilbud lokalt. Andre betegnelser som brukes inkluderer kompetansesenter, utdannings-senter, karrieresenter og ressurs-senter. Felles for alle studiesentre er at de er fysiske lokasjoner hvor det tilbys utdanning på ulike nivåer og på forskjellige måter. Studiesentre kan være lokalisert i tilknytning til næringshager, kunnskaps-parker, videregående skoler eller i egne lokaler. Hovedmålgruppen for studiesentrenes tilbud er unge voksne og voksne.

Studiesentrene har ingen formell rolle i det norske utdanningssystemet. Gjennom samarbeid med utdannings- og opplæringstilbydere, koordinerer og tilrettelegger studiesentrene for tilbud innen høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og videregående opplæring. Disse tilbudene kan være digitale og tilbys som del-

tids- eller fulltidsstudier. Studiesentrene kan ikke selv tilby utdanninger eller stå som ansvarlig for tilbudene.

I tillegg til å tilrettelegge for utdanning og opplæring, arbeider studiesentrene for å tilpasse tilbudet til den lokale og regionale etterspørselen etter kompetanse. Studiesentrenes rolle omtales ofte som lokal møteplass, motor for kompetanseutvikler og en kobling mellom tilbydere og etterspørsel.

Studiesentrene er organisert og finansiert på ulike måter. Vanligvis eies de av kommunen, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner. Kommunene står også for deler av finansieringen. Prosjektmidler utgjør normalt en vesentlig finansieringskilde.

Kilde: Diku (2021), Knutsen (2021)

191 millioner kroner til studieforbund under Kultur- og likestillingsdepartementet (Prop. 1 S (2023–2024))

Per 1. april 2024 var det fjorten godkjente studieforbund i Norge, med til sammen nesten 500 medlemsorganisasjoner. Av disse var fire under Kunnskapsdepartementet, mens de øvrige var under Kulturdepartementet. Studieforbundene under Kunnskapsdepartementet inkluderer Studieforbundet næring og samfunn, Studieforbundet livslang læring, Akademisk studieforbund og inntil juli 2024, Studieforbundet AOF Norge<sup>1</sup>.

Studieforbundene tilknyttet Kunnskapsdepartementet samarbeider tett med arbeidslivets parter og kan raskt sette i gang opplæringstilbud tilpasset arbeidslivets behov.

Studieforbundene driver også aktivitet som ikke mottar støtte gjennom studieforbundsordningen. Dette inkluderer tilbud innenfor tilskuddsordninger som Bransjeprogrammet og Kompetansepluss. Flere av medlemsorganisasjonene tilknyttet studieforbundene under Kunnskapsdepartementet er godkjente tilbydere av opplæring i

norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Noen studieforbund tilbyr deltidsstudier i universitets- og høyskolefag, mesterbrevutdanning og sertifiserings- og autorisasjonskurs. Andre tilbyr kurs innen tradisjonelle håndverksfag eller organisasjons- og ledelsesfag. De er også en aktør på videregående skoles nivå, og tilbyr kurs som forbereder deltakerne til eksamen. I tillegg driver studieforbund ideelle fagskoler. Studieforbundene samarbeider med regionale studiesentre om fagskoletilbud, er involvert i bedriftsintern opplæring og spiller en rolle i den regionale kompetansepolitikken spesielt når det gjelder tilgangen på arbeidskraft med relevant kompetanse.

#### 10.2.2 Videregående opplæring

Retten til videregående opplæring er hjemlet i Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (Opplæringslova, 2023). Loven skal legge til rette for at barn, ungdom og voksne får god opplæring i et godt miljø. Loven stadfester retten til grunnskole og videregående opplæring for både barn og voksne, retten til yrkesfaglig rekvalifisering og andre forhold, som opplæring i bedrift. Opplæringsloven inneholder også en bestemmelse som sier at de som har rett til opplæring for

<sup>1</sup> Studieforbundet AOF Norge gikk konkurs i juli 2024. Deler av AOF er selvstendige enheter og vil fortsette sin drift. Andre deler av AOF Norge er overtatt av Akademiet og til-litsvalgtopplæringen er overtatt av LO.

### **Boks 10.3 Forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring**

Det har vært gjennomført forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Siden 2018 har 977 personer fått opplæring i 16 lærefag ved 21 opplæringssteder, fordelt på fem fylker. Flertallet av deltakerne er innvandrere.

I forsøket har det vært lagt til rette for at deltakerne skal kunne kombinere opplæringen med jobb og familie. Ordningen har også vært tilrettelagt slik at det har vært mulig å ta pauser i opplæringsløpet og deretter gjenoppta opplæringen sømløst på et senere tidspunkt. Deltakere kunne ta enkeltmoduler eller et helt opplæringsløp. De kunne også velge moduler som er relevante for å kunne skaffe seg jobb, eller som de trenger i arbeidet sitt.

Evalueringen av forsøket viser at tett og individuelt tilpasset oppfølging er helt sentralt for å lykkes med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. I tillegg har bruk av realkompetansevurdering som gir mulighet for et avkortet og tilpasset løp, vært et viktig virkemiddel. Videre kan modulstrukturert opplæring brukes som et virkemiddel for kompetanseutvikling på arbeidsplassen.

30 prosent av alle deltakerne som ble tatt inn i forsøket, hadde gått opp til fagprøven per juli 2023. Litt under 30 prosent har avsluttet opplæringen uten å avlegge fagprøve. Dette omfatter både deltakere som har hatt fagbrev som slutt-mål, og deltakere som bare har planlagt å ta

enkeltmoduler uten mål om fagbrev. De har likevel oppnådd en delkompetanse gjennom forsøket i form av en eller flere godkjente moduler. Omtrent 40 prosent av deltakerne som var tatt inn i forsøket, var fortsatt i opplæring da evalueringen ble gjennomført.

Medbragt kompetanse og tidligere tilknytning til arbeidslivet har innvirkning på resultatene deltakerne oppnår. Følgeevalueringen finner at deltakerne som er rekruttert fra virksomheter, skiller seg ut med gode resultater i form av høyere fullføringsgrad. Deltakere som er rekruttert fra introduksjonsprogrammet, avbrøt opplæringsløpet i større grad enn øvrige deltakere. Deltakere med norskferdigheter tilsvarende A2-nivå eller lavere ved oppstartstidspunktet har fullført opplæringen i mindre grad enn deltakere med sterkere norskferdigheter.

Fullføringsgraden blant voksne i fag- og yrkesopplæring generelt er høyere enn i modul-forsøket. Evaluator forklarer dette med at målgruppen i forsøket er personer som står langt fra arbeidsmarkedet, og at andelen minoritetsspråklige har vært betydelig høyere enn i ordinær fag- og yrkesopplæring. Forsøket viser at tilknytning til arbeidslivet og bedre norskferdigheter øker sjansen for å fullføre.

Kilde: Dahle et al. (2024), Meld. St. 16 (2015–2016)

voksne, har rett til å få sin realkompetanse vurdert og dokumentert.

Økt gjennomføring av videregående opplæring, særlig yrkesfag, vil trolig bidra til økt arbeidstilbud og redusere knappheten på arbeidskraft med yrkesutdanning i fremtiden (Meld. St. 31 (2023–2024)). Regjeringen har derfor innført en fullføringsreform hvor målsettingen er at ni av ti skal fullføre og bestå videregående opplæring i 2030 (Meld. St. 21 (2020–2021)).

Fra høsten 2024 ble det innført livslang rett til å fullføre og bestå videregående opplæring. Det ble også innført rett til yrkesfaglig rekvalifisering og utvidet rett til påbygging frem til generell studiekompetanse (Opplæringslova, 2023). Det er også innført modulstrukturerte læreplaner for voksne i grunnopplæringen.

Modulstrukturerte tilbud er fleksible og tilpassede opplæringstilbud der opplæringen organiseres i mindre enheter. Deltakerne blir kartlagt og innplasseres på riktig nivå og får utdelt et kompetansebevis for hver fullført modul (HK-dir, 2024b).

#### Opptak til videregående opplæring for voksne

Ordningen for realkompetansevurdering har vært gjenstand for diskusjon helt siden 1976, da det i opplæringsloven ble slått fast at ivaretagelse av all kompetanse skulle være et sentralt politisk mål. Flere undersøkelser har pekt på fragmentert praksis og forståelse av ordningen. To nyere undersøkelser viser for eksempel at det i liten grad er enhetlig praksis i både tolkning, forvaltning og gjennomføring av realkompetansevurdering i



kommuner og fylkeskommuner (HK-dir & Utdanningsdirektoratet, 2023; Olsen et al., 2018b). En konsekvens av ulik praksis er at den voksnes mulighet til å få anerkjent sin erfaring og kompetanse delvis avhenger av hvilken kommune eller fylkeskommune man er bosatt i. Det betyr at den samme deltakeren kan risikere å få ulik lengde på opplæringsløpet sitt avhengig av hvilken fylkeskommune vedkommende bor i. Resultatene fra de to nevnte undersøkelsene tyder på at det gjenstår mye arbeid både i arbeidslivet og utdanningssystemet før et enhetlig nasjonalt system for dokumentasjon og vurdering av realkompetanse er etablert.

Kunnskapsdepartementet har gitt Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle et nasjonalt rammeverk for realkompetansevurdering for voksne. Rammeverket skal ha som formål å profesjonalisere og kvalitetssikre realkompetansevurdering ved opptak til grunnskole og videregående opplæring for voksne. Dette arbeidet innebærer å iverksette en rekke tiltak, som å utvikle kompetansepakker for fagpersoner i kommuner og fylkeskommuner, etablere og bygge faglige nettverk, utarbeide god informasjon om ordningen til tilgrensende etater. I tillegg skal dagens formelle videreutdanningstilbud utredes, og det skal vurderes hvordan rammebetingelsene for fagpersonene kan bli bedre og mer enhetlige (Kunnskapsdepartementet, 2024a).

Oppdraget er et tiltak for å sørge for mer enhetlig praksis i forvaltning, tolkning og gjennomføring av ordningen for realkompetansevurdering ved opptak og avkortning av videregående opplæring.

### 10.2.3 Høyere yrkesfaglig utdanning

Fagskolene er regulert i Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (Fagskoleloven, 2018). Lovens formål er å legge til rette for fagskoleutdanning av høy kvalitet og for at fagskolestudentene får gode utdanningsvilkår. Ifølge loven er det et grunnleggende krav til høyere yrkesfaglig utdanning at den skal være praksisnær, imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet, og bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt. Fagskoleutdanning skal gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplærings tiltak.

Et særtrekk ved høyere yrkesfaglige utdanninger er at det er lovpålagt å dimensjonere og utvikle dem i takt med endringer i arbeidslivets

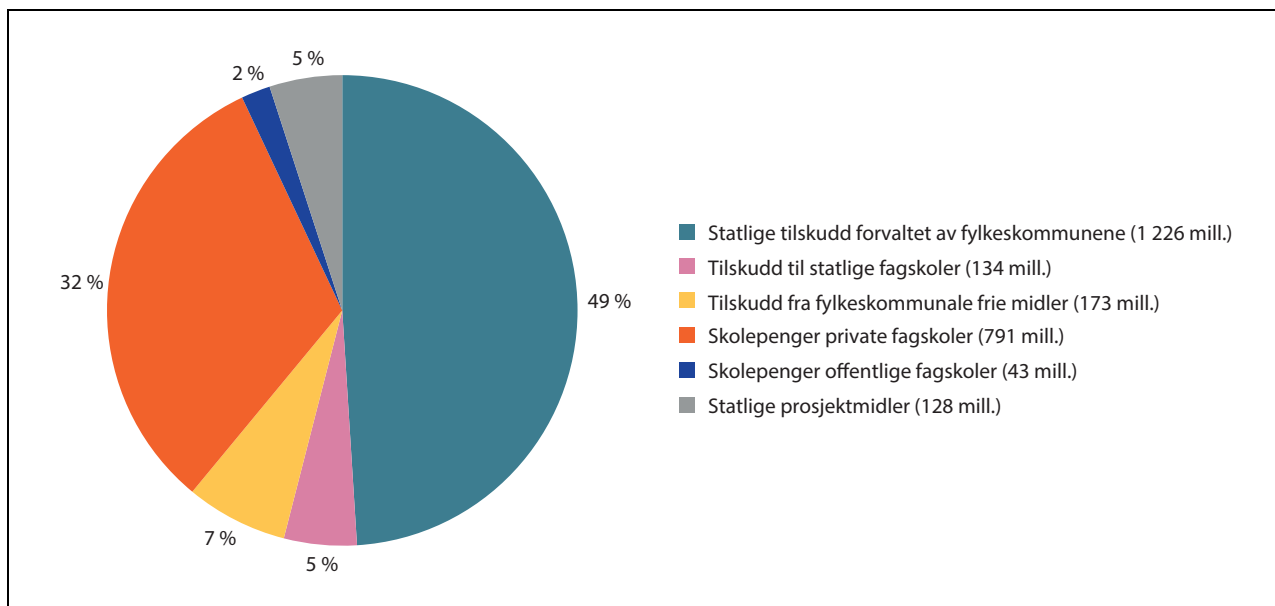
behov (Kompetansebehovsutvalget, 2022). Det følger av Fagskoleloven at fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt. Ansvarer innebærer at fylkeskommunen skal bidra til best mulig samsvar mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionen. Kunnskapsdepartementet kan påvirke dimensjoneringen blant annet med midler til nye studieplasser gjennom statsbudsjettet (Kunnskapsdepartementet, 2023f). Fagskolene er pålagt å ha egne styrever der minst to medlemmer skal ha bakgrunn fra relevant arbeids- eller næringsliv (Fagskoleloven, 2018, § 10).

### Opptak

Opptaksgrunnlaget til fagskoleutdanningene er fullført og består videregående opplæring. Søkere som er 23 år eller eldre i opptaksåret kan tas opp på grunnlag av tilsvarende realkompetanse. På enkelte utdanninger kan søkere tas opp på bakgrunn av opptaksprøve dersom de oppfyller bestemte krav (Fagskoleloven, 2018). De fleste fagskolestudier krever enten fag- eller svennebrev, eller treårig yrkesfaglig opplæring (Samordna opptak, u.å.). I 2023 ble 9 954 studenter tatt opp på bakgrunn av yrkesfaglig kompetanse (58 prosent av studentene), 3 638 studenter (21 prosent) på bakgrunn av generell studiekompetanse og 3 230 studenter (19 prosent) på bakgrunn av realkompetanse (Espeland et al., 2024).

Det er forskjeller i opptaksgrunnlaget for de ulike fagretningene. Yrkesfaglig kompetanse er det klart viktigste opptaksgrunnlaget for studenter innen helse- og velferdsfag, samferdsel og tekniske fag. I de kreative fagene er studentene i all hovedsak tatt opp på grunnlag av generell studiekompetanse. Innen økonomiske og administrative fag og andre fag er opptaksgrunnlaget noe jevnere fordelt mellom yrkesfaglig kompetanse, generell studiekompetanse og realkompetanse.

Av studentene som ble tatt opp på bakgrunn av realkompetanse, begynte en firedel på offentlige fagskoler og tre firedeler på private fagskoler (Tall fra HK-dir). Andelen som tas opp på bakgrunn av realkompetanse øker innen alle fagområder, særlig innen tekniske fag (Espeland et al., 2024). Selv om andelen studenter i fagskolene som tas opp på grunnlag av realkompetanse øker, så finner NOKUT at halvparten av fagskolene opplyser at de ikke har søkere som søker på grunnlag av realkompetanse. (Furholt & Amundsen, 2023).



Figur 10.1 Finansieringskilder for høyere yrkesfaglig utdanning, 2023

Kilde: Espeland et al. (2024)

### Finansiering

Høyere yrkesfaglig utdanning finansieres i dag i hovedsak gjennom statlig driftstilskudd fra Kunnskapsdepartementet, som utgjorde 1,2 milliarder kroner i 2023. I tillegg kommer fylkeskommunale frie midler, studentenes egenbetaling, samt prosjektmidler og tilskudd fra ulike offentlige virksomheter. I 2023 disponerte fagskolesektoren totalt omtrent 2,5 milliarder kroner. Fylkeskommunenes bidrag til fagskolene fra frie midler har økt fra 103 millioner kroner i 2020 til 173 millioner kroner i 2023 (Espeland et al., 2024). Statlige tilskudd utgjør 49 prosent av finansieringen. Skolepenger utgjør 34 prosent av finansieringen, hvorav 32 prosent betales av studenter ved private fagskoler.

skoler. Sammensetningen og forholdet mellom de ulike finansieringskildene varierer mellom fagskolene, avhengig av eierskap og lokalisering (Deloitte, 2022).

Fagskolene er svært ulike i størrelse. Tretti fagskoler har færre enn 100 studenter, ti fagskoler har over 1 000 studenter, og bare tre fagskoler har mer enn 2 000 studenter. På samme måte er de ulikt finansiert. Noen har studentbetaling som hovedinntektskilde, mens andre har statlige driftsmidler som sin viktigste inntektskilde (Deloitte, 2022).

Tabell 10.1 viser at nær halvparten av studentene i høyere yrkesfaglig utdanning tar utdanninger som er fullstendig offentlig finansiert. For studenter i offentlige fagskoler, både statlige og fylkes-

Tabell 10.1 Finansiering av tilbud i høyere yrkesfaglig utdanning. Antall studenter. Vår 2024

	Delvis offentlig finansiert/ andre midler	Fullfinansiert med skolepenger/andre eksterne tilskudd	Fullstendig offentlig finansiert	Sum
Statlige fagskoler	230		205	435
Fylkeskommunale fagskoler	2 570	55	10 640	13 265
Private fagskoler	1 170	8 230	5 175	14 575
Andre (Fagskolen aldring og helse)			130	130
Sum <sup>1</sup>	3 970	8 285	16 155	28 410

<sup>1</sup> Det er en differanse på fem studenter i summeringen i nederste rad grunnet avrundinger i statistikken gjort av personvern hensyn. Kilde: DBH-F

Tabell 10.2 Gjennomsnitt beløp for skolepenger ved fagskoler etter studietilbudets grad av offentlig finansiering, 2022

	Antall studenter	Gjennomsnitt beløp skolepenger
Fullstendig offentlig finansiert	14 126	0
Delvis offentlig finansiert/andre midler	4 782	9 919
Fullfinansiert med skolepenger/andre eksterne tilskudd	7 264	37 881

Kilde: Didriksen et al. (2023)

kommunale, er det bare en spesifikk utdanning som i stor grad finansieres ved egenbetaling. For studentene i private fagskoler er et flertall av utdanningene fullfinansiert gjennom skolepenger eller andre eksterne tilskudd.

Det er en vesentlig høyere egenbetalingsandel i private fagskoler enn i offentlige fagskoler. I 2022 betalte studenter ved private fagskoler totalt 768 millioner kroner i skolepenger, mens studentene ved offentlige fagskoler betalte totalt 9,9 millioner kroner. Tabell 10.2 viser at et flertall av studentene på fagskolene, 14 000 studenter, ikke betalte skolepenger. Nesten 5 000 studenter gikk på delvis offentlig finansierte tilbud og betalte i gjennomsnitt omtrent 10 000 kroner. Dette beløpet tilsvarer nesten en firedel av det studentene på nesten fullstendig egenfinansierte tilbud betalte. Vel 7 000 studenter betalte nesten 38 000 kroner i gjennomsnitt.

#### Akkreditering

Fagskolene har mulighet til å søke om fagområdeakkreditering. Per september 2024 hadde 15 fagskoler fagområdeakkreditering på et eller flere områder (NOKUT, u.å.).

Fagskolene har fra 1. august 2024 mulighet til å søke om institusjonsakkreditering (Endringslov til fagskoleloven, 2024). Denne rettigheten løser flere tidligere utfordringer, som lang saksbehandlingstid hos NOKUT. Institusjonsakkreditering bidrar til større selvråderett, bedre ressursplanlegging og mulighet til å satse på nye fagområder. Per september 2024 forelå ikke nytt regelverk for akkreditering av fagskoler, og ingen fagskoler hadde derfor kunnet søke om institusjonsakkreditering. Fagskoler uten institusjonsakkreditering eller fagområdeakkreditering må fortsatt søke NOKUT om akkreditering for enkeltutdanninger.

En stortingsmelding om høyere yrkesfaglig utdanning vil legges frem våren 2025.

#### 10.2.4 Høyere utdanning

Universiteter og høyskoler reguleres i Lov om universiteter og høyskoler (Universitets- og høyskoleloven, 2024). Ifølge § 2-1 i Universitets- og høyskoleloven er oppgaven til universiteter og høyskoler å tilby høyere utdanning basert på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, samt erfaringsbasert kunnskap. Universiteter og høyskoler skal utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, og bidra til å spre og formidle resultater fra dette arbeidet. Videre skal de bidra til livslang læring og tilby etter- og videreutdanning. De skal legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten. Institusjonene skal også fremme innovasjon og verdiskaping basert på resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid. I tillegg skal de samarbeide med relevante aktører på internasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå for å forbedre kvaliteten på virksomheten og gjøre den mer relevant.

En av oppgavene til universiteter og høyskoler er å bidra til livslang læring og tilby etter- og videreutdanning. Det er imidlertid ikke lovfestet eller på annen måte regulert hvor stort etter- og videreutdanningstilbudet skal være. I reglene om styremedlemmene ved universiteter og høyskoler er det ikke krav om representasjon fra arbeids- og næringslivet, selv om det er krav om minst fire eksterne medlemmer i styret.

#### Opptak

Opptakskriteriene for universiteter og høyskoler er fastsatt i Lov om universitet og høyskoler og utdypet i Forskrift om opptak til høyere utdanning (Opptaksforskriften, 2023; Universitets- og høyskoleloven, 2024 §8-1). Opptakssystemet ble nylig behandlet i en stortingsmelding, der det ble stadfestet at generell studiekompetanse fortsatt skal

#### Boks 10.4 Opptak til høyere utdanning

Hovedregelen for opptak til høyere utdanning er generell studiekompetanse eller tilsvarende dokumentert kompetanse. Generell studiekompetanse kan oppnås på flere måter:

- ved å fullføre og bestå videregående skole som gir generell studiekompetanse
- ved å gjennomføre et yrkesfaglig utdanningsprogram og fullføre et påbyggingsår til generell studiekompetanse det tredje eller fjerde året
- gjennom 23/5-regelen, der personer som fyller 23 år eller mer det året de søker om opptak, kan oppnå generell studiekompetanse hvis de dokumenterer at de seks studiekompetansefagene er fullført og bestått, samt minst fem års arbeidspraksis og/eller utdanning<sup>1</sup> (omsorgsarbeid, militærtjeneste eller siviltjeneste regnes som arbeidserfaring)
- ved å fullføre en toårig fagskoleutdanning som er godkjent etter fagskoleloven (utdanningsprogrammet må tilsvare to år på fulltid, omfatte 120 studiepoeng og være akkreditert)

- i visse tilfeller på bakgrunn av fullført høyere utdanning

Personer som ikke har generell studiekompetanse, kan søke opptak til enkeltstudier på bakgrunn av realkompetanse. For å gjøre det, må de fylle 25 år eller mer i løpet av året de søker om opptak. I tillegg er det nødvendig med relevant praksis eller utdanning som kan veie opp for opptakskravet til studiet. Det er ikke mulig å søke opptak på bakgrunn av realkompetanse til utdanninger som krever et bestemt antall skolepoeng eller en spesifikk karakter i et fag, dersom ikke disse kravene oppfylles.

I tillegg er det opprettet en ordning kalt Yveien, se boks 10.5.

<sup>1</sup> Meld. St. 20 (2023–2024) varsler at 23/5-regelen vil endres til 23/6-regelen der kravet er å være 23 år eller eldre og ha bestått de seks studiekompetansefagene. Kravet om fem års praksis vil bortfalle.

Kilde: Meld. St. 20 (2023–2024), Opptaksforskriften (2023)

være hovedregelen ved opptak til universiteter og høyskoler (Meld. St. 20 (2023–2024)). Det er mulig å få opptak til enkeltstudier på bakgrunn av realkompetanse.

Opptaksreglene i Universitets- og høyskoleloven gjelder primært for opptak til grunnutdanninger. Opptak er en betingelse for å kunne avlegge studiepoenggivende eksamen. Formell videreutdanning er, ifølge definisjonen brukt i høyere utdanning, et utdanningsnivå over grunnutdanning som krever annen høyere utdanning for kvalifisering og opptak. Opptak til tilbud definert som formell videreutdanning forutsetter vanligvis at personen har fullført en grunnutdanning, som normalt krever generell studiekompetanse. Etterutdanning er derimot normalt et kortere kurs, ofte arbeidsrelatert eller for andre spesifikke formål, med andre opptakskrav enn formelle grunn- og videreutdanninger. Det gis ikke studiepoeng for etterutdanninger.

Korte emner som er en del av et årsstudium eller en bachelorgrad, har de samme opptakskravene som studiet de inngår i. Dette er også en av årsakene til at det er like opptakskrav til ordinære formelle utdanninger og videreutdanninger og til

bud spesielt rettet mot arbeidslivet. Hvis kurset derimot er ikke-formell etterutdanning, er det ikke de samme formelle kravene ved opptak etter som det ikke gis studiepoeng.

Det er også mulig å søke opptak på bakgrunn av realkompetanse. Utdanningsinstitusjonene kan gi søkere som er 25 år eller eldre i opptaksåret, opptak basert på relevant kompetanse til et studium. Det er opp til hvert enkelt lærested å avgjøre hva som kvalifiserer som realkompetanse for deres studier. Eksempler på realkompetanse for et studium kan være lønnet eller ulønnet arbeid, utdanning eller organisasjonserfaring (Samordna opptak, 2023).

Opptaksutvalget påpekte flere utfordringer med dagens praksis for realkompetansevurdering, som ikke fungerer etter hensikten. Det ble blant annet påpekt et lite brukervennlig system basert på skjønnsmessige og subjektive vurderinger. I tillegg ble det påpekt problematiske sider ved at vurdering av erfaring og kompetanse skjer utelukkende på grunnlag av innsendt dokumentasjon (NOU 2022: 17). Utfordringen er at det i mange tilfeller er vanskelig å dokumentere realkompetanse.

### Boks 10.5 Y-veien, yrkesfaglig vei

Y-veien, yrkesfaglig vei, er en ordning som gir opptak til universitet og høyskole. Kriteriet for opptak gjennom Y-veien er fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse fra videregående skole i det aktuelle faget, noen ganger i kombinasjon med relevant yrkeserfaring. De fleste Y-veistudier er innen realfag, ingeniørfag og maritime fag.

Det har vært flere forsøk på å bruke Y-veien innen helse- og sosialfag. Som oppfølging av Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*, ble det tildelt midler til pilotordninger for å prøve ut ordninger med Y-vei. Mellom 2015 og 2019 ble det gjennomført forsøk med tilrettede studier for personer med yrkesfaglig utdanning innen vernepleierutdanning, barnevernspedagogutdanning og bioingeniørutdanning. Samme periode ble det opprettet et studie-

tilbud med tre semestre for sykepleiere. Denne ordningen ble valgt da EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv stiller krav til innholdet i sykepleierutdanningen, herunder krav som forhindrer søkere med helsefagarbeiderutdanning avkorting av sykepleierutdanningen.

Høyskolene som opprettet Y-vei-utdannings-tilbudene hadde utfordringer med rekruttering og frafall, samt at tilbudene var svært ressurskrevende da de krevde ekstra fag- og administrative ressurser. Ingen av tilbudene har derfor blitt videreført. Helsepersonellkommissjonen vurderer at en årsak til relativt dårligere gjennomføring i forsøkene med Y-vei kan være måten forsøkene ble organisert på. Kommisjonen anbefaler derfor at det igangsettes nye forsøk med Y-vei for helsefagutdanninger.

Kilde: NOU 2023: 4

En undersøkelse av bruken av realkompetanse i bransjeprogrammene fant at praksisen varierer (Bøe et al., 2023). Noen tilbydere har samme praksis og krav til opptak på bakgrunn av realkompetanse ved korte videreutdanningstilbud som ved hele grunnutdanninger, mens andre i større grad vektlegger verdien av lang arbeidserfaring og utøver større fleksibilitet ved opptak. Respondentene ved universiteter og høyskoler påpekte at det ofte vil være ulik tilnærming avhengig av om ansvaret for opptak og realkompetansevurdering ligger i det enkelte fakultet, eller om det ligger i en fellesadministrasjon.

Opptaksutvalget foreslo at institusjonene selv bør få fastsette opptakskriterier til studietilbud under 60 studiepoeng (NOU 2022: 17). I Utsynsmeldingen skrev regjeringen at forslaget skulle følges opp og vurderes når ny opptaksforskrift utarbeides (Meld. St. 14 (2022–2023)). I en senere stortingsmelding ble det ikke foreslått en slik ordning. Hovedårsaken er ønsket om størst mulig likhet nasjonalt (Meld. St. 20 (2023–2024)). På den annen side er det allerede mulig for institusjonene å selv sette kriteriene for opptak ved realkompetansevurdering.

Det har vært en nedgang i antallet studenter som har søkt om opptak på bakgrunn av realkompetanse ved universiteter og høyskoler via Samordna opptak, fra over 5 000 studenter i 2009 til

3 000 studenter i 2021. I 2021 søkte 1,9 prosent av søkerne på bakgrunn av realkompetanse, litt under halvparten av disse søkerne fikk opptak (HK-dir & Samordna opptak, 2021, 2022; Samordna opptak, 2018). Det må her påpekes at opptak til studier slik som masterprogram og små emner i kategorien formelle videreutdanninger skjer via lokale opptak, og ikke via Samordna opptak. Tall fra Database for høyere utdanning viser at 1,3 prosent av personene som fikk opptak til utdanninger ved universiteter og høyskoler i 2022 via lokale opptak, ble tatt opp på bakgrunn av realkompetansevurdering (Bøe et al., 2023). Det betyr at den totale andelen er noe høyere. Nedgangen i antallet realkompetansesøkere kan ha sammenheng med at det tidligere var svært mange realkompetansesøkere til utdanninger som lærer og sykepleier.

#### Finansiering

Den samlede bevilgningen til universiteter og høyskoler over Kunnskapsdepartementets budsjett for 2024 er omtrent 45 milliarder kroner (Prop. 1 S (2023–2024)). En stor andel av bevilgningen går til lønns- og personalkostnader. I tillegg skal midlene dekke utgifter i forbindelse med opprettelse og drift av desentraliserte tilbud, nye universitetsbygg, universitetsmuseer, universi-

### Boks 10.6 Eksempel fra Universitetet i Bergen

Universitetet i Bergen (UiB) tilbyr et emne i energiomstilling og fornybare energiresurser. Gjennomføring av emnet gir fem studiepoeng. Tilbudet er finansiert gjennom Treparts bransje-program for kompetanseutvikling.

Ved opptak til emnet har UiB valgt å maksimere handlingsrommet som ligger i regelverket for realkompetansevurdering. UiB stiller ingen krav til dokumentasjon eller forkunnskaper ut over alderskravet på 25 år ved opptak til dette emnet. Det antas at søkerne selv kan vurdere om de har relevant og tilstrekkelig realkompetanse for å ha utbytte av undervisningen.

UiB mener at dette er en tillitsbasert, transparent og ressurseffektiv tilnærming som gir godt kvalifiserte kandidater.

Flere hundre deltakere innen tre ulike bransjeprogrammer har gjennomført emnet. Gjennomføringsgraden, som er 55–77 prosent, er på nivå med andre etter- og videreutdanningstilbud ved UiB. Blant de som tar eksamen, er det få som ikke består. De som underviser i emnet, opplever at deltakerne er svært kompetente, og de mottar også gode evalueringer og tilbakemeldinger fra deltakerne.

Kilde: Bøe et al. (2023)

tets- og høyskolebiblioteker, drift og infrastruktur med mer.

Inntektssystemet for universiteter og høyskoler er komplekst. Finansieringssystemet er nettopp evaluert og endret med virkning fra budsjettåret 2025 (Meld. St. 14 (2022–2023)). Inntektssystemet består av to hovedelementer, en del er rammefinansiert, og en del er resultatbasert. Rammefinansieringen bygger blant annet på enhetens utdanningskapasitet og studieplasdeltning. Den resultatbaserte uttellingen bygger på flere indikatorer. Hvor stor uttelling et studiepoeng gir, avhenger av fagområde og tilhørende finansieringskategori. Rammefinansieringen gir institusjonene et strategisk handlingsrom ved at de selv kan prioritere aktiviteter og områder de ønsker å satse på for å nå sektor- og virksomhetsmålene. Føringer knyttet til den faglige aktiviteten skjer i hovedsak gjennom budsjettendringer. Det kan innebære endrede rammer for økt utdanningskapasitet generelt eller innenfor spesifikke fagområder. Enkelte budsjettøkninger er for eksempel øremerket til konkrete formål. De største begrensningene i institusjonenes økonomiske handlingsrom er knyttet til eksplisitte eller implisitte forventninger til resultatene som skal oppnås.

Universitets- og høyskoleloven begrenser institusjonenes mulighet til å kreve betaling fra studenter. Egenbetaling utgjør derfor ikke en hovedinntektskilde for universiteter og offentlige høyskoler.

Mange universiteter og høyskoler står i en krevende økonomisk situasjon, med nedskjærin-

ger og oppsigelser. Forslaget til statsbudsjett for 2025 innebar en realnedgang fra 2024 på 1,3 prosent, og en realvekst på bare 0,2 prosent fra saldert budsjett i 2019 (Prop. 1 S (2024–2025)). Dette til tross for at det i 2024 er over 15 000 flere studenter registrert i høyere utdanning enn i 2019. Det innebærer et redusert økonomisk handlingsrom i tiden som kommer.

#### Endringer i finansieringssystemet

Etter- og videreutdanningsutvalget bidro til å reise en debatt om finansiering av formell videreutdanning i universiteter og høyskoler (NOU 2019: 12). Et ekspertutvalg ga senere en innstilling om finansiering av universiteter og høyskoler i 2022 (Finansieringsutvalget, 2022). Endringene som trer i kraft i 2025 ble varslet i Stortingsmeldingen *Utsyn over kompetansebehovet i Norge*. Meldingen følger opp flere av anbefalingene som ble gitt av ekspertutvalget (Meld. St. 14 (2022–2023)).

Utsynsmeldingen sier at endringene i finansieringssystemet innebærer en forenkling der hovedformålet er å gi institusjonene mer tillit, handlingsrom og ansvar gjennom tydelig styring. Endringene er basert på en grundig og helhetlig gjennomgang der de mange ulike målene og oppgavene til universitetene og høyskolene er sett i sammenheng med virkemidlene som benyttes i styringen av sektoren. Regjeringen påpeker at det er svært utfordrende å utforme en god insentivstyring i universitets- og høyskolesektoren. Et svært finmasket system med mange indikatorer flytter ansvaret fra institusjonene til departemen-

tet, noe som ikke er ønskelig. Regjeringen ønsker ikke å bruke resultatbasert uttelling som verktøy for å signalisere mål og prioriteringer. At det resultatbaserte finansieringssystemet ikke inneholder en indikator for en gitt type resultat, skal derfor ikke tolkes som et signal om at dette resultatet er nedprioritert eller uønsket.

To grep som er gjort for å gi insentiver til å tilby flere etter- og videreutdanningstilbud er bortfallet av kandidatindikatoren og endringer i egenbetalingsforskriften. Kandidatindikatoren har gitt gradsutdanningene en høyere gjennomsnittssats for resultatbasert uttelling enn ikke-gradsgivende videreutdanning. Dette har gjort det mer attraktivt for institusjonene å prioritere gradsutdanninger fremfor videreutdanninger og kortere utdanninger. Indikatoren erstattes i 2025 av en ny indikator for fullføring av studieprogrammer på normert tid. Regjeringen mener at denne indikatoren ikke skal svekke institusjonenes vilje til å tilby videreutdanning. I tillegg skriver regjeringen at «endringene i egenbetalingsforskriften vil også gjøre det enklere for universiteter og høyskoler å tilby enkeltemner særlig tilrettelagt for personer i arbeid. Endringer i satsene for utdanningsindikatoren i finansieringssystemet vil gjøre det mer attraktivt å tilby videreutdanning, fleksibel utdanning og desentraliserte tilbud enn i dag» (Meld. St. 14 (2022–2023), s. 117).

#### Adgangen til å ta egenbetaling fra studenter

Inntil 1. januar 2024 var statlige institusjoners adgang til å kreve egenbetaling for utdanningstilbud begrenset til tilbud som normalt ikke var en del av studieprogrammer som fører frem til grad eller yrkesutdanning (Egenbetalingsforskriften, 2005). Dette er tolket som at selve innholdet i utdanninger med egenbetaling må være annerledes enn det som inngår i gradsutdanninger. Dette har virket begrensende på hvilke tilbud utdanningsinstitusjonene har tilbudt og tilrettelagt for arbeidstakere. I tillegg har det vært kostnadsdrivende, da studiepoenggivende utdanninger rettet mot arbeidslivet måtte utarbeides fra bunnen av. Bestemmelsene om adgangen til å ta egenbetaling fra studenter inngår fra 1. august 2024 i Forskrift til universitets- og høyskoleloven (Universitets- og høyskoleforskriften, 2024).

Med endringene i adgangen til å ta egenbetaling ved universiteter og høyskoler, er det nå åpnet for at institusjonene kan gjenbruke innhold fra ordinære utdanninger i tilbud hvor de kan ta egenbetaling. Forutsetningen for å kunne ta egen-

betaling er at tilbudet skal være rettet mot søkere som har minst to års arbeidserfaring og den praktiske gjennomføringen av tilbudet skal være særlig tilpasset for personer i arbeid, eller innholdet i tilbudet er utviklet spesielt for personer med arbeidserfaring.

En målsetting med regelendringen er at flere tilbud tilpasses arbeidstakere og deres behov, ved at innholdet tilbys som kortere moduler, samlingsbaserte studier, studier på nett, på ettermiddager og lignende fleksible ordninger (HK-dir, 2021; Prop. 126 L (2022–2023)). Å kunne gjenbruke eksisterende innhold vil bidra til å redusere kostnadene og det administrative merarbeidet ved å utvikle egenbetalingstilbud. De iverksatte endringene er derfor antatt å øke omfanget av korte tilbud. Samtidig vil et tydeligere regelverk bidra til at institusjonene, i dialog med aktører i arbeidslivet, utvikler flere og bedre tilpassede tilbud som kan dekke arbeidslivets behov for kompetanse (HK-dir, 2021).

Gratisprinsippet i det norske utdanningssystemet sikrer befolkningen like muligheter til å ta høyere utdanning uavhengig av økonomisk bakgrunn. Formuleringen i ny forskrift er derfor tydelig på at egenbetaling avgrenses til den tiltenkte typen utdanningstilbud, det vil si tilbud spesielt tilrettelagt for arbeidslivet. Samtidig var nivået på egenfinansiering et tema i høringsrunden forut for ny forskrift. Det ble påpekt at høy grad av egenfinansiering vil kunne øke forskjellene mellom grupper arbeidstakere som har betalingsvillige og betalingsdyktige arbeidsgivere og grupper som ikke har det (HK-dir, 2021). Egenbetalingen kan dekke kostnadene helt eller delvis, ved at institusjonen bidrar til finansieringen (Universitets- og høyskoleforskriften, 2024).

Finansieringsutvalget anbefalte at økt kapasitet i formell videreutdanning må finansieres med nye penger. Eksisterende finansiering er ikke tilstrekkelig for en betydelig økt satsing, selv etter endringene i egenbetalingsforskriften. Finansieringsutvalget skriver at lav egenbetalingsandel ved slike tilbud vil føre til at en stor del av kostnadene må tas av rammebevilgningen, mens høy egenbetaling vil føre til lavere etterspørsel (Finansieringsutvalget, 2022).

Når institusjonene fastsetter egenandelen, må de ta hensyn til EØS-regelverket. Dette regelverket sier at staten må betale hovedparten av kostnadene for at utdanningen skal anses som ikke-økonomisk aktivitet. Tidligere tolket Universitets- og høyskolerådet regelverket slik at institusjonene kunne kreve opptil 49 prosent i egenbetaling (Universitets- og høyskolerådet, 2018). I forbin-

delse med endringer i reglene for egenbetaling legger Kunnskapsdepartementet til grunn at 35 prosent egenbetaling er akseptabelt innenfor regelverket. Samtidig påpeker de at regelverket er i kontinuerlig utvikling (Khrono, 2023). Alternativt kan institusjonene klassifisere tilbudet som økonomisk aktivitet og ta opptil 100 prosent av utgiftene som egenbetaling.

### 10.2.5 Styringsdialogen

Statlig styring er i størst mulig grad rettet mot overordnede mål, og ikke detaljstyring av aktiviteter. Målet er å gi handlingsrom ut fra en antakelse om at effektiviteten øker når de som kjenner utfordringene best får frihet til å beslutte hvordan de skal nå målene. Styringen består av mange ulike styringsvirkemidler. Sammenhengen mellom virkemidlene og prioriteringene er ikke alltid tydelig, og kan av og til være motstridende.

Mål- og resultatstyring baseres på at virksomhetene og departementene setter mål for virksomheten, og virksomheten rapporterer på måloppnåelse. Virksomhetene velger selv hvordan målene skal nås innenfor gjeldende forutsetninger og tildelte budsjettammer.

Styringsdialogen omfatter alle møter og dokumentutveksling av styringskarakter mellom departementet og en underliggende virksomhet. Dialogen skal dokumenteres og ha et langsiktig perspektiv. Den årlige styringsdialogen har en fast syklus med faste komponenter.

Regjeringen har et overordnet mål om livslang læring for alle. Kunnskapsdepartementet har fremhevet behovet for livslang læring og formelle videreutdanninger som møter arbeidslivets behov i tildelingsbrevene til universiteter og høyskoler. I tildelingsbrevet for 2024 fra Kunnskapsdepartementet til statlige universiteter og høyskoler står det at «Arbeidslivet spiller også en sentral rolle i å bidra til at ansatte får kompetansen som trengs for å håndtere omstillingene Norge står overfor. Regjeringen forventer at sektoren følger opp og utvikler relevante etter- og videreutdanningstilbud over hele landet» (Kunnskapsdepartementet, 2024, s. 2). Gitt målet om at den statlige styringen skal være overordnet, og at regjeringens prioriteringer er begrenset til to sider i tildelingsbrevet, fremstår denne forventningen som svært tydelig. Den samme forventningen er ikke i like stor grad systematisk fulgt opp i utviklingsavtalene, der institusjonene har formulert sine egne målsettinger. Styringen gjennom utviklingsavtalene skal bidra til å ivareta og utvikle institusjonenes samfunnsoppdrag knyttet

til ulike regionale og lokale behov (Kunnskapsdepartementet, 2023b).

Tillitsreformen påvirker styringsdialogen i staten. Reformen er ett av regjeringens grep for å utvikle og fornye offentlig sektor, og ta i bruk arbeidstakeres kompetanse på en bedre måte (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Målet med tillitsreformen er å øke handlingsrommet og gi mer faglig frihet til førstelinjen både i staten og i kommunesektoren. Offentlig sektor har over mange år fått mer og høyere kompetanse, samtidig som mange arbeidstakere opplever at hverdagen er for regulert til at de kan utnytte kompetansen fullt ut. Medarbeideres motivasjon kan begrenses dersom de opplever lite rom for selvbestemmelse og liten mulighet for faglig skjønn. Tillitsreformen skal bidra til at kunnskapen og erfaringen til medarbeidere og fagmiljøer i offentlig sektor utnyttes bedre, ved at tiden brukes til å yte gode tjenester fremfor unødvendig rapportering og dokumentasjonskrav. Innholdet i reformen skal skapes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelse i alle offentlige virksomheter. Arbeidet skal i hovedsak skje etter initiativ fra lokalt hold.

Tillitsreformen inneholder flere elementer. Den skal bidra til å redusere unødvendige rapporterings- og dokumentasjonskrav mellom departementer og underliggende enheter. Mål- og resultatstyring innebærer at overordnet myndighet fastsetter mål, mens virksomhetene skal ha frihet og handlingsrom i valg av virkemidler for å nå målene. Deretter rapporterer virksomhetene på resultater og måloppnåelsen.

Reformen skal også gi økt handlingsrom til kommuner og fylkeskommuner. Det innebærer at handlingsrom og faglig frihet må balanseres mot forvaltningsprinsipper slik som rettssikkerhet og likebehandling, og behov for etterprøvarhet og kontroll.

I den enkelte virksomhet handler det også om større faglig ansvar i førstelinjen, tillit mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte gjennom styrket medbestemmelse, muligheter for involvering for ansattes organisasjoner og økt bruk av tillitsbasert ledelse.

Tillitsreformen har ført til mange tiltak innen offentlig sektor, under alle departementer (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024b). I styringen av universiteter og høyskoler innebærer tillitsreformen mer overordnet styring gjennom utviklingsavtaler og forenklinger i finansieringsordningen. Målet er å gi lærestedene større tillit og handlingsrom til å utforme egne utdanningstilbud, men også mer ansvar for å møte etterspørse-



len etter kompetent arbeidskraft. Styringen skal ivaretas gjennom utviklingsavtalene med de enkelte statlige institusjonene. Forenklingen av finansieringssystemet, gjennom bortfall av indikatorer i den resultatbaserte uttellingen til universitetene og høyskolene, er en del av tillitsreformen. Fagskolene og den videregående opplæringen er berørt av tillitsreformen ved at fylkeskommunene og kommunene får økt frihet i hvordan de innretter tilbudet, men fortsatt oppfyller nasjonale målsettinger og overordnede forvaltningsprinsipper.

### 10.3 Samarbeid om tilbud i utdanningssystemet

#### 10.3.1 Videregående opplæring

Samarbeidsrådet for fag- og yrkesopplæringen (SRY) består av representanter fra arbeidstakerorganisasjonene, arbeidsgiverorganisasjonene og utdanningsmyndighetene. Samarbeidsrådet er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet og skal gi departementet råd og ta initiativ for å fremme fag- og yrkesopplæringen. Samarbeidsrådet for fag- og yrkesopplæringen skal ha et overordnet ansvar og strategisk perspektiv, og skal blant annet bidra til å utvikle fag- og yrkesopplæringen, inkludert karriereveiledning, slik at den ivaretar den enkeltes, virksomhetenes og samfunnets behov for kompetanse (Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og faglige råd, u.å.).

I tillegg har Utdanningsdirektoratet oppnevnt 10 partssammensatte faglige råd, ett faglig råd for hvert av utdanningsprogrammene for fag- og yrkesopplæringen. De faglige rådene er rådgivende organer for statlige utdanningsmyndigheter. Utdanningsdirektoratet er sekretariat for samarbeidsrådet og de faglige rådene. Både SRY og de faglige rådene er hjemlet i Opplæringsloven § 8-1 (Opplæringslova, 2023).

Kunnskapsdepartementet har etablert et Nasjonalt råd for studieforbereende utdanningsprogram. Rådet skal være et rådgivende organ for statlige utdanningsmyndigheter og skal ivareta fagområdene i de studieforbereende utdanningsprogrammene og se dem i et helhetlig perspektiv. Utdanningsdirektoratet skal vurdere når og om det er behov for dialog med Samarbeidsrådet for yrkesopplæring eller andre parter (Regjeringen, u.å.).

#### 10.3.2 Høyere yrkesfaglig utdanning

Nasjonalt fagskoleråd er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet. Fagskolerådet skal gi råd til

departementet i spørsmål om høyere yrkesfaglig utdanning i Norge, og ha et overordnet ansvar og strategisk perspektiv basert på relevant arbeidslivskompetanse. Rådet skal arbeide med videreutvikling av fagskolesektoren og fremme samarbeid mellom fagskolesektoren og arbeidslivet. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er sekretariat for Nasjonalt fagskoleråd. Rådet er sammensatt av representanter for partene i arbeidslivet og fagskolesektoren (Nasjonalt fagskoleråd, u.å.).

De fleste fagskolene har etablert ulike former for fagråd for samarbeid med arbeidslivet. En studie gjennomført av NIFU viser at det er stor variasjon i hvor strukturert samarbeidet er i disse fagrådene (Høst et al., 2024). Det er relativt få fagrådsrepresentanter som representerer organisasjoner i arbeidslivet. Samme studie finner at utviklingen av modulbaserte tilbud finansiert i Bransjeprogrammet ser ut til å ha introdusert nye samarbeidskonstellasjoner for mange fagskoler. Det er for tidlig å se i hvilken grad slike samarbeidsformer sprer seg til de ordinære utdanningene. NIFU skriver i sin rapport at fagskolene opplyser at virksomhetene engasjerer seg i diskusjoner om emner og prioritering. Samtidig finner de at fagskolene opplever at læringsutbyttebeskrivelser er lite egnet for dialog med arbeidslivet.

#### 10.3.3 Høyere utdanning

Det er gjort flere tiltak for å styrke samarbeidet mellom høyere utdanning og arbeidslivet. Fra 2011 har det blitt etablert Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) ved alle universiteter og høyskoler. Hensikten med rådene er å styrke utdanningsinstitusjonenes samarbeid med arbeidslivet, slik at forskningsaktiviteten og studieporteføljen samsvarer med arbeidslivets behov. Rådene er rådgivende og består gjerne av representanter fra universiteter og høyskoler, arbeidslivsorganisasjoner, Nav, statsforvalteren og fylkeskommunen (Meld. St. 16 (2020–2021)). Råd for samarbeid med arbeidslivet er etablert blant annet for å virke som en kanal der næringslivet kan formidle sitt kompetansebehov (NOU 2019: 12). Etableringen har bidratt til økt gjensidig forståelse, men har gitt beskjedne resultater når det gjelder konkrete endringer i gradsstudier og etter- og videreutdanningstilbud (Tellmann et al., 2017).

I 2021 ble det inngått en intensjonsavtale mellom Kunnskapsdepartementet, Universitets- og høgskolerådet (UHR), partene i arbeidslivet, og frivillig og ideell sektor ved Voksenopplæringsforbundet for å styrke arbeidslivsrelevansen i høyere

### Boks 10.7 Samarbeid mellom virksomhet og universitetet

Verftet Rosenberg Worley i Stavanger ønsket å øke kompetansen innen marinteknologi i virksomheten som en del av satsingen på ny teknologi og fornybare løsninger. Da de ikke fant passende utdanningstilbud for ingeniørene, tok de kontakt med Universitetet i Stavanger (UiS). Sammen utviklet de et utdanningstilbud.

Tilbudet er på masternivå, og gir kompetanse i hydrodynamikk, lineær bølgeteori og beregning av strøm, bølge- og vindkrefter på marine og offshore strukturer. Deltakerne lærer også om prinsipper for dimensjonering av og stabilitet for flytende konstruksjoner. Studietilbudet gir fem studiepoeng forutsatt at deltakerne tar eksamen. Tilbudet er finansiert av Rosenberg Worley og Innovasjon Norge. UiS uttaler at det er viktig for UiS å samarbeide med næringslivet om å utvikle formelle videreutdanninger som det er behov for. Målet er at slike studietilbud senere kan åpnes for andre interesserte enn virksomheten som i utgangspunktet etterspurte det.

Kilde: Universitetet i Stavanger (2024)

utdanning. Avtalen, som er basert på Stortingsmeldingen om arbeidslivsrelevans i høyere utdanning, har som mål å sikre bedre rammer for læring og utvikling. Samme år presenterte Solberg-regjeringen en strategi for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter, med vekt på fleksibilitet og bedre samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Samarbeidet mellom høyere utdanning og arbeidslivet er undersøkt flere ganger. NOKUT har tidligere slått fast at det kan være en utfordring at flere av samarbeidsforaene er på et svært overordnet nivå. Samarbeid på institusjonsnivå kan også oppleves som irrelevant for fagmiljøene. Samtidig kan samarbeid på fagmiljønivå bli preget av midlertidige løsninger og avhengighet av ildsjeler (Haakstad & Kantardjie, 2015).

## 10.4 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at utdanningspermisjon er en viktig lovfestet rettighet. Utvalget er derimot ikke like sikre på om utdanningspermisjon er det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å øke deltakelsen i korte, fleksible utdanningstilbud rettet mot arbeidslivet. Andre ordninger kan være mer egnet for dette formålet.

Utvalget vurderer at sentralt og lokalt partsamarbeid spiller en nøkkelrolle i kompetanseutviklingen i arbeidslivet. Kollektive avtaler anses som et viktig supplement til lovverket, da de spesifiserer rettigheter og plikter knyttet til kompetanseutvikling. Siden avtalene utformes i samarbeid mellom partene, er innholdet godt forankret i arbeidslivet og tilpasset arbeidsplassens behov. Bestemmelsene om kompetanseutvikling er også forholdsvis like på tvers av hovedorganisasjonene, noe som bidrar til større likhet mellom ulike bransjer.

Utdanningsinstitusjonene har ulike formål og oppgaver og dermed forskjellige innretninger på tilbudene og omfanget av etter- og videreutdanning. Utvalget mener at det er behov for at alle utdanningsinstitusjonene bidrar til å sikre omfanget av nødvendige kompetansetilbud for livslang læring, og at de finner en god arbeidsdeling seg imellom for å sikre et mest mulig helhetlig tilbud.

Det er nødvendig at finansieringen av utdanningsinstitusjonene er forutsigbar og gir tydelige insentiver for utvikling og drift av korte tilbud tilrettelagt for arbeidslivets behov. Det vil alltid være forskjeller i egenbetaling mellom private og offentlige utdanningsinstitusjoner, både i fagskoler og høyskoler. Kompetansereformutvalget understreker viktigheten av at egenbetalingen ikke blir et hinder for deltakelse, eller opprettholder sosiale skjevheter i tilgang til formell utdanning. Det er derfor avgjørende at det offentlige utdanningstilbudet er godt utbygd, slik at egenbetalingen ikke varierer unødige mellom ulike utdanningsnivåer.

Medlemmene i Kompetansereformutvalget mener at endringene i finansieringssystemet og endringene i adgangen til å ta egenbetaling senker noen barrierer for utdanningsinstitusjonene når det gjelder å tilby formell videreutdanning, men de påpeker at de økonomiske insentivene må styrkes ytterligere. Samtidig understreker utvalget at det er viktig at adgangen til å ta egenbeta-

ling ikke gjør utdanningstilbudene så kostbare at enkelte virksomheter opplever at nødvendige kompetanseinvesteringer blir uoverkommelige. Økt bruk av egenbetaling kan skape skiller mellom virksomheter og arbeidstakere som har mulighet til å dekke kostnadene, og de som ikke har det. Utvalget mener at økt kapasitet for formell videreutdanning i hele utdanningssektoren, på alle nivåer, må finansieres med nye midler.

Kompetansereformutvalget vurderer at dagens praktisering av opptaksreglene i høyere utdanning kan virke begrensende for personer uten generell studiekompetanse. For å forbedre tilgangen til kompetansetilbud for disse gruppene mener utvalget at det er nødvendig å benytte handlingsrommet som ligger i regelverket for opptak til universiteter og høyskoler. Muligheten for å bruke realkompetansevurdering ved opptak bør anvendes i større grad enn i dag, spesielt ved

opptak til korte, arbeidslivsrettede tilbud. For å lykkes med dette kan det være behov for å utvikle bedre verktøy og metoder for realkompetansevurdering.

I styringsdialogen er det klart formulerte forventinger fra Kunnskapsdepartementet om at universiteter og høyskoler skal utvikle relevante videreutdanningstilbud over hele landet. Utvalget påpeker at det er viktig at dette følges opp i utviklingsavtalene, der institusjonene formulerer sine egne målsettinger.

Selv om det eksisterer en rekke samarbeidsarenaer mellom arbeidslivet og utdanningstilbyderne, ligger det et potensial i å styrke samarbeidet ytterligere. Vellykket samarbeid forutsetter at alle involverte tar eierskap og er villige til å investere tilstrekkelig tid og ressurser for å nå felles mål.

## Kapittel 11

# Veiledning og informasjon som virkemiddel for kompetanseutvikling

Dette kapitlet beskriver ulike tjenester for hvordan veiledning og informasjon kan brukes som virkemidler for kompetanseutvikling. Kapittel 11.1 handler om karriereveiledning som en støtte for enkeltpersoner i valg av utdanning og arbeid, og beskriver Norges system for livslang karriereveiledning. Kapittel 11.2 presenterer Utdanning.no som en nasjonal plattform for utdannings- og karriereinformasjon, og hvordan denne legger grunnlag for valg av utdanning. Kapittel 11.3 beskriver Vilbli.no som en informasjonstjeneste for søkere til videregående opplæring. Kapittel 11.4 omhandler digital infrastruktur for lagring og deling av utdannings- og kompetansedata.

### 11.1 Karriereveiledning

Målet med karriereveiledning er å sette mennesker bedre i stand til å håndtere overganger og til å ta meningsfulle valg knyttet til utdanning, læring og arbeid gjennom livet. Karriereveiledning gir mulighet for utforskning av den enkeltes situasjon, ønsker og muligheter, og støtte til handling, valg og samfunnsdeltakelse. Karriereveiledning kan foregå individuelt og i grupper, både fysisk og digitalt, og innenfor rammene av ulike sektorer og organisasjoner (HK-dir, 2024). Norge har de siste årene tatt flere grep i retning av et mer helhetlig system for livslang karriereveiledning. Systemet skal dekke hele befolkningen, både unge og voksne, og består av lovpålagte og ikke lovpålagte tjenester. Systemansvaret er lagt til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Det norske systemet består av både digitale informasjons- og veiledningstjenester og tjenester der man kan møte opp fysisk. Karriereveiledning.no er en gratis, digital, nasjonal karriereveiledningstjeneste som drives av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Tjenesten tilbyr veiledning knyttet til valg av utdanning, jobb-

eller karriereskifte, livslang læring og utdanning i utlandet.

Opplæringsloven slår fast at kommuner og fylkeskommuner skal tilby rådgivning om utdannings- og yrkesvalg i opplæringen for voksne (Opplæringslova, 2023 § 19-12). Fylkeskommunene er med dette lovpålagt å ha åpne og tilgjengelige karrieresentre for voksne. I tillegg kan voksne få tilgang til karriereveiledning gjennom Nav.

En brukerundersøkelse og gjennomgang av karrieretjenestene viser at karrieresentrenes organisasjonsform og kapasitet varierer på tvers av fylkene. I 2023 var det totalt 27 karrieresentre, som gjennomførte 40 690 karriereveilednings-samtaler. Mer enn halvparten av henvendelsene kom fra personer i aldersgruppen 30 til 49 år. Karriereveiledning.no er gratis og tilgjengelig for alle, og tilbyr profesjonell karriereveiledning gjennom telefon eller nettpat. I løpet av 2022 mottok Karriereveiledning.no 15 400 forespørsler. To tredjedeler av brukerne var under 30 år. Samtidig var det en vekst fra året før i andelen over 30 år. Brukerne av begge tjenestene er relativt jevnt fordelt på ulike utdanningsnivåer (Lervik & Hatlem, 2023).

Brukerundersøkelsen fra 2022 viste at 94 prosent av de som fikk veiledning fra den digitale karriereveiledningstjenesten Karriereveiledning.no og karrieresentrene i fylkene, var fornøyd eller svært fornøyd med tjenestene de mottok. Denne tilfredsheten har vært stabil siden 2017. Av respondentene oppga 57 prosent at de var i arbeid, men 12 prosent var i utdanning. Dette indikerer at et flertall av de som fikk karriereveiledning, er arbeidstakere. Det er derfor viktig at tjenestene har god kunnskap om arbeidsmarkedssituasjonen og om hvilke bransjer som etterspør hvilken kompetanse. Videre rapporterte 81 prosent av respondentene om økt selvtillit og tro på egne muligheter etter veiledning, mens 85 prosent oppga at de hadde fått mer kunnskap om hvordan de kunne endre sin situa-

### Boks 11.1 Lifelong Learning for Alumnis i Singapore

National University of Singapore har et omfattende tilbud og ordninger for sine tidligere studenter gjennom programmet NUS Lifelong Learning for Alumni. Studenter immatrikuleres ved National University of Singapore for 20 år og får oppfølging med tilbud og rabatter på kurs og programmer. Det finnes mange ulike alumni-grupper med klare strukturer og mål.

Tidligere studenter har tilgang til en katalog med over 1 000 tilbud innenfor ulike områder.

På noen kurs og webinarer får tidligere studenter tilbud om gratis deltakelse, mens det gis rabatter på andre. For eksempel tilbys et introduksjonskurs i kunstig intelligens gratis til tidligere studenter, mens det gis rabatt på et videre-

gående kurs. Tidligere studenter får også 20 prosent rabatt på utvalgte masterstudier innenfor ulike områder.

Tidligere studenter kan laste ned appen NUS Career+, som de kan bruke for å planlegge karrieren sin. Ved hjelp av appen kan de lage sitt eget veikart for videre karriereutvikling. De kan lage sin personlige kompetanseprofil basert på utdanningen og kompetansen sin, samt hvilken karriere de ønsker. Gjennom NUS Career+ får de også en oversikt over hvilken kompetanse det kan være hensiktsmessig å tilegne seg. I tillegg kan appen gi tidligere studenter en oversikt over tilgjengelige jobbmuligheter.

Kilde: National University of Singapore (u.å.)

sjon, og 88 prosent følte at de hadde fått konkrete råd for å utforske og videreutvikle sine karrieremuligheter.

## 11.2 Utdanning.no

Utdanning.no er et statlig nettsted for utdannings- og karriereinformasjon. I 2023 hadde nettstedet rundt 8,4 millioner besøk og 26 millioner sidevisninger.

Utdanning.no formidler tilbud innen høyere yrkesfaglig utdanning og formelle grunn- og videreutdanninger på bachelor- og masternivå på universiteter og høyskoler. Det finnes noe informasjon på Utdanning.no rettet mot personer i arbeid, som formelle videreutdanningstilbud og enkelt-emner ved universiteter og høyskoler. Det finnes også informasjon om noen ikke-formelle tilbud, hovedsakelig tilbudt av aktører i universitets- og høyskolesektoren. Nettstedet formidler også tilbud utviklet gjennom Bransjeprogrammet og Industrifagskolen.

Utdanning.no benytter ulike metoder for å samle inn data fra kompetansetilbydere. De fleste universiteter og høyskoler legger inn informasjon via Felles Studentsystem, et system som brukes til studieadministrasjon i universitets- og høyskolesektoren (Kompetanse Norge og Unit, 2021). Utdanning.no baserer seg også på egne grensesnitt og på at kompetansetilbydere legger inn informasjon manuelt. Kompetansetilbudene på Utdanning.no oppdateres ikke kontinuerlig fordi

datautvekslingen ikke er tilstrekkelig god (Stenvaagnes et al., 2022). Informasjonen om studietilbud på Utdanning.no kvalitetssikres i samarbeid med lærestedene. Utdanning.no er i ferd med å utvikle en ny søkefunksjon som vil forbedre muligheten for å sortere tilbudene på nettsiden.

Utdanning.no er en viktig informasjonskilde for karriereveiledere, karrieresentre og ulike typer rådgivere. Veiledere i Nav utgjør en stor del av brukergruppen. Den digitale karriereveiledningstjenesten Karriereveiledning.no er tilgjengelig gjennom Utdanning.no.

Nettstedet inneholder også yrkes- og utdanningsbeskrivelser, informasjon om utdanningssystemet og intervjuer med yrkesutøvere. Utdanning.no inneholder flere verktøy for personer som skal velge utdanning, slik som ulike veier til studiekompetanse og fagbrev. Utdanning.no utvikler blant annet oppdaterte og fullstendige oversikter over tilbud innen videregående opplæring for voksne, både studieforbereidende og yrkesfaglige studieprogrammer. Nettstedet skal også lage oversikt over tilbudene innen modulstrukturert opplæring. Dette gjøres i samarbeid med fylkeskommunene.

På Utdanning.no finnes det verktøy for å sammenligne lønn og arbeidsledighet mellom ulike yrker og utdanninger. I tillegg tilbyr nettstedet en karakterkalkulator som gjør det mulig å beregne poengsummen for opptak og se hvilke utdanninger man kvalifiserer for. Utdanning.no inneholder også informasjon om trender i arbeidsmarkedet, og statistikk for jobbmuligheter knyttet til ulike

### **Boks 11.2 Midler til oppsøkende arbeid i Danmark**

I forbindelse med inngåelsen av en ny trepartsavtale i 2017 ble det avsatt 100 millioner danske kroner til oppsøkende arbeid. Formålet var å sikre en nøytral informasjons-, veilednings- og rådgivningstjeneste for virksomheter, med vekt på ufaglærte og faglærte arbeidstakere. Tiltaket skulle bidra til å gi målgruppen bedre kjennskap til vilkår, rettigheter og muligheter for kompetanseutvikling.

Partene i arbeidslivet kunne søke om prosjektmidler. Prosjektene kunne vare i ett til to år og måtte bygge på partssamarbeid. Partene måtte medfinansiere 50 prosent av prosjektutgiftene. Rett i underkant av 40 millioner danske kroner ble brukt. At det ikke var større etterspørsmål etter midlene, forklares med den høye andelen medfinansiering og at det kun var partene på nasjonalt nivå som kunne søke.

Danmarks evalueringsinstitutt (EVA) har evaluert tiltaket og kommet med flere anbefalinger. Det antas at arbeidet har større sjanse for å lykkes når det er arbeidslivets parter som oppsøker virksomhetene, ettersom deres organisasjoner oppleves som troverdige og relevante sparringspartnere for både virksomhetene og medarbeiderne. Evalueringen viser at innsatsen har gitt gode resultater, inkludert økt antall søknader til de ulike kompetanseutviklingsfondene.

Tiltaket kan videreutvikles og gjøres mer effektivt ved å samle inn informasjon om hva som fungerer. I tillegg kan kunnskap om målgruppens behov benyttes til å utvikle utdanningstilbud.

Kilde: EVA (2021)

utdanninger og regionale arbeidsmarkeder for en rekke yrker.

### **11.3 Vilbli.no**

Vilbli.no er en informasjonstjeneste for søkere til videregående opplæring, eid av Novari IKS og fylkeskommunene (Vilbli.no, u.å.). Målgruppene for Vilbli.no inkluderer ungdom og voksne som skal søke videregående opplæring, samt rådgivere og foreldre. Nettstedet gir informasjon om utdanningsprogrammer og programområder, i tillegg til regelverk, inntakskrav, inntaksregler og søknadsprosedyrer. Informasjonen omfatter både generelle opplysninger og fylkesspesifikk informasjon.

Vilbli.no tilbyr også oversikter over ulike yrker, inkludert krav til kompetanse og hvilke utdanningsløp som fører til spesifikke yrker. Videre gir nettstedet detaljerte beskrivelser av relevante arbeidssteder og typiske arbeidsoppgaver for hvert yrke.

### **11.4 Infrastruktur for lagring og deling av utdannings- og kompetansedata**

Sikt, Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, har blant annet som oppgave å utvikle registre som kan gjøre det enklere å få oversikt over hvilke

muligheter for kompetanseutvikling som finnes, samt ha oversikt over egen kompetanse.

#### Nasjonalt utdanningsregister

Sikt er i ferd med å utvikle et utdanningsregister. Sikt har mottatt midler fra Kunnskapsdepartementet til å starte utviklingen av registeret. Det nasjonale utdanningsregisteret skal være den offisielle og kvalitetssikrede primærkilden til data om norske utdanninger og utdanningsinstitusjoner. Registeret skal samordne informasjon om ulike tilbud, og ved økt grad av standardisering gjøre det enklere for sluttbrukere å søke og sammenligne tilbud på tvers av tilbydere. Registeret skal også inneholde informasjon om hvorvidt tilbudet kvalifiserer for studiestøtte. Utdanningsregisteret er planlagt å være ferdigstilt i 2025 (Kunnskapsdepartementet, 2022).

Det er teknisk sett ingen begrensinger for hva som kan legges inn i registeret, men det forutsettes gode systemer for datautveksling. I første utviklingstrinn vil registeret inneholde data om utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter (nivå 5–8 i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk/NKR). Det kan være behov for lovhjemmel for å utvide med grunn- og videregående opplæring. Det er et langsiktig mål å også inkludere kurs som ikke er studiepoenggivende.

Flere aktører i kunnskapssektoren, som Lånkassen, Utdanning.no, NOKUT og Samordna opp-

### Boks 11.3 Fremtidens digitale Norge. Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030

Den nasjonale digitaliseringsstrategien omfatter en rekke tiltak for å modernisere offentlig sektor, fremme næringsutvikling, styrke kompetanse, utvikle digital infrastruktur, og legge til rette for grønn og digital omstilling. Gjennom sterkere styring og samordning av digitaliseringen på tvers av sektorer skal man i større grad kunne utnytte potensialet som finnes. Strategien legger vekt på å gi innbyggere enklere og mer sammenhengende offentlige tjenester, og fremhever at offentlige virksomheter må bli bedre til å benytte og utnytte datakilder for å fornye og forbedre tjenestene.

En viktig del av strategien er utvikling av digital infrastruktur med høyhastighets bredbånd og god mobildekning. For at alle skal kunne ta del i den digitale utviklingen, skal innsatsen styrkes for å øke kompetansen hos grupper som opplever digitale barrierer og digitalt utenforskap.

Universiteter og høyskoler forventes å prioritere flere studieplasser innen IT, inkludert etter- og videreutdanninger. Et sterkere samarbeid mellom relevante utdanningsinstitusjoner, næringsliv, virkemiddelaktører og arbeidslivets parter skal bidra til å møte næringslivets behov for digital kompetanse.

Strategien antar at potensialet for å skape verdier med data er stort. Regjeringen vil fremme en ny lov om datadeling, og legger vekt på at data skal være åpne når det er mulig, og skjermes når det er nødvendig. Det skal også bygges en nasjonal infrastruktur for kunstig intelligens som kan brukes til forskning, næringsutvikling og en mer moderne offentlig sektor.

Kilde: Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024a), Regjeringen (2024a)

tak, vil ha nytte av utdanningsregisteret for effektivisering og kvalitetssikring av egne tjenester. Utdanningsregisteret vil blant annet bidra til å lette Lånekassens arbeid med å verifisere om en utdanning kvalifiserer for studiestøtte.

Utdanningsregisteret vil være en viktig datakilde for ulike sluttbrukertjenester som vil gi oversikt over utdannings- og opplæringstilbudet. Et eksempel på en slik tjeneste er en digital kompetanseplattform. Det er omtalt i kapittel 15.2.

#### Nasjonale kompetanseregistre

Den nasjonale vitnemålsdatabasen inneholder de fleste elektroniske vitnemål fra videregående skoler utstedt i år 2000 eller senere. Alle offentlige videregående skoler og en del private skoler sender vitnemål til vitnemålsdatabasen.

Vitnemålsportalen inneholder vitnemål fra norske universiteter og høyskoler, og gir kandidater muligheten til å dele sine vitnemål digitalt med studiesteder og arbeidsgivere.

Sikt har planer om å samle data som er tilgjengelig fra Nasjonal vitnemålsdatabase, Vitnemålsportalen og andre kilder i ett register. I tillegg til vitnemål og karakterutskrift, kan også kursbevis, sertifiseringer, minikvalifikasjoner, vedtak om godkjenninger av utenlandsk utdanning og dokumentert realkompetanse langtidslagres i et slikt

nasjonalt kompetansebevisregister. Den enkelte borger vil med denne utvidelsen ha all dokumentasjon på sin kompetanse på ett sted.

### 11.5 Utvalgets vurdering

Norge har de siste årene utviklet et mer helhetlig system for livslang karriereveiledning, som omfatter både unge og voksne. Dette er en styrke, da et godt karriereveiledningstilbud er avgjørende for å støtte enkeltpersoner i valg av utdanning og kompetanseutvikling, spesielt i perioder med omstilling. At karriereveiledning nå er lovpålagt og tilgjengelig for voksne i alle fylkeskommuner gjennom karrieresentrene og Karriereveiledning.no, har bidratt til økt tilgjengelighet. Samtidig påpeker utvalget viktigheten av at karriereveiledningstjenestene har oppdatert kunnskap om arbeidsmarkedets behov og hvilke bransjer som etter spør spesifikk kompetanse. Karriereveiledning må være nært knyttet til arbeidslivet for å hjelpe folk med å ta informerte valg om videre utdanning, kompetanseutvikling og jobb.

Utvalget merker seg at selv om både Utdanning.no og Vilbli.no gir god informasjon om utdanningsmuligheter, både for unge og voksne, er det en utfordring å få en samlet oversikt over alle relevante kompetansetilbud for arbeidslivet.

Dette kan gjøre det vanskelig for arbeidstakere og virksomheter å finne frem til informasjonen om relevante kompetansetilbud.

I tider med raske endringer i arbeidsmarkedet, blant annet på grunn av teknologiske fremskritt, er det viktig å sikre at arbeidstakere og virksomheter enkelt kan identifisere opplæringsmuligheter som gjør dem i stand til å møte nye krav og forventninger. Videre er det viktig å ha oppdatert informasjon.

Utvalget mener at det er viktig å utnytte mulighetene som moderne digitale systemer gir for

datadeling og samarbeid på tvers av sektorer, for å hindre at mangel på informasjon blir et hinder for kompetanseutvikling i arbeidslivet. Det er fragmentert informasjon om tilgjengelige kompetanseutviklingstilbud, både for formelle og ikke-formelle opplæringstilbud, i tillegg til mulige finansieringsmuligheter for kompetanseutvikling. Etableringen av nasjonale utdannings- og kompetanseregistre vil være et viktig steg i å legge til rette for en mer koordinert og effektiv kompetanseutvikling i arbeidslivet. Det fordrer at oversikter omfatter både formelle og ikke-formelle tilbud.



*Del III*  
*Utredning*



## Kapittel 12

# Innledende betraktninger – premisser og prinsipper for vurderingene

Utvalgets målsetting er å bidra til en kompetansepolitikk og et partssamarbeid som fremmer kompetanseutvikling i arbeidslivet, og som gir alle arbeidstakere gode muligheter for nødvendig kompetanseutvikling. Gjennom de foregående kapitlene har vi gått gjennom kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for forslagene som presenteres og utredes i del III.

Kapittel 12 presenterer elementer i en modell for kompetanse i arbeidslivet og gir en overordnet beskrivelse av premisser og prinsipper for utredningen.

### 12.1 Elementer i en modell for kompetanse i arbeidslivet

Utvalget har utredet tiltak som sammen eller hver for seg kan bidra til at virksomheter og arbeidstakere får den kompetansen arbeidslivet trenger. For en vellykket gjennomføring av tiltakene som foreslås i denne utredningen, er det flere viktige forutsetninger som må være på plass. Noen av tiltakene bygger på hverandre, slik at vellykket iverksetting av et tiltak forutsetter at tilhørende tiltak også blir iverksatt.

På områder der det eksisterer etablerte virkemidler som utvalget mener har potensial, har utvalget valgt å peke på muligheten for å videreutvikle disse fremfor å utvikle nye og konkurrerende virkemidler. Eksisterende virkemidler kan dessuten ha oppnådd en viss grad av legitimitet og tillit i arbeidslivet og samfunnet ellers. Å videreutvikle disse, fremfor å introdusere nye ordninger, kan bidra til stabilitet og forutsigbarhet. Ved å videreutvikle eksisterende ordninger kan staten spare ressurser, ettersom utvikling av nye virkemidler kan være kostbart og tidskrevende. En slik tilnærming kan også bidra til å sikre at allerede investerte ressurser brukes mer effektivt.

Utvalget ser behov for økt innsats på enkelte områder og nye typer tiltak, men har ulike oppfat-

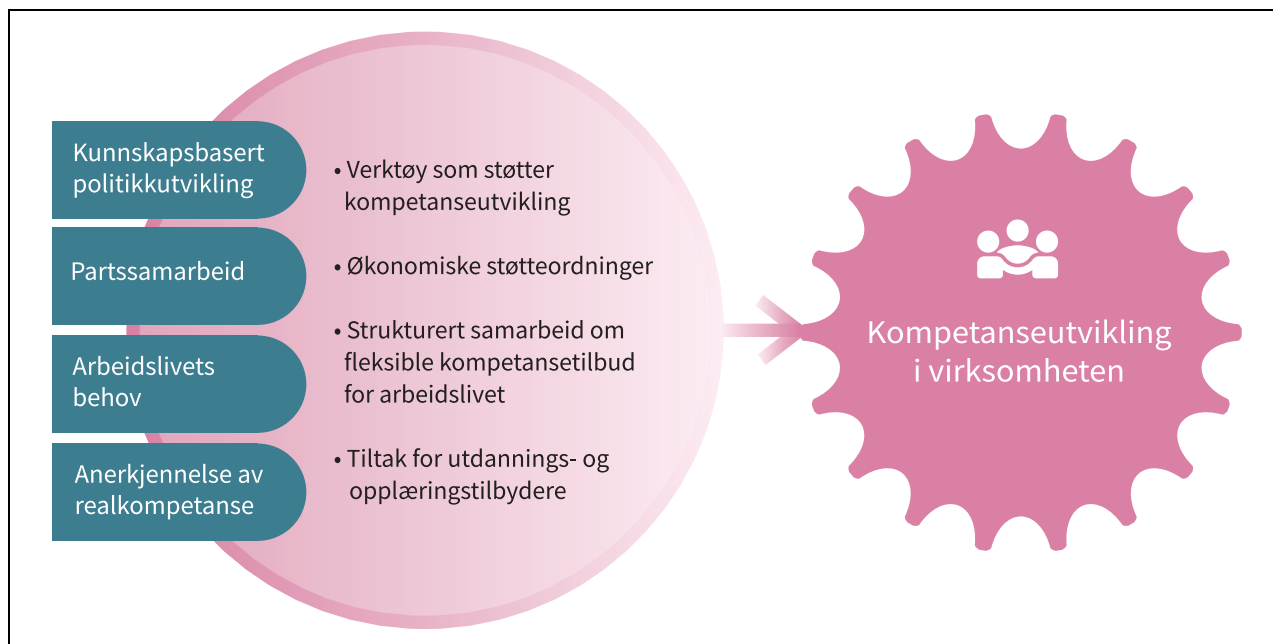
ninger av hvordan dette bør skje. Utvalget har omtalt flere mulige tiltak i tillegg til eksisterende ordninger.

Det er flere elementer som må virke sammen for å stimulere til økt kompetanseutvikling i arbeidslivet. Samspeillet mellom elementene er illustrert i figur 12.1. Kjernen i et helhetlig system for kompetanse i arbeidslivet er en kunnskapsbasert politikikutvikling, et sterkt to- og trepartssamarbeid, ivaretagelse av arbeidslivets behov og anerkjennelse av realkompetanse. Disse står til venstre i figuren og påvirker premissene for utvikling av virkemidler for kompetanseutvikling i den enkelte virksomhet.

Kunnskapsbasert politikikutvikling og en felles virkelighetsoppfatning blant myndigheter, arbeidslivets parter og regionale aktører gir et solid grunnlag for utforming av politiske tiltak som treffer riktig, både nasjonalt og regionalt. Kompetansebehovsutvalget må sammen med forskning om kompetanseutvikling i arbeidslivet, bidra til å utvikle kunnskapsgrunnlaget for strategiske kompetansebeslutninger for myndigheter og arbeidslivet, lokalt, regionalt og nasjonalt.

Trepartssamarbeid mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og myndighetene er avgjørende for å sikre at kompetansepolitikken er relevant for alle parter. Samarbeidet bidrar til å identifisere kompetansebehov og utvikle politikk som støtter opp under arbeidslivets faktiske behov. Trepartssamarbeid bidrar til at aktørene får eierskap til løsningene som utvikles, noe som øker sjansen for vellykket implementering. Kompetansepolitisk råd og regionale kompetansefora er sentrale arenaer for samarbeidet. Velfungerende partsamarbeid lokalt på den enkelte arbeidsplass og god læringskultur bidrar til at læring blir en kontinuerlig prosess i virksomhetene.

Arbeidslivets behov for et bredt, fleksibelt og tilrettelagt kompetansetilbud påvirker hva som vil være gode løsninger. Kompetanseutvikling bør i større grad være en naturlig del av arbeidet, slik



Figur 12.1 Elementer i en modell for kompetanse i arbeidslivet

at læringen støtter opp under virksomhetens behov.

Det er en forutsetning at realkompetanse anerkjennes både i den enkelte virksomhet og av samfunnet. Kompetanseutvikling og erfaringsbasert læring må dokumenteres og verdsettes på en måte som synliggjør læring som skjer i og utenfor det formelle utdanningssystemet.

For å støtte kompetanseutvikling i den enkelte virksomhet er det behov for en rekke virkemidler. Disse må bygge på en kunnskapsbasert og omforent forståelse av hvilke utfordringer som bør adresseres, og være forankret i trepartssamarbeidet gjennom Kompetansepolitisk råd og regionale kompetansefora.

Utvalget har lagt særlig vekt på fire typer tiltak, illustrert i sirkelen i figuren. Verktøy som støtter kompetanseutvikling er viktige for å tilrettelegge for målrettet kompetanseutvikling, slik at virksomheter kan identifisere og tette kompetansegap raskt. Økonomiske støtteordninger kan bidra til kompetanseutvikling i arbeidslivet ved at de reduserer kostnadsbarrierer, særlig i små og mellomstore virksomheter som ellers ville hatt begrensede ressurser eller kapasitet til å tilby opplæring. Tilskudd til fleksible tilbud som kan tas i kombinasjon med jobb er også sentrale virkemidler. Et mer strukturert samarbeid om utvikling av fleksible kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet er viktig for å sikre at opplæringen er relevant, tilgjengelig og av høy kvalitet. Det er viktig at utdanningssystemet har tilbud om kompe-

tanseutvikling som er arbeidslivsrettet og tilpasset behovene i både arbeidslivet og samfunnet. Insentiver som oppfordrer utdanningstilbydere til å prioritere livslang læring og skape relevante tilbud for arbeidslivet er avgjørende for at utdanningssystemet støtter opp under det kontinuerlige behovet for opplæring og videreutdanning.

## 12.2 Ansvarsdeling og rammer for kompetanseutvikling

Som påpekt i kapittel 3.3 har arbeidsgiver og arbeidstaker hver for seg og i fellesskap et felles ansvar for læring og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Samtidig har staten et ansvar for å tilrettelegge for et læringsintensivt arbeidsliv.

Arbeidsgiver har ansvar for kompetanseutvikling som er nødvendig for å dekke virksomhetens behov, og for å dekke kostnader til kurs eller utdanning som er relevant og nødvendig for virksomheten. Ifølge avtaleverket er det virksomhetene som definerer eget behov for kompetanse ut fra de mål og behov de har satt, i samarbeid med ansatte og tillitsvalgte. Den enkelte ansatte som ønsker en utdanning som ikke er relevant for virksomheten, har i utgangspunktet ansvar for å betale for dette selv.

Tydlig avgrensning er viktig for å unngå overvelting. Det kan imidlertid være en krevende grensedragnings mellom hva som er eller bør være arbeidsgivers, arbeidstakers og myndighetenes

ansvar. Det er situasjonsbetinget og krever skjønn. Selv om avtaleverket og arbeidsmiljøloven plasserer ansvaret for å investere i nødvendig kompetanse, kan det diskuteres hvilken kompetanse som er strengt nødvendig for å utføre arbeidsoppgavene, og i hvilken grad ulike opplæringstilbud svarer ut dette kompetansebehovet. Det kan være særlig vanskelig å sette grensen mellom hva som er virksomhetenes eget ansvar når det gjelder å utvikle seg i takt med samfunnsutviklingen og sikre egen omstillingsevne, og hvilke ytre endringer som vil kunne kvalifisere for statlig finansiert støtte.

Utvalget erkjenner at det er en gråsonerområde der det oppstår kompetansebehov som åpenbart gir mer verdi både for virksomheten og den enkelte arbeidstaker, men som det likevel kan ligge utenfor arbeidsgivers ansvar å dekke. Det kan for eksempel være kompetansebehov som oppstår som resultat av store drivere som digitalisering, globalisering og grønn omstilling. I tillegg må vi forberede oss på fremtidige omstillinger. Slike behov har ikke bare økonomiske konsekvenser, men også samfunnsmessige, ettersom evnen til omstilling er avgjørende for å sikre arbeidsmobilitet og forhindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet og over på trygdeordninger. Det skaper et behov for en helhetlig tilnærming, der ansvaret for kompetanseutvikling må fordeles mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter for å sikre bærekraftige løsninger. I diskusjonen rundt økonomiske virkemidler for å stimulere til mer kompetanseutvikling i arbeidslivet, er det særlig støtte til denne typen kompetanseutvikling som legges til grunn. Utvalget peker på at det er spesielt viktig å øke innsatsen på kompetanseutvikling i perioder med lavkonjunktur.

Utvalget erkjenner at det er grunn til å tro at uten offentlig bistand vil det investeres for lite i kompetanse generelt. Som det fremgår av diskusjonen om eksternaliteter og underinvestering i kapittel 8, kan det at virksomheter og arbeidstakere ikke får hele gevinsten av kompetanseutvikling føre til at de investerer for lite i kompetanse. En liten generell økning i kompetanseinvesteringene vil dermed sannsynligvis være samfunnsøkonomisk gunstig. Særlig når opplæring fremmer omstilling eller bidrar til at personer ikke faller ut av arbeidsmarkedet, kan den samfunnsøkonomiske avkastningen være høy, ofte høyere enn gevinsten for virksomheten eller arbeidstakeren. Derfor kan det samlet sett være gunstig å godta en viss grad av overvelting, der det offentlige finansierer kompetanseutvikling som kunne vært finansiert av virksomhetene eller den enkelte.

## 12.3 Virkninger, kostnader og samfunnsøkonomisk analyse

Flere av de foreslåtte tiltakene forventes å gi vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, slik at det skal gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse (Regjeringen, 2024b). Det kan i noen tilfeller være krevende å anslå kostnader av tiltak, og det er generelt svært krevende å anslå gevinster. Det er enkelt å anslå kostnader når et tiltak har en gitt ramme, og ordningen er tilstrekkelig attraktiv til at etterspørselen er minst like stor som rammen. For andre tiltak vil kostnader avhenge av konkret utforming. For stønadsordninger vil det blant annet avhenge av hvem som kan få støtte, hvor mye, og til hvilken type opplæring. Kostnaden vil også avhenge av i hvor stor grad ordningen vil bli tatt i bruk.

Tallfesting av gevinster er enda vanskeligere. Ved innføring av et nytt tiltak som støtter kompetanseutvikling kan vi forvente mer kompetanseutvikling, men vi vet generelt ikke hvor mye. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor mye deltakelsen faktisk vil øke ved å innføre ordninger som gir økonomisk støtte til arbeidsgivere eller arbeidstakere som deltar (Oslo Economics, 2021). Det er særlig en utfordring å øke deltakelsen blant de som deltar minst og blant grupper som antas å ha spesielt store behov. Dette gjør at det er nødvendig å vurdere en ordningsinnretning opp mot hvilke målgrupper det er ønskelig å nå. Deltakelse i kompetanseutvikling kan i varierende grad føre til mer kompetanse, avhengig av faktorer som omfang av deltakelse, hvorvidt hele opplæringen gjennomføres og deltakernes egeninnsats underveis. Til slutt er det svært vanskelig å tallfeste verdien av mer kompetanse.

### 12.3.1 Kostnadseffektivitet for offentlige utgifter, overvelting og addisjonalitet

Begrensede ressurser og strammere offentlige budsjetter i årene som kommer, gjør prioriteringene tøffere, også innen kompetansopolitikken. Det er derfor viktig med kostnadseffektive tiltak. Det vil si tiltak der samme resultat ikke kan nås til lavere kostnad eller ressursbruk. Det er en konstant utfordring å balansere kostnadene med fordelene ulike satsinger kan gi. Samtidig er det, som diskutert over, ofte vanskelig å tallfeste avkastningen av investeringer i kompetanseutvikling. Dette kan gjøre det vanskelig å rettferdiggjøre kostnadene forbundet med slike tiltak.

Til tross for avgrensning av insentivordninger og vurdering av søknader, vil noe økonomisk støtte finansiere kompetanseutvikling som uansett ville funnet sted. I hvor stor grad en ordning finansierer ny kompetanseutvikling, som ikke ville funnet sted uten ordningen, er et uttrykk for ordningens addisjonalitet. Den ønskede virkningen av enhver ordning er at personer eller virksomheter gjennomfører samfunnsøkonomisk lønnsom kompetanseutvikling som de ellers ikke ville gjennomført. For å bruke knappe offentlige midler på en effektiv måte, er det ønskelig med ordninger med høy addisjonalitet, altså som i stor grad finansierer ny kompetanseutvikling. Det kan likevel være hensiktsmessig å godta begrenset addisjonalitet og noe overvelting dersom det bidrar til økt kompetanse og velferd i befolkningen, og i tillegg fremmer omstilling og bidrar til at personer ikke faller ut av arbeidslivet.

For å begrense overvelting er det nødvendig at de økonomiske insentivene er på rett nivå. For generøse ordninger kan føre til for stor bruk relativt til hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt og gir sterkere insentiver for overvelting. For svake insentiver kan føre til at ordningene ikke blir brukt.

### **12.3.2 Kostnadseffektivitet for virksomheter, arbeidstakere og tilbydere**

For virksomheter og arbeidstakere er det vesentlig å balansere kostnader og fordeler ved opplæring. De samlede kostnadene omfatter direkte kostnader (kursavgifter, materiell) og indirekte kostnader (tapt produksjon som følge av tid brukt på opplæring). Virksomhetene ønsker kostnadseffektiv opplæring, det vil si opplæring som ikke gir unødvendig høye direkte eller indirekte kostnader. Lav kostnadseffektivitet kan bidra til at opplæringstilbud fremstår som mindre gunstige og ikke vil bli brukt. Den høye verdien av arbeidstid, gitt lønnsnivået i Norge, gjør at indirekte kostnader ofte utgjør en betydelig del av de totale kostnadene. Opplæringen må derfor organiseres på en

måte som minimerer tapt arbeidstid og produksjon, noe som bidrar til kostnadseffektivitet for både virksomheter og arbeidstakere. Opplæring på arbeidsplassen og små moduler kan begrense fravær fra arbeidet. Tilrettelagt opplæring knyttet til arbeidsoppgavene kan gi mindre tap av produksjon under opplæringen.

Det kan være en avveining mellom kostnadseffektivitet for brukere og tilbydere av opplæring. For tilbydere kan det være kostnadseffektivt å samle mange deltakere på en undervisningsinstitusjon tilpasset undervisernes arbeidstid. Kostnaden for tilbydere dekkes av brukerbetaling, offentlig støtte eller tilskudd, eller begge. Denne undervisningsformen kan anses som mindre kostnadseffektiv for deltakere og deres arbeidsgivere.

Mens virksomheter og arbeidstakere er best egnet til å vurdere kostnader og relevans av gitt kompetanse, er tilbyderne best egnet til å vurdere kostnader og effekter av ulike måter å organisere opplæring på. Tilbydere som opererer i et markedsbasert system, vil ha andre insentiver og foreta andre avveininger av hva som er kostnadseffektivt, sammenlignet med tilbydere som er underlagt offentlige finansieringsordninger.

Når opplæring skjer i et marked med tilbydere som søker overskudd, har tilbyderne sterke insentiver for å balansere kostnadseffektivitet med tilrettelegging for brukerne. Tilrettelegging kan forbedre tilbudet og øke etterspørselen, men samtidig øke kostnadene for brukerne. Tilbydere må også vurdere om tilrettelegging gir bedre kvalitet eller fører til økte kostnader uten tilsvarende verdi. I tilfeller der opplæring ikke er fullt markedsbasert, kan insentivene for tilrettelegging være svakere. Også ved offentlig finansierte tilbud er det tilbyder som prioriterer både hvilke tilbud som opprettes og hvordan det blir undervist. Tilrettelagt undervisning tilpasset arbeidslivets behov vil være mer ressurskrevende, uten at dette gjenspeiles i finansiell uttelling for avlagte studiepoeng. I tilfeller der finansieringen inneholder en resultatbasert del, kan det gi tilbydere et insentiv til å utvikle kostnadseffektive løsninger.

## Kapittel 13

# Styrket trepartssamarbeid om kompetansepolitikken

Dette kapitlet presenterer ulike tiltak som kan bidra til å forbedre trepartssamarbeidet om kompetansepolitikken, både nasjonalt og regionalt. Kapittel 13.2 beskriver hvordan Kompetansepolitisk råd kan styrkes og videreutvikles som en sentral arena for trepartssamarbeid. Kapittel 13.3 handler om hvordan regionale kompetansefora kan videreutvikles i alle fylker, mens kapittel 13.4 fremhever flere viktige punkter som kan bidra til bedre forankring og sikre en god implementering av en langtidsplan for livslang læring.

### 13.1 Problembeskrivelse og mål

Til tross for at den norske modellen legger til rette for et sterkt trepartssamarbeid om kompetanseutvikling, er det flere utfordringer som hindrer effektiv samordning. Det er behov for å styrke samarbeidsarenaer både nasjonalt og regionalt. Kompetansepolitisk råd fungerer ikke optimalt som en strategisk arena for å samordne innsatsen mellom arbeidslivets parter og myndighetene. Videre har bare noen fylker opprettet regionale kompetansefora, og det er store variasjoner i hvordan disse er strukturert og fungerer.

Mangelen på en langsiktig, nasjonal plan for livslang læring bidrar til å svekke koordineringen og kan hindre nødvendige fremtidsrettede investeringer i kompetanseutvikling. Langsiktighet er essensielt for å møte arbeidslivets behov, som stadig er i endring.

Et velfungerende trepartssamarbeid om kompetanse krever solide strategiske arenaer for koordinering og samhandling. Målet er å etablere et mer effektivt og strategisk samarbeid mellom arbeidslivets parter og myndighetene, både nasjonalt og regionalt, for å styrke kompetansepolitikken. Det innebærer å forbedre Kompetansepolitisk råd som en nasjonal samarbeidsarena, samtidig som regionale kompetansefora skal opprettes i alle fylker. Det er også et overordnet mål å utvikle en langsiktig og helhetlig tilnærming til livslang læring, slik at arbeidstakere kontinuerlig

kan tilegne seg relevant kompetanse i tråd med virksomhetens behov, og støtte nasjonale behov for omstilling og innovasjon i arbeidslivet.

### 13.2 Styrke og videreutvikle Kompetansepolitisk råd som arena for trepartssamarbeid

Kompetansepolitisk råd er en arena for diskusjon og oppfølging av kompetansepolitikken. Rådet er omtalt i kapittel 3.4.1.

Som det fremkommer i utvalgets vurdering i kapittel 3.5, har Kompetansepolitisk råd hatt utfordringer med å sikre effektiv samordning mellom aktørene. Det er også utvalgets inntrykk at arbeidet med rådet er lite systematisk, og at sakene som tas opp er lite gjennomarbeidet og forankret blant partene.

For å styrke Kompetansepolitisk råd som det overordnede organet for trepartssamarbeid om kompetansepolitikken og legge til rette for at det blir en reell og mer effektiv arena, bør det foretas en gjennomgang av rådets sammensetning sett opp mot rådets mandat. For å få en sterkere forankring i trepartssamarbeidet kan det være hensiktsmessig at rådet organiseres som et rent partssammensatt råd som ledes av ansvarlig statsråd.

Trepartsstrukturen gir en likeverdig ramme for samarbeidet og kan bidra til å sikre en balansert tilnærming til politikktutforming og implementering. Ved å ha et nasjonalt koordinerende organ med arbeidslivets parter, kan de tre partene i fellesskap, på et overordnet nivå, diskutere hva som er de viktigste utfordringene.

Rådets anbefalinger må være tuftet på et bredt og grundig kunnskapsgrunnlag, der både nasjonale og regionale utfordringer er synliggjort. Kompetansebehovsutvalget og regionale kompetansefora vil være sentrale leverandører av faglige analyser og vurderinger som utgangspunkt for diskusjoner i rådet. I kapittel 14.2 om Kompetansebehovsutvalget og 13.3 om regionale kompetanse-

fora ser utvalget på hvordan disse organene kan styrkes for å oppnå dette.

For at rådet skal bli en reell samarbeidsarena bør det gis et klarere og mer spesifikt mandat som definerer rådets rolle og betydning i kompetansepolitikken. Mandatet må også tydeliggjøre hvordan rådet skal påvirke politikktutforming og implementering. Aktørene bør i tillegg få et felles ansvar for å melde inn saker og fastsette agenda for møtene, slik at rådet oppleves relevant for alle rådets medlemmer.

For å styrke betydningen av Kompetansepolitisk råd, er det nødvendig med tiltak som øker systematikken i arbeidet, forbedrer forankringen av saker, og sikrer en bedre og mer helhetlig tilnærming. Rådet kan på denne måten jobbe for å oppnå konkrete resultater som vil ha påvirkning på kompetansepolitikken. Dette kan inkludere å utarbeide handlingsplaner, anbefalinger til regjeringen og oppfølging av tidligere beslutninger

Økt systematikk i rådets arbeid kan bidra til mer målrettet og effektiv behandling av saker. Dette kan inkludere faste møteplaner, tydelige prosesser for behandling av nye saker og oppfølging av tidligere saker. Et mer operativt Kompetansepolitisk råd krever at rådet prioriteres høyt av alle involverte parter, inkludert dedikerte sekretariatsressurser som løpende følger opp arbeidet i rådet.

Bevisstheten om rådets betydning kan øke ved å synliggjøre rådets arbeid gjennom rapporter, nettsider og andre kanaler.

For at rådet skal kunne ha en helhetlig oversikt og gi best mulige råd til myndighetene, må rådet samhandle med andre aktører, som ansvarlige for regional kompetansepolitikk og aktuelle tilbydere av kompetanse.

Dersom Kompetansepolitisk råd gjøres om til et rent partssammensatt råd, vil noen av dagens medlemmer gå ut. For ikke å miste viktige perspektiver i kompetansepolitikken, kan det opprettes en referansegruppe med representanter for de aktørene som ikke lenger vil være representert i rådet. Det gjelder Universitets- og høyskolerådet, Nasjonalt fagskoleråd, Vofo og Kompetanseforbundet, fylkeskommunene og Sametinget. Referansegruppen bør ha jevnlig dialog med Kompetansepolitisk råd, for å gi innspill til saker rådet arbeider med. I tillegg kan referansegruppen fungere som et konsultasjonsforum for rådet, der aktører som representerer utdanningstilbydere og regionale kompetansemyndigheter kan gi råd om utviklingen av kompetansepolitikken i saker der deres syn er særlig relevant.

Det vil også være viktig å opprette en struktur for regelmessig informasjonsutveksling mellom Kompetansepolitisk råd og referansegruppen. Dette kan inkludere deling av møteagendaer, referater og beslutninger, samt å invitere til skriftlige innspill fra referansegruppen i forkant av rådets møter.

### **13.2.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Utvalget vurderer at forslaget om å prioritere og tydeliggjøre Kompetansepolitisk råd kan gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer. Den eksisterende modellen innebærer allerede bruk av sekretariatsressurser. Økt systematikk og mer effektiv koordinering kan bidra til at ressursene som brukes på sekretariatsarbeid gir større avkastning i form av konkrete resultater og bedre oppfølging.

## **13.3 Videreutvikle regionale kompetansefora i alle fylker**

Regionale kompetansefora er samarbeidsorganer på fylkesnivå som skal medvirke til bedre koordinering og mer forpliktende samarbeid om kompetanseutfordringene i regionale arbeidsmarkeder. Regionale kompetansefora er omtalt i kapittel 3.4.3.

Som det fremgår av kapittel 3.4.3, fremstår de regionale kompetanseforaene som nyttige arenaer for informasjonsutveksling og for etablering av felles situasjonsforståelse. Samtidig peker evalueringen av foraene på at potensialet ikke er realisert fullt ut. Som det står i kapittel 3.5 vurderer Kompetansereformutvalget at det ikke er tilstrekkelig at bare noen fylker har regionale kompetansefora. Utvalget påpeker også at det er viktig at de eksisterende regionale foraene i større grad realiserer sitt potensial.

Under peker utvalget på mulige tiltak som kan bidra til å løse dette.

### **Etablering av regionale kompetansefora med bred partsdeltakelse i alle fylker**

For å sørge for at alle fylker har egnede samarbeidsarenaer for informasjonsutveksling, etablering av felles situasjonsforståelse og strategisk planlegging av den regionale kompetansepolitikken, kan det være hensiktsmessig at alle fylker oppretter et regionalt kompetanseforum med bred partsdeltakelse.

Hvert forum skal kunne inkludere representanter fra alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet,



i tillegg til andre relevante regionale aktører som utdanningstilbydere, tjenesteleverandører og regionalt arbeidsliv. Samlet representerer hovedorganisasjonene i arbeidslivet et bredt spekter av arbeidstakere og arbeidsgivere i ulike sektorer. Når alle hovedorganisasjonene deltar, sikrer man at kompetanseforaene ivaretar bredden i arbeidslivet, inkludert både offentlig og privat sektor, store, mellomstore og små virksomheter, og ulike yrkesgrupper og bransjer. For hovedorganisasjoner uten regionale strukturer, kan deltakelse skje gjennom representasjon fra relevante medlemsorganisasjoner, tillitsvalgte eller arbeidsgivere fra regionen. Fylkeskommunene skal ha ansvaret for å organisere foraene, mens partene i arbeidslivet og andre deltakende aktører må bidra med engasjement og forpliktelse. Siden dagens kompetanseutfordringer er komplekse og går på tvers av aktører, fag- og politikkområder, er det nødvendig at kompetanseforumene er bredt sammensatt.

Innovativt samarbeid på tvers av sektorer bør oppmuntres, samtidig som det er behov for tydelige mandater og strukturer for å sikre effektivt arbeid. Det må være et felles ansvar for medlemmene av kompetanseforaene å sørge for tydelighet og forutsigbarhet. Samtidig er det viktig at de regionale kompetanseforaene også opprettholder fleksibilitet som gjør det mulig å tilpasse seg skiftende behov og utfordringer.

#### Bedre kobling mellom utdanningstilbud og regionale behov

Fylkeskommunene har ansvar for å utvikle og dimensjonere utdanningstilbudet i videregående opplæring og fagskoler i sin region. Det er en politisk målsetting at dimensjoneringen av det yrkesfaglige opplæringstilbudet skal være i tråd med arbeidslivets behov for lærlinger og fagarbeidere (Meld. St. 14 (2022–2023)). De regionale kompetanseforaene kan derfor gi innspill til en helhetlig dimensjonering av utdanningstilbudet på videregående skoler, fagskoler og høyere utdanningsinstitusjoner i fylket, basert på kartlagte behov i det regionale arbeidsmarkedet. Dette inkluderer opprettelse av nye utdanningstilbud og justering av eksisterende studieplasser, med hensikt å bedre imøtekomme de faktiske kompetansebehovene i regionen. Foraene må samarbeide tett med utdanningsinstitusjonene for å sikre at kompetansen som utvikles er relevant for arbeidslivet. Dette er også viktig for å bidra til at fylkene har tilgang til nødvendig arbeidskraft med riktig kompetanse, og for å unngå ubalanse i kapasiteten i utdanningssystemet.

#### Koordinering av samarbeid mellom regionale aktører

For å unngå fragmentering av samarbeidsarenaer, kan det være hensiktsmessig at de regionale kompetanseforaene samordnes med eksisterende samarbeidsarenaer som næringsforum og Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). Som modell kan erfaringene fra Vestland fylkeskommune benyttes, der sekretariatene for kompetanseforumet og næringsforumet er slått sammen, og Råd for samarbeid med arbeidslivet er innlemmet i kompetanseforumet. Fylkeskommunene bør vurdere lignende samordningstiltak for å sikre en mer helhetlig tilnærming.

#### Samordning mellom nasjonalt og regionalt nivå

For å sikre en helhetlig kompetansepolitikk, må det etableres sterkere bånd mellom den regionale og den nasjonale kompetansepolitikken. Det kan blant annet gjøres ved å styrke koblingene mellom Kompetansepolitisk råd på nasjonalt nivå og de regionale kompetanseforaene. Dette kan oppnås ved å formidle nasjonale strategier og prioriteringer fra Kompetansepolitisk råd til de regionale foraene, samtidig som de regionale foraene formidler lokale og regionale behov tilbake til det nasjonale nivået. Det bør utvikles en mekanisme for regelmessig kommunikasjon og oppfølging mellom nivåene. Det er fornuftig at sentrale myndigheter som Kommunal- og distriktsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har en løpende dialog om fylkeskommunenes oppgaver og mandat.

### 13.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kompetansereformutvalget har ikke tallfestet kostnader knyttet til etablering og utvidelse av regionale kompetansefora. Å etablere nye regionale kompetansefora og videreutvikle og drifte eksisterende vil kreve administrative ressurser fra fylkeskommunene. Flere fylker har allerede kostnader knyttet til drift av regionale kompetansefora.

Økt systematikk og samordning kan på lengre sikt føre til økonomiske besparelser gjennom bedre ressursutnyttelse og mindre overlapping mellom ulike regionale og nasjonale tiltak. Samordning med andre regionale arenaer kan redusere kostnader og øke effektiviteten.

Dersom fylkeskommunene ikke prioriterer samarbeid om den regionale kompetansepolitikken, er det en risiko for ineffektiv ressursbruk på

grunn av overlappende strukturer og mangelfull koordinering.

### 13.4 Utvikle langtidspan for livslang læring i samarbeid med partene i arbeidslivet

Regjeringen har i Hurdalsplattformen uttrykt et ønske om å gjennomføre en bred kompetansereform for arbeidslivet og legge frem en langtidspan for livslang læring (Regjeringen, 2021). Kompetansereformutvalget understreker at en slik plan vil være et viktig styringsinstrument for kompetansepolitikken fremover, og vil fremheve noen punkter som kan styrke forankringen og sikre god implementering av planen.

Langtidspanen kan ha en tiårig horisont. Det vil være hensiktsmessig at den revideres hvert fjerde år for å justere mål og tiltak i tråd med utviklingen i samfunnet og arbeidsmarkedet. En slik langtidspan kan inneholde konkrete mål, prioriteringer og opptrappingsplaner for hver fireårsperiode. Planen bør utarbeides i nært samarbeid med partene i arbeidslivet gjennom Kompetansepolitisk råd, og involvere flere relevante departementer for å sikre en helhetlig tilnærming.

Det vil være naturlig at Kompetansepolitisk råd har en sentral og aktiv rolle både i utviklings- og revisjonsprosessen og i oppfølgingen av planen.

For at det skal være mulig å måle fremdrift og resultatoppgåelse, bør langtidspanen være konkret. Samtidig vil det være hensiktsmessig at den er fleksibel nok til å kunne tilpasses uforutsette samfunnsendringer eller teknologisk utvikling. Ved å legge til rette for denne fleksibiliteten, sikrer man at planen kan justeres uten å miste den langsiktige strategiske retningen.

#### 13.4.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kompetansereformutvalget har ikke tallfestet kostnader knyttet til utvikling og oppfølging av en langtidspan for livslang læring. Langtidspanen vil nødvendigvis kreve forpliktelser fra statens side i de årlige statsbudsjettene. For å møte målene om livslang læring, vil det være nødvendig med økte bevilgninger til kompetanseutviklingstiltak, samt administrasjon og oppfølging av planen. Samtidig kan en bedre koordinert kompetansepolitikk føre til mer effektiv bruk av ressurser på tvers av sektorer, noe som kan gi økonomiske besparelser på lang sikt.

### 13.5 Utvalgets konklusjon og anbefaling

Utvalget viser til flere utfordringer som hindrer effektiv samordning mellom aktørene i kompetansepolitikken. For å styrke kompetansepolitikken mener utvalget at det er nødvendig å etablere et mer effektivt og strategisk samarbeid mellom arbeidslivets parter og myndighetene, både nasjonalt og regionalt.

En forutsetning for at tiltakene som er beskrevet i dette kapittelet skal ha ønsket effekt, er god koordinering og samhandling mellom og på tvers av nasjonale og regionale nivåer. Samarbeid mellom Kompetansepolitisk råd, regionale kompetansefora og andre aktører vil sikre at kompetansepolitikken både støtter nasjonale mål og er tilpasset regionale behov.

#### Styrke og videreutvikle Kompetansepolitisk råd

Utvalget har diskutert hvordan Kompetansepolitisk råd kan utvikles til en mer strategisk arena for samordnet innsats mellom arbeidslivets parter og myndighetene. Utvalget anbefaler at Kompetansepolitisk råd gjøres om til et rent partssammensatt organ med et tydeligere mandat og en klarere rollebeskrivelse. Rådet bør blant annet følge opp arbeidet med langtidspanen for livslang læring. I tillegg anbefaler utvalget at arbeidet i rådet blir mer systematisk og får høyere prioritet fra alle involverte parter, samt at møtene ledes av ansvarlig statsråd. Rådets anbefalinger må være tuftet på et bredt og grundig kunnskapsgrunnlag, der både nasjonale og regionale utfordringer blir synliggjort.

En gevinst ved å rendyrke Kompetansepolitisk råd som et partssammensatt råd, samtidig som rådets rolle, ansvar, og arbeidsform tydeliggjøres, er at det trolig blir en mer effektiv arena for samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Ved at rådet kun består av arbeidslivets parter, vil disse i større grad bli ansvarliggjort og få et større ansvar for gjennomføring av tiltak. Det kan bidra til bedre samsvar mellom politiske beslutninger og faktiske behov i arbeidslivet og samfunnet, samt en mer forpliktende innsats. I tillegg kan det øke tilliten mellom partene og myndighetene, ved at partene i større grad opplever at deres stemmer blir hørt og vektlagt i politikktutforming.

Samtidig vil det være fordeler ved en bredere representasjon, slik som i dagens struktur. Et bredere sammensatt råd gir et større mangfold av perspektiver som kan bidra til en helhetlig forståelse av kompetansepolitiske utfordringer. Forslaget om å opprette en referansegruppe bestående

av andre samfunnsaktører vil kunne ivareta dette i en fremtidig struktur.

En mer systematisk tilnærming til arbeidet i Kompetansepolitisk råd kan bidra til mer effektiv saksbehandling, bedre oppfølging og et tydeligere fokus på konkrete resultater, slik som handlingsplaner og anbefalinger. Dette kan bidra til mer målbare resultater av rådets arbeid. Når arbeidet i rådet oppleves som høyt prioritert av alle parter, kan dette øke engasjementet og forpliktelsen hos medlemmene, noe som igjen vil styrke rådets legitimitet og gjennomslagskraft.

#### Videreutvikle regionale kompetansefora i alle fylker

Et velfungerende trepartssamarbeid om kompetanse krever solide strategiske arenaer for koordinering og samhandling også på regionalt nivå. Utvalget anbefaler at det opprettes regionale kompetansefora i alle fylker. Foraene skal kunne inkludere representanter fra alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet, i tillegg til andre relevante regionale aktører som utdanningstilbydere, tjenesteleverandører og regionalt arbeidsliv.

Mangel på kompetansefora i noen fylker og varierende grad av formalisering i andre, slik situasjonen er i dag, kan føre til at viktige stemmer og behov ikke blir hørt. Å etablere og videreutvikle regionale kompetansefora med bred partssammensetning i alle fylker kan bidra til at kompetansetilbud i større grad tilpasses de spesifikke behovene i regionene. Med økt formalisering og bredere representasjon fra alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet vil et større spekter av sektorer og bransjer være til stede, noe som gir en bredere forståelse av regionens kompetansebehov og kan resultere i mer helhetlige løsninger. Samtidig kan det å utvide kompetanseforaene med flere aktører potensielt gjøre det mer krevende å komme frem til omforente løsninger og prioriteringer, noe det må tas høyde for i møteforberedelsene.

Utvalget har diskutert behovet for bedre kobling mellom utdanningstilbud og regionale behov, og hvilken rolle kompetanseforaene bør ta når det gjelder dimensjonering av utdanningstilbud. Det er utvalgets vurdering at de regionale kompetanseforaene i enda større grad kan gi innspill til en helhetlig dimensjonering av utdanningstilbudet i videregående skoler, fagskoler og høyere utdanningsinstitusjoner i fylket, basert på kartlagte behov i det regionale arbeidsmarkedet. Et tett samarbeid med utdanningsinstitusjonene er avgjørende for å sikre at kompetansen som utvikles er relevant for det regionale og lokale arbeidslivet og for å unngå ubalanse i kapasiteten i utdannings-

systemet. Relevante tilbud regionalt kan også bidra til at fylkene har tilgang til nødvendig arbeidskraft med riktig kompetanse. Dette styrker både lokal økonomi og sysselsetting.

Utvalget anbefaler også at fylkeskommunene i større grad samordner eksisterende kompetansepolitiske samarbeidsarenaer, og at det etableres sterkere bånd mellom Kompetansepolitisk råd og de regionale kompetanseforaene. Bedre samarbeid og koordinering mellom regionale aktører kan gi mer samordnede tiltak og mer effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser.

Ulik prioritering av regionalt kompetansepolitisk samarbeid i fylkene fører til at regionenes behov blir avdekket og møtt i varierende grad. Etablering av regionale kompetansefora i alle fylker kan redusere geografiske ulikheter, slik at både distrikter og byområder får et mer relevant tilbud om kompetanseutvikling. Dette kan i sin tur kan føre til økt sysselsetting og økonomisk vekst i distriktene.

Gjennom å tydeliggjøre kompetanseforaenes rolle og styrke koblingen mellom nasjonalt og regionalt nivå, kan man sikre bedre tilpasning av nasjonale tiltak til de spesifikke behovene i ulike regioner.

#### Utvikle langtidsplan for livslang læring

Det er utvalgets vurdering at mangelen på en langsiktig, nasjonal plan for livslang læring bidrar til å svekke koordineringen og kan hindre nødvendige fremtidsrettede investeringer i kompetanseutvikling. Langsiktighet er essensielt for å møte arbeidslivets behov, som stadig er i endring. Av den grunn mener utvalget det er viktig å utvikle en langsiktig og helhetlig plan for livslang læring. Planen skal støtte opp under nasjonale behov for omstilling og innovasjon i arbeidslivet og sikre at arbeidstakere kontinuerlig kan til egne seg relevant kompetanse i tråd med virksomhetens behov. Utvalget anbefaler derfor at regjeringen igangsetter arbeidet med å utvikle en langtidsplan for livslang læring i tett samarbeid med Kompetansepolitisk råd og relevante departementer.

Langtidsplanen bør ha en tiårig horisont. Den bør revideres hvert fjerde år for å justere mål og tiltak i tråd med utviklingen i samfunnet og arbeidsmarkedet. Den bør også inneholde konkrete mål, prioriteringer og opptrappingsplaner for hver fireårsperiode. Planen bør utarbeides i nært samarbeid med partene i arbeidslivet gjennom Kompetansepolitisk råd, og involvere flere relevante departementer for å sikre en helhetlig tilnærming.

Kompetansepolitisk råd bør ha en sentral og aktiv rolle både i utviklings- og revisjonsprosessen og i oppfølgingen av planen.

Langtidsplanen må være konkret nok til å kunne måle fremdrift og resultatoppnåelse, men samtidig fleksibel nok til å kunne tilpasses uforutsette samfunnsendringer eller teknologisk utvikling. Ved å legge til rette for denne fleksibiliteten, sikrer man at planen kan justeres uten å miste den langsiktige strategiske retningen.

En langtidsplan for livslang læring kan bidra til mer målrettet innsats og bedre strategisk prioritering av ressurser, både nasjonalt og regionalt. Planen kan også gi større forutsigbarhet for både utdannings- og opplæringstilbydere og arbeidsgivere og arbeidstakere som søker kompetanseutvikling. En samordnet og helhetlig plan vil også styrke koordineringen mellom sektorer, noe som

kan resultere i mer effektive tiltak og redusere fragmentering.

Langtidsplanen kan imidlertid påvirkes av politiske skifter og endringer i prioriteringer. Selv om slike endringer kan føre til justeringer i gjennomføringen, vil planen kunne være mer solid dersom den har bred forankring blant arbeidslivets parter. Dette vil gi planen større legitimitet og gjøre den mindre sårbar for politiske svingninger.

En langtidsplan for livslang læring kan bidra til å styrke samordningen mellom nasjonal og regional kompetansepolitikk. Ved å knytte nasjonal og regional kompetansepolitikk tettere sammen, kan planen fremme tiltak som er spesielt rettet mot distriktene. Det kan styrke de lokale arbeidsmarkedene, gjøre regionene mer omstillingsdyktige og redusere fraflytting fra områder med lavere befolkningstetthet.

#### Utvalgets anbefalinger

---

- Kompetansepolitisk råd styrkes og videreutvikles som arena for trepartssamarbeid.

Dette innebærer at

- rådet får et tydeligere mandat og en klarere rollebeskrivelse
- rådet blir et rent partssammensatt organ
- arbeidet i rådet blir mer systematisk og får høyere prioritet fra alle involverte parter
- møtene ledes av ansvarlig statsråd
- rådets anbefalinger tuftes på et bredt og grundig kunnskapsgrunnlag, der både nasjonale og regionale utfordringer blir synliggjort

- Regionale kompetansefora styrkes og videreutvikles i alle fylker.

Dette innebærer at

- alle fylker oppretter kompetanseforum
- representanter fra alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet inkluderes, i tillegg til andre relevante regionale aktører som utdanningstilbydere, tjenesteleverandører og regionalt arbeidsliv
- de regionale kompetanseforaene gir innspill til en helhetlig dimensjonering av utdanningstilbudet i fylket, slik at det blir bedre kobling mellom utdanningstilbud og regionale kompetansebehov
- fylkeskommunene samordner eksisterende kompetansepolitiske samarbeidsarenaer
- det etableres sterkere bånd mellom Kompetansepolitisk råd og de regionale kompetanseforaene

- Regjeringen igangsetter arbeidet med å utvikle en langtidsplan for livslang læring i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Planen bør

- ha en tiårig horisont
- revideres hvert fjerde år
- inneholde konkrete mål, prioriteringer og opptrappingsplaner for hver fireårsperiode
- være konkret nok til å kunne måle fremdrift og resultatoppnåelse, men samtidig fleksibel nok til å kunne tilpasses uforutsette samfunnsendringer eller teknologisk utvikling

- Kompetansepolitisk råd får en sentral og aktiv rolle både i utviklings- og revisjonsprosessen og i oppfølgingen av langtidsplanen for livslang læring.
-

## Kapittel 14

# Mer kunnskapsbasert politikkutvikling og utforming av tiltak for kompetanseutvikling

Dette kapittelet omhandler tiltak som skal fremme en felles og helhetlig forståelse av de viktigste kompetansepoltiske utfordringene fremover. Dette vil danne grunnlaget for en mer kunnskapsbasert og målrettet kompetansepoltikk, slik at tiltakene blir mer treffsikre og tilpasset prioriterte grupper og områder. Kapittel 14.2 handler om hvordan Kompetansebehovsutvalget kan styrke rollen som kompetanseleverandør for kompetansepoltikken. Kapittel 14.3 omhandler forskning om kompetanseutvikling i arbeidslivet.

### 14.1 Problembeskrivelse og mål

For å sikre at kompetansepoltikken bygger på pålitelig og relevant kunnskap, forskning og analyser, er det viktig å sikre et solid kunnskapsgrunnlag. Hurtige endringer i arbeidsmarkedet fører til at kompetansebehovene endres raskt, og det kan være utfordrende å holde tritt med endringene. Manglende kunnskap på området hindrer en effektiv og treffsikker politikk som kan møte utfordringene på lang sikt.

Det er et sentralt mål å utvikle en felles forståelse blant myndigheter og arbeidslivets parter om prioriterte kompetanseutfordringer og gjøre forskningsbasert kunnskap mer tilgjengelig for praktisk politikkutforming. Det er viktig å lukke kunnskapshull og sikre en omforent forståelse av utfordringsbildet og fremtidens kompetansebehov.

### 14.2 Kompetansebehovsutvalget som tydeligere kunnskapsleverandør for politikkutvikling

Kompetansebehovsutvalget er beskrevet i kapittel 3.4.2. Kompetansereformutvalget vurderer i kapittel 3.5 at Kompetansebehovsutvalget har hatt utfordringer med å finne sin tydelige rolle. Kom-

petansereformutvalget mener at Kompetansebehovsutvalgets leveranser skal være et viktig grunnlag for strategiske kompetansebeslutninger, for både myndigheter og arbeidslivet, lokalt, regionalt og nasjonalt.

Det vil være hensiktsmessig å gjennomgå Kompetansebehovsutvalgets mandat med sikte på å styrke rollen som kunnskapsleverandør for politikkutvikling. Kompetansebehovsutvalget skal fortsatt ha søkelys på kompetansebehov og kompetanseutvikling i arbeidslivet, men med et mer eksplisitt oppdrag om å levere analyser som direkte understøtter politikkutvikling. Kompetansebehovsutvalget bør få et særlig ansvar for å utvikle en omforent virkelighetsforståelse som danner grunnlag for en felles oppfatning av hvilke utfordringer som er de viktigste å adressere. Denne rollen må tydelig fremkomme i Kompetansebehovsutvalgets mandat.

For å sikre at kompetansepoltikken er kunnskapsbasert, skal Kompetansebehovsutvalgets analyser legge grunnlag for diskusjoner i Kompetansepoltisk råd. Kompetansepoltisk råd skal bidra med innspill til hvilke temaer og problemstillinger Kompetansebehovsutvalget bør undersøke nærmere. Samarbeidet er viktig for å sikre at nye trender og utviklingstrekk blir fanget opp og legges til grunn ved politiske beslutninger.

De siste årene har Kompetansebehovsutvalget utgitt tematiske rapporter, noe som har gitt dypere innsikt i spesifikke kompetanseutfordringer. Dette har vært verdifullt. Samtidig har det begrenset Kompetansebehovsutvalgets mulighet til å levere en samlet, overordnet fortolkning av kompetansebehovene.

Kompetansebehovsutvalget skal vurdere kompetansebehov på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Det kan være hensiktsmessig at Kompetansebehovsutvalget i større grad samarbeider med og innhenter data fra de regionale kompetanseforaene for å sikre at det nasjonale kunnskapsgrunnlaget også omfatter regionale utfordringer. Kom-

petansebehovsutvalgets leveranser skal kunne brukes som grunnlag for prioriteringer på regionalt nivå, blant annet i regionale kompetansefora. Dette vil styrke relevansen og treffsikkerheten i kompetansepolitikken, både nasjonalt og regionalt.

#### **14.2.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

En justering av Kompetansebehovsutvalgets mandat vil ikke medføre ekstra økonomiske kostnader sammenlignet med dagens situasjon. Utvalgets medlemmer godtgjøres i tråd med statens veiledende satser for deltakelse i og forberedelser til utvalgsmøter.

### **14.3 Styrke forskning om kompetanseutvikling i arbeidslivet**

Forskning utgjør en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for politikktutvikling. Flere fagmiljøer ved forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler har publisert forskning om kompetanseutvikling i arbeidslivet. Til tross for dette eksisterer det fremdeles vesentlige kunnskapshull. I kapittel 22 viser Kompetansereformutvalget til at det er behov for mer forskning og analyser på temaer relatert til kompetanseutvikling i arbeidslivet.

Forskningsrådet finansierer flere prosjekter knyttet til kompetanse for arbeidslivet, inkludert en utlysning på 56 millioner kroner høsten 2023. Forskningsfeltet er fragmentert, og det finnes ingen systematisk og koordinert satsing som sikrer en jevn strøm av forskningsresultater som dekker hele bredden av relevante spørsmål om kompetanseutvikling i arbeidslivet. Mange prosjekter er enkeltstående og har begrenset sammenheng med andre forskningsinnsatser.

For å få en mer systematisk og koordinert satsing på området, er det behov for å styrke forskningen om kompetanseutvikling i arbeidslivet. Det kan gjøres ved å øke forskningsinnsatsen gjennom prosjektmidler fra Forskningsrådets portefølje for velferd og utdanning.

I tillegg kan det også bevilges midler over statsbudsjettet til egne utlysninger av midler til analyser av spesifikke og avgrensede problemstillinger.

Aktuelle forskningstemaer drives frem i samarbeid mellom forskningsmiljøer og virksomheter. For å få en helhetlig forståelse av kompetanseutvikling i arbeidslivet, et bredt og sammensatt tema, kreves tverrfaglig forskning som kombine-

rer innsikter fra felt som ledelse, arbeidsmiljø, voksendidaktikk, integrering, motivasjon og opplæring. Forskning om kompetanseutvikling må derfor kobles til andre politikkområder, som utdannings-, nærings-, arbeidsmarkeds-, regional- og integreringspolitikken, som alle er gjensidig avhengige av hverandre for å nå felles mål.

#### **14.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Tiltaket kan finansieres gjennom bevilgninger over statsbudsjettet for å styrke forskning og analyser relatert til kompetanseutvikling i arbeidslivet. Det vil være aktuelt å bevilge midler både til å styrke Forskningsrådets tildeling og til å lyse ut midler til analyser som gir innsikt i spesifikke spørsmål.

Tiltaket kan også finansieres ved at anslagsvis 25 millioner kroner av Forskningsrådets årlige tildeling settes av til forskning om kompetanseutvikling i arbeidslivet.

### **14.4 Utvalgets konklusjon og anbefaling**

Utvalget viser til viktigheten av å sikre et solid kunnskapsgrunnlag for kompetansepolitikken og utvikle en felles forståelse blant myndigheter og arbeidslivets parter om prioriterte kompetanseutfordringer. Kompetansereformutvalget mener Kompetansebehovsutvalget bør få et tydelig ansvar for å levere analyser som danner grunnlag for strategiske kompetansebeslutninger, for både myndigheter og arbeidslivet, lokalt, regionalt og nasjonalt. Utvalgets sammensetning sikrer et bredt forankret kunnskapsgrunnlag som ivaretar mange perspektiver.

Kompetansebehovsutvalget som tydeligere kunnskapsleverandør for politikktutvikling

Kompetansereformutvalget anbefaler at Kompetansebehovsutvalget får en tydeligere rolle som kunnskapsleverandør for politikktutvikling, slik at utvalgets leveranser blir et viktig grunnlag for strategiske kompetansebeslutninger, for både myndigheter og arbeidslivet, lokalt, regionalt og nasjonalt.

Det vil være nødvendig å justere Kompetansebehovsutvalgets mandat for å styrke dets rolle som kunnskapsleverandør for politikktutvikling. Det innebærer at Kompetansebehovsutvalget får et særlig ansvar for å frembringe en omforent vir-

kelighetsforståelse på kompetanseområdet og gi et tydelig grunnlag for politikktutforming. Et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag og en felles virkelighetsoppfatning er en forutsetning for en konsensusbasert kompetansepolitikk, forankret i trepartssamarbeidet. Det kommer samfunnet og arbeidslivet til gode og legger grunnlaget for gode prioriteringer og kostnadseffektive tiltak.

Når Kompetansebehovsutvalget regelmessig legger frem et omforent kunnskapsgrunnlag, gir det en gevinst ved at andre fora, som Kompetansepolitisk råd, i større grad kan rendyrke sine diskusjoner til å handle om løsninger.

Utvalget anbefaler også et sterkere samspill mellom Kompetansebehovsutvalget og regionale kompetansefora. Det vil sikre at de regionale behovene fanges opp og tas med i den nasjonale kompetansepolitikken i større grad enn i dag. Dette vil også gi en mer helhetlig tilnærming der både nasjonale og regionale utfordringer ivaretas bedre.

Styrke forskning om kompetanseutvikling i arbeidslivet

Kompetansereformutvalget anbefaler at forskningen om kompetanseutvikling i arbeidslivet styrkes. Dette er et bredt og komplekst felt som

endrer seg raskt som følge av den høye endringstakten når det gjelder kompetansebehovene i arbeidslivet.

Utvalget anbefaler at regjeringen øker forskningsinnsatsen til Forskningsrådets portefølje for velferd og utdanning, og i tillegg bevilger midler over statsbudsjettet for å lyse ut midler til analyser som retter seg mot spesifikke og avgrensede problemstillinger.

Aktuelle forskningstemaer drives frem i samarbeid mellom forskningsmiljøer og virksomheter, og forskning på kompetanseutvikling må kobles til andre relaterte politikkområder.

Styrking av forskningen om kompetanseutvikling i arbeidslivet vil gi økt kunnskap på et viktig område, noe også Kompetansebehovsutvalget vil kunne dra nytte av i sitt arbeid. Til sammen vil resultatene fra forskningen og det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget fra Kompetansebehovsutvalget bidra til at beslutningstakere og aktører i arbeidslivet kan utvikle en bærekraftig og fremtidsrettet kompetansepolitikk og iverksette tiltak som møter behovene for kompetanseutvikling.

En styrking av forskningsinnsatsen vil også kunne føre til utvikling av mer målrettede tiltak for å møte behovene til det lokale arbeidsmarkedet og næringslivet.

## Utvalgets anbefalinger

- 
- Kompetansebehovsutvalget får en tydeligere rolle som kunnskapsleverandør for politikktutvikling.

Dette innebærer at

- Kompetansebehovsutvalget får et særlig ansvar for å frembringe en omforent virkelighetsforståelse på kompetanseområdet og gi et tydelig grunnlag for politikktutforming
- Kompetansebehovsutvalgets mandat justeres for å tydeliggjøre utvalgets rolle som kunnskapsleverandør for politikktutvikling
- det etableres et sterkere samspill mellom Kompetansebehovsutvalget og regionale kompetansefora

- Forskningen om kompetanseutvikling i arbeidslivet styrkes.

Dette innebærer at

- regjeringen øker forskningsinnsatsen til Forskningsrådets portefølje for velferd og utdanning i tillegg til egne bevilgninger til analyser av spesifikke og avgrensede problemstillinger
  - aktuelle forskningstemaer drives frem i samarbeid mellom forskningsmiljøer og virksomheter
  - forskning om kompetanseutvikling kobles til andre politikkområder
-

## Kapittel 15

# Bedre informasjon og kobling mellom tilbud og etterspørsel

Dette kapittelet omhandler ulike tiltak for å sørge for bedre informasjon om kompetanseutvikling i arbeidslivet, og bedre kobling mellom tilbuds- og etterspørersiden. Kapittel 15.2 tar for seg utviklingen av en digital kompetanseplattform som skal gi en samlet og kvalitetssikret oversikt over relevante kompetansetilbud. Kapittel 15.3 omhandler et tiltak for økt kompetansekartlegging i virksomhetene. Kapittel 15.4 ser på oppfølging av tidligere studenter for å tilby faglig oppdatering. Kapittel 15.5 handler om å gjøre ledige plasser på kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet tilgjengelig for flere.

### 15.1 Problembeskrivelse og mål

---

Raske endringer i arbeids- og samfunnsliv har økt behovet for at arbeidstakere og virksomheter kontinuerlig tilegner seg ny kompetanse. Som nevnt i kapittel 8.1.1 har arbeidstakere og virksomheter ofte mangelfull informasjon om ulike kompetanseinvesteringer og hvilke gevinster disse kan gi. Samfunnsutviklingen er vanskelig å forutsi, noe som gjør det utfordrende for både virksomheter og arbeidstakere å få tilstrekkelig innsikt i kompetansebehov. Samtidig er det flere strukturelle hindringer som gjør det vanskelig å navigere i det komplekse landskapet av opplæringstilbud, finansieringsordninger og andre ressurser som støtter kompetanseutvikling. Blant annet er informasjonen om kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet ofte fragmentert, noe som gjør det utfordrende å ta gode valg.

Forutsetningene for å arbeide systematisk med kompetanseutvikling varierer mellom virksomheter, og særlig små virksomheter kan ha utfordringer med å finne relevante tilbud og avklare egne kompetansebehov. Utdannings- og opplæringstilbydere har ofte heller ikke tilstrekkelig innsikt i arbeidslivets behov, noe som gjør det vanskelig å tilby egnede opplæringstilbud.

Det er et potensial for at arbeidsgivere, arbeidstakere og tillitsvalgte i mange virksomhe-

ter kan jobbe bedre og mer målrettet med læring og kompetanseutvikling. Det gjelder både formell og ikke-formell læring, og ikke minst de mulighetene uformell læring på arbeidsplassen gir. For noen virksomheter kan det være utfordrende å kartlegge hva de trenger for å møte fremtidige behov og hvilken kompetanse virksomhetene allerede har. Dette kan resultere i et vedvarende kompetansegap som svekker produktiviteten og konkurranseevnen.

Målet er at arbeidstakere skal ha mulighet til relevant læring og faglig utvikling gjennom hele karrieren, uavhengig av bransje eller virksomhetens størrelse. Virksomheter skal også være i stand til å drive kompetanseutvikling gjennom å identifisere og dekke kompetansebehov som styrker deres konkurranseevne og produktivitet.

### 15.2 Utvikle en digital kompetanseplattform

---

Som utvalget påpeker i kapittel 11.5, er det vanskelig å få en samlet oversikt over alle relevante kompetansetilbud for arbeidslivet. For å imøtekomme behovet for informasjon, og støtte virksomheter, arbeidstakere og tillitsvalgte i arbeidet med kompetanseutvikling, kan det være hensiktsmessig å utvikle en digital kompetanseplattform. Denne skal gi en samlet og kvalitetssikret oversikt over kompetansetilbud for arbeidslivet. Kompetanseplattformen kan videre inneholde ulike typer informasjon og verktøy som kan bidra i arbeidet med kompetanseutvikling i arbeidslivet.

Målgruppene for en digital kompetanseplattform er arbeidsgivere, arbeidstakere og tillitsvalgte som vil orientere seg i kompetansetilbudet og som har behov for informasjon knyttet til kompetanseutvikling. Plattformen kan også være relevant for utdanningstilbydere og andre aktører som karriereveiledere og veiledere i Nav, samt partene i arbeidslivet og myndighetene. Dette er grupper som antakelig kan ha flere sammenfallende behov. Noen brukergrupper kan ha sær-



skilte behov for informasjon, verktøy og tjenester i tillegg.

En digital kompetanseplattform er utredet tidligere, og det kan være naturlig å se til tidligere utredninger for å dra nytte av arbeidet som allerede er gjort. Den siste helhetlige utredningen av konseptet ble levert av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Sikt og Lånekassen i 2022 (Stenvaagnes et al., 2022). I utviklingen av en digital plattform kan man gjenbruke og videreutvikle løsninger, tjenester og infrastruktur som allerede eksisterer, i den grad det er hensiktsmessig. Eksisterende løsninger er allerede utviklet, testet og iverksatt, og ved å bygge på dem kan det være mulig å spare tid og ressurser sammenlignet med å utvikle helt nye løsninger. Utdanning.no, beskrevet i kapittel 11.2, er en godt innarbeidet tjeneste som har mange brukere, og er den mest fullstendige oversikten over eksisterende kompetansetilbud vi har i Norge (Stenvaagnes et al., 2022). Det meste av funksjonaliteten til en digital kompetanseplattform finnes allerede på Utdanning.no. Det bør velges en teknisk løsning som gjør det mulig først å utvikle kjernefunksjonene, for deretter å innlemme andre funksjoner i et mer langsiktig perspektiv etter hvert som det oppstår nye behov.

En digital kompetanseplattform vil ha to hovedkomponenter. I bunnen ligger en grunnleggende teknisk infrastruktur, gode registerdata, databaser og andre elementer som er nødvendige for at tjenestene for sluttbrukerne skal fungere best mulig. Gode data er en forutsetning for at en digital plattform kan gi en fullstendig oversikt over kompetansetilbud. Det nasjonale utdanningsregisteret som utvikles av Sikt, og som det vises til i kapittel 11.4, skal fungere som datakilde for kompetansetilbudene som presenteres på kompetanseplattformen. Utdanningsregisteret må derfor inneholde alle relevante tilbud, og registeret må gjøres tilgjengelig for plattformen. Dette avhenger av gode systemer for deling av data mellom ulike aktører.

På toppen ligger tjenestene som er tilgjengelige for sluttbrukerne, det vil si det som er synlig for brukerne på skjermen, slik som informasjon om kompetansetilbud. Dette kan utformes på ulike måter for å gjøre informasjonen mest mulig tilgjengelig for målgruppene. Hva som er mulig å presentere, vil hele tiden begrenses av hvor gode data som er tilgjengelig. Informasjon og presentasjon av kompetansetilbud og andre tjenester på plattformen må tilpasses ulike målgrupper og deres behov. Søkefunksjonaliteten bør tilpasses for å gjøre det enkelt å filtrere etter kompetansetilbud som treffer ulike behov.

I utredningen av en kompetanseplattform fra 2022 ble det foreslått at det offentlige har ansvar for infrastruktur og funksjonalitet i plattformen, og for at data tilgjengeliggjøres for ulike målgrupper. En slik tilnærming kan fortsatt være relevant og kan bidra til å bygge et solid fundament for plattformen.

Innholdet på plattformen kan følges opp gjennom tett kontakt med partene i arbeidslivet og i eksisterende fora. Dette innebærer at partene i arbeidslivet kan bidra til å kvalitetssikre kompetanseplattformens relevans for ulike målgrupper og til å holde innholdet på plattformen oppdatert. Samtidig kan det være viktig at den digitale kompetanseplattformen utvikles på en slik måte at alle innholdsleverandører har et eierskap til den, har insentiver til å publisere informasjon og holde den oppdatert.

Det kan være hensiktsmessig å evaluere kompetanseplattformen etter en gitt tidsperiode.

Under følger en oversikt over aktuelle kjerneelementer plattformen bør inneholde.

#### Samlet oversikt over kompetansetilbud

Den digitale kompetanseplattformens kjernefunksjon er å gi en samlet oversikt over relevante kompetansetilbud rettet mot arbeidstakere og virksomheter.

Kompetanseplattformen kan gi oversikt over relevante utdannings- og opplæringstilbud på alle nivåer. Dette inkluderer kompetansetilbud utviklet i samarbeid med arbeidslivet, som tilbudene i Bransjeprogrammet, Industrifagskolen, Kompetansepluss, studieforbund under Kunnskapsdepartementet og regionale kompetansefora.

Som en del av oversikten over relevante kompetansetilbud kan plattformen inkludere en oversikt over ledige plasser på kortere kurs og opplæringstilbud for arbeidslivet. Se kapittel 15.5 for nærmere beskrivelse av dette tiltaket.

Ikke-formelle tilbud kan være vanskelig å vurdere kvalitetsmessig, da det ikke finnes noe universelt system for godkjenning eller kvalitetskontroll av dem. Det kan likevel være naturlig at ikke-formelle tilbud som er utarbeidet i samarbeid mellom arbeidslivet, tilbydere og partene i arbeidslivet gjennom tilskuddsordninger som Bransjeprogrammet og Kompetansepluss, gjøres tilgjengelige på plattformen. Det samme gjelder tilbud utviklet etter initiativ fra regionale kompetansefora og tilbud fra studieforbundene under Kunnskapsdepartementet. I disse tilfellene kan samarbeidet om opprettelsen av tilbudene fungere som en kvalitetskontroll. Ikke-formelle tilbud i regi av

universiteter, høyskoler og fagskoler kan også inkluderes i oversikten over kompetansetilbud.

Utdanningsregisteret skal samle, samordne og standardisere informasjonen om kompetansetilbud. Ved at standardisert registrering er grunnlaget for informasjonen som vises på den digitale kompetanseplattformen, kan det bli enklere for sluttbrukerne å sammenligne kompetansetilbud. Viktig informasjon for brukerne kan omfatte hvem som er tilbyder, tilbudenes omfang, progresjon, innhold og utforming, opptakskrav, søknadsprosedyrer og vurderingsformer. Det kan også være informasjon om hvorvidt tilbudene er nettbaserte, samlingsbaserte eller krever fysisk oppmøte, og om de kvalifiserer for studiestøtte i Lånekassen.

Ved å gi en samlet oversikt over bredden i tilbudet, kan kompetanseplattformen hjelpe kompetansetilbydere med å identifisere eventuelle mangler. Dette gir dem mulighet til å koordinere og tilpasse sitt tilbud basert på det som allerede finnes. De kan også inngå samarbeid med andre tilbydere innen samme område.

#### Digital karriereveiledning

En digital karriereveiledningstjeneste gir arbeidstakere tilgang til karriereveiledning. Tilbudet er gratis. Gjennom tjenesten kan arbeidstakere få kontakt med karriereveiledere som kjenner til behovene i arbeidsmarkedet, og hvilken kompetanse bransjene har behov for. Det kan lenkes til den digitale karriereveiledningstjenesten [Karriereveiledning.no](https://www.karriereveiledning.no) fra plattformen.

#### Informasjon om finansiering og rettigheter

En digital kompetanseplattform kan gi oversikt over finansieringsmuligheter, rettigheter og annen relevant informasjon. For eksempel kan informasjon om rett til utdanningspermisjon for å delta i kompetanseutvikling være tilgjengelig på plattformen.

For arbeidstakere kan informasjon om ulike støtteordninger, som for eksempel Lånekassen, være tilgjengelig. I tillegg kan det være en oversikt over partene i arbeidslivets egne ordninger for finansiering av kompetanseutvikling.

Virksomhetene trenger oversikt over ulike ordninger som bidrar til å finansiere kompetanseutvikling i arbeidslivet. Et eksempel på en slik ordning er BIO-ordningen, tilskudd til bedriftsintern opplæring. Plattformen kan inneholde korte

beskrivelser av målgruppe og formål, og lenker til søknadsskjema, retningslinjer og andre relevante opplysninger om tilgjengelige ordninger.

Plattformen kan også gi informasjon om relevante tilskuddsordninger, som Treparts bransje-program for kompetanseutvikling, Industrifagskolen og Kompetansepluss. Informasjon om finansieringsordninger for kompetansetiltak for lærere, skoleledere og i barnehagene kan også være tilgjengelig på kompetanseplattformen. Plattformen kan i tillegg gi informasjon om ordninger som forvaltes av Innovasjon Norge og Siva. Kompetanseplattformen kan også lenkes til Altinn, der det allerede ligger en oversikt over offentlige støtteordninger (se boks 9.4).

#### Verktøy og ressurser for virksomheter, tillitsvalgte og arbeidstakere

Plattformen kan ha innhold som er relevant for virksomheters arbeid med kompetanseutvikling lokalt. Dette kan være kompetansekartleggingsverktøy og andre ressurser som er utarbeidet av arbeidslivet selv, og som virksomheter, arbeidstakere og tillitsvalgte kan ha nytte av i arbeidet med kompetanseutvikling. Verktøyene vil kunne brukes til å identifisere kompetansebehovene til arbeidstakere i ulike roller og stillinger, og kan være relevante for hele bredden av arbeidslivet. Dette kan inkludere råd og tips, eksempler på beste praksis og erfaringsdeling som viser hvordan andre virksomheter arbeider med kompetanseutvikling. I tillegg kan gode eksempler på hvordan arbeidslivet og tilbydere samarbeider om utvikling av arbeidslivsrettede tilbud inngå som en del av dette. I tillegg kan kunnskap om hvordan man kan legge til rette for læring på arbeidsplassen gjøres tilgjengelig på kompetanseplattformen. Partene i arbeidslivet har selv utarbeidet en rekke veiledere og strategier som kan tilgjengeliggjøres.

#### Kommunikasjon mellom virksomheter og kompetansetilbydere

En digital kompetanseplattform kan styrke kontakten mellom virksomheter og kompetansetilbydere ved å legge til rette for kommunikasjon. Det kan gjøres på ulike måter. Det kan være hensiktsmessig å gjennomføre brukerundersøkelser for å avdekke nærmere hvordan en slik funksjon kan tilrettelegges.

## Aktualisering av innhold

For å presentere kompetansetilbudene på plattformen på en brukervennlig måte, kan det være behov for redaksjonell bearbeiding av informasjonen for å tilpasse den til ulike målgrupper. I tillegg kan andre funksjoner og tjenester formidles gjennom redaksjonelt arbeid.

### 15.2.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

En digital kompetanseplattform kan fungere som en samlende inngangsportale til kompetansetilbud for arbeidslivet og bidra til at virkemiddelapparatet fremstår som mer sammenhengende og samordnet etter prinsippet om én dør inn. Forutsetninger for at tiltaket med en digital kompetanseplattform skal lykkes, er gode tekniske løsninger og infrastruktur som tillater god dataflyt og datadeling. Plattformen må ha oppdatert og relevant informasjon som møter ulike brukergruppers behov. Den må videre ha intuitive brukervennlige løsninger med et enkelt brukergrensesnitt.

Utviklingen av en digital kompetanseplattform kan være kostbar og teknisk utfordrende. En prioritering av kjernefunksjonen, som er en god og samlet oversikt over kompetanseutviklingstilbud, vil kunne gi en rask gevinst i form av bedre informasjon og økt tilgjengelighet.

Å basere en digital kompetanseplattform på gjenbruk og videreutvikling av Utdanning.no kan sammen med en gradvis og smidig utvikling, bidra til å redusere kompleksitet og risiko ettersom de eksisterende løsningene allerede er testet og brukt. Gjenbruk og videreutvikling av eksisterende løsninger og tjenester kan også være tids- og ressursbesparende sammenlignet med å utvikle helt nye løsninger. En digital kompetanseplattform er utredet flere ganger tidligere, og arbeidet kan bygge på de tidligere utredningene, noe som også kan være tids- og ressursbesparende.

Hvilke løsninger som velges for å realisere de ønskede funksjonene, vil bestemme utviklings- og driftskostnadene. Kompetansereformutvalget har ikke nøyaktig tallfestet kostnader knyttet til utvikling og drift av kompetanseplattformen. Dette må konkretiseres i en senere fase. For å gi et inntrykk av mulige kostnader, skisserer vi likevel hva dette kan koste gitt en bestemt løsning. Beregningene i tabell 20.2 tar utgangspunkt i at kompetanseplattformen bygger på gjenbruk av løsninger og funksjoner på Utdanning.no.

For flere av funksjonene og tjenestene kan det være behov for å utføre et innsikts-, design- og utviklingsarbeid som er forankret hos partene i arbeidslivet, arbeidstakere og virksomheter. Informasjon om kompetansetilbud må innhentes fra tilbydere. Det legges allerede til rette for en infrastruktur for dette i utdanningsregisteret. Det vil også være kostnader forbundet med kvalitetssikring av innholdet i registeret.

Å gi oversikter over ressurser og verktøy eller annen informasjon i form av lenkesamlinger, er mindre kostnadskrevende. Det vil likevel tilkomme kostnader i form av oppdateringer, vedlikehold og redaksjonelt innhold. Det vil også tilkomme kostnader for å lede og koordinere arbeidet med å utvikle den digitale kompetanseplattformen. Utdanning.no har estimert hva en kompetanseplattform kan koste. En kompetanseplattform med de foreslåtte elementene kan koste 12 millioner kroner i prosjektkostnad, dersom vi bygger på allerede eksisterende infrastruktur. Dette er nærmere omtalt i kapittel 20.1.

### 15.3 Økt bruk av kompetansekartlegging

Det er en økning i andelen arbeidstakere som deltar i jobbrelatert ikke-formell opplæring i betalt arbeidstid slik figur 4.12 viser. I tillegg skjer det betydelig uformell læring gjennom arbeid, som vist i kapittel 4.3. En kartlegging begrenset til ansattes formelle kvalifikasjoner er derfor ikke tilstrekkelig for å få oversikt over en virksomhets kompetansebeholdning. Som omtalt i kapittel 7 kan økt bruk av kompetansekartlegging motivere arbeidstakere til å delta i læringsaktiviteter og identifisere eventuelle gap mellom den virkelige kompetansen og ønsket kompetanse. En del av kompetansekartleggingen kan skje på virksomhetsnivå, i samarbeid mellom ledere og tillitsvalgte, men det kan også gjøres kartlegginger på individnivå.

En kompetansekartlegging kan ha flere formål og treffe flere grupper,

- bidra til at ansatte er i stand til å utføre sine oppgaver i virksomheten på en god måte
- bidra til at ansatte kan være med på omstilling
- bidra til at ansatte kan ha en karrierevei i virksomheten
- bidra til at arbeidstakere som blir sagt opp eller står i fare for å miste jobben kan få mulighet til kompetanseutvikling som gir grunnlag for videre arbeidsdeltakelse
- bidra til økt FoU-innsats i virksomheten

Tiltak for å hjelpe virksomheter med å kartlegge kompetanse, kan være et viktig bidrag for å støtte virksomhetene i deres arbeid med å utvikle arbeidstakeres kompetanse og virksomhetens konkurranseevne. Det kan også hjelpe arbeidslivet til å bli bedre bestillere av utdannings- og opplæringsstilbud.

Det finnes flere tilgjengelige kartleggingsressurser rettet mot ulike deler av arbeidslivet, som for eksempel Balansekunstmodellen som er nærmere omtalt i boks 7.1, KS sitt 10-faktor-kartleggingsverktøy for kommuner og fylker, omtalt i boks 7.6, eller for spesifikke tema, slik som Digital Norway sin kartlegging av digitale kompetansebehov. Det finnes også flere eksempler fra europeiske land på verktøy som er utviklet nasjonalt for å støtte virksomheter i å jobbe strategisk med kompetanseutvikling. Se eksempel fra Irland i boks 7.5.

Å utvikle verktøy for å kartlegge kompetanse kan løses på ulike måter. Et kartleggingsverktøy kan synliggjøre både krav som ligger til grunn for å utøve et yrke eller en rolle, i form av spesifikk utdanning, sertifiseringer, og lignende, men også den kompetansen som bygges opp i yrkes- eller rolleutøvelsen.

Som påpekt i kapittel 7.8, er det utvalgets oppfatning at velfungerende partsamarbeid på den enkelte arbeidsplass, sammen med god læringskultur, bidrar til å sikre at læring blir en kontinuerlig prosess i virksomhetene.

Kunstig intelligens er særlig relevant i denne sammenhengen fordi det kan prosessere store mengder data og trekke ut og sammenstille data på en effektiv måte. Det kan være naturlig å se til erfaringer fra land som allerede har utviklet tilsvarende verktøy for å kartlegge kompetansebehov og følge utviklingen i kompetansebehovene i arbeidslivet.

Det er en forutsetning ved utviklingen av et slikt verktøy at det gjøres tilgjengelig for arbeidslivet gjennom den digitale kompetanseplattformen.

### **15.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Kompetansereformutvalget har ikke tallfestet kostnader knyttet til utvikling og drift av kompetanseverktøyet. Dette må konkretiseres i en senere fase. Selv om utviklingen av verktøyet vil kreve ressurser, kan det bidra til kostnadsbesparelser over tid gjennom mer treffsikre kompetanseutviklingstiltak.

## **15.4 Oppfølging av tidligere studenter**

Flere universiteter, høyskoler og fagskoler har nettverk med personer som tidligere har studert ved lærestedet, såkalte alumni-grupper. Utdanningsinstitusjonene kan følge opp tidligere studenter ved å gi dem informasjon om relevante opplæringsstilbud og muligheter for å oppdatere og videreutvikle kompetansen sin.

Utdanningsinstitusjonene har ofte tilbudene allerede, men de er ikke tilrettelagt for arbeidslivet. Når for eksempel emner i gradsutdanninger oppdateres på grunn av utvikling i fagfeltet eller endrede reguleringer, kan det være nyttig for arbeidslivet å få med seg disse oppdateringene. Utdanningstilbyderne kan gjøre kunnskapen tilgjengelig ved å utarbeide tilbud til tidligere studenter.

Kunnskapen kan gjøres tilgjengelig i form av artikler, kurs, webinarer, seminarer, konferanser eller lignende. Tilbudet kan gjerne være digitalt, slik at det blir mulig å nå mange tidligere deltakere med tilbud om kompetanseutvikling innenfor ulike områder.

Informasjon om tilbudene kan gjøres tilgjengelig gjennom den digitale kompetanseplattformen, på utdanningstilbydernes nettsider eller via epost.

### **15.4.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Kompetansereformutvalget har ikke tallfestet kostnader knyttet til dette tiltaket. Utvalget mener at dette må løses av de enkelte institusjonene og vil sterkt oppfordre dem til å gjøre det.

## **15.5 Gjøre ledige plasser på tilbud rettet mot arbeidslivet tilgjengelig**

Flere virksomheter inngår samarbeid med kompetansetilbydere om utvikling av spesifikke tilbud. For å utnytte kapasiteten i kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet bedre, kan det være hensiktsmessig å gjøre restplasser tilgjengelig for andre arbeidstakere. Disse kan gjøres kjent ved at det lages en oversikt på den digitale kompetanseplattformen over ledige plasser på korte kurs og andre kompetansetilbud som er utviklet i et samarbeid mellom kompetansetilbydere, virksomheter og tilknyttede for å svare på virksomhetenes og arbeidstakernes kompetansebehov.

Oversikten vil gi virksomheter som har utviklet kompetansetilbud og som ønsker å dele ledige plasser med andre, mulighet til å tilby even-

tuelle ledige studieplasser til deltakere fra andre virksomheter. På denne måten kan man fylle opp kurs i større grad, samtidig som det kan legges opp til erfaringsdeling på tvers av virksomheter.

En slik informasjonsdeling kan for eksempel gjøres i Kompetanseplussordningen for å utnytte kapasiteten i tilbudet bedre. Ledige plasser på kurs som allerede er utviklet, kan tilbys arbeidstakere fra virksomheter som har behov for å utvikle arbeidstakernes kompetanse, men som selv ikke har ressurser til å inngå samarbeid med kompetansetilbydere.

Ikke alle virksomheter ønsker å åpne undervisningstilbud de har finansiert for andre deltakere. Det må derfor være frivillig å tilby ledige plasser og legge ut informasjon om disse.

Samordnet opptak har oversikt over ledige studieplasser i grunnutdanningene etter at hovedopptaket er gjennomført. På samme måte kan informasjon om ledige plasser på kompetansetilbud utviklet i samarbeid med arbeidslivet formidles på en digital kompetanseplattform.

### 15.5.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

En oversikt over ledige plasser på kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet kan være integrert del av en digital kompetanseplattform. Utvalget har ikke beregnet kostnader for en slik løsning separat, da det avhenger av hvilken teknisk løsning som legges til grunn for plattformen.

## 15.6 Utvalgets konklusjon og anbefaling

Utvalget har påpekt potensialet for at virksomheter, arbeidstakere og tillitsvalgte kan jobbe bedre og mer målrettet med læring og kompetanseutvikling. For mange virksomheter kan det være utfordrende å kartlegge hvilken kompetanse arbeidstakerne allerede har, og hva de trenger for å møte fremtidige krav. I tillegg er informasjonen om kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet ofte fragmentert, noe som gjør det vanskelig å ta gode valg.

### Utvikle en digital kompetanseplattform

Utvalget anbefaler at det utvikles en digital kompetanseplattform som skal støtte opp under kompetansereformen. Plattformen skal blant annet gi informasjon om mulighetene for kompetanseutvikling, finansieringsordninger, verktøy og ressur-

ser som kan være til hjelp for virksomheter i arbeidet med kompetanseutvikling. Det er viktig at man i arbeidet med plattformen utnytter mulighetene som moderne digitale systemer gir for å dele data og samarbeide på tvers av sektorer.

Digital kompetanseplattform har vært utredet tidligere. Utvalget ser for seg en enklere variant, som i større grad bygger på eksisterende løsninger, tjenester og infrastruktur, men som gir arbeidslivet én dør inn til informasjon om og støtte til kompetanseutvikling i arbeidslivet. Det bør velges en teknisk løsning som gjør det mulig først å utvikle kjernefunksjonene, for deretter å innlemme andre funksjoner i et mer langsiktig perspektiv etter hvert som det oppstår nye behov.

Informasjon om kompetansetilbud er i dag spredd på mange ulike nettsted, noe som gjør det utfordrende å orientere seg. En digital kompetanseplattform vil gi en samlet oversikt over kompetansetilbud utviklet for arbeidslivet, noe som vil gjøre det enklere og raskere for arbeidstakere, tillitsvalgte og arbeidsgivere å finne relevant informasjon uavhengig av hvor i landet de befinner seg. Dette vil senke terskelen for deltakelse i kompetanseutvikling og støtte virksomhetene i å utvikle arbeidstakernes kompetanse. Dette vil igjen bidra til økt produktivitet, konkurransekraft og omstillingsevne.

Tidligere erfaringer viser at teknologiske fremskritt, som bredbånd og raskere internett på 2000-tallet, gjorde det enklere å rekruttere ansatte og finne ledige jobber. Raskere matching av arbeidssøkere og jobber kan ha bidratt til lavere arbeidsledighet (Bhuller et al., 2023). På samme måte kan en digital kompetanseplattform som bygger på det nasjonale utdanningsregisteret kunne knytte sammen data, ressurser og aktører for å gi mer helhetlige tjenester og gjøre det enklere finne relevante tilbud om kompetanseutvikling.

Manglende informasjon om kompetansetilbud kan føre til at tilbud og etterspørsel ikke møtes, redusere investeringer i kompetanseutvikling og opprettholde et kompetansegap i arbeidslivet. I forsøket med stipend til fagarbeidere, omtalt i kapittel 6.1, fant man at informasjon om utdanningsmuligheter alene hadde betydelig effekt på deltakelsen.

Kompetanseplattformen kan også bidra til at virksomheter og kompetansetilbydere enklere kommer i kontakt med hverandre, noe som kan bidra til at aktørene vil få en bedre forståelse av kompetansebehovene i arbeidslivet og hvordan utdannings- og opplæringstilbydere kan bidra til å møte disse. Dette vil kunne føre til utvikling av

flere og mer treffsikre kompetansetilbud for arbeidslivet, noe som også kan bidra til å øke deltagelsen.

Plattformen bør også ha innhold og verktøy som er relevant for virksomheters eget arbeid med kompetanseutvikling. Verktøyene bør kunne brukes til å identifisere kompetansebehovene til arbeidstakere i ulike roller og stillinger, inneholde råd og tips, samt eksempler på beste praksis og erfaringsdeling som viser hvordan andre virksomheter jobber med kompetanseutvikling. I tillegg kan kunnskap om hvordan legge til rette for læring på arbeidsplassen gjøres tilgjengelig på kompetanseplattformen.

Kompetanseplattformen vil gjøre det enklere å synliggjøre tilskuddsordninger og øke kjennskapen til disse blant kompetansetilbydere og virksomheter. Dette kan hjelpe ordningene med å nå sitt fulle potensial.

#### Økt bruk av kompetansekartlegging

Utvalget anbefaler økt bruk av kompetansekartlegging som verktøy for å gi virksomheter en helhetlig oversikt over eksisterende kompetanse og identifisere kompetansebehov på både virksomhets- og individnivå. En slik kartlegging bør ta hensyn til både formell, ikke-formell og uformell læring som skjer gjennom arbeid, og kan benytte kunstig intelligens for å effektivisere prosessen.

Tiltak som støtter spesielt små og mellomstore virksomheter i å kartlegge kompetanse, identifisere opplæringsbehov og utnytte tilgjengelig kompetanse, vil bidra til å støtte kompetansearbeidet internt i norske virksomheter.

Utvalget anbefaler at funksjonalitet, avgrensninger og målgrupper for et kompetansekartleggingsverktøy utredes nærmere. På bakgrunn av en slik utredning, kan utvikling og pilotering av verktøyet settes i gang. Dersom piloteringen er vellykket kan det vurderes om dette er en modell som kan fungere for større deler av arbeidsmarkedet.

Verktøyet må både fungere for den enkelte virksomhet og medarbeider, men også for å kunne gjøre analyser av kompetansebehov på bransjenivå. Sistnevnte kan være viktig for å utvikle treffsikre kompetansetilbud for arbeidslivet, og kan være et nyttig kunnskapsgrunnlag for blant annet Bransjeprogrammet. Et tilbakevendende tema i forbindelse med bransjeprogramordningen er knyttet til utfordringer med kompetansekartlegging på bransjenivå.

Utvalget mener verktøy som støtter kompetansekartlegging i virksomheter vil bidra til at arbeidsgivere, tillitsvalgte og ansatte enklere kan

utvikle målrettede kompetanseplaner og øke bevisstheten om nødvendige kompetanser for fremtidige utfordringer. Dette kan også gjøre virksomhetene til bedre bestillere av opplæring som treffer deres konkrete behov, og bidra til å øke motivasjonen for å delta i kompetanseutvikling. Systematisk kompetansekartlegging kan dessuten bidra til at medarbeidere utfører sine oppgaver mer effektivt og deltar i omstilling, samtidig som det åpner karrieremuligheter internt. Videre kan det støtte arbeidstakere som står i fare for å miste jobben, ved at de tilbys målrettet kompetanseutvikling for videre arbeidsdeltakelse.

Verktøy for kompetansekartlegging kan også bidra til å legge til rette for god dialog mellom arbeidsgivere, tillitsvalgte og arbeidstakere. Gjennom felles forståelse av kompetansebehovene kan partene samarbeide mer systematisk og målrettet om tiltak for kompetanseutvikling.

Verktøy som kan hjelpe virksomheter i distriktene med å identifisere kompetansebehov mer presist, kan bidra til lokal vekst og sysselsetting. Ved å systematisk kartlegge kompetansebehov kan man målrette opplæring og utviklingstiltak bedre. Dette kan bidra til å sikre at også distriktene har tilgang til nødvendig kompetanse for å møte fremtidige utfordringer. Bedre tilrettelegging for kompetanseutvikling i lokale virksomheter kan også bidra til å hindre at arbeidstakere flytter til større byer for å delta i utdanning og opplæring.

Balanssekunstmodellen kan være et relevant verktøy å vurdere i denne sammenheng. En forutsetning for at Balanssekunstmodellen kan benyttes er at fremgangsmåten utvikles og tilgjengeliggjøres slik at den kan tas i bruk i større skala. Samtidig vil det også være aktuelt å trekke inn andre referansepunkter.

#### *Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen til 15.3 Økt bruk av kompetansekartlegging.*

Utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen anerkjenner at kompetansekartlegging er viktig for å gi virksomheter en helhetlig oversikt over eksisterende kompetanse for å bedre kunne identifisere kompetansegap. Imidlertid anser utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen at foreslåtte tiltak med utredning og utvikling av et digitalt verktøy med utgangspunkt i kompetansereferanser i arbeidslivet er sammenfallende med utvalgets forslag om en egen utredning av et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse som synliggjør kompetanse til

egnet i arbeidslivet og som kobler arbeidsliv og utdanning.

Kompetansereformutvalget har påpekt behovet for et helhetlig system for realkompetansevurdering, hvor vurderinger i arbeidslivet også er en del av systemet. Utvalget har pekt på behovet for å ta en nasjonal beslutning om å ville innføre et helhetlig system som kobler sammen delsystemer utviklet i utdanning og i arbeidsliv gjennom å benytte læringsutbytter som felles språk, slik det er angitt i dagens Nasjonale kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. For at utbredelsen av realkompetansevurderinger i arbeidslivet skal ha større verdi for samfunnet, arbeidslivet og den enkelte, må realkompetansevurderingen kunne brukes for et videre formål enn opptak til utdanning, og vurderingen må ha tillit i utdanning og i arbeid. Utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorildsen mener at for å etablere et slikt system trengs et offentlig utvalgsarbeid som skisserer mulige løsninger, der flere av de tiltakene som utvalget har diskutert kan være viktige elementer inn i et slikt arbeid. Det kan være behov for å styrke kunnskapsgrunnet for delsystemer i arbeidslivet, og bedre informasjon og gjennomføring av vurderingspraksis i utdanning. Disse utvalgsmedlemmene mener derfor at tiltaket ikke bør fremmes som selvstendig tiltak, men utredes som et av flere viktige elementer i utvalgets forslag om utredning av et helhetlig system.

#### Oppfølging av tidligere studenter

Utvalget oppfordrer utdanningstilbydere ved fagskoler, høyskoler og universiteter til å tilby faglig oppdatering til tidligere studenter, og sette dialogen med tidligere studenter i system, gjennom alumni-grupper eller på andre hensiktsmessige måter. Ofte kan allerede eksisterende tilbud være nyttig for tidligere studenter, hvis de er innrettet slik at de er tilgjengelige for arbeidslivet. Gjennom aktiv oppfølging av tidligere studenter ved å

tilby faglig oppdatering og informasjon om tilbud, kan man supplere kompetansetiltakene som skjer i regi av arbeidsgiver. Utvalget vil sterkt oppfordre utdanningsinstitusjonene til å følge opp tidligere studenter.

Ved å følge opp tidligere studenter digitalt, kan utdanningsinstitusjonene også nå ut til de som bor i distriktene. Dette kan bidra til at flere får tilgang til kompetansetilbud, uavhengig av geografisk plassering. Aktiv oppfølging og informasjon om kompetansetilbud kan motivere flere til å delta i kompetanseutvikling. Dette kan bidra til å heve kompetansenivået i distriktene og gjøre arbeidsstyrken mer konkurransedyktig.

#### Gjøre ledige plasser på tilbud rettet mot arbeidslivet tilgjengelig

For å utnytte kapasiteten i kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet bedre, anbefaler utvalget at restplasser gjøres tilgjengelig for andre arbeidstakere. Utvalget anbefaler at det opprettes en oversikt over ledige plasser på den digitale kompetanseplattformen. Oversikten bør gi informasjon om restplasser på kompetansetilbud som er utviklet som et samarbeid mellom kompetansetilbydere og virksomheter.

En oversikt over ledige plasser på korte arbeidslivsrettede tilbud kan bidra til at flere arbeidstakere og virksomheter over hele landet får oversikt over og tilgang til relevant kompetanseutvikling.

Ved å åpne kompetansetilbud som er skreddersydd for en virksomhet for andre deltakere, kan deltakerne gjennom eksempler og erfaringsdeling få nye og nyttige perspektiver som de kan anvende i sin egen arbeidshverdag. En annen positiv effekt er at arbeidstakere i virksomheter som ellers ikke hadde hatt ressurser eller mulighet til å samarbeide med utdanningsinstitusjoner om å utvikle egne tilbud, på denne måten får tilgang til relevant kompetanseutvikling.

## Utvalgets anbefalinger

---

- Det utvikles en digital kompetanseplattform som skal støtte opp under kompetansereformen.

Plattformen skal

- gi arbeidslivet én dør inn til informasjon om og støtte til kompetanseutvikling
  - gi informasjon om mulighetene for kompetanseutvikling, finansieringsordninger, verktøy og ressurser som kan være til hjelp for virksomheter i arbeidet med kompetanseutvikling
  - bygge på eksisterende løsninger, tjenester og infrastruktur
  - utnytte mulighetene som moderne digitale systemer gir for å dele data og samarbeide på tvers av sektorer
  - bruke løsninger som tillater gradvis videreutvikling
- Kompetansekartlegging som verktøy brukes mer for å gi virksomheter en helhetlig oversikt over eksisterende kompetanse og identifisere kompetansebehov på både virksomhets- og individnivå.

Dette innebærer at

- funksjonalitet, avgrensninger og målgrupper for et kompetansekartleggingsverktøy utredes nærmere
- et kompetanskartleggingsverktøy utvikles og piloteres med utgangspunkt i utredningen
- Balansekunstmodellen vil være et av flere relevante referansepunkter for arbeidet med et kartleggingsverktøy

Fagskoler, høyskoler og universiteter oppfordres til å tilby mer faglig oppdatering til tidligere studenter, og sette dialogen med tidligere studenter i system.

- Ledige plasser på kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet gjøres tilgjengelig for arbeidstakere fra andre virksomheter.

Dette innebærer at

- kompetansetilbud som er skreddersydd for en virksomhet åpnes for andre deltakere hvis det er ledig kapasitet
  - det opprettes en oversikt over restplasser i kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet på den digitale kompetanseplattformen
-



## Kapittel 16

# Økonomiske støtteordninger for å fremme kompetanseutvikling

I dette kapittelet utredes mulige offentlige støtteordninger for kompetanseutvikling rettet mot virksomheter og arbeidstakere. Kapittel 16.2 handler om samordning og styrking av tilskudd til bedriftsintern opplæring. Kapittel 16.3 tar for seg statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet. Kapittel 16.4 dreier seg om lønnsstøtte for opplæring. Kapittel 16.5 diskuterer Kompetansefunn for kompetanseinvesteringer til arbeidstakere med høyere utdanning. Kapittel 16.6 handler om individuelle læringskontoer, mens kapittel 16.7 omhandler lånekasse for livslang læring.

### 16.1 Problembeskrivelse og mål

Som diskutert i kapittel 8 er kompetanseutvikling en investering som gir en fremtidig gevinst, men som koster på kort sikt. Manglende finansiering kan begrense investeringer i kompetanse, både for virksomheter og arbeidstakere som ønsker å øke sin kompetanse. Selv investeringer som er lønnsomme for virksomheten eller arbeidstakeren vil ikke bli gjennomført dersom det ikke finnes tilgjengelige ressurser. Virksomheter og arbeidstakere kan ofte finansiere kompetanseutvikling selv, men ikke alltid, for eksempel på grunn av begrenset likviditet.

Alle former for økonomiske støtteordninger reiser noen prinsipielle spørsmål og avveininger. Økonomisk støtte til kompetanseutvikling kan gi store fordeler, som økt kompetanse, produktivitet og kvalitet, tilpasning til omstillinger og økt deltakelse i arbeidslivet. Økonomisk støtte til kompetanseutvikling har også mulige ulemper. Det kan være kostbart og kreve betydelige ressurser fra myndighetene, både til selve kompetanseutviklingen og til administrasjon. Det kan også føre til en ujevn fordeling av ressurser, hvor enkelte grupper eller regioner får mer støtte enn andre. Det er en risiko for at staten finansierer kompetanseutvikling som i utgangspunktet skulle vært arbeids-

giverens eller personens ansvar, eller kompetanseutvikling som hadde skjedd uansett. Dette kan føre til overvelting av kostnader til det offentlige, føre til kompetanseinvesteringer det ikke egentlig er behov for og på lengre sikt også forskyve ansvaret for kompetanseutvikling og skape avhengighet av støtteordningene. Virksomheter og enkeltpersoner kan bli låst inn i aktiviteter som mottar støtte fremfor å omstille til helt andre jobber eller aktiviteter.

En viktig avveining er om støtten skal være bred og tilgjengelig for alle, eller om den bør målrettes mot spesifikke sektorer, regioner eller grupper, og om den skal være søknadsbasert eller rettighetsbasert. Brede og rettighetsbaserte ordninger er forutsigbare for brukere og gjerne relativt enkle og rimelige å administrere. Brede ordninger som dekker alle grupper og alle former for kompetanseutvikling vil i liten grad gi vridninger mellom hvilke grupper som får støtte eller hva slags investeringer som gjennomføres. På den annen side kan de gi uforutsigbare og store utgifter for det offentlige. For å begrense offentlige utgifter vil brede og rettighetsbaserte ordninger ofte ha relativt lav støtteandel og relativt høy egenbetaling for brukerne. Dette bidrar til enkel administrasjon, men kan også gjøre at ordningene har liten effekt på kompetanseutvikling.

Søknadsbaserte ordninger krever mer administrasjon, vil ofte gi lengre behandlingstid, og være mindre forutsigbare for brukerne. På den annen side innebærer behandlingen en sterkere mulighet til å vurdere kvalitet og relevans på tiltaket og i hvilken grad det innebærer overvelting av utgifter. Det tilsier at søknadsbaserte ordninger kan gi mer målrettet støtte og også ha en høyere støtteandel, på grunn av kvalitetssikringen i søknadsbehandlingen. Søknadsbaserte ordninger gir også myndighetene muligheten til å begrense størrelsen på offentlige utgifter i motsetning til rettighetsbaserte ordninger.

Det er et sentralt mål å sørge for at store forskjeller i økonomiske forutsetninger ikke gir ulike muligheter og vilkår i kompetanseutvikling blant ulike bransjer, virksomheter og yrkesgrupper. Muligheter for finansiering av kompetanseutvikling i arbeidslivet er viktig for å forhindre at samfunnet går glipp av viktig kompetanse på grunn av likviditetsutfordringer. Det finnes flere ulike støtteordninger for kompetanseutvikling, men ingen ordninger innen kompetansopolitikken gir støtte til kompetanseinvesteringer på tvers av fylker. Det er et mål å gi sterkere insentiver for investeringer i kompetanseutvikling. Dette kan motvirke underinvestering i kompetanse som følger av at virksomheter og arbeidstakere ikke får hele gevinsten av kompetanseinvesteringer de foretar.

## **16.2 Samordne og styrke tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO)**

BIO-ordningen er en tilskuddsordning som har til hensikt å styrke kompetansen til arbeidstakere i virksomheter som står overfor omstilling. Ordningen er omtalt i kapittel 9.4.5.

Som påpekt i kapittel 9.4.5 har finansieringen av BIO-ordningen økt etter overføringen til fylkeskommunene. Dette tyder på at de prioriterer ordningen. Det fremkommer også at fylkeskommunene opplever ordningen som relevant og viktig, men at den trenger forutsigbare rammebetingelser, mer koordinert samarbeid mellom fylkeskommunene, i tillegg til at den statlige overføringen må økes. Samtidig er det viktig å ivareta det regionale handlingsrommet. Utvalget har i kapittel 9.8 påpekt behovet for større grad av koordinering på tvers av fylker og bedre informasjon om ordningen.

Under foreslår utvalget tiltak som kan bidra til å løse disse utfordringene.

### **Økte bevilgninger til BIO-ordningen**

En forutsetning for at BIO-ordningen skal være et kraftfullt virkemiddel, er at det allokeres tilstrekkelige midler til ordningen. Dette kan skje på flere måter.

En måte å sikre at bevilgede penger benyttes til BIO-ordningen er ved å øremerke midler til ordningen. Det er flere utfordringer ved øremerkede midler, og det er bred politisk tilslutning til at øremerkede tilskudd kun bør benyttes i særskilte tilfeller (Ekspertgruppe oppnevnt av Kommunal- og distriktsdepartementet, 2017).

Staten kan oppfordre fylkeskommunene til å prioritere BIO-ordningen i sine budsjetter. Staten kan også bevilge mer penger til ordningen over rammen til fylkeskommunene. Å legge midlene til fylkeskommunenes rammetilskudd, sikrer imidlertid ikke at midlene benyttes til BIO-ordningen. Staten har begrenset instruksjonsmyndighet over hvilke virkemidler fylkeskommunene benytter for å nå ulike målsettinger så lenge virkemidlene dekkes av midler fra rammebevilgningen.

Fylkeskommunenes oppgaver innen utdanning og næringsutvikling er i stor grad lovpålagte, men BIO-ordningen er ikke lovpålagt. Uten statlig øremerking av midlene må BIO-ordningen konkurrere med andre oppgaver, og normalt prioriteres de lovpålagte og samfunnskritiske oppgavene først.

En måte å øke bevisstheten hos fylkeskommunen om statlige prioriteringer kan være å be om rapportering på fylkeskommunens måloppnåelse på områder BIO-ordningen skal dekke.

Felles bevilgning for søknader som går på tvers av fylkeskommuner

Utvalget har fått innspill om at det er en utfordring for virksomheter som har aktivitet i flere fylker at BIO-ordningen ikke er samordnet på tvers av fylkesgrensene. Et resultat av dette er at de må søke om midler fra flere fylkeskommuner som gjerne har ulike innretninger og prioriteringer for tildeling av midler. Dette kan i sin tur føre til at virksomheter kan få støtte til kompetanseutvikling gjennom BIO-ordningen for virksomhet som foregår i ett fylke, og avslag for virksomheten i et annet fylke.

For å unngå ulik behandling av søknaden og ekstra administrasjon for virksomheter, kan det være hensiktsmessig at virksomhetene som søker om støtte til omstilling på tvers av fylker kan få behandlet søknad om støtte samlet for alle lokasjonene. Siden ordningen er finansiert av de enkelte fylkeskommunene, og de i tillegg har ulike prioriteringer, kan det være vanskelig å løse i praksis innenfor dagens struktur. For at det skal være mulig å bevilge midler til kompetanseutvikling i flere fylker samtidig, kan det opprettes en felles bevilgning med dedikerte midler til dette. En felles nasjonal bevilgning kan imidlertid komplisere ordningen ved å blande statlige og regionale midler.

En felles bevilgning kan være en egen tildeling over statsbudsjettet. Forvaltningen av midlene kan legges enten til en fylkeskommune eller til nasjonalt nivå. Det må sikres at den nasjonale

bevilgningen ikke fungerer som en omvei eller et alternativ for tiltak som fylkeskommunene ikke finner relevante. Kriteriene må derfor være strenge, og rapporteringen likeså. Det normale bør være at kompetansetiltaket er regionalt innrettet.

#### Utarbeide nasjonale mål

Det kan vurderes ulike grader av nasjonale føringer for BIO-ordningen.

*Nasjonale mål:* Et alternativ er å fastsette nasjonale mål for ordningen. Dette kan gi en overordnet retning og felles målsetting, men uten å fastsette spesifikke krav til gjennomføring i fylkene. På denne måten bevares fylkeskommunenes handlingsrom, samtidig som de har et felles mål å arbeide mot.

*Nasjonale retningslinjer:* Et annet alternativ er å etablere nasjonale retningslinjer. Retningslinjene kan gi mer detaljerte føringer enn nasjonale mål, men bør utformes slik at de fortsatt gir rom for regional tilpasning. Dette kan bidra til mer ensartede prinsipper på tvers av fylkene, uten at fylkeskommunene pålegges å gjennomføre ordningen likt.

Retningslinjene kan legge til rette for regionalt handlingsrom slik at fylkeskommunene kan tilpasse insentiv- og støtteordninger til lokale og regionale behov, ivareta prioritering av små og mellomstore virksomheter, og bidra til mer like muligheter og bedre samordning på tvers av fylkesgrenser. Nasjonale retningslinjer skal ikke pålegge fylkeskommunene å ha en BIO-ordning.

Nasjonale retningslinjer kan også gi føringer om hva som bør vektlegges i søknadsbehandlingen. Det kan føre til likere vilkår og vurdering av søknader på tvers av fylker.

*Fylkeskommunal samordning:* Som et tredje alternativ kan fylkeskommunene selv vurdere muligheten for å samordne seg om felles retningslinjer. Dette gir fylkeskommunene større autonomi til å utvikle egne løsninger og gir samtidig en mulighet for samarbeid og erfaringsdeling.

Da ordningen ble overført til fylkeskommunene var et viktig argument å gi dem et økonomisk virkemiddel for å kunne tilpasse innsatsen til regionale forhold (Prop. 79 S (2020–2021)). Fylkeskommunene har et stort ansvar for både kompetanse og sysselsetting. Det er viktig å se til at det er en sammenheng mellom tilgjengelige virkemidler, ressurser og ansvar.

Eventuelle nasjonale mål eller retningslinjer bør utformes i tett forståelse med fylkeskommunen som skal forvalte den regionale kompetanse-

og næringspolitikken. Imidlertid skal Kompetansepolitisk råd ha en viktig rolle i utformingen av den nasjonale kompetansepolitikken, og bør derfor ha en viktig stemme inn i utformingen av formålet med ordningen.

#### Felles søknadsportal

For å bedre nasjonal tilgjengelighet og gjøre det enklere for virksomheter å finne frem til og søke om støtte fra BIO-ordningen, kan det være hensiktsmessig å utvikle en felles digital søknadsportal på den digitale kompetanseplattformen (se kapittel 15.2). Fylkeskommunene kan vise til portalen fra sine nettsider. Portalen bør være fleksibel nok til å ivareta fylkesvise hensyn, slik at søknadskriterier og prioriteringer kan tilpasses lokale og regionale behov.

En felles løsning kan gjøre ordningen mer tilgjengelig og oversiktlig for alle virksomheter, uavhengig av geografisk plassering. I portalen kan søkerne velge hvilket fylke de søker midler fra, og fylle ut skjemaet for det aktuelle fylket. På denne måten er det mulig å tilpasse søknadsskjemaet til fylkets prioriteringer og regionale tilpasninger.

#### Hurtigspor for tariffbundne virksomheter

En utfordring med søknadsbaserte ordninger slik som BIO-ordningen, er at søknadsbehandlingen tar tid og kan skape usikkerhet om utfallet. Hensikten med søknadsbehandlingen er å kvalitets sikre og prioritere prosjekter. Ettersom godt lokalt partsamarbeid er en suksessfaktor for kompetanseutvikling kan det argumenteres for at søknader forankret i lokalt partssamarbeid allerede har vært kvalitetssikret gjennom dette. Siden søknadene gjenspeiler enighet mellom partene, er de relevante for arbeidslivet.

Dette tilsier at søknader fra virksomheter som har en tariffavtale og et lokalt partssamarbeid, kan behandles raskere og enklere.

#### Gjøre ordningen bedre kjent

Fylkeskommunene kan samarbeide om en tydelig og målrettet kommunikasjonsstrategi for BIO-ordningen. En digital kompetanseplattform kan bidra ved å samle relevant informasjon om ordningen og gi tilgang til veiledningsmaterieell og praktiske eksempler på hvordan BIO-ordningen kan styrke kompetansen i omstillingsutsatte virksomheter. I tillegg kan en felles digital søknadsportal gjøre det enklere for virksomheter å finne frem til ordningen og sende inn søknader. Informasjonskam-

panjer rettet mot relevante bransjer og samarbeid med partene i arbeidslivet kan ytterligere øke synligheten og bruken av ordningen.

BIO-ordningen som en nasjonal ordning

For å sikre bedre samordning og likere betingelser på tvers av fylker, kan det også være et alternativ å flytte ansvaret for BIO-ordningen tilbake til nasjonalt nivå. En nasjonal ordning kan gi sterk samordning på tvers av fylker, men kan redusere den regionale fleksibiliteten og gjøre ordningen mindre lydhør for lokale behov. I tillegg er det ikke uproblematisk å flytte ansvar og penger fra fylkeskommunene til nasjonalt nivå. Utvalget anbefaler derfor ikke en slik løsning, og har heller ikke beskrevet et slikt alternativ nærmere.

### **16.2.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Ettersom fylkeskommunene selv prioriterer sine budsjetter, har utvalget ikke beregnet de samlede kostnadene knyttet til økte bevilgninger til BIO-ordningen.

Det finnes ikke en fullstendig oversikt over hvor mye midler som bevilges til BIO-ordningen i dag, da fylkeskommunene ikke rapporterer på dette. Det ble i 2023 brukt minimum 85,2 millioner kroner på BIO-tilskudd, og de totale bevilgningene har økt siden ordningen ble overført til fylkene. Stort omstillingsbehov i arbeidslivet tyder på at bevilgningene bør økes ytterligere. Økt oppmerksomhet rundt BIO-ordningen kan også kreve at fylkeskommunene setter av midler til økt rapportering om ordningens bruk og effekt.

I tillegg til fylkeskommunenes ordinære midler vil det være nødvendig å sette av ressurser til en felles bevilgning dersom det opprettes en fellespott som skal finansiere prosjekter i virksomheter som har aktivitet i flere fylker. Det vil også være kostnader knyttet til å opprette og administrere en slik ordning, inkludert tydelige kriterier og rapporteringssystemer. Det vil være administrative kostnader både for de som søker og for de som mottar søknaden.

Det er potensial for effektiviseringsgevinster ved innføring av en felles digital søknadsportal. Selv om det vil medføre oppstartskostnader, kan søknadsportalen på sikt øke tilgjengeligheten til ordningen og sikre en mer samordnet tilnærming. Det vil imidlertid være behov for kontinuerlig vedlikehold og oppdatering, særlig hvis den

skal ivareta både nasjonale og fylkesvise prioriteringer.

Det må også settes av ressurser til å utarbeide eventuelle nasjonale mål eller retningslinjer. Dette vil trolig ikke være veldig kostnadskrevende.

## **16.3 Statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet**

Det finnes i dag ulike støtteordninger for kompetanseutvikling, som omtalt i kapittel 9. Det finnes ingen statlig generell ordning innen kompetansepolitikken som gir støtte for å dekke tapt arbeidsfortjeneste eller produksjon ved kompetanseutvikling som er relevant for å nå prioriterte samfunns-mål.

Innføring av statlig omstillingsstøtte til virksomheter og arbeidstakere

Hensikten med å etablere en ny statlig støtteordning er å gi bedre muligheter og sterkere insentiver til kompetanseutvikling som går utover virksomhetenes forpliktelser eller hva virksomhetene finansierer ut fra egeninteresse. Fordi kompetanse også er et kollektiv gode for hele arbeidslivet og samfunnet, kan det argumenteres for at staten bidrar i finansieringen av slik kompetanseutvikling.

Statlig omstillingsstøtte kan bidra til inntekts-sikring for ansatte under kortere fravær i forbindelse med utdanning og opplæring. Ved å innføre en ny søknadsbasert statlig ordning, er det mulig å gi målrettet støtte, basert på samfunnshensyn og politiske prioriteringer. Prioriteringene kan settes av regjeringen etter råd fra Kompetansepolitisk råd. Eksempler på slike prioriteringer kan være kompetanse som er nødvendig for grønn omstilling eller kompetanse som er nødvendig for helse- og omsorgssektoren.

Det er to hovedmålgrupper for statlig omstillingsstøtte, offentlige og private virksomheter som har et omstillingsbehov, og arbeidstakere som har behov for kompetanse for ikke å falle ut av arbeidsmarkedet. Det er virksomheten som fremmer søknaden på vegne av arbeidstakerne. Det er en forutsetning at virksomheten er bundet av tariffavtale, og at søknaden er basert på lokalt partssamarbeid om kompetanseutvikling. For å bidra til kompetanseutvikling for disse målgruppene, kan det legges forskjellige føringer eller vurderingskriterier. Et eksempel på innramming av ordningen kan være at søkeren må vise hvordan tiltakene går ut over virksomhetens ansvar for

løpende kompetanseutvikling, bidrar til å oppnå nasjonale eller regionale prioriteringer, og at virksomheten og de ansatte er del av et tariffområde som har bestemmelser om partsbasert kompetanseutvikling. Videre kan det stilles krav om at deltakere i kompetanseutvikling må være medlem i Folketrygden, være 28 år eller eldre, ha minst tre års arbeidserfaring og minimum to års ansettelse hos gjeldende arbeidsgiver.

Ordnningen kan dekke direkte kostnader (som kursavgifter), og gi støtte til inntektssikring for arbeidstakere når opplæring gjennomføres med ulønnet permisjon. Ved vurdering av søknader er det videre mulig å prioritere bestemte grupper, for eksempel arbeidstakere uten fullført videregående opplæring, fagarbeidere eller arbeidstakere som må oppdatere kompetanse for å stå i jobb. Det er også mulig å prioritere bestemte typer kompetanseutvikling.

Ettersom det er virksomhetene og de ansatte som velger opplæring, og som kan forventes å hente mye av gevinsten av økt kompetanse, er det naturlig at det offentlige ikke dekker lønn fullt ut. Støttegraden påvirker både hvor kostbar ordningen vil være for det offentlige, hvor attraktiv ordningen vil være for virksomhetene og ansatte, og hvor mye ny kompetanseutvikling ordningen vil utløse. I tillegg til å gi mindre enn full kompensasjon, er det mulig å avgrense ordningen for eksempel ved å innføre et lønnstak, der det ikke gis støtte for den delen av lønnen som er høyere enn taket.

Et konkret forslag til utforming kan være å dekke lønnsinntekt tilsvarende dagpengesatsen, som tilsvarer 62,4 prosent av den tidligere inntekt, begrenset oppad til seks ganger grunnbeløpet.

Samlet informasjon om statlige tilskuddsmidler til kompetanseutvikling

Med flere ulike ordninger kan det være utfordrende for virksomheter å orientere seg i ordningene, og hvilke som kan være aktuelle for dem. For å gjøre det lettere for virksomheter og tillitsvalgte å få oversikt kan en samle informasjon om eksisterende tilskuddsordninger på ett sted, både statlige og fylkeskommunale, i tillegg til eventuelt nye ordninger. Det vises til forslaget om å etablere en digital kompetanseplattform for arbeidslivet. Statlig omstillingsstøtte kan vurderes sammen med eksisterende støtteordninger som BIO og Kompetansepluss for å sikre enklere tilgang og oversikt for virksomhetene.

### 16.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Statlig omstillingsstøtte vil gi administrasjonskostnader forbundet med forvaltning av ordningen for både søker og mottaker av søknaden. Det vil kunne kreve flere årsverk å behandle søknadene foreta utbetalinger, følge opp stønadsmottakere og forvalte og rapportere på ordningen. Hvor store ressurser som kreves vil avhenge av i hvor stor grad ordningen vil være regelstyrt eller bygge på skjønn, og i hvor stor grad det vil være nødvendig å rangere søkere. I tillegg vil det avhenge av hvor mye dokumentasjon som kreves ved søknadene.

Hvordan ytelsene avgrenses kan ha betydning for hvem som kvalifiserer for støtte, omfang på støtten og hva som kreves av administrasjon. Uten en avgrensning kan etterspørselen potensielt bli veldig stor, og ordningen vil kreve store ressurser. Lite avgrensning og høy støtteandel vil generelt kunne føre til mer kompetanseutvikling, men medfører samtidig et større behov for kvalitetssikring, vurdering og godkjenning. Dette vil kunne føre til økte administrasjonskostnader, i tillegg til kostnader forbundet med selve støtten.

Avgrensninger kan redusere administrasjonskostnader. For eksempel kan ordningen avgrenses til virksomheter og ansatte med nasjonale tariffavtaler, og sektorer og bransjer med store samfunnskritiske omstillingsbehov, både i privat og offentlig sektor. Det vil uansett være nødvendig med tydelige kriterier for prioritering. En del av hensikten med samling av tilskuddsmidler er å gi virksomheter bedre informasjon. Dersom samling gir økt synlighet for støtteordningene og utløser flere henvendelser vil dette også kunne kreve mer administrasjon.

Det er stor usikkerhet rundt hva en slik ordning kan koste. Både etterspørsel, variasjon i lønnskostnader, yrkesgrupper og støtteandel vil kunne påvirke kostnadene. Dersom vi legger til grunn frontfagets modell og at den statlige omstillingsstøtten vil omfatte for eksempel 25 000 arbeidstakere årlig, blir kostnaden 21 250 kroner x 25 000 deltakere, totalt 531 millioner kroner. Fratrullet et arbeidsgiver- og arbeidstakerbidrag på en tredel så utgjør den statlige medfinansieringen 354 millioner kroner. Se kapittel 20.3 for nærmere detaljer om beregningene.

Det er mulig å gjøre samme regnestykke på bakgrunn av gjennomsnittlige direkte personal-kostnader for hele arbeidsstyrken (SSB, 2023a). Da vil tilsvarende regnestykke være 26 900 kroner x 25 000, totalt 673 millioner kroner. Fratruk-

ket et arbeidsgiver- og arbeidstakerbidrag på en tredel så utgjør den statlige medfinansieringen 448 millioner kroner. Dersom flere enn 25 000 arbeidstakere benytter ordningen, vil kostnadene bli høyere.

Omstillingsstøtte vil kunne føre til overvelting av kostnader og vridning av virksomhetens kompetanseutvikling. Det er neppe mulig å utforme en ordning som bare gir støtte til opplæring som ellers ikke ville blitt gjennomført.

En lav støtteandel, som utløser relativt lite ny opplæring, kan dermed risikere å finansiere opplæring som uansett ville blitt gjennomført (det vil si at ordningen kan ha lav addisjonalitet). En høyere støtteandel kan ventelig utløse mer ny opplæring. Omstillingsstøtte kan være attraktivt for virksomhetene og de ansatte, og kan bidra til kompetanseinvesteringer som ellers ikke ville blitt prioritert, gitt knappe ressurser. Det er ønsket for å nå viktige samfunns mål. Effekten vil styres av innrammingen.

Over tid kan det være en risiko for at statlige støtteordninger fører til at virksomheter kan bli avhengige av statlige midler for å kunne drive kompetanseutvikling. Samtidig kan de også oppmuntre virksomhetene til å utvikle langsiktige strategier for kompetanseutvikling.

## **16.4 Lønnsstøtte for opplæring**

Hensikten med å etablere en ordning for lønnsstøtte til opplæring er å bidra til å finansiere bortfall av lønnsinntekt ved deltakelse i kortere opplæring, der kompetanseutvikling krever fravær fra arbeid. Gjennom en slik ordning kan staten gå inn med direkte midlertidig lønnsstøtte til virksomheter for en tidsbegrenset periode mens den ansatte er ute av jobb for kompetanseutvikling. Virksomheter får dekket deler av lønnskostnadene mens ansatte deltar i opplæring. På den måten reduseres de økonomiske barrierene for både virksomheten og den ansatte ved opplæring.

Det er virksomheten som søker om støtten. Det skal imidlertid være et krav at partene i fellesskap er kommet frem til behovet og løsningene. Ordningen gjør det mulig for staten å bidra uten å gå direkte inn i topartssamarbeidet. En fordel ved en slik lønnsstøtteordning er at midlene først utløses ved konkret aktivitet, slik at man unngår å binde opp midler som ikke blir brukt, noe som kan skje med fondsløsninger.

Det må tydelig avgrenses hvilken type opplæring som kvalifiserer for støtte. Det må være kom-

petanse som arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i en virksomhet er enige om er nødvendig for omskilling. Ordningen må klart avgrenses mot allerede etablerte rettigheter og forpliktelser i lov og avtaleverk, slik at den nye ordningen gir effekt i tillegg til dagens system. Som påpekt i kapittel 12, er det en krevende grensedragnings mellom hva som er arbeidsgivers ansvar og hva den enkelte bør finansiere selv og hva myndighetene bør ha ansvar for.

Kunnskapsdepartementet og et partssammensatt Kompetansepolitisk råd kan gi ytterligere føringer for hva som skal prioriteres.

Lønnsstøtteordningen skal kun kompensere for tapt produksjon eller lønnsinntekt under deltakelse i kompetanseutvikling. Det forutsettes at kostnader knyttet til selve deltakelsen i kompetanseutviklingen finansieres på andre måter, for eksempel av virksomheten, av den enkelte arbeidstaker, eller som et spleiselag gjennom tariffavtale.

Det kan også være aktuelt å kombinere lønns-tilskudd med andre ordninger for finansiering av kompetanseutvikling. For eksempel der partene i arbeidslivet etablerer eller har etablert egne avtalefestede fond, kan det være aktuelt å kombinere lønnsstøtte med midler fra slike fond.

### **16.4.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Ordningen finansieres over statsbudsjettet. Det kan i første omgang gjennomføres en pilotordning med tett oppfølging slik at ordningen kan følges og evalueres for å sikre at den gir tilleggseffekt og ikke erstatter allerede etablerte ordninger. I tillegg til lønnsstøttemidler må det også settes av midler til forvaltning, oppfølging og evaluering av ordningen.

Lønnsstøtteordningen er ment å redusere opplæringskostnader for arbeidstakere og virksomheter, og dermed øke deltakelsen i kompetanseutvikling. Både arbeidstakere og virksomheter kan forventes å få en del av gevinstene fra opplæringen, og kan dermed også forventes å dekke en vesentlig del av kostnaden. Ordningen vil derfor ikke fullt ut kunne kompensere for tapt produksjon eller lønn i forbindelse med opplæringen.

Beregninger av en mulig lønnsstøtte for opplæring bygger på samlede kostnader for arbeidsgiver som inkluderer arbeidsgiveravgift, sosiale kostnadene med mer, og er omtrent 881 000 kroner årlig (SSB, 2023a). Et fravær på 37,5 timer vil for arbeidsgiver utgjøre omtrent 17 000 kroner. Med en støtteandel på 33 prosent gir dette lønns-

støtte på omtrent 5 600 kroner. Med en støtteandel på 62,4 prosent, som tilsvarer dagpengesatsen, gir dette lønnsstøtte på omtrent 10 600 kroner. Se for øvrig kapittel 20.4.

Arbeidsgiver og arbeidstaker vil også ha en kostnad for å dekke differansen mellom den statlige lønnsstøtten og faktisk lønn.

Støtteandel og avgrensning av ordningen har konsekvenser for hvor attraktiv den vil være for arbeidstakere og virksomheter, og dermed for statens kostnader. En lav støtteandel kan begrunnes med at eksternaliteter fra opplæring, der andre enn de som investerer drar nytte av gevinsten, kan føre til mindre opplæring enn det som er samfunnsøkonomisk gunstig. Dette kan begrunne noe offentlig støtte for å motvirke underinvestering og få gjennomført opplæring som er samfunnsøkonomisk lønnsom. Lav støtteandel kan ha liten effekt på omfanget av opplæring, da den vil utløse opplæring som allerede var nær ved å bli gjennomført. Samtidig kan det føre til lav addisjonalitet, fordi det i stor grad støtter opplæring som uansett ville blitt gjennomført.

En høyere støtteandel vil sannsynligvis kunne føre til mer ny opplæring, men kan også øke risikoen for finansiering av opplæring med lav relevans eller verdi. Dette krever mer omfattende kvalitetssikring og administrasjon. Høyere støtteandel kan også gi større insentiver for å få støtte til opplæring virksomhetene uansett ville ha gjennomført. Det vil øke behovet for kvalitetssikring, avgrensning og godkjenning, noe som igjen vil kunne føre til økte administrasjonskostnader, i tillegg til kostnader fra selve støtten.

Implementeringen av en lønnsstøtteordning vil medføre administrative kostnader både for staten og virksomheter, knyttet til søknadsprosesser, rapportering og oppfølging av ordningen. Små virksomheter kan oppleve disse prosessene som tidkrevende og utfordrende å håndtere.

## 16.5 Kompetansefunn for kompetanseinvesteringer til arbeidstakere med høyere utdanning

Kompetansefunn har tidligere blitt utredet som en skattefradragsordning for investeringer i kompetanse. Kompetansereformutvalget har diskutert ordningen på nytt for å vurdere om den kan være

relevant som insentiv for kompetanseutvikling blant personer med høyere utdanning. Se kapittel 9.3 for en nærmere omtale av ordningen.

En kompetansefunnordning kan utformes og avgrenses på flere måter. Avgrensningen vil ha konsekvenser både for omfanget av støtten, hvor lett det vil være for virksomheter å kreve støtte, hvor mye ekstra aktivitet ordningen skaper, samt muligheten for kontroll.

Som et skatteinsentiv vil ordningen bare omfatte virksomheter i skatteposisjon, og vil dermed utelukke offentlig sektor, frivillig sektor og stiftelser. For å inkludere alle virksomheter kan det opprettes en tilsvarende, rettighetsbasert tilskuddsordning for offentlig sektor og andre virksomheter som ikke er i skatteposisjon. En slik tilskuddsordning er ikke inkludert i analysene under av ordningens mulige kostnad.

Arbeidstakere med utdanning på bachelor eller masternivå er de som i størst grad fremhever at en barriere for deltakelse er jobbrelatert mangel på tid, slik PIAAC-undersøkelsen viser (se kapittel 6.2).

Videre viser undersøkelser at personer med høyere utdanning deltar i formell videreutdanning i større grad enn personer med kortere utdanning (se kapittel 4.1). Samtidig opplyser virksomhetene at de opplever større risiko for at den ansatte slutter etter å ha deltatt i formell utdanning enn etter andre former for kompetanseutvikling (Steen et al., 2019). En Kompetansefunnordning for personer med høyere utdanning kan bidra til å redusere virksomhetenes risiko i forbindelse med formell videreutdanning.

### 16.5.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Steen et al. (2019) har beregnet at en kompetansefunnordning avgrenset til formell videreutdanning, basert på tallene fra 2019, ville medføre 534 millioner kroner i tapte skatteinntekter. Se for øvrig kapittel 20.5.

Å avgrense Kompetansefunn til bare å gjelde deltakelse i høyere utdanning for personer med høyere utdanning reduserer administrasjonskostnadene. Det er mulig å innhente informasjon om tidligere utdanning og deltakelse i omsøkt tiltak fra registrene ved utdanningsinstitusjonene. Det begrenser behovene for både dokumentasjon og kontroll.

## 16.6 Individuelle læringskontoer

EU-kommisjonen anbefaler at medlemslandene oppretter individuelle læringskontoer som dekker direkte utgifter til kompetanseutvikling. Ordningen er omtalt i kapittel 9.7. I tillegg anbefaler EU-kommisjonen å innføre en rett til betalt utdanningspermisjon. Arbeidstakere vil da ha rett til permisjon og livsopphold, i tillegg til finansiering av utgifter i forbindelse med opplæring og utdanning. Individuelle læringskontoer er dermed tenkt som en del av et større system. Å innføre individuelle læringskontoer uten et tilsvarende system for å dekke livsopphold kan anses som en begrensning. Samtidig kan en konto som dekker direkte utgifter fungere som et insentiv. Det forutsetter at beløpet som settes inn på kontoen reflekterer de faktiske kostnadene ved deltakelse.

### Individuell læringskonto som betalingsmiddel

Som et virkemiddel i en kompetansereform for arbeidslivet kan det være relevant å avgrense en individuell læringskonto til kompetanseutvikling som er relevant for den enkeltes arbeidslivsdeltakelse. Kontoen skal imidlertid ikke dekke opplæring som er arbeidsgivers ansvar.

EUs anbefaling er at hele befolkningen i arbeidsfør alder skal få en konto, uavhengig av yrkesstatus. Dette er tilfellet i den franske ordningen. Selv om alle i utgangspunktet får en konto, baseres innbetalingen på yrkesdeltakelse. Det innebærer at man må være registrert i et arbeidsforhold for å opparbeide midler på læringskontoen. Hvem som får en konto, og hvordan innbetalingen beregnes, vil påvirke utgiftene i et slikt system.

Å avgrense målgruppen til personer med kortere fullført utdanning kan være et grep for å nå befolkningsgrupper som tradisjonelt deltar mindre i kompetanseutvikling. Å ha midler tilgjengelig som er øremerket for kompetanseutvikling, kan være et insentiv for å ta førerkort, sikkerhetskurs eller andre fagkurs for å kvalifisere seg for andre stillinger eller stå sterkere på arbeidsmarkedet.

### Individuell læringskonto som tidskonto

En individuell læringskonto kan også utformes som en tidskonto. På denne måten kan arbeidstakere over tid opparbeide seg rett til fri til å delta i utdanning og opplæring.

En slik tidskonto kan opparbeides i det enkelte arbeidsforhold. Alternativt kan det være mulig å ta med seg opparbeidede rettigheter ved skifte av arbeidsgiver. For at en slik rettighet skal kunne tas med ved skifte av arbeidsgiver, må tidskontoordningen kombineres med en finansieringsordning som kompenserer arbeidsgiver for uttak av rettigheter opparbeidet hos tidligere arbeidsgivere. Det er også nødvendig å vurdere en slik ordning i forhold til eksisterende rett til utdanningspermisjon.

### 16.6.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

En ordning med individuelle læringskontoer kan finansieres på flere måter, enten ved at individene betaler inn selv slik det var foreslått i Sverige, av myndighetene slik som i den britiske ordningen, eller ved bidrag fra arbeidsgivere slik som i Frankrike.

Hva en ordning med individuelle læringskontoer vil koste, avhenger av hvordan den utformes. Dersom personer skal betale inn selv, får det kostnader i form av redusert skatteinntekt. Ved innbetalinger fra arbeidsgiver, er det arbeidsgiver som får kostnaden. Dersom den skal bygge på offentlig innbetalinger på kontoen, vil kostnaden ligge hos myndighetene.

En beregning for å estimere kostnaden ved en individuell læringskonto tar utgangspunkt i at alle i arbeidsfør alder får en konto. Dersom vi legger et beløp tilsvarende den franske ordningen til grunn, vil hver heltidssysselsatt få 5 000 kroner satt inn på sin læringskonto årlig. Det vil tilsvare omtrent 10 milliarder kroner i året. Dersom vi avgrenser ordningen til personer med videregående skole som høyeste fullførte utdanningsnivå, vil det tilsvare 6,6 milliarder kroner i året. Se kapittel 20.6 for nærmere detaljer om beregningene.

De ovennevnte beregningene er grove anslag, men de gir likevel en pekepinn på hva en slik ordning kan koste. Mest sannsynlig vil ikke alle ta ut penger av kontoen sin hvert år, så utbetalingene vil være lavere enn hva som er nødvendig avsetning av midler. Først når ordningen har vært i kraft lenge nok til at arbeidstakerne når beløpsgrensen, vil den totale avsetningen kunne reduseres. Dette avhenger av faktisk bruk av ordningen og endringer i arbeidsstyrken.

En ordning med individuelle læringskontoer må også administreres. Det må utvikles IT-system for kontoer, beregning av rettigheter og behand-



ling av utbetalinger. I tillegg er det nødvendig med saksbehandlingsressurser. Mye av systemet kan bygges etter samme modell som dagens system for opparbeiding av pensjonspoeng. Likevel vil det være en betydelig investeringskostnad å etablere en slik ordning. Hvor mye ressurser som er nødvendig til saksbehandlingen avhenger av i hvor stor grad det innføres begrensninger på hvilke typer kompetanseutviklingstilbud som godkjennes, og dermed hvilken dokumentasjon og kontroll som kreves. Det kan også være hensiktsmessig å sette av penger til en evaluering av ordningens måloppnåelse.

## 16.7 Lånekasse for livslang læring

Formålet med utdanningsstøtteordningene i Lånekassen er å sikre at alle har mulighet til å ta utdanning og å bidra til samfunnets og arbeidslivets tilgang på kompetanse (Lånekassen, 2023). Se kapittel 9.1 for nærmere omtale av Lånekassen.

Som påpekt i kapittel 9.8 er det utvalgets vurdering at dagens lånekasseordninger fortsatt ikke er tilpasset livslang læring og behovene for kortere, arbeidsrelaterte kurs fullt ut. For å bøte på dette kan det være aktuelt å innføre en lånekasse for livslang læring som er skreddersydd for arbeidstakere som trenger kompetanseutvikling.

Utvalget mener at det er positivt at Lånekassen åpner opp for mer fleksibel studiefinansiering tilpasset arbeidstakere, men er avventende og usikre på om kompetanselånet som innføres våren 2025 vil stimulere til økt deltakelse i kompetanseutvikling. For at låneordninger skal ha effekt, er det viktig at de reelt bidrar til at flere kan delta i kompetanseutvikling. Det innebærer at en lånekasse for livslang læring må legge til rette for attraktive ordninger uten disinsentiver. Utvalget mener det må være en forutsetning at ordningene i en lånekasse for livslang læring ikke er mindre generøse enn ordningene i den ordinære Lånekassen. Det innebærer at elementer som at lånet er rentefritt under utdanning, og at det er mulighet for omgjøring til stipend må ivaretas også i ordninger rettet mot voksne arbeidstakere.

Ordningene i en lånekasse for livslang læring bør rettes mot voksne, for eksempel over 30 år. Ordningene er ikke ment å dekke lengre utdanning ut over 30 studiepoeng, men det må være mulig å få støtte til å ta flere korte moduler opp til 120 studiepoeng. Ordinære grunnutdanninger og gradsstudier bør fortsatt støttes gjennom den ordinære studielånsordningen. De foreslåtte ordningene i en lånekasse for livslang læring vil ikke

erstatte eller komme istedenfor eksisterende ordninger, men være et supplement.

En lånekasse for livslang læring kan omfatte følgende elementer:

### Støtte til ikke-formell opplæring

Det er mange opplæringstilbud som utarbeides for å møte arbeidslivets behov. Disse kan tilbys av formelle og ikke-formelle tilbydere. For å dekke behovet for livsopphold ved deltakelse på slike tilbud, kan en lånekasse for livslang læring åpne for støtte også til enkelte ikke-formelle tilbud. Dette forslaget ble også fremmet av Etter- og videreutdanningsutvalget (NOU 2019: 12).

Lånekassen har allerede en modell for omregning av timer til studiepoeng, som kan benyttes. Denne gjelder blant annet ved omregning av undervisningstimer i videregående opplæring for voksne, språkkurs med mer.

### Høyere stønadsbeløp

Nivået på dagens studielån og tillegglån er vesentlig lavere enn vanlig arbeidsinntekt. For at Lånekassens ordninger skal være et reelt alternativ for å dekke livsopphold ved kompetanseutvikling, kan tilgjengelig lånebeløp økes.

Voksne arbeidstakere har et høyere utgiftsnivå og flere økonomiske forpliktelser enn unge ordinære studenter. Flere arbeidstakere har ikke anledning til å gå vesentlig ned i inntekt under utdanning, og et lavt stønadsnivå kan dermed være en barriere for kompetanseutvikling. Det er et argument for at dagens tillegglån kan økes for å møte denne målgruppen.

En annen mulig løsning kan være å ikke fullt ut forkorte stønadsbeløpet i henhold til utdanningens studiebelastning. Et slikt tiltak kan gi høyere utbetaling ved kortere moduler eller emner.

### Høyere inntektsgrense for omgjøring til stipend

Dagens inntektsgrenser for omgjøring av lån til stipend er behovsprøvd basert på unge studenter inntekts- og utgiftsnivå. For å gi ytterligere insentiv til kompetanseutvikling kan en løsning være at flere voksne kvalifiserer for stipend. Muligheten for å få større deler av lånet omgjort til stipend kan bidra til at personer som ikke er villige til å ta opp lån for å ta utdanning, likevel kan vurdere en lånekasse for livslang læring som en kilde til livsopphold under kompetanseutvikling.

Insentiv for fullføring av videregående opplæring og yrkesfaglig rekvalifisering

Personer med kortere formell utdanning er i mindre grad villige til å ta opp lån for å ta utdanning (Fekjær, 2000). Fra arbeidstakerens ståsted henger det blant annet sammen med en risiko forbundet med om man vil klare å fullføre utdanningen og om den gir uttelling på arbeidsmarkedet. For å gi et ekstra insentiv til voksne som ikke har fullført videregående opplæring, eller som tar et nytt fagbrev, kan det være hensiktsmessig med en høyere stipendandel, kombinert med en lavere inntektsgrense for omgjøring av lån til stipend.

En større stipendandel kan bidra til å gjøre Lånekassen til en mer reell finansieringskilde, og dermed bygge ned de økonomiske barrierene for deltakelse.

#### Omskoleringsstøtte

Utvalget mener det kan være grunn til å etablere særlig gunstige støtteordninger for personer som omskolerer seg til yrker der det er stor etterspørsel etter kompetanse og knapphet på arbeidskraft. Beslutningen om hvilke yrker som anbefales å inngå i en slik ordning, kan fattes av departementet i samråd med Kompetansepolitisk råd.

Ordningen kan innrettes som ettergivelse av gjeld, som tilsvarer omgjøring av lån til stipend. Beløpet som ettergis kan ses i sammenheng med utdanningens lengde og i hvilken grad det er etterspørsel etter kompetansen i samfunnet. Beløpene som ettergis kan bygge på eksisterende ordninger for lærere. Personer som har tatt lærerutdanning med spesialisering i bestemte fag kan få slettet inntil 50 000 kroner av gjelden i Lånekassen. Lærere som har fullført grunnskolelærerutdanning eller lektorutdanning kan få slettet inntil 106 000 kroner etter gitte regler (Forskrift om tilbakebetaling av utdanningslån, 2022).

#### **16.7.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

En beregning av hva en utvidelse av eksisterende rettigheter i Lånekassen vil innebære av kostnader krever en inngående analyse av data på individnivå. Kompetansereformutvalget har ikke innhentet slike data. Kompetansereformutvalget har gjort en enkel overordnet analyse av hva det vil koste å øke det eksisterende basislånet for perso-

ner over 30 år, basert på dagens låneopptak. Beregningen tar utgangspunkt i at alle som tok opp lån studerte på fulltid, med fullt basislån. En slik beregning antyder et maksbeløp en slik ordning kan koste ved dagens låneopptak.

Med dagens låneopptak og forutsetningene gjort i beregningen vist i kapittel 20.7, vil 10 prosent økning i basislånet medføre en økt utbetaling på 53 millioner kroner per måned til personer over 30 år ved like stort låneopptak som i dag. 20 prosent økning vil medføre en økt utbetaling på 106 millioner kroner per måned. Store deler av disse beløpene vil tilbakebetales. Den reelle kostnaden er derfor lavere.

Også de andre forslagene i en lånekasse for livslang læring vil medføre kostnader. Høyere inntektsgrense ved omgjøring av lån til stipend vil medføre at flere kvalifiserer for omgjøring til stipend. Dersom antall personer som kvalifiserer for omgjøring av lån til stipend øker med 10 prosent, medfører det omgjøringer tilsvarende ni millioner kroner per måned til personer over 30 år. Dette bygger på de samme forutsetningene i beregningen. Støtte til ikke-formell opplæring vil gjøre at flere kvalifiserer for støtte.

Det kan argumenteres for at økt kompetanseutvikling i samfunnet kan forsvare økte kostnader. På den annen side kan det være at andre, mer målrettede ordninger kan være mer hensiktsmessige. Det er nødvendig å utrede mulige kostnader og gevinster ved disse tiltakene ytterligere.

Å innføre en omskoleringsstøtte for utvalgte yrker vil også ha en kostnad. Kostnaden vil for det første avhenge av hvilket beløp som vil bli ettergitt. Deretter vil det avhenge av hvilke yrker som blir valgt ut. For eksempel er det ikke mange lærerstudenter over 30 år, mens det er to og et halvt tusen sykepleierstudenter over 30 år. Det kan være argumenter som tilsier at det er nødvendig å klargjøre om alder skal være eneste kriterium for å kvalifisere for omskoleringsstøtte innen utvalgte yrker, eller om det også skal stilles krav til tidligere utdanning eller arbeidserfaring. Kostnaden må også vurderes i lys av gevinsten ved at personen er yrkesaktiv, samt kostnaden for samfunnet dersom personen faller ut av arbeidslivet uten omskoling.

De administrative kostnadene ved nye ordninger vil være begrenset utover utvikling av nytt regelverk og tilhørende saksbehandlingssystem. Rettighetsbaserte ordninger og ordninger som bygger på registeropplysninger vil i stor grad kunne håndteres maskinelt.

## 16.8 Distriktpolitiske konsekvenser av støtteordninger

Ordninger som har til hensikt å stimulere til økt kompetanseutvikling vil kunne ha effekter i hele landet. Alle de anbefalte ordningene i dette kapitlet kan ha positive distriktpolitiske effekter ved å gjøre kompetanseinvesteringer mer overkommelig for små og mellomstore virksomheter i distriktsområder, som ellers kan ha begrenset kapasitet til å finansiere opplæring. Dette kan styrke konkurranseevnen til små virksomheter, som ofte har mindre økonomisk handlingsrom enn større virksomheter. Ved å støtte opplæring i sektorer med spesifikke kompetansebehov kan ordningene bidra til at virksomheter og arbeidstakere tilpasser seg teknologiske og markedsmessige endringer.

På samme måte kan en lånekasse for livslang læring gjøre kompetanseutvikling enklere tilgjengelig for den enkelte arbeidstaker.

Samtidig påpekes det at mangelen på lokale utdanningstilbud enkelte steder kan være en utfordring. Selv med økonomisk støtte kan arbeidstakere og virksomheter i distriktene ha utfordringer når det gjelder å finne relevante kurs uten betydelig reisevei, noe som kan føre til ulik bruk av ordningene mellom sentrale og perifere områder.

## 16.9 Utvalgets konklusjon og anbefaling

Utvalget mener det offentlige bør gå aktivt inn og tilrettelegge for mer kompetanseutvikling, for å unngå at virksomheter og arbeidstakere mangler nødvendig kompetanse for å møte omstillingene i arbeidslivet.

Utvalget har diskutert en rekke virkemidler, fra forbedringer i individrettet støtte til ulike støtteordninger rettet mot virksomheter. Som det vises til i kapittel 16.1, er det både fordeler og ulemper ved økonomiske støtteordninger. Utvalget har trukket frem en rekke ulike avveininger og prinsipielle spørsmål knyttet til statlig økonomisk støtte til kompetanseutvikling. Det er delte meninger blant utvalgets medlemmer om hvilke virkemidler som er best egnet. Utvalget presenterer derfor ikke en samlet anbefaling for hvordan staten kan bidra til å støtte finansiering av kompetanseutvikling.

Samordne og styrke tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO)

Utvalget anbefaler en økonomisk oppskalering og styrking av tilskudd til bedriftsintern opplæring. Det er imidlertid ulike syn på hvordan midlene skal kanaliseres til ordningen og hvordan utformingen skal være. Det er enighet i utvalget om at BIO-ordningen er et egnet virkemiddel for å styrke kompetansen til ansatte i virksomheter som står overfor omstilling, og at BIO-ordningen fortsatt skal forvaltes av fylkeskommunene. Etter at BIO-ordningen ble lagt til fylkeskommunene, er det i praksis ikke lenger én, men flere ulike ordninger. Fordelene ved BIO-ordningen som en fylkeskommunal ordning, er at fylkeskommunene kan tilpasse nivået på midlene og innretningen på ordningen slik at de passer med regional prioritering og det regionale utfordringsbildet. Videre vil en slik innretning kunne dra nytte av fylkeskommunenes kunnskap om regionalt næringsliv og kompetansebehov.

Det kan diskuteres i hvilken grad BIO-ordningen bidrar til økt addisjonalitet, det vil si til kompetanseutvikling som ellers ikke ville skjedd, og overvelting. Det er mulig å redusere risikoen for overvelting ved å avgrense ordningen til å støtte ekstraordinære omstillingsbehov. Det er også mulig å innføre kriterier som karantene fra å søke etter innvilget støtte, at støtten skal ikke gå til personer som har vært ansatt i virksomheten i mindre enn seks måneder, og at støtten skal gå til ansatte som er medlem av folketrygden. Virksomheter som står overfor nødvendig omstilling vil i flere tilfeller måtte foreta investeringer i kompetanseutvikling for å opprettholde sin posisjon i markedet.

Utvalget anbefaler at BIO-ordningen styrkes og samordnes på en måte som gir både nasjonal tilgjengelighet og fleksibilitet for regionale tilpassninger. Dette innebærer å:

*Prioritere og sikre ressurser til BIO-ordningen:* Fylkeskommunene oppfordres til å avsette midler til BIO-ordningen, og det bør vurderes fra statlig hold hvordan ordningen kan støttes, enten gjennom rammeoverføringer eller øremerkede midler.

*Etablere en felles digital søknadsportal på den digitale kompetanseplattformen:* For å gjøre ordningen mer tilgjengelig og synlig for virksomheter, anbefales det en felles digital søknadsportal som gjør det enklere å finne frem til og søke om støtte. Søknadsportalen bør være fleksibel nok til å ivareta regionale prioriteringer.

*Styrke informasjon og koordinering mellom fylkeskommunene:* Fylkeskommunene oppfordres til

å samarbeide om informasjonstiltak og dele erfaringer om prioritering og bruk av BIO-midler. Dette kan bidra til å styrke ordningens synlighet og betydning i arbeidslivet. Den digitale kompetanseplattformen kan støtte ordningen ved å tilby veiledningsmaterieell, praktiske eksempler og oppdatert informasjon om BIO-ordningens tilbud til omstillingsutsatte virksomheter.

*Hurtigspor for tariffbundne virksomheter:* For virksomheter som har en tariffavtale og et lokalt partssamarbeid om kompetanseutvikling av ansatte, anbefales det et hurtigspor. Dette innebærer at søknader fra tariffbundne virksomheter kan behandles raskere og enklere ved søknadsbehandling.

Ved å innføre en felles digital søknadsportal på kompetanseplattformen kan ordningen bli enklere å forstå og søke på for virksomheter. Dette kan være en særlig fordel for virksomheter med aktivitet i flere fylker. En mulig gevinst ved at fylkeskommunene samarbeider om en felles, tydelig og målrettet kommunikasjonsstrategi er at det vil være enklere å gjøre ordningen kjent i virksomhetene. En digital kompetanseplattform kan støtte arbeidet ved å samle relevant informasjon om ordningen, inkludert veiledningsmaterieell og praktiske eksempler på hvordan BIO-ordningen kan styrke kompetansen i omstillingsutsatte virksomheter. Informasjonskampanjer rettet mot relevante bransjer og samarbeid med partene i arbeidslivet kan ytterligere øke synligheten og oppmerksomheten rundt kompetanseutvikling i virksomheter. Økt kjennskap til ordningen kan også føre til økt oppmerksomhet rundt behovet for kompetanseutvikling, ved at det blir snakket mer om kompetansebehov.

Utvalget har delte meninger om finansieringsmodellen. Et flertall av utvalgsmedlemmene bestående av Andersen, Bergene, Flagtvedt, Rørmark, Thorkildsen, Tinnlund og Østbye mener staten bør bevilge mer penger til ordningen over rammen til fylkeskommunene. Et mindretall bestående av Bettum, Semb og Øien mener at fylkeskommunene selv må prioritere BIO-ordningen i sine budsjetter. Om nødvendig støtter Bettum, Semb, Thorkildsen, Øien og Østbye at staten øremerker midler til BIO-ordningen for å sikre finansiering. Uavhengig av finansieringsmodell, mener utvalget det kan være hensiktsmessig med rapportering for å sikre at midlene brukes i tråd med ordningens målsetting.

Utvalgets medlemmer er enige om at en viss grad av nasjonal samordning kan være hensiktsmessig, samtidig som man ivaretar regional autonomi. Det er likevel ulike synspunkter på om

dette bør innføres i form av nasjonale mål, mer detaljerte retningslinjer, eller som en oppfordring til fylkeskommunene om å samarbeide om felles prinsipper. Flertallet, bestående av utvalgsmedlemmene Andersen, Bergene, Bettum, Rørmark, Semb, Thorkildsen, Tinnlund og Øien anbefaler at det utvikles nasjonale mål. Nasjonale mål som gir overordnede føringer uten spesifikke krav, kan gi en felles retning uten å detaljstyre fylkenes bruk av ordningen. Et mindretall bestående av utvalgsmedlemmene Flagtvedt og Østbye mener at fylkeskommunene selv bør vurdere å samordne seg om felles prinsipper, uten nasjonale føringer. Dette kan gjøres gjennom fylkeskommunenes egne samarbeid om felles mål og erfaringsoverføring. Denne tilnærmingen gir fylkeskommunene størst fleksibilitet, men kan føre til større variasjon mellom fylkene.

Det er delte meninger om en felles nasjonal bevilgning med dedikerte midler for virksomheter som søker om støtte til omstilling på tvers av fylkesgrenser. Et flertall bestående av utvalgsmedlemmene Andersen, Flagtvedt, Rørmark, Thorkildsen, Tinnlund og Østbye mener en slik ordning kan komplisere BIO-ordningen unødige og føre til økte administrative kostnader. Et mindretall bestående av utvalgsmedlemmene Bergene, Bettum, Semb og Øien ser nytteverdien i en felles nasjonal bevilgning for å støtte virksomheter med aktivitet i flere fylker. De samme utvalgsmedlemmene mener fellesbevilgningen bør forvaltes på nasjonalt nivå, og at det må etableres klare kriterier for tildeling og rapportering for å sikre at midlene benyttes til relevante, regionalt forankrede tiltak.

*Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Rørmark, Tinnlund og Thorkildsen til 16.2 Samordne og styrke tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO)*

Utvalgsmedlemmene Rørmark, Tinnlund og Thorkildsen støtter tiltaket om en styrket ordning for bedriftsintern opplæring (BIO), men understreker viktigheten av at ordningen fortsatt bør være en ren regional støtteordning hvor fylkeskommunene administrerer ordningen ut ifra regionale behov og kriterier. Disse utvalgsmedlemmene støtter ikke en felles statlig bevilgning da en slik nasjonal pott vil komplisere ordningen gjennom å blande statlige og regionale midler, noe som kan føre til økt byråkrati og kostnader. Disse utvalgsmedlemmene viser til eksisterende samarbeidsstrukturer mellom fylkeskommunene som er godt satt opp til å håndtere koordinering. Fylkeskommunene oppfordres til å finne løsninger gjennom denne samarbeidsstrukturu-

ren for virksomheter som søker støtte til omstilling på tvers av fylkesgrenser.

*Særmerknad fra utvalgsmedlem Rørmark til 16.2 Samordne og styrke tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO)*

Utvalgsmedlem Rørmark ser at det kan være hensiktsmessig med overordnede, nasjonale mål for en styrket BIO-ordning, men vil presisere at målene må være av overordnet karakter og ikke ha form av retningslinjer. Fylkeskommunen må sikres handlingsrom til å bruke ordningen som et virkemiddel i regional kompetanse- og nærings-satsing.

*Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Bettum og Øien til 16.2 Samordne og styrke tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO)*

Utvalgsmedlemmene Bettum og Øien foreslår at Innovasjon Norge forvalter den nasjonale bevilgningen slik at kompetanseutvikling ses i sammenheng med det øvrige næringsrettede virkemiddelapparatet. Disse utvalgsmedlemmene foreslår i tillegg en navndring for å tydeliggjøre ordningens formål og målgruppe. Dagens ordning er mer fleksibel enn navnet tilsier fordi det også dekker generell kompetanseutvikling for ansatte.

Statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet

Utvalget har diskutert innføring av en statlig støtteordning som kan gi målrettet støtte for å dekke tapt arbeidsfortjeneste og kostnader til opplæring ved kompetanseutvikling som er relevant for å nå prioriterte samfunns mål. Utvalget er splittet med hensyn til hvorvidt dette vil være et hensiktsmessig virkemiddel for økt kompetanseutvikling.

Et flertall av utvalgets medlemmer bestående av utvalgsmedlemmene Bergene, Bettum, Flagtvedt, Rørmark, Semb, Øien og Østbye, støtter ikke innføring av en statlig omstillingsstøtteordning for kompetanseutvikling. Flertallet i utvalget mener at den foreslåtte statlige omstillingsstøtten, slik den er beskrevet, ikke svarer til behovene og forventningene i arbeidslivet. Disse utvalgsmedlemmene anser ordningen som for omfattende og lite avgrenset, med uklare kriterier som kan føre til at støtten enten går utover virksomhetenes egne behov eller overlapper med ansvaret virksomhetene allerede har for kompetanseutvikling. Flertallet frykter også at ordningen vil kunne medføre konkurransevrid-

ning og muligens være i strid med EØS-reglene. De foreslår i stedet å styrke eksisterende ordninger som BIO-ordningen og Kompetansepluss, som anses som mer målrettede, mindre byråkratiske, og bedre tilpasset både privat og offentlig sektor. For ytterligere begrunnelse, se flertallets særmerknad.

Et mindretall av utvalget, bestående av utvalgsmedlemmene Tinnlund, Thorkildsen og Andersen, anbefaler på sin side etablering av en statlig omstillingsstøtteordning. Disse utvalgsmedlemmene mener ordningen bør være søknadsbasert, tariffavtale-forankret og rette seg mot arbeidstakere i risikogrupper for arbeidslivsfall. De mener omstillingsstøtten kan målrettes mot nasjonale prioriteringer som grønn omstilling, digitalisering og kompetansebehov i helse- og omsorgssektoren.

*Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Bergene, Bettum, Flagtvedt, Rørmark, Semb, Øien og Østbye til 16.3 Statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet*

Flertallet, bestående av utvalgsmedlemmene Bergene, Bettum, Flagtvedt, Rørmark, Semb, Øien og Østbye, støtter ikke tiltaket om statlig omstillingsstøtte slik det er beskrevet i kapittel 16.3 og heller ikke forutsetningene og beregningene for hva en slik ordning vil koste. Flertallet bemerker at forutsetningene og beregningene av forslaget til omstillingsstøtte ikke er beskrevet i frontfagsprotokollen mellom Norsk Industri og Fellesforbundet, og at disse beregningene er foretatt av LO. Forslaget om omstillingsstøtte er tenkt som en stor og omfattende ordning som favner alle tariffområder i privat og offentlig sektor. Kriteriene er vage og lite avgrensede, og ordningens effekter er derfor vanskelig å overskue. På den ene siden kan ordningen gå for langt ut over det som er arbeidslivets behov og interesse. På den annen side kan den gå for langt inn i ansvaret virksomheten allerede i dag har for å dekke kompetanseutvikling i tråd med egne behov.

Det forutsettes i forslaget om omstillingsstøtte at den skal finansiere forpliktelser som går ut over virksomhetens egeninteresser og behov, og i henhold til prioriterte behov nasjonalt og regionalt. Flertallet mener derfor at det vil bli lite relevant for virksomhetene å søke støtte fra ordningen.

Samtidig vil flertallet peke på at det i en slik ordning vil være vanskelig å avgrense hvilke omstillingsbehov det kan søkes støtte til. Dette kan medføre risiko for overvelting, dersom omstilling tolkes for bredt. Virksomhetene står i kontinuer-

lig omstilling, og kompetanseutvikling i forbindelse med dette vil i mange tilfeller falle inn under virksomhetenes ansvarsområder.

Kompetanseutvikling som er svakt forankret i virksomhetens egeninteresse og behov, vil i mindre grad bli tatt i bruk i virksomheten. Det kan reises spørsmål ved om det å støtte kompetanseinvesteringer som er svakt forankret i arbeidslivet, er riktig prioritering av offentlige midler. Videre kan det at støtten knyttes til tariffavtalte ordninger medføre at det bygges opp skjevheter mellom ulike bransjer, og det vil heller ikke favne de som ikke er organisert. Hvis ordningen i tillegg skal dekke kompetanseutvikling innenfor virksomhetens behov, vil det endre dagens ansvarsdeling, undergrave arbeidsgivers plikter til å sikre kompetansen i egen arbeidsstokk, og staten vil bli påført kostnader som virksomhetene dekker i dag. Totalt sett vil dette gi konkurransevridende effekter, sannsynligvis i strid med EØS-reglene.

Utvalgets flertall mener det er uklart hvordan forslaget om statlig omstillingsstøtte kan avgrenses til øvrige tiltak og ordninger. I beskrivelsen av tiltaket nevnes mulige avgrensninger av ordningen, for eksempel ansatte som ikke har fullført videregående opplæring eller arbeidstakere som må oppdatere kompetanse for å stå i jobb. Utvalgets flertall vil i denne forbindelse nevne at arbeidstakere som ikke har fullført videregående opplæring, har fått styrkede rettigheter som følge av ny opplæringslov. Samtidig eksisterer det allerede i dag ordninger som fagbrev på jobb og Kompetansepluss fagopplæring, som er rettet mot disse målgruppene. Omstillingsstøtteordningen er dessuten foreslått å også dekke offentlig sektor. Offentlig sektor har allerede en rekke tilskuddsordninger til kompetanseutvikling for enkeltgrupper eller særskilte formål. Utvalgets flertall mener derfor at en oppskalert BIO-middelordning er langt mer målrettet enn den statlige omstillingsstøtten.

Videre vil utvalgets flertall peke på at det allerede finnes gode ordninger som skal dekke kompetansebehov som følge av omstilling (BIO-ordningen) og kompetanseutvikling innen grunnleggende ferdigheter (Kompetansepluss). Utvalgets flertall foreslår å videreutvikle og skalere opp disse ordningene, sammen med bedre muligheter til å søke støtte/lån hos Lånekassen for individer som vil omstille seg ut over virksomhetens behov. Flertallet mener at en oppskalering av disse vil være langt mer målrettet og gi mindre administrasjon og byråkrati enn ved å innføre en helt ny ordning.

### *Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen til 16.3 Statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet*

Mindretallet, ved utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen, anbefaler etablering av en statlig omstillingsstøtte som gir arbeidstakere inntektssikring ved deltakelse i kompetanseutvikling der virksomhetene ikke dekker lønn. Mange arbeidstakere har behov for kompetanse for å mestre omstilling og stå i arbeid, men har ikke mulighet til å delta av økonomiske årsaker. Mindretallet mener støtten kan gi inntektssikring for kompetanseutvikling som går utover virksomhetens ansvar for å holde ansatte løpende oppdatert i sine oppgaver. Utvalgets forslag om BIO-ordning er innrettet på virksomhetens premisser. En statlig omstillingsstøtte kan målrettes for og støtte kompetanse som svarer på nasjonale prioriteringer og samfunnsmessige omstillingsbehov som det grønne skiftet, digitalisering, og rett kompetanse i helse- og omsorgssektoren. Prioriterte målgrupper kan være arbeidstakere i risikogruppen for å falle ut av arbeidslivet og fagarbeidere med behov for kompetanseutvikling.

Det er utfordrende å anslå samfunnsøkonomiske gevinster av statlig omstillingsstøtte, men som illustrert i kapittel 8.3 kan denne være høy, særlig i den grad ordningen fører til at flere forblir yrkesaktive og/eller bidrar til bedre mobilitet i arbeidsmarkedet. Ordningen foreslås å være søknadsbasert, forutsette tariffavtale med partssamarbeid om kompetanseutvikling, og ha klare kriterier for addisjonalitet. En tilskuddsordning som forutsetter egeninnsats gjennom tariffavtalte ordninger, kan bidra til å redusere kostnadene ved investering i kompetanse og gi større mulighet for deltakelse. Hvor stor økningen vil bli, vil avhenge av den konkrete utformingen av omstillingsstøtten. Som gjort rede for i kapittel 6.2 ville flere deltatt dersom inntektssikring var på plass.

Mindretallet påpeker også at det er en forventning fra frontfagsoppgjøret 2024 om at en ordning med statlig medfinansiering kommer på plass. Opprettelsen av en statlig omstillingsstøtte vil være en mulighet for myndighetene til å innfri frontfagets forventninger uten å tre inn i partenes fondsløsning.

Mindretallet mener også at en slik ordning kan ha positive virkninger i distriktene ved å gjøre det lettere for lokale bedrifter og arbeidstakere å gjennomføre kompetanseutvikling, noe som kan styrke arbeidsmarkedene i distriktsområder med omstillingsbehov. Et slikt tiltak kan vurderes sammen med eksisterende støtteordninger som

BIO og Kompetansepluss, for å sikre enklere tilgang og oversikt. Flere ordninger gjort søkbare gjennom en kompetanseplattform kan bidra til økt bruk ettersom det vil være et sted å henvende seg for informasjon om ulike finansieringsmuligheter og gjøre det enklere å søke om relevante tilskudd.

*Særmerknad fra utvalgsmedlem Andersen til 16.3 Statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet*

Utvalgsmedlem Andersen tiltrer særmerknad fra Tinnlund og Thorkildsen og støtter tiltaket sekundært. Primært støttes tiltak 16.4 Lønnsstøtte for opplæring.

Lønnsstøtte for opplæring

Utvalget er splittet i synet på hvorvidt en ordning med lønnsstøtte for opplæring er et hensiktsmessig tiltak. Lønnsstøtteordningen skal dekke lønnsbortfall for ansatte under kortere perioder med opplæring, der kompetanseutviklingen krever fravær fra arbeidet.

Et flertall i utvalget bestående av Bergene, Bettum, Flagtvedt, Rørmark, Semb, Øien og Østbye støtter ikke innføring av lønnsstøtteordningen. Flertallet mener at tiltaket griper inn i partenes ansvarsområde i tariffavtalene, som er arbeidsgiver- og arbeidstakers ansvar. Disse utvalgsmedlemmene mener også lønnsstøtteordningen kan bli kostbar og administrativt krevende, og at det vil være vanskelig å etablere objektive kriterier for når støtte skal gis. Videre påpeker flertallet at dersom ordningen dekker kompetanseutvikling som allerede ligger under virksomhetenes ansvar, kan det føre til konkurransevridning og muligens bryte med EØS-reglene. De ser en styrking av BIO-ordningen, Kompetansepluss og Lånekassen som mer kostnadseffektive og treffsikre alternativer.

Et mindretall i utvalget, bestående av utvalgsmedlemmene Andersen, Tinnlund og Thorkildsen, anbefaler imidlertid forslaget om å innføre lønnsstøtte for opplæring. Disse medlemmene mener ordningen kan redusere økonomiske barrierer for arbeidstakere og arbeidsgivere, og dermed øke deltakelsen i kompetanseutvikling som ikke dekkes av arbeidsgivers ansvar. Mindretallet mener også at for å sikre relevans og tilleggseffekt bør partene avtale finansiering ut over den statlige andelen og spesifisere støttet opplæring, særlig gjennom lokalt samarbeid. Mindretallet understreker at en evaluering bør måle om ordningen fører til mer investering i kompetanseut-

vikling og gir positive samfunns effekter, og at den ikke overlapper med eksisterende ordninger.

*Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Bergene, Bettum, Flagtvedt, Rørmark, Semb, Øien og Østbye til 16.4 Lønnsstøtte for opplæring*

Flertallet bestående av utvalgsmedlemmene Bergene, Bettum, Flagtvedt, Rørmark, Semb, Øien og Østbye støtter ikke dette tiltaket og vil kommentere følgende:

Forslaget om lønnsstøtte går langt inn i topartsforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og det utfordrer grensene som i dag er satt i hovedavtalene. Et offentlig utvalg bør ikke komme med forslag som innebærer at partene forutsettes å ta inn bestemte endringer i tariffavtalene. Endringer i tariffavtalene er partenes ansvar. Flertallet bemerker at beregningen av ordningen ikke er fullt dekkende, og at det ikke er beregnet eller anslått hva ordningen totalt vil koste. Lønnsstøtteordningen vil dessuten kunne bli kostbar, samtidig som det er vanskelig å lage objektive kriterier for når støtte skal gis. Den vil også kreve mye administrasjon. Hvis ordningen skal dekke kompetanseutvikling innenfor virksomhetens behov, vil det endre dagens ansvarsdeling, og staten vil bli påført kostnader som bedriftene dekker i dag. Det kan gi konkurransevridninger bedrifter imellom. Det kan også reises spørsmål ved om ordningen vil være i tråd med EØS-reglene. En styrking av BIO-ordningen, Kompetansepluss og Lånekassen vil ikke være like kostnadskrevende, og disse tiltakene vil være mer treffsikre for virksomhetene.

Slik disse medlemmene leser forslaget, vil det innebære betydelige kostnader for virksomheter å dekke andre utgifter enn tapt produksjon eller lønnsinntekt under deltakelse i kompetanseutvikling. Da må også innholdet i kompetanseutviklingen være relevant for virksomheten, men dette er i stor grad virksomhetens ansvar allerede. Disse medlemmer viser til styrking av BIO-ordningen, Kompetansepluss og Lånekassen.

Dersom ordningen skal være rettighetsbasert etter bestemte kriterier, vil den kunne bli kostbar, samtidig som den er lite treffsikker. En rettighetsbestemt ordning vil følges av en overslagsbevilgning på statsbudsjettet, som kan overskrides i budsjettperioden. Alle som søker, vil dermed få innvilget støtte dersom de oppfyller kriteriene. Siden det ikke er en øvre grense for hvor mye penger staten skal bruke på dette, kan det føre til store og uforutsette utgifter for staten. Dersom ordningen skal vurderes etter detaljerte kriterier,

vil det kreve mye administrasjon. Dessuten vil det å utforme objektive kriterier som avgrenses mot allerede etablerte rettigheter, være krevende.

Med stramme budsjettammer fremover, er en lønnsstøtteordning ikke noe disse medlemmene ønsker at staten skal prioritere. Ingen andre tariffområder har fulgt opp frontfagets protokoll, og det er heller ikke utvalgets mandat å svare ut dette.

#### *Særmerknad fra utvalgsmedlem Andersen til 16.4 Lønnsstøtte for opplæring*

Utvalgets medlem Andersen anbefaler at en lønnsstøtteordning kan gjennomføres som en forsøksordning i inntil tre år som et svar på frontfagets ønske om statlig støtte til en avtalt rett til utdanning. Dette må gjennomføres i nært samarbeid med partene, og forutsettes å gi tilleggseffekt til allerede eksisterende utdanningsmuligheter, der partene er villige til å bruke deler av lønnsrammen til etter- og videreutdanning.

Mindretallet anser ordningen som et viktig insentiv for kompetanseutvikling i tilfeller der arbeidsgiver ikke har direkte ansvar for opplæringen, men der økonomiske barrierer hindrer den ansatte i å delta. Mindretallet mener at ordningen kan være spesielt verdifull i situasjoner der det identifiseres behov for kortvarig kompetanseutvikling som både den ansatte og virksomheten vil ha nytte av, men som ikke faller under arbeidsgivers lov- eller avtaleplikt. I tillegg vil det være en fordel ved en slik lønnsstøtteordning at midlene først blir utløst ved konkret aktivitet, slik at man ikke binder opp midler som ikke blir brukt.

Mindretallet fremhever at lønnsstøtteordningen kan redusere økonomiske barrierer for både arbeidsgivere og arbeidstakere, noe som kan bidra til økt deltakelse i kompetanseutvikling og styrke omstillingsevnen. Hvor attraktiv ordningen er vil avhenge av hvordan ordningen er avgrenset, og hvor stor del av lønnen som blir finansiert ved ordningen. Lav støtteandel kan gi arbeidsgivere mindre insentiv til å investere i kompetanseutvikling. At partene må komme til enighet om finansieringen ut over den statlige andelen og om hva slags opplæring som skal gjennomføres med støtte fra ordningen, bidrar til å sikre relevans i opplæringen. Lokalt partssamarbeid er også gunstig for kompetanseutvikling mer generelt. Ordningen kan motivere til økt lokalt partssamarbeid ved å gi bedre betingelser slik som høyere støtteandel eller støtte for mer omfattende opplæring når det foreligger en lokal avtale.

Mindretallet fremhever at lønnsstøtteordningen kan redusere økonomiske barrierer for både

arbeidsgivere og arbeidstakere, noe som kan føre til økt deltakelse i kompetanseutvikling og styrke omstillingsevnen. Hvor attraktiv ordningen er vil avhenge av hvordan ordningen er avgrenset, og hvor stor del av lønnen som blir finansiert ved ordningen. Lav støtteandel kan gi arbeidsgivere mindre insentiv til å investere i kompetanseutvikling.

At partene må komme til enighet om finansieringen utover den statlige andelen og om hva slags opplæring som skal gjennomføres med støtte fra ordningen bidrar til å sikre relevans i opplæringen. Lokalt partssamarbeid er også gunstig for kompetanseutvikling mer generelt. Ordningen kan motivere til økt lokalt partssamarbeid ved å gi bedre betingelser slik som høyere støtteandel eller støtte for mer omfattende opplæring når det foreligger en lokal avtale.

Mindretallet anbefaler at utprøving av ordningen følges opp og evalueres for å sikre at støtten gir tilleggseffekt. Evalueringen bør vurdere hvorvidt lønnsstøtten bidrar til økt investering i kompetanseutvikling og gir positive samfunns effekter.

Mindretallet anbefaler at utprøving av ordningen følges opp og evalueres for å sikre at støtten gir tilleggseffekt. Evalueringen bør vurdere hvorvidt lønnsstøtten bidrar til økt investering i kompetanseutvikling og gir positive samfunns effekter. Den bør også vurdere om ordningen bidrar til ny opplæring og økt kompetanse hos ansatte uten å overlape eksisterende ordninger eller redusere arbeidsgivers eget opplæringsansvar.

#### *Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen til 16.4 Lønnsstøtte for opplæring*

Utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen tiltrer mindretallets særmerknad og støtter tiltaket sekundært. Primært støttes tiltak 16.3 Statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet.

#### Kompetansefunn for kompetanseinvesteringer til arbeidstakere med høyere utdanning

Utvalget har vurdert Kompetansefunn som en insentivordning for investering i formell kompetanse for personer med høyere utdanning, men anbefaler ikke dette tiltaket. Vurderingen baserer seg på at ordningen trolig ikke vil gi tilstrekkelig addisjonalitet, altså lite ny kompetanseutvikling som ikke ville skjedd uten støtten. I tillegg kan ordningen også bidra til å forsterke allerede eksisterende forskjeller i deltakelse.

Som et indirekte, universelt skatteinsentiv har Kompetansefunn potensial til å nå bredt og treffe mange virksomheter og arbeidstakere, men bare



virksomheter i skatteposisjon. Ved å avgrense Kompetansefunn til personer med høyere utdanning, kan ordningen gi virksomhetene insentiv til å investere i formell videreutdanning for denne gruppen, og samtidig redusere virksomhetens risiko. Samtidig vil en slik avgrensning gjøre ordningen mer målrettet mot denne gruppen på samme måte som Kompetansepluss er rettet mot personer med svake ferdigheter og BIO-ordningen mot virksomheter med omstillingsbehov.

Ordningens begrensede støtteandel innebærer at virksomheter må dekke størsteparten av kostnadene selv. Selv om insentivet kan være for lite til å initiere omfattende ny kompetanseutvikling, kan det likevel gjøre kompetanseinvesteringer mer attraktive for virksomheter som vurderer kostnadene som utfordrende.

#### Individuelle læringskontoer for kompetanseutvikling

Utvalget har vurdert individuelle læringskontoer som et virkemiddel for å stimulere til kompetanseutvikling, særlig med henvisning til EUs anbefaling om å opprette slike kontoer som dekker direkte utgifter til utdanning og opplæring. Utvalget anbefaler ikke en innføring av individuelle læringskontoer i Norge.

Individuelle læringskontoer kan konkretisere en rettighet og dermed øke bevisstheten og deltakelsen i kompetanseutvikling, uavhengig av arbeidstakerens bosted. Erfaringer fra England og Frankrike viser at slike kontoer kan få flere til å søke informasjon om opplæring. Manglende støtte i utvalget skyldes hovedsakelig de økonomiske og administrative utfordringene knyttet til å etablere og drifte en slik ordning. Slik utvalget ser det, vil individuelle læringskontoer ikke representere en kostnadseffektiv løsning for å fremme kompetanseutvikling i arbeidslivet. Videre vil en slik kontoordning kreve betydelige ressurser til administrasjon og vil innebære investerings- og driftskostnader som potensielt vil være uforholdsmessige sett opp mot den forventede effekten. Ordningen vil også binde opp store økonomiske ressurser til kontoene. I tillegg vil det kreve et system for å kvalitetssikre tilbudene ressursene kan benyttes til.

Det er utvalgets vurdering at individuelle læringskontoer ikke er egnet i en norsk kontekst, og at ordningen heller ikke i tilstrekkelig grad vil bidra til å stimulere arbeidstakere til økt kompetanseutvikling i arbeidslivet blant de som deltar lite.

Utvalget vurderer at en slik ordning vil bidra til å opprettholde eksisterende mønstre når det gjelder hvem som oppsøker kompetanseutvikling. Det er sannsynlig at de som allerede deltar mye i kompetanseutvikling vil være de som i størst grad benytter en slik konto. Ordningen kan også føre til uønsket overføring av arbeidsgivers ansvar for opplæring til individene selv. Et målrettet insentiv for kompetanseutvikling kan derfor bedre oppnås gjennom støtteordninger rettet mot sektorer og grupper med lav deltakelse i kompetanseutvikling.

I Norge finnes allerede et skattefradrag som dekker enkelte utdanningsutgifter i dagens jobb gjennom minstefradraget, samt fradragsmuligheter for dokumenterte utgifter utover dette.

#### Lånekasse for livslang læring

Utvalget har diskutert hvordan man i større grad kan skreddersy ordninger for arbeidstakere gjennom en lånekasse for livslang læring. Utvalget mener at en lånekasse for livslang læring må tilby attraktive ordninger uten store disinsentiver, og vilkårene bør være minst like gode som i den ordinære Lånekassen. Det innebærer at kjerneelementer som at lånet er rentefritt under utdanning og mulighet for omgjøring til stipend må ivaretas også i ordninger rettet mot voksne.

Et flertall av utvalgets medlemmer bestående av Andersen, Bergene, Bettum, Flagtvedt, Rørmark, Semb, Øien og Østbye mener en lånekasse for livslang læring kan være et viktig tiltak for å senke økonomiske barrierer og øke muligheten for deltakelse i kompetanseutvikling blant arbeidstakere over hele landet. Dette kan gjøre opplæring og utdanning tilgjengelig for flere voksne, spesielt gjennom støtteordninger som dekker kortere, arbeidsrelaterte kurs og moduler.

Et mindretall bestående av utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen er positiv til ulike utprøvinger av mer fleksible ordninger i Lånekassen, men mener at lånekassealternativet ikke vil treffe de gruppene som har mest behov for kompetanseutvikling. Å basere deltakelse i livslang læring på låneopptak vil kunne bidra til å opprettholde eller forsterke eksisterende forskjeller i deltakelse i kompetanseutvikling.

Undersøkelser viser at mange arbeidstakere, også de med høyere utdanning, ikke ønsker å ta opp lån for å ta utdanning (Fekjær, 2000; Respons analyse, 2024). Dette reiser spørsmål om økt låneramme og større stipendandel vil være tilstrekkelig til å senke de økonomiske barrierene for deltakelse, eller om andre løsninger må vurderes.

Utvalget er opptatt av at en lånekasse for livslang læring unngår overlapp med finansieringsansvaret til arbeidsgiverne og målrettes mot opplæringstiltak der det er begrensede muligheter for arbeidsgiverfinansiering.

Utvalget anbefaler at en lånekasse for livslang læring:

*Øker tilgjengelig lånebeløp*, noe som kan gjøre ordningen mer attraktiv for voksne med større økonomiske forpliktelser.

*Øker stipendandelen og inntektsgrensene for omgjøring av lån til stipend*, slik at ordningen kan være et reelt alternativ for å dekke utgifter til livsopphold også for personer med mindre vilje til å ta opp lån.

*Avgrenser ordningen til kortere utdanningstilbud*, for eksempel inntil 30 studiepoeng, men at det er mulig å sette sammen moduler opp til 120 studiepoeng. Ordningen skal ikke erstatte Lånekassens støtte til ordinære grader.

*Vurderer en omskolingsstøtte til yrker med knapphet på arbeidskraft*, der personer som omskoleres seg til yrker med stor etterspørsel kan kvalifisere for gunstige støtteordninger, som delvis ettergivelse av lån.

*Vurderer støtte til utvalgte ikke-formelle kurs* for å sikre at arbeidstakere har alternativer for kompetanseutvikling.

Muligheten for høyere låneopptak kan gjøre en lånekasse for livslang læring til et reelt alternativ for flere voksne ved at de kan dekke livsopphold og økonomiske forpliktelser ved kompetanseutvikling. Samtidig vil en høyere inntektsgrense for stipend gjøre et større låneopptak mindre belastende. Å tilby støtte til utvalgte ikke-formelle undervisningstilbud kan også fremme økt deltakelse i livslang læring. Dette er spesielt viktig i sektorer med kompetansemangel.

Å innføre en omskolingsstøtte for yrker der det er stor etterspørsel etter kompetanse og knapphet på arbeidskraft, kan bidra til at flere ønsker å utdanne seg til slike yrker. En mulig ulempe ved å tilby ekstra generøse ordninger til bestemte utdanninger er at det kan åpne for store prioriteringsdiskusjoner. Både kan det føre til profesjonskamper, og det kan føre til at nasjonale mål og prioriteringer undergraver lokale prioriteringer.

Utvalget mener at en lånekasse for livslang læring kan bidra til økt kompetanseutvikling i distriktene, ved at arbeidstakere lettere kan finansiere kortere kurs og moduler for å oppdatere seg på nye krav i arbeidslivet. Ordningens effekt i distriktene avhenger imidlertid også av tilgang til lokale eller digitale utdanningstilbud, slik at ordningen blir et reelt alternativ for arbeidstakere over hele landet.

Samlet sett vurderer utvalget at en lånekasse for livslang læring kan være et viktig verktøy i kompetansepolitikken, men peker på at det er nødvendig med en grundig utredning av kostnader, effekter og hvilke grupper som kan dra nytte av ordningen.

I høringsdokumentet og i lovproposisjonen for lovendringen som åpner for at enkelte lån kan være rentebærende fra utbetalingstidspunktet blir faren for overvelting trukket frem (Prop. 58 L (2023–2024)). Det står at regjeringen ønsker at en fleksibel utdanningsfinansiering for arbeidstakere skal utformes slik at staten ikke overtar kostnader for utdanning som ellers hadde blitt finansiert av enten arbeidsgiver eller arbeidstaker. Motsatt er det også en risiko for at en låneordning som er rentebærende allerede fra utbetalingstidspunktet vil bidra til at ordningen er mindre attraktiv for flere grupper av arbeidstakere, og dermed fungere som et disinsentiv. I Sverige var erfaringen da de innførte en ny generøs låneordning at flere som allerede var studenter med studielån heller søkte om omstillingsstudiestöd, da stipendandelen var vesentlig høyere (Se boks 9.1). For å unngå dette, er det viktig at de foreslåtte ordningene ikke erstatter eksisterende ordninger, men fungerer som et supplement.

#### *Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen til 16.7 Lånekasse for livslang læring*

Utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen er positive til ulike utprøvinger av mer fleksible ordninger i Lånekassen, men mener at lånekassealternativet ikke vil treffe de gruppene som har mest behov for kompetanseutvikling. For disse gruppene er det mer treffende med ordninger som gir lønnsikring, som forslagene Statlig omsillingsstøtte og Lønnsstøtte for opplæring.

## Utvalgets anbefalinger

---

- BIO-ordningen styrkes økonomisk og samordnes på en måte som gir både nasjonal tilgjengelighet og fleksibilitet for regionale tilpasninger.

Dette innebærer at

- fylkeskommunene oppfordres til å avsette midler til BIO-ordningen og det vurderes fra statlig hold hvordan ordningen kan støttes
  - det utvikles nasjonale mål som gir overordnede føringer for BIO-ordningen
  - det etableres en felles digital søknadsportal for ordningen på den digitale kompetanseplattformen
  - det etableres et hurtigspor for tariffbundne virksomheter
  - fylkeskommunene oppfordres til å samarbeide om informasjonsarbeid og dele erfaringer om prioritering og bruk av BIO-midler
- Det skreddersys finansieringsordninger for arbeidstakere som skal delta på kortere kompetanse-tilbud gjennom en lånekasse for livslang læring. De foreslåtte ordningene skal ikke erstatte eksisterende ordninger, men være et supplement.

Dette innebærer at

- tilgjengelig støttebeløp økes
  - stipendandelen og inntektsgrensene for omgjøring av lån til stipend økes
  - det vurderes en omskoleringsstøtte til yrker med knapphet på arbeidskraft
  - det vurderes støtte til utvalgte ikke-formelle kurs
-

## Kapittel 17

# Mer strukturert samarbeid om utvikling av fleksible kompetansetilbud

Dette kapitlet presenterer behovet for et mer strukturert samarbeid om utvikling av fleksible kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet, for å sikre at opplæringen er relevant, tilgjengelig og av høy kvalitet. Kapittel 17.2 beskriver hvordan Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling kan utvides og styrkes. Kapittel 17.3 tar for seg tiltak for å videreutvikle Kompetansepluss.

### **17.1 Problembeskrivelse og mål**

---

For at tilbud om kompetanseutvikling rettet mot arbeidslivet i offentlig og privat sektor skal kunne brukes av norske virksomheter og arbeidstakere, må tilbudet være relevant, fleksibelt og av høy kvalitet. Det gjelder både med hensyn til det faglige innholdet og hvordan tilbudet er organisert. Et fleksibelt læringstilbud og muligheten for å tilpasse læring til den enkeltes arbeidssituasjon er viktige elementer for å sikre bred deltakelse i kompetanseutvikling. Dette forutsetter at det finnes mekanismer som bidrar til utvikling av relevante og fleksible tilbud som kan tas i kombinasjon med jobb. Det er utvalgets vurdering at tilbudet av fleksibel utdanning rettet mot arbeidslivet ikke er godt nok.

Utvalgets vurdering i kapittel 4.5 vektlegger at for å møte etterspørselen må utdanningsinstitusjonene utvikle relevante og tilgjengelige tilbud i samarbeid med partene i arbeidslivet. I kapittel 7.8 peker utvalget på at tilbud om kompetanseutvikling i arbeidslivet må ta hensyn til arbeidstakernes ulike forutsetninger og behov. Selv om tiltak for å tilrettelegge bedre for fleksibel læring de senere årene har bidratt til at flere arbeidstakere kan delta i nødvendig kompetanseutvikling, gjenstår det mye for å sikre at alle som trenger det, har tilgang til relevante og fleksible tilbud. I kapittel 10.4 viser utvalget til at det ligger et potensial i å styrke samarbeidet mellom arbeidslivet og tilbydere om utdannings- og opplæringstilbud.

Kapittel 9.4 viser til samarbeidsmodellen for kompetanse- og karriereutvikling for lærere og Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling som eksempler på strukturert partssamarbeid om kompetanseutvikling. Kapittel 10.3 beskriver sentrale organer for samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet. Disse kan være relevante for å diskutere temaer som overordnede drivere og utdanningstrekk. Samtidig viser kunnskapsgrunnlaget at samarbeid på fagmiljønivå kan bli preget av ad hoc-løsninger og ildsjeler. Utvalget ser behov for å systematisere samarbeidet mellom tilbydere og etterspørrere av kompetanse i større grad. Dette gjelder særlig utviklingen av utdannings- og opplæringstilbud, både når det gjelder innhold og organisering.

Tilskuddsmidler kan være et virkemiddel for å stimulere tilbud og etterspørsel, og for å jobbe målrettet med politiske satsingsområder. Det forutsetter imidlertid tilstrekkelig grad av langsiktighet og forutsigbarhet for både utdanningstilbydere og virksomhetene. Det kan være ressurskrevende å søke om tilskuddsmidler, særlig når det ligger en usikkerhet knyttet til hvorvidt søknader blir innvilget. Det ser også ut til å være en gjentakende utfordring å opprettholde driften av tilbudene når prosjektperioden er gjennomført og tilskuddsmidlene bortfaller.

### **17.2 Utvide og styrke Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling**

---

I kapittel 9.4.2 beskriver vi Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling. Vi skiller der mellom Bransjeprogram som samarbeidsmodell om kompetanseutvikling i arbeidslivet og Bransjeprogram som tilskuddsordning for å finansiere tilbudene som utvikles gjennom de ulike bransjeprogrammene.

Utvalget vurderer i kapittel 9.8 at dagens ordning ikke dekker behovene i tilstrekkelig grad. Styrken i Bransjeprogrammet som samarbeidsmodell ligger i den tette involveringen av partene i arbeidslivet, og i at tilbudene som utvikles reflekterer bransjenes behov gjennom samarbeid mellom virksomheter og utdannings- og opplærings-tilbydere. For å styrke ordningen bør det opprettes bransjeprogrammer for flere bransjer. For at bransjene skal kunne jobbe målrettet og langsiktig med kompetanseutvikling, må bransjeprogrammene dessuten ha utvidet varighet.

Videre er det nødvendig å innføre tiltak som gir mer langsiktighet og forutsigbarhet i forvaltningen av tilskuddsmidler, noe som vil være til fordel for bransjene, arbeidstakerne og kompetansetilbyderne. Det er også behov for større fleksibilitet i forvaltningen av midlene for å møte ulike behov og endringer over tid.

Utvalget foreslår her tiltak som kan bidra til dette.

#### Øke antall bransjeprogrammer og forlenge varigheten

Antallet bransjeprogrammer som kan eksistere samtidig, påvirkes av den årlige bevilgningen til Bransjeprogrammet som tilskuddsordning. Bevilgningens størrelse avgjør også hvor mange kompetansetilbud som kan finansieres i de ulike bransjeprogrammene. I de senere årene har tildelingen til Bransjeprogrammet vært stabil, noe som innebærer at det er rom for å finansiere kompetansetilbud i omtrent fem samtidige bransjeprogram.

Bransjeprogrammet er tilrettelagt for trepartssamarbeid og identifisering av kompetansebehov, og har lyktes med å nå grupper som tradisjonelt har lav deltakelse i kompetanseutvikling. Det kan derfor være hensiktsmessig å betrakte bransjeprogrammer som et av hovedvirkemidlene for kompetanseutvikling i arbeidslivet. I et slikt perspektiv vil det være nødvendig å utvide antall bransjeprogrammer.

For å sikre at ordningen treffer der behovet er størst, bør initiativet til å opprette nye bransjeprogrammer komme fra partene i arbeidslivet. Opprettelse av bransjeprogrammer må prioriteres i bransjer der partene aktivt tar initiativ og eierskap. Etablering av nye bransjeprogram kan skje ved at politisk ledelse beslutter hvilke bransjer som skal få bransjeprogrammer, etter nominasjon fra partene, og innstilling fra Kompetansepolitisk råd. Bransjer som har stort omstillingsbehov eller stort behov for oppdatert kompetanse bør prioriteres.

I en slik modell vil partene i arbeidslivet få en enda mer sentral rolle i utviklingen, etableringen og oppfølgingen av bransjeprogrammene. Kriterier og overordnede prioriteringer bør fastsettes av Kunnskapsdepartementet etter anbefaling fra Kompetansepolitisk råd. Det er også viktig med god forankring hos fylkeskommunene og de regionale kompetanseforaene.

Nær sagt samtlige bransjeprogrammer som er blitt avsluttet, er på et tidspunkt blitt renominert fordi partene ikke har opplevd at de aktuelle bransjene har fått dekket kompetansebehovene tilstrekkelig i løpet av programperioden. For å sikre at det er bransjenes behov for kompetanse som er avgjørende for varigheten på de enkelte bransjeprogrammene, og ikke en predefinert tidsramme, bør det ikke være noen automatikk i at bransjeprogrammene avsluttes etter en gitt periode. I stedet kan det være opp til programrådestyrene i samarbeid med Kompetansepolitisk råd å vurdere behovet for videreføring. Hva som til enhver tid er riktig antall bransjeprogram, og hvilke bransjer som bør prioriteres, vil variere. Likeledes vil det variere hva som er hensiktsmessig varighet på bransjeprogrammene for ulike bransjer.

#### Utvide perioden for finansiering av opplærings-tilbudene

For å sikre at tilbud som utvikles gjennom Bransjeprogrammet er tilgjengelig for målgruppen så lenge det er behov og etterspørsel, bør tidsrammen for hvor lenge et kurs kan få støtte til drift utvides. Dette vil gi både tilbyder- og etterspørersiden større forutsigbarhet, og samtidig sikre tilstrekkelig tid til både utvikling og gjennomføring av kompetansetilbud. For å unngå sementering av tilbud, må det være en forutsetning for å få finansiering at tilbudene fortsatt er aktuelle og at det er etterspørsel etter dem.

For å sørge for at kompetansetilbudene blir kjent for etterspørersiden, er det viktig å vektlegge informasjonstiltak gjennom hele prosjektperioden. Partene i programrådestyrene må ta formidlings- og informasjonsansvar ut mot bransjen. I tillegg kan en digital kompetanseplattform for livslang læring (se kapittel 15.2) være en viktig kilde til informasjon om tilbudene i Bransjeprogrammet.

I 2023 og 2024 har praksis for tildeling i Bransjeprogrammet vært å gi rammetilsagn i tre år til utvikling og drift av kompetansetilbud. Varigheten for rammetilsagnet til nye kompetansetilbud kan i teorien utvides i tråd med ønsket varighet for tilbudet, under forutsetning av bevilgning fra Stortinget. I kapittel 20.8 har vi beregnet hva det vil

koste å utvide finansieringen av kompetansetilbud med to år, fra tre til totalt fem år.

#### Rammetilskudd til studie- og kursplasser

I dagens tilskuddsmodell er tilskuddet gitt til finansiering av konkrete tilbud. For å ivareta behovet for å kunne justere tilbud raskere ut fra arbeidslivets behov, kan det være hensiktsmessig å gi rammetilskudd til studie- og kursplasser i stedet for til konkrete enkelttilbud. Dette er en tilskuddsmodell som benyttes i Industrifagskolen (se kapittel 9.4.2).

Rammetilskudd-alternativet innebærer at tilbydere av kurs som er utviklet gjennom Bransjeprogrammet kan søke om en mer fleksibel finansiering. I stedet for å søke om penger til hvert av kursene de tilbyr, kan de få støtte til et bestemt antall kursplasser. Disse kan fordeles mellom ulike kurs, avhengig av etterspørselen. Det innebærer at en tilbyder som har utviklet flere opplæringstilbud innenfor Bransjeprogrammet ikke behøver å søke om særskilte midler for hvert tilbud. I stedet beregnes tilskuddet ut fra hvor mange studie- eller kursplasser totalt som trenger finansiering. Tilskuddet gis for en tidsbegrenset periode. Etter at perioden er over, kan det søkes om nytt rammetilskudd hvis det er behov for det.

Ved å knytte rammetilskuddet opp mot kursplassfinansiering i stedet for mot konkrete enkelttilbud, får tilbyderne større fleksibilitet til å tilpasse og endre kompetansetilbudene basert på endringer i bransjenes behov. Å endre finansieringsmodellen til rammetilskudd til studie- og kursplasser betyr imidlertid ikke at tilbyderne kan benytte midlene helt fritt. Prioriteringene må foretas i samråd med programområdestyrene som prioriterer ut fra bransjenes behov og etterspørsel. Dette kan baseres på oppdatert statistikkgrunnlag fra opplæringstilbydere om antall påmeldte, oppmøtte, gjennomført deltakelse og antall som står på venteliste.

Bransjene som er med i Bransjeprogrammet har ulike kompetansebehov og tilbudene dekker alle utdanningsnivåer. En rammetilskuddsordning bør derfor inkludere tilbydere på alle utdanningsnivåer.

#### **17.2.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Det er utvalgets mening at staten bør finansiere utvikling av tilbud i Bransjeprogrammet. Det ligger som hovedpremiss for dette tiltaket.

#### Kostnader ved å utvide antall bransjeprogrammer

Flere bransjeprogrammer og dermed også flere kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet, innebærer en økning i kostnadene i Bransjeprogrammet. Siden det vil variere både hvor mange bransjeprogrammer som til enhver tid er aktuelt, og hvor lenge de bør vare, har utvalget ikke gjort beregninger av den totale kostnaden ved en utvidelse av antall bransjeprogrammer. Tall fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse viser at fordelingen per bransje varierer, slik at noen bransjer har brukt mindre, mens andre har hatt behov for mer. Å ta utgangspunkt i mellom 10 og 15 millioner kroner per bransjeprogram per år, gir en god indikasjon på hva en utvidelse av antall bransjeprogrammer vil koste.

#### Beregninger av merkostnader ved å forlenge varigheten på tilbudene

Utvalget har beregnet hva det vil koste å forlenge finansieringen av opplæringstilbudene med to år, slik at hvert tilbud kan ha en varighet på fem år hvis det er behov for det. Basert på tidligere tildelinger, kan vi anslå hva de faktiske kostnadene vil bli, avhengig av hvor mange tilbud som er i drift samtidig. Basert på tildelinger fra 2023 har vi beregnet at en slik forlengelse vil øke den totale kostnaden per opplæringstilbud med omtrent 39 prosent. Avhengig av hvilke opplærings- og utdanningstilbud som til enhver tid prioriteres i bransjeprogrammene vil kostnadene kunne variere noe. Se kapittel 20.8 for hvordan dette er beregnet.

#### Rammetilskudd til studie- og kursplasser

Ved beregningen av rammetilskudd til studie- og kursplasser i stedet for til enkeltstående tilbud, er et naturlig utgangspunkt kostnaden for en heltids studieplass. En heltids studieplass i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning tilsvarer 60 studiepoeng. Hvor mange deltakere tilskuddet kan finansiere, avhenger av hvor omfattende kurset eller studiet er.

Som en illustrasjon på hva en studieplass i høyere yrkesfaglig utdanning kan koste, kan vi ta utgangspunkt i satsene for Industrifagskolen. For 2024 er satsen per heltidsstudent i Industrifagskolen 85 315 kroner per år. Dette vil for eksempel kunne finansiere at tolv personer tar en fagskolemodul på fem studiepoeng.

Ved finansiering av nye studieplasser ved universiteter og høyskoler har regjeringen i hovedsak benyttet en standardsats på 100 100 kroner

per 60 studiepoeng (Kunnskapsdepartementet, 2023a). Denne satsen tilsvarer, men er ikke lik satsen for det som til og med 2024 er den midterste finansieringskategorien (D). Beløpet vil for eksempel kunne finansiere at tolv personer tar et kurs på fem studiepoeng ved en høyere utdanningsinstitusjon.

Når det gjelder kurs som ikke gir studiepoeng, kan man bruke faste satser for kursplasser. Tilbydere av praksiskandidatopplæring kan for eksempel få rammetilskudd basert på gjennomsnittskostnader for praksiskandidatkurs i Bransjeprogrammet.

#### Finansiering innenfor gjeldende økonomiske rammer

Bransjeprogrammene er et spleiselag der staten bidrar med midler til utvikling og gjennomføring av tilbud. Virksomhetene stiller ressurser og arbeidstid til rådighet for den enkelte og bidrar i utviklingen av tilbud som skal inngå i programmet. Arbeidstakerne bidrar med egen innsats ved å bruke noe fritid og forplikte seg til å fullføre opplæringen. I tillegg spiller partene i programområdestyret en viktig rolle med å identifisere behov, bidra i arbeidet med utlysninger, spre informasjon og rekruttere deltakere til programmet. Offentlig finansiering forutsetter at bransjeprogrammene utvikles av partene i fellesskap.

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, mener utvalget at det er et offentlig ansvar å sørge for utvikling av kompetansetilbud som er nødvendige for å sikre omstillingsevne, et konkurransedyktig næringsliv og en effektiv og god offentlig sektor. Det understrekes derfor at skissen nedenfor kun skal oppfattes som et mulig alternativ til utvalgets anbefalte løsning.

Hvis Bransjeprogrammet skal utvides uten ekstra statlige midler, kan en mulig løsning være å fordele den statlige finansieringen over en utvidet periode, samtidig som det tilføres midler fra andre kilder. Dette kan gjøre det mulig å forlenge varigheten på opplæringstilbudene uten å øke den statlige tildelingen. Staten bør fortsatt ha ansvaret for å finansiere utviklingen av opplæringstilbudene, men virksomheter og opplæringstilbydere kan bidra til driften som en del av spleiselaget. En annen løsning kan være å kreve kursavgift fra deltakerne.

For å supplere statlig finansiering av drift av tilbudene i Bransjeprogrammet med midler fra andre kilder, kan prosjektene deles inn i faser

med gradvis redusert statlig støtte. En modell kan være å redusere støtten noe i den innledende driftsfasen, og ytterligere i den etablerte driftsfasen. Dette frigjør midler som kan brukes til å forlenge driften av opplæringstilbudene eller støtte nye tilbud.

Faser i modellen:

*Utvikling:* Selv om opplæringstilbud utvikles i samarbeid med arbeidslivet, innebærer det en viss risiko for tilbyderne å utvikle nye tilbud. Statlig støtte til utvikling er nødvendig for å sikre gjennomføring og kompetanseutvikling. Dette er også en fordel for arbeidslivet, og det er derfor gode grunner til å gi høy støtte i denne fasen.

*Innledende drift:* Nye opplæringstilbud kan trenge tid til å bli kjent og etterspurt, noe som kan innebære risiko for tilbyderne. Dette kan begrunne fortsatt offentlig støtte, men i lavere grad enn i utviklingsfasen. Dersom etterspørselen er lavere enn forventet, er det liten gevinst i å gjennomføre planlagt opplæring. Støtte til gjennomføring er betinget av et visst antall deltakere. Det er naturlig at staten kompenserer tilbyderne for noen faste kostnader for å redusere risikoen.

*Etablert drift:* Når et opplæringstilbud er godt kjent og etterspurt, kan det være fornuftig å opprettholde det over lengre tid. Statlig støtte kan fortsatt være aktuelt, men på et lavere nivå enn i den innledende fasen. Hvis etterspørselen forblir lav, kan det tyde på at tilbudet ikke er tilstrekkelig relevant og derfor ikke bør videreføres.

I dagens modell finansierer staten 100 prosent av opplæringstilbudene i tre år. Et mulig alternativ kan være at staten finansierer for eksempel 100 prosent av utviklingskostnadene, 40 prosent av innledende drift i tre år og 20 prosent av etablert drift i fire år.<sup>1</sup> Totalt sett vil det utgjøre omtrent den samme samlede kostnaden, men hvert tilbud har mulighet for å få støtte over lengre tid. Midler som frigjøres ved lavere statlig finansieringsandel kan alternativt benyttes til å utvikle nye tilbud istedenfor utvidet varighet, eller til å opprette nye bransjeprogram.

Utviklingsfasen vil variere mellom ulike opplæringstilbud fordi noen tilbud er enklere og raskere å etablere enn andre. Noen tilbud eksisterer allerede, men må tilpasses målgruppen eller gjøres mer fleksible. En søknadsbasert ordning kan ta hensyn til disse forskjellene ved å justere støtteprosenten eller varigheten av utviklingsstøtten.

<sup>1</sup> Vi ser bort fra diskontering, alternativt antar vi at kostnadene justeres tilsvarende diskonteringsrenten.

### 17.3 Styrke og videreutvikle Kompetansepluss i samsvar med arbeidslivets behov

Kompetansepluss er en søknadsbasert tilskuddsordning for arbeidslivet og frivillige organisasjoner, som skal bidra til at flere voksne styrker sine grunnleggende ferdigheter, deltar i videre opplæring og utdanning og øker sin deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Kompetansepluss er nærmere omtalt i kapittel 9.4.3.

Som påpekt i kapittel 9.8, vurderer utvalget at Kompetansepluss i stor grad dekker arbeidslivets behov for økt kompetanse i grunnleggende ferdigheter. Likevel ser utvalget enkelte utfordringer med ordningen. Den høye oversøkningen kan tyde på at ordningen er underfinansiert. Samtidig kan man se Kompetansepluss i sammenheng med andre lignende tilbud, og gjøre en vurdering av hvilken opplæring som skal prioriteres gjennom ordningen.

Det er også behov for mer fleksible søknads- og tildelingsprosesser, samt større forutsigbarhet. Utvalget mener mangelen på langsiktighet og forutsigbarhet gjør det vanskelig å planlegge fremover i tid både for virksomheter og tilbydere. Det kan også være utfordrende med årlige utlysninger ettersom kompetansebehov kan være uforutsigbare og oppstå brått.

Innspill til utvalget tyder på at ordningen i stor grad styres av tilbyderne, og at opplæringstilbudene bør være bedre forankret i den enkelte virksomhet. Selv om forsøksordningen med rammetilsagn til godkjente tilbydere i Kompetansepluss arbeid kan gjøre prosessen raskere og mer fleksibel, er det en risiko at tilbyderne ikke kjenner godt nok til hvor behovene er størst. Dette kan føre til at ordningen ikke når de virksomhetene og arbeidstakerne som vil ha størst utbytte av den.

Under peker vi på mulige tiltak som kan bidra til å løse disse utfordringene.

#### Øke tildelingen til Kompetansepluss

Grunnleggende ferdigheter er viktige for enkeltpersoners personlige og yrkesmessige utvikling. Det er en forutsetning for at arbeidstakere kan forstå instruksjoner, kommunisere med kolleger og håndtere teknologi. Det er også grunnlaget for at man kan tilegne seg mer avansert kunnskap og ferdigheter. Det er stor oversøkning til Kompetansepluss arbeid og søknader som vurderes som støtteverdige avvises. Det tyder på at det er et stort og udekket behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter i arbeidslivet, og at

det finnes planer for tilbud som kunne dekket deler av dette behovet. Dette tilsier at det er behov for å styrke bevilgningene til ordningen gjennom statsbudsjettet. Gitt dagens oversøkning til Kompetansepluss arbeid, er det mulig å finansiere støtteverdige tilbud for ytterligere 100 millioner kroner.

Siden det er så stor oversøkning, kan det være hensiktsmessig at Kompetansepluss ikke finansierer opplæring til arbeidstakere som kvalifiserer for opplæring gjennom andre ordninger. Dette gjelder for eksempel norskopplæring for innvandrere, som kommuner og fylkeskommuner har ansvar for. Med innføringen av fullføringsreformen blir tilbudene til voksne endret betydelig. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere om enkelte opplæringsbehov kan dekkes av dette tilbudet.

#### Mer fleksible tildelingsprosesser

Årlige utlysninger oppleves som lite fleksible i forhold til arbeidstakernes behov for kompetanseutvikling. Muligheten for at det kan gå lang tid mellom søknad og svar, kan føre til at både virksomhetens og deltakernes motivasjon for deltakelse reduseres. For tilbydere blir det også vanskelig å bygge opp kompetanse og utvikle kvaliteten på kursene når det er usikkert om søknaden innvilges.

For at Kompetansepluss i større grad skal kunne møte arbeidslivets behov, må prosessen fra behov oppstår til kursoppstart gå raskere. Dette krever endringer i måten ordningen forvaltes på. Utvalget tar ikke stilling til hva som er foretrukken modell, men skisserer her noen mulige løsninger.

*Løpende tildeling:* Ved løpende tildelinger kan etterspørre søke om tilskudd når behovet oppstår. Det settes ingen søknadsfrist, og søknader behandles fortløpende til midlene er brukt opp. Siden Kompetanseplussordningen har så stor oversøkning, er det imidlertid sannsynlig at alle midlene tildeles tidlig på året, og at det slik sett ikke vil utgjøre noen forskjell fra dagens ordning. En ordning med løpende tildeling forutsetter dermed en vesentlig økning i tildelingen til Kompetansepluss for at det skal gi ønsket effekt.

*Flere faste utlysninger i året:* Det er også mulig å lyse ut midler flere ganger i året. Også denne løsningen vil kreve vesentlig økning i tildelingen til Kompetansepluss for å unngå at kvalifiserte søkere kan få avslag i tidligere søknadsrunder fordi det må holdes tilbake penger til senere utlysingsrunder.



*Rammetilsagn:* Ved tildeling av rammetilsagn får opplæringstilbydere et forhåndstilsagn av midler som kan brukes til opplæringsprosjekter i Kompetansepluss. Dette gir handlingsrom til å inngå samarbeid med virksomheter og raskt kunne sette i gang opplæring for arbeidstakere, uten en omfattende søknadsprosess. For å sikre kvalitet bør rammetilsagn forbeholdes godkjente tilbydere. Det har tidligere vært prøvd ut rammetilsagn i Kompetansepluss. Det er også lyst ut midler til rammetilskudd til godkjente tilbydere som en forsøksordning i 2025.

*Kombinasjon av fast årlig utlysning og rammetilsagn:* Det er også et alternativ å kombinere en fast årlig utlysning med løpende rammetilsagn til godkjente tilbydere. Med en slik løsning må det settes av noen midler til utlysning og noen til rammetilsagn. Denne modellen vil være gjeldende for Kompetansepluss arbeid for 2025.

Sterkere involvering av virksomhetene og arbeidslivets organisasjoner

Det er en utfordring at Kompetansepluss ikke ser ut til å være godt nok forankret i virksomhetene. Å oppfordre flere virksomheter til å være hovedsøker vil trolig ikke løse problemet, siden det innebærer betydelige administrative forpliktelser som kan være krevende for små virksomheter med begrensede ressurser.

Det kan være hensiktsmessig å iverksette tiltak for å gjøre ordningen mer kjent. For å styrke forankringen i arbeidslivet kan bransjeorganisasjoner bidra i arbeidet med å utvikle og etterspørre tilbud. Den digitale kompetanseplattformen (se kapittel 15.2) kan være viktig som kanal for informasjon. Den kan også være en arena for at virksomheter kan komme i kontakt med godkjente tilbydere. Partene i arbeidslivet kan også bruke sine kanaler mer aktivt.

Stor oversøking kan føre til et behov for tydeligere prioritering. En løsning kan være å spisse prioriteringskriteriene ytterligere eller definere noen prioriterte områder, slik det allerede gjøres for prosjekter i tiltakssonen i Finnmark og Troms, samt for undervisning i samisk. Det er viktig at slike prioriteringer har bred støtte i arbeidslivet. Kompetansepolitisk råd kan være en god sparingspartner i denne prosessen. Det kan også være relevant å etablere et samarbeidsorgan med partene i arbeidslivet som kan bidra i overordnede diskusjoner om Kompetanseplussordningen.

Økt vekt på fagopplæring i Kompetansepluss

Å oppnå fagkompetanse som voksen kan ha stor verdi for samfunnet og for den enkelte, i form av økt inntekt og bedre jobbmuligheter (Bratsberg et al., 2020). Det kan derfor være hensiktsmessig å stimulere til flere gode opplæringstilbud på dette området. Det kan vurderes å endre fordelingen mellom Kompetansepluss arbeid og Kompetansepluss fagopplæring for å styrke støtten til arbeidstakere som vil ta fagbrev som praksiskandidater.

Selv om det per i dag er begrenset oversøking til Kompetansepluss fagopplæring, kan et signal om økt finansiering motivere tilbydere og virksomheter til å utvikle flere støtteverdige tilbud. Dette kan kombineres med økt informasjon om tilskuddsordningen, blant annet gjennom den digitale kompetanseplattformen, for å øke interessen og etterspørselen. Siden alle tilskuddene til Kompetansepluss tildeles samlet over statsbudsjettet, er det mulig å prioritere flere tilbud innen fagopplæring hvis flere gode søknader kommer inn.

Utnytte kapasiteten bedre

Veiledende gruppestørrelse i Kompetansepluss er ti til tolv deltakere. Dette skal sikre en god balanse mellom individuell oppmerksomhet og mulighet for å praktisere sammen med andre deltakere. Minimum antall deltakere er fem.

For å utnytte kapasiteten i tilbudet bedre, kan man tilby restplasser til deltakere fra andre virksomheter innenfor samme bransje i geografisk nærhet, slik at kursene i større grad fylles opp. Dette kan for eksempel formidles gjennom en oversikt på den digitale kompetanseplattformen.

I kommunikasjonen om ordningen kan man også i større grad oppfordre lignende virksomheter i samme geografiske område til å samarbeide om en søknad.

Slik ordningen er i dag får tilbydere samme finansiering uavhengig av gruppestørrelse. Dette gir svake insentiver til å fylle opp gruppene. For å gi ytterligere motivasjon for å fylle gruppene og for å kompensere for merarbeid som følge av større grupper, kan deler av tilskuddet gjøres avhengig av antall deltakere.

For arbeidstakere med svake ferdigheter i norsk, kan det også være en mulighet å benytte andre norskopplæringstilbud. Det vil kunne avlaste Kompetanseplussordningen og gi større mulighet til å prioritere arbeidstakere som har behov for å styrke sine ferdigheter i lesing, skri-ving, regning og digital kompetanse

Det kan gjøres en evaluering for å vurdere mulige synergier mellom Kompetansepluss og opplæring i regi av kommuner og fylkeskommuner, og om det er forskjell på hvilke målgrupper de ulike ordningene treffer. Det kan også være relevant å vurdere om midler som i dag går til andre deler av norskopplæringen kunne vært omfordelt til Kompetansepluss.

Det kan også gjøres en evaluering av om ferdighetene som inngår i Kompetanseplussordningen i dag i tilstrekkelig grad treffer behovene til målgruppen voksne med kort formell utdanning.

### **17.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Dagens oversøkning til Kompetansepluss arbeid peker i retning av at den årlige tildelingen til Kompetansepluss bør økes med 100 millioner kroner. Med en fast timesats på 1 500 kroner per undervisningstime (uavhengig av antall deltakere) vil det resultere i 66 667 nye opplærings timer. Tilskuddet skal dekke alle kostnader i forbindelse med opplæringen, slik som kartlegging av deltakere ved kursstart, forberedelser, undervisning inkludert før- og etterarbeid, motivasjonsarbeid, møter med virksomheten, utarbeidelse av materiell, faglig oppfølging av deltakere og evaluering.

Utvalget anbefaler at det gjøres en vurdering opp mot andre ordninger med tanke på om Kompetansepluss skal finansiere opplæring av arbeidstakere som kvalifiserer for opplæring gjennom andre ordninger. Hvis kommuner tar en større del av ansvaret for opplæring i grunnleggende ferdigheter og norsk gjennom norskopplæringen og forberedende voksenopplæring, vil det redusere behovet for økt tildeling i Kompetansepluss. Likeledes vil tildelingen til Kompetansepluss bli påvirket hvis midler som i dag går til andre deler av norskopplæringen, blir omfordelt til Kompetansepluss.

Utvalget har pekt på noen mulige løsninger som kan bidra til at prosessen fra opplevd behov i virksomheten til kursoppstart, går raskere. Det må tas høyde for at endringer i måten tilskuddet forvaltes på også vil innebære økte utgifter til administrasjon og søknadsbehandling.

## **17.4 Utvalgets konklusjon og anbefaling**

Utvalget anerkjenner viktigheten av sterke partnerskap mellom organisert arbeidsliv og utdan-

ningsinstitusjonene, da slike relasjoner kan bidra til utvikling av opplæringstilbud som er tilpasset arbeidslivets reelle behov og samtidig fremmer innovasjon. Utvalget anbefaler derfor at både privat og offentlig sektor, samt utdanningssektoren, aktivt søker slike samarbeid.

### **Utvide og styrke Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling**

Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling representerer en verdifull modell for kompetanseutvikling i arbeidslivet gjennom tett samarbeid mellom partene i arbeidslivet og utdannings- og opplæringstilbydere. Utvalget anser det som avgjørende å videreutvikle og styrke denne modellen ved å utvide antall bransjeprogrammer og forlenge deres varighet. Med dette ønsker utvalget å møte et bredere spekter av bransjer som har behov for kompetanseutvikling og sikre langsiktig effekt.

For å realisere potensialet i Bransjeprogrammet og sikre at det fungerer som en sentral del av Norges kompetansepolitikk, har utvalget utarbeidet en rekke anbefalinger. Disse tiltakene tar sikte på både å styrke programmets bærekraft og forbedre tilpasningen til de ulike bransjenes behov, samtidig som de gir større fleksibilitet og langsiktighet i finansieringen. Nedenfor presenteres utvalgets konkrete anbefalinger for utvidelse og videreutvikling av Bransjeprogrammet.

*Øke antall bransjeprogrammer og forlenge varigheten:* Utvalget anbefaler at det etableres flere bransjeprogrammer med utvidet varighet, der partene i arbeidslivet har et sterkt eierskap og initierer opprettelsen av nye programmer. Dette vil sikre at programmene forblir tilpasset arbeidslivets behov og fremtidige krav.

Prioritering bør baseres på initiativer og eierskap fra partene i arbeidslivet. Politisk ledelse bør beslutte hvilke bransjer som skal få bransjeprogram, etter nominasjon fra partene og innstilling fra Kompetansepolitisk råd. Ved å inkludere flere bransjer vil programmet nå et bredere spekter av arbeidstakere og bidra til økt omstilling og oppdatert kompetanse i sektorer som står overfor strukturelle endringer.

*Utvidet finansieringsperiode for opplæringstilbud:* En utvidelse av finansieringsperioden for tilbudene vil gjøre det mulig å støtte kurs over lengre tid, slik at de kan opprettholdes så lenge det er etterspørsel og relevans. Dette gir også opplæringstilbydere mulighet til å videreutvikle og justere kursene underveis, for å tilpasse dem til bransjenes utvikling.

*Forbedret forutsigbarhet og fleksibilitet i finansieringen:* For å skape mer forutsigbare rammer for kompetanseutvikling, anbefaler utvalget å gi rammetilskudd til studie- og kursplasser, fremfor å gi støtte til spesifikke enkelttilbud. Denne modellen gir opplæringstilbydere fleksibilitet til å tilpasse tilbudene i tråd med endrede behov i bransjene. Rammetilskudd kan også redusere behovet for nye søknadsprosesser for hvert kurs, noe som vil være tidsbesparende for både tilbydere og partene i arbeidslivet.

Utvalget understreker at offentlig finansiering er essensiell for å oppnå en bærekraftig kompetanseutvikling i arbeidslivet. Gjennom å styrke Bransjeprogrammet som et fleksibelt og målrettet virkemiddel, legges det et solid fundament for fremtidig arbeidslivskompetanse i Norge.

Evaluering av og rapportering fra Bransjeprogrammet viser at ordningen bidrar til etablering av tilbud rettet mot arbeidslivet, og at ordningen bidrar til at mange arbeidstakere får oppdatert kompetanse. Samarbeidsmodellen bidrar til økt samarbeid mellom arbeidslivet og tilbyderne om utvikling av tilbud. Ved å utvide antall bransjeprogrammer som utlyser midler, kan vi forvente at de positive effektene vil fortsette og bidra til at flere arbeidstakere får tilgang til korte, fleksible og arbeidslivsrelevante kompetansetilbud.

Dagens ordning har et svært trangt nåløye for opprettelse av nye bransjeprogrammer, da interessen er stor og midlene er begrenset. Dette svekker Bransjeprogrammets potensial som virkemiddel for å styrke trepartssamarbeidet om kompetanseutvikling og øke deltakelsen i arbeidslivet. En økning i tildelinger til programmet vil gi rom for fleksibilitet, slik at nye bransjeprogrammer kan opprettes når behov oppstår. Det at initiativet til nye bransjeprogrammer kommer fra partene i arbeidslivet, vil bidra til å sikre at programmene som etableres er relevante og i tråd med bransjenes behov. Ved at kriterier og prioriteringer fastsettes av Kunnskapsdepartementet etter anbefaling fra Kompetansepolitisk råd, sikres en helhetlig og koordinert tilnærming.

En utfordring med dagens Bransjeprogram er mangelen på langsiktighet og forutsigbarhet. Tilbydere trenger større sikkerhet for at tilbudene vil bli finansiert over tid, slik at de kan bygge opp fagmiljøer og sikre kvaliteten i opplæringen. Kort varighet gjør det også vanskelig for virksomheter å planlegge deltakelse.

Å forlenge perioden med offentlig finansiering vil bidra til å styrke tilskuddsordningens bærekraft. Korte prosjektperioder kan føre til at offentlige midler brukes på tilbud som ikke videreføres

etter finansieringsperioden. En utvidelse av tilsagnsperiodene kan bidra til å løse dette. Samtidig er det viktig at det er en kontinuerlig dialog mellom tilbyderne og programområdestyrene, slik at tilbud som ikke har etterspørsel, ikke blir videreført. Dette vil bidra til at ressurser brukes på tilbud som er relevante for å møte arbeidslivets behov.

Utvalget ser også en mulig gevinst ved å få til større grad av samarbeid om utdanningstilbud på tvers av bransjeprogrammene der det er aktuelt.

Forlengt varighet på opplæringstilbudene kan gi arbeidstakere mer tid til å vurdere deltakelse, noe som er viktig fordi mange trenger tid til å modne tanken om å delta i kompetanseutvikling. Dette kan bidra til å nå flere, spesielt de som i utgangspunktet har lav motivasjon til å delta. Utvidet tidsrom vil også gjøre det mulig for flere arbeidstakere å delta.

Utvidelse av Bransjeprogrammet kan gi flere virksomheter og arbeidstakere tilgang til kompetanseutvikling, særlig i områder som har begrensede utdanningstilbud. Fordi Bransjeprogrammet er skreddersydd for bransjens spesifikke behov, kan det bidra til omstilling og kompetanseutvikling i regionale næringer som trenger oppdatering for å møte nye krav i arbeidslivet. Fleksible opplæringsordninger kan også gjøre det enklere for ansatte i små og mellomstore virksomheter å delta.

Bransjeprogrammet bygger på et spleiselag mellom virksomheter, staten og deltakerne, som kan styrke samarbeid og fellesskap lokalt. Samtidig kan økt kostnadsdeling skape utfordringer for mindre virksomheter med begrensede ressurser, spesielt hvis de statlige tilskuddene ikke økes i takt med utvidelsen av programmet. Uten tilstrekkelig offentlig støtte risikerer man at små virksomheter får vanskeligheter med å delta, noe som kan forsterke skjevheter mellom sentrale strøk og distriktene.

Styrke og videreutvikle Kompetansepluss i tråd med arbeidslivets behov

Gode grunnleggende ferdigheter er en forutsetning for omstilling og livslang læring. Utvalget mener Kompetansepluss er en viktig tilskuddsordning som bidrar til at flere arbeidstakere med kort formell utdanning får styrket sine grunnleggende ferdigheter og kan ta del i videre opplæring og utdanning. Ordningen dekker sentrale behov i arbeidslivet og når arbeidstakere som trenger økt kompetanse for å kunne delta fullt ut i arbeidsmarkedet. Likevel er det utfordringer knyttet til ord-

ningen, blant annet høy oversøking, mangel på langsiktighet og behovet for mer fleksible tildelingsprosesser.

For å møte disse utfordringene og sikre at Kompetansepluss i større grad er tilpasset arbeidslivets behov, anbefaler utvalget følgende tiltak:

*Økt tildeling til Kompetansepluss:* Den store oversøkingen tyder på et udekket behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter i arbeidslivet. Utvalget anbefaler derfor at statsbudsjettet styrkes med ytterligere 100 millioner kroner til Kompetansepluss. Dette vil gjøre det mulig å finansiere flere støtteverdige tilbud og gi arbeidstakere tilgang til nødvendig opplæring.

Å øke tildelingen til Kompetansepluss vil gi flere arbeidstakere over hele landet mulighet til å styrke sine grunnleggende ferdigheter. Dette er spesielt viktig for arbeidstakere med kort formell utdanning. Økt tilgang til kompetanseutvikling kan forbedre arbeidsprestasjoner, øke produktiviteten og legge til rette for deltakelse i mer avansert opplæring.

*Tydeligere prioritering i Kompetansepluss:* For å unngå overlapp med andre opplæringstilbud, bør Kompetanseplussordningen ses i sammenheng med tilsvarende ordninger, som norskopplæring og fag- og yrkesopplæring. Det anbefales å vurdere en mer avklart rollefordeling mellom Kompetansepluss og kommunale og fylkeskommunale opplæringstilbud rettet mot voksne.

*Mer fleksible tildelingsprosesser:* For å gjøre ordningen mer tilgjengelig og redusere ventetiden fra søknad til oppstart, anbefaler utvalget å vektlegge fleksible tildelingsmodeller. Dette kan gi opplæringstilbydere mulighet til å reagere raskere på akutte kompetansebehov og gi virksomhetene bedre forutsigbarhet.

Dagens praksis med årlige utlysninger begrenser fleksibiliteten og gjør det vanskelig for både tilbydere og virksomheter å planlegge langsiktig. En mer fleksibel ordning, med løpende tildeling eller en kombinasjon av rammetilsagn og faste søknadsfrister, kan gi raskere respons på kompetansebehov og bedre muligheter til å starte opplæring når behovet oppstår. Dette kan også gjøre det enklere å opprettholde motivasjonen for opplæring (Comte Bureau, 2018). Forsøksordningen med rammetilskudd til godkjente tilbydere i 2025, vil gi nyttig innsikt i effektene av en slik ordning.

En mer fleksibel ordning kan også gjøre det enklere for virksomheter i distriktene å igangsette opplæringsprosjekter når behovet oppstår, noe som kan styrke den lokale konkurranseevnen. Mange små virksomheter har begrenset kapasitet

til å være hovedsøker for opplæringsprogrammer. Ved å oppmuntre til samarbeid mellom små virksomheter i samme bransje eller geografiske område, kan man styrke kapasiteten i distriktene. Slike partnerskap kan også bidra til å fylle kursplasser og sikre bedre utbytte av opplærings tiltakene.

*Styrket involvering fra arbeidslivet:* Ordningen bør ha sterkere forankring i arbeidslivet for å sikre at opplæringen er i tråd med virksomhetenes behov. Bransjeorganisasjoner kan spille en viktig rolle i å identifisere kompetansebehov, mens digitale løsninger som kompetanseplattformen kan brukes for å fremme synligheten av tilbudene. Kompetansepolitisk råd og arbeidslivets organisasjoner bør også involveres i overordnede diskusjoner om prioriteringer i Kompetansepluss.

*Økt vekt på fagopplæring og utnyttelse av kapasiteten:* For å sikre et bedre tilbud til voksne som ønsker fagbrev, anbefales det å omprioritere vektningen mellom Kompetanseplussordningene slik at man styrker støtten til Kompetansepluss fagopplæring. I tillegg kan en restplass-ordning bidra til å fylle kursene mer effektivt, slik at flere kan dra nytte av opplæringen.

Ved å målrette en større andel av tilskuddsmidlene mot fagopplæring, kan flere voksne få mulighet til å ta fagbrev som praksiskandidater, med positive samfunnsøkonomiske effekter. Kompetansepluss fagopplæring bidrar også til å styrke grunnleggende ferdigheter, noe som gir fordeler på individ-, virksomhets- og samfunnsnivå.

Evalueringer av Kompetansepluss viser at deltakelse gir positive effekter, som økt mestring av arbeidsoppgaver, redusert frykt for å gjøre feil, tilgang til nye arbeidsoppgaver, økt motivasjon og bedre evne til omstilling. Mange deltakere får også økt interesse for å ta fagbrev eller andre kurs eller utdanning, og rapporterer at opplæringen har positiv innvirkning på både arbeids- og hverdagslivet (Etter- og videreutdanningsutvalget, 2018). Det å knytte opplæringen til arbeidsoppgavene reduserer også stigma ved å delta på kurs i grunnleggende ferdigheter.

Samtidig viser evalueringen av Kompetansepluss at ordningen til en viss grad oppfattes som tilbyderstyrt, der virksomheter ikke alltid er tilstrekkelig involvert i utformingen av opplærings tilbudet. Dette kan gi tilbydere insentiver til å etablere samarbeid med virksomheter, noe som kan være positivt på steder der det bidrar til å dekke et kompetansebehov som ellers ikke ville blitt etterspurt. På den annen side kan det føre til at bare virksomheter som tilbyderne identifiserer som en del av målgruppen blir kontaktet og fore-

spurt om samarbeid, mens andre med lignende behov overses.

For å bedre tilpasse opplæringen til arbeidslivet, er det viktig med god forankring i virksomhetene og aktiv involvering fra ledelsen og tillitsvalgte, noe som også bidrar til bedre læringsutbytte. Erfaring viser at opplæring som er godt integrert i virksomheten gir bedre resultater for deltakerne, spesielt når ledelsen støtter tiltakene aktivt.

Det er hensiktsmessig å legge ut informasjon om Kompetansepluss på den digitale kompetanseplattformen for å sikre at flest mulig får vite om ordningen. Dersom ordningen blir bedre kjent, kan det føre til flere søknader. Det kan igjen øke presset på tilgjengelige midler. Med allerede høy oversøking kan dette bli en utfordring. Uten flere midler kan det bli for få opplæringstilbud til å dekke behovet for opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Utvalget anbefaler at ordningen evalueres. Forsøksordningen med rammetilskudd til godkjente tilbydere bør evalueres med vekt på hvordan denne nye modellen fungerer i praksis. Evalueringen bør blant annet vurdere om kombinasjonen av ordinær utlysning og rammetilskudd gir rask nok respons på arbeidslivets behov og tilstrekkelig fleksibilitet for tilbydere. Samtidig påpeker utvalget at det er en risiko for at rammetilskuddsordningen kan gjøre Kompetansepluss mer tilbyderstyrt, og anbefaler derfor at evalueringen vurderer i hvilken grad tilbudene faktisk treffer virksomheter som har store reelle behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter. Eventuelle forbedringstiltak bør inkludere muligheter for bedre behovsforankring i virksomhetene og tett oppfølging av brukernes faktiske etterspørsel. Evalueringen må også ta hensyn til endringene som kom i forbindelse med Fullføringsreformen.

#### Utvalgets anbefalinger

---

- Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling utvides og styrkes.

Dette innebærer at

- antall bransjeprogrammer økes, og programmene får utvidet varighet
- opplæringstilbudene utviklet i programmene finansieres over en utvidet periode
- det gis rammetilskudd til studie- og kursplasser fremfor til spesifikke enkelttilbud

- Kompetansepluss styrkes og videreutvikles i samsvar med arbeidslivets behov.

Dette innebærer at

- tildelingen til Kompetansepluss økes
- prioriteringene blir tydeligere, og ordningen ses i sammenheng med tilsvarende ordninger for å unngå overlapp
- tildelingsprosessene blir mer fleksible
- involveringen fra virksomhetene blir sterkere
- det legges økt vekt på fagopplæring
- kapasiteten i tilbudene utnyttes bedre

- Utdanningsinstitusjoner og virksomheter i offentlig og privat sektor etablerer samarbeid om kompetanseutvikling i arbeidslivet.
-

## Kapittel 18

# Flere arbeidslivsrelevante tilbud i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning

Dette kapittelet handler om tiltak for å få flere formelle kompetansetilbud som møter arbeidslivets kompetansebehov. Kapittel 18.2 diskuterer tydelige forventninger om satsing på formelle videreutdanningstilbud i høyere utdanningsinstitusjoner. Kapittel 18.3 omhandler finansieringssystemet for høyere utdanning som insentiv for flere formelle videreutdanninger. Kapittel 18.4 viser til muligheten for å kombinere formell utdanning og ikke-formell opplæring i samme tilbud ved universiteter og høyskoler. Kapittel 18.5 tar opp behovet for forutsigbar og økt finansiering av høyere yrkesfaglig utdanning, mens kapittel 18.6 tar opp muligheten for å sette sammen mindre moduler til en fagskolegrad.

### 18.1 Problembeskrivelse og mål

Som utvalget påpeker i kapittel 2.4 vil det være behov for å kontinuerlig utvikle kompetansen til arbeidstakere gjennom livslang læring. Det er viktig at utdanningssystemet tilbyr utdanning som er arbeidslivsrettet og tilpasset behovene i både arbeidslivet og samfunnet. I kapittel 4.5 viser vi til at for å møte etterspørselen etter fleksible og arbeidslivsrettede utdanningstilbud må utdanningsinstitusjonene utvikle relevante og tilgjengelige tilbud i samarbeid med partene i arbeidslivet. Samtidig må det tas hensyn til at utdanningsinstitusjonene har varierende ressurser, infrastruktur og kompetanse når det gjelder utvikling av fleksible og desentraliserte tilbud. Det krever en målrettet og koordinert innsats for å sikre kvalitet og tilgjengelighet i hele utdanningssektoren. Utvalget påpeker dessuten i kapittel 7.8 at tilbud om kompetanseutvikling i arbeidslivet må ta hensyn til arbeidstakernes ulike forutsetninger og behov. Fleksible tilbud er avgjørende for å møte de varierende behovene i dagens arbeidsliv.

På bakgrunn av dette mener utvalget at det er nødvendig at alle utdanningsinstitusjonene bidrar til å sikre bredden i kompetansetilbudene

for livslang læring. Til tross for ulik finansiering og ulike formålsparagrafer, må alle utdanningsinstitusjoner gjøre sin kompetanse tilgjengelig for arbeidslivet og tilrettelegge tilbudet slik at arbeidstakere kan delta i kompetanseutvikling samtidig som de er i jobb. Det innebærer at tilbudene bør være tilpasset arbeidslivet, målrettet mot spesifikke kompetansebehov, og at omfang, innhold og undervisning bør tilpasses målgruppen.

I kapittel 10.4 trekker utvalget frem at til tross for klart formulerte forventninger fra Kunnskapsdepartementet om at universiteter og høyskoler skal utvikle relevante videreutdanningstilbud over hele landet, er det mye som tyder på at dette ikke i stor grad systematisk følges opp i utviklingsavtalene, der institusjonene har formulert sine egne målsettinger.

I både fagskoler, høyskoler og universiteter er det nødvendig at finansieringen gir insentiver til utvikling av arbeidslivsrelevante, korte, tilrettede tilbud. Fagskolene melder om at finansieringssystemet i begrenset grad legger til rette for forutsigbare tilbud av høy kvalitet. Universiteter og høyskoler peker på manglende økonomiske insentiver for å opprette arbeidslivsrettede formelle og ikke-formelle tilbud.

Det synes nødvendig med tydeligere økonomiske insentiver for at universiteter og høyskoler skal opprette flere korte videreutdanningstilbud rettet mot arbeidslivet, slik utvalget påpeker i kapittel 10.4. Formelle videreutdanninger har samme krav til kvalitet som grunnutdanningene. Samtidig har tilbudene ofte færre studenter, lavere studiepoengproduksjon, behov for mer tilrettelegging og uregelmessige arbeidstider for utdanningspersonell. Det skaper i sum en økonomisk risiko for institusjonene, og en barriere for å satse på videreutdanninger rettet mot arbeidslivet. Kompetansereformutvalget understreker også at økt kapasitet i videreutdanningstilbudet i utdanningssektoren må finansieres med nye penger.

I kapittel 10.4 påpeker også utvalget at det er viktig at egenbetalingen ikke blir et hinder for deltakelse eller bidrar til å opprettholde sosiale skjevheter i tilgang til formell utdanning. Dette gjelder for alle utdanningsnivåer og alle utdanningsinstitusjoner.

Det er et mål å sørge for at det utvikles et bredt spekter av utdanningstilbud som møter arbeidslivets kompetansebehov. Sentralt står behovet for korte og tilpassede moduler som kan kombineres med arbeid, og som reduserer fraværet fra arbeidsplassen i forbindelse med utdanning. Målet er at det skal finnes formelle videreutdanningstilbud som møter de fleste behov. Det er derfor et mål at utdanningsinstitusjonenes finansieringssystemer bidrar til forutsigbar og bærekraftig finansiering, og tydelige insentiver for utvikling av relevante og tilpassede videreutdanningstilbud.

## **18.2 Tydelige forventninger om satsing på formelle videreutdanninger i høyere utdanningsinstitusjoner**

Kunnskapsdepartementet har allerede gitt tydelige og eksplisitte signaler om behovet for korte utdanningstilbud som møter arbeidslivets behov i sine tildelingsbrev til universiteter og høyskoler, se kapittel 10.2.5. Likevel er det fortsatt potensial for å styrke vektleggingen av slike tilbud innen sektoren.

Tilbudet av arbeidslivsrettede utdanningstilbud kan innlemmes som en sentral prioritet i utviklingsavtalene mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene. I dag er dette i varierende grad fulgt opp. Ved å systematisk inkludere kortere tilbud som et målepunkt i utviklingsavtalene, vil institusjonene få tydeligere insentiver til å utvikle tilbud som svarer på både regionale og nasjonale kompetansebehov. Arbeidet med utviklingsavtalene er også en arena for dialog om bedre dimensjonering av formell videreutdanning og ikke-formelle tilbud.

For å stimulere institusjonene til i større grad å prioritere utvikling av arbeidslivsrelevante kompetansetilbud, kan Kunnskapsdepartementet i dialog med institusjonene finne gode løsninger for å sikre at det kan tilbys etter- og videreutdanning.

I tillegg kan temaet settes som et fast punkt i etatsstyringsmøter mellom institusjonene og Kunnskapsdepartementet.

### **18.2.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

En økt satsing på etter- og videreutdanningstilbud rettet mot arbeidslivet kan finansieres ved at det tilføres friske midler, ved økt bruk av egenbetaling, gjennom en omfordeling av rammebevilgningen eller en kombinasjon av disse. Det er stor etterspørsel i arbeidslivet etter korte, fleksible tilbud. Slike tilbud vil ofte være mer ressurskrevende å tilby per student, enn tilbud av lengre varighet. Dette vil øke sektorens driftsutgifter, noe som kan tale for at en økt satsing på etter- og videreutdanning i universiteter og høyskoler i noen grad bør finansieres med friske midler.

Dersom det ikke tilføres friske midler, vil en økt satsing på kompetanseutvikling i arbeidslivet fremtvinge en omprioritering innen institusjonenes eksisterende budsjetter. Det er vanskelig å se at det ikke vil føre til en reduksjon i omfanget av grunnutdanninger. Utvalget peker også på mulige grep for å styrke finansieringssystemet som insentiv for å opprette formelle videreutdanninger rettet mot arbeidslivet i kapittel 18.3.

Økte rapporteringskrav vil medføre økte administrative kostnader. Dette vil imidlertid kunne løses innenfor gjeldende økonomiske rammer.

### **18.3 Finansieringssystemet for høyere utdanning som insentiv for flere formelle videreutdanninger**

Utvalget mener at universitets- og høyskolesektoren bør ta et enda større ansvar som tilbyder av livslang læring enn i dag, men at det er hindringer i finansieringssystemet for å få til dette.

For at utdanningsinstitusjonene ikke skal komme dårligere ut økonomisk ved å tilby videreutdanninger sammenlignet med grunnutdanninger, kan det argumenteres for at de i større grad skal kunne kompenseres for merkostnadene ved denne typen tilbud. Det kan også gjøres andre tiltak for å redusere risikoen og øke etterspørselen. Det fordrer tett kontakt med arbeidslivet om utvikling og gjennomføring av tilbudene.

Et mulig grep for å styrke sektorens insentiver for å opprette formelle videreutdanningstilbud rettet mot arbeidslivet kan være å styrke finansieringen med et påslag i satsen for gjennomførte studiepoeng, slik at den resultatbaserte finansieringen gir mer uttelling for mindre emner. Dette er tidligere foreslått av både Etter- og videreutdanningsutvalget (NOU 2019: 12) og Finansieringsutvalget (Finansieringsutvalget, 2022). Det nye

finansieringssystemet som trådte i kraft 1. januar 2025 er betydelig forenklet sammenlignet med tidligere. Det er derfor ikke uproblematisk å endre på dette så kort tid etter innføringen. Et påslag i studiepoengindikatoren for videreutdanning vil kunne bidra til å komplisere det nye systemet noe.

For å sikre økt forutsigbarhet og redusert økonomisk risiko for utdanningsinstitusjonene kan det også være aktuelt å innføre studieplassfinansiering for videreutdanninger innen utvalgte fagområder. Institusjonene får i dag kun midler for gjennomførte studiepoeng og studieprogrammer. Resten må finansieres av midler fra rammen og egenbetaling i henhold til EØS-regelverket (se kapittel 10.2.4).

### **18.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Å gi større uttelling for studiepoeng i formelle videreutdanningstilbud kan gjøres innen eksisterende ramme, eller ved å tilføre friske midler til sektoren. Resultatbasert finansiering tas i dag fra en åpen ramme, det vil si at det tilføres mer penger til sektoren per avlagte studiepoeng. Det er nødvendig å vurdere hvor høyt påslaget i den resultatbaserte finansieringen for avlagte studiepoeng må være for å gi ønsket resultat.

Å opprette egne studieplasser med tilhørende studieplassfinansiering kan også innebære en kostnad. Størrelsen på denne vil avhenge av antall studieplasser som opprettes.

## **18.4 Mulighet til å kombinere formell utdanning og ikke-formell opplæring i samme tilbud ved universiteter og høyskoler**

Det er i dag begrensede muligheter for å delta på kurs som kombinerer formell videreutdanning og ikke-formell opplæring. Det som finnes av slike tilbud er i stor grad finansiert av eksterne aktører eller ulike tilskuddsordninger.

For å gjøre det enklere for arbeidstakere å delta i videreutdanning ved universiteter og høyskoler, kan det innføres en valgfri ordning for eksamen og studiepoeng i formelle videreutdanningstilbud. Dette vil innebære at deltakerne selv kan velge om de ønsker å avlegge eksamen og motta studiepoeng, eller om de heller vil følge kurset uten eksamen og få et kursbevis som dokumentasjon på deltakelse. Ved å tilby denne fleksibiliteten, kan flere arbeidstakere som trenger kompetanseutvikling, men som ikke ønsker å

avlegge eksamen, motiveres til å delta. Dette kan også bidra til at deltakerne får dokumentasjon på at de har gjennomført kurs eller moduler, selv om de ikke tar en avsluttende vurdering.

Utdanningsinstitusjonene bør ha klare kriterier for hva som skal til for å utstede bevis. Dette kan for eksempel være krav til oppmøte, deltakelse i undervisning eller gjennomføring av spesifikke læringsaktiviteter.

Ved tilbud som er finansiert over universitetenes og høyskolenes ramme, er det vanlig at disse tilbys som formelle, studiepoenggivende videreutdanninger med avsluttende eksamen eller lignende. Ved tilbud som er finansiert av eksterne aktører, er det vanligere at de kan tas som enten videreutdanning eller etterutdanning uten studiepoeng, gjerne på samme emne. Utfordringen knytter seg derfor først og fremst til finansiering. Ved å åpne opp for en kombinasjon med og uten studiepoeng i ett og samme tilbud, vil institusjonen kun motta resultatbasert finansiering for deler av deltakerne. Det er viktig at dette ikke medfører ulik egenbetaling for deltakergruppene. Det kan vurderes om det kan innføres resultatbasert finansiering også for deltakere som ikke avlegger studiepoeng, men som fullfører kurset.

I dag er det flere studenter som deltar i videreutdanning uten å avlegge eksamen. Disse personene får dermed ikke dokumentasjon på deltakelse eller hva som har vært læringsmål. Det er en stor gruppe arbeidstakere som ønsker og trenger kompetanseutvikling, men som av ulike grunner ikke ønsker å avlegge eksamen eller bli vurdert. Ved å gjøre eksamen og studiepoeng valgfritt, kan det bli enklere for arbeidstakere å delta på undervisningen ved universiteter og høyskoler og å få dokumentasjon på deltakelse.

### **18.4.1 Økonomiske og administrative konsekvenser.**

Det finnes flere eksempler på tilbud der deltakerne kan velge om de vil avlegge eksamen og få studiepoeng, eller bare få et deltakerbevis. Disse kursene er ofte finansiert av eksterne aktører, noe som innebærer at det ikke får økonomiske konsekvenser for utdanningsinstitusjonene om studentene avlegger eksamen eller ikke. Når kursene er finansiert av universitetene eller høyskolene selv, kan det bli et problem hvis mange velger bort eksamen, fordi institusjonene da mister finansiering som er basert på avlagte studiepoeng.

Slik finansieringssystemet er i dag, kan forslaget om å kombinere deltakelse med og uten studiepoeng i samme kurs føre til at prisen blir høy-



ere. Det må avklares nærmere hvordan dette kan løses.

Kombinasjonen av ikke-formell etterutdanning og formell videreutdanning i samme kurs kan medføre økte ressurser knyttet til tilrettelegging av undervisningen og føre til økt administrasjon grunnet behov for doble opptaksprosedyrer for deltakere med og uten ønske om studiepoeng.

Forslaget vil innebære at det settes av ressurser til å utstede kursbevis eller annen dokumentasjon til personer som har fullført, men ikke avlagt eksamen.

## 18.5 Forutsigbar og økt finansiering av høyere yrkesfaglig utdanning

Den varslede stortingsmeldingen om høyere yrkesfaglig utdanning som skal legges frem våren 2025, har som mål å styrke og utvikle fagskolesektoren. Blant temaene som vil bli behandlet er finansieringssystemet for fagskolene, som mange ser på som utilstrekkelig for å møte dagens behov. Utvalget har derfor ikke utredet konkrete forslag for å styrke finansieringen av fagskolene, men påpeker likevel behovet for både økte midler og større grad av forutsigbarhet.

### Forutsigbar finansiering

Fagskolene varierer betydelig i størrelse, faglig bredde og finansiering. Store og små fagskoler står ofte overfor ulike utfordringer, og offentlige og private fagskoler har gjerne forskjellige interesser og fokusområder.

Fremtidige endringer i finansieringsordningene bør fremme større forutsigbarhet og sørge for at insentivene bidrar til å opprette studietilbud som møter arbeidslivets kompetansebehov. I dag er store deler av fagskolenes finansiering søknadsbasert. Utfordringen synes å være at fylkeskommuner har svake eller uklare kriterier for fordeling og prioritering av driftsmidler, noe som skaper uforutsigbarhet (Meld. St. 14 (2022–2023)). Tildelingskriterier for midlene til fagskolene må utarbeides slik at de er forutsigbare for alle parter og at de fremmer likhet på tvers av fylker og skoler.

Noen fagskoler har et skjermet tilskudd for å sikre ivaretagelsen av nasjonale behov og andre prioriteringer. I den grad disse tilskuddene er hensiktsmessige bør de videreføres.

### Økt finansiering

For å bidra til at det opprettes flere tilbud i fagskolene rettet mot arbeidslivet, er et tiltak å øke bevilgningen til fagskolesektoren. De senere årene har det foregått en gradvis opptrapping av studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning. I statsbudsjettet for 2025 foreslo regjeringen Støre å opprette 1 000 nye studieplasser i fagskolene i 2025. Satsingen innebar en økning i finansieringen på 60,8 millioner kroner (Prop. 1 S (2024–2025)).

Økte midler til fagskolene ut over regjeringens satsing kan fordeles på ulike måter, avhengig av hva som er hensikten med midlene. En gjennomgang av finansieringssystemet må vurdere alle elementene i eksisterende system, og se til at delene virker sammen og bidrar mot samme mål.

### 18.5.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

En styrking av fagskolesektorens økonomi vil kreve økte bevilgninger. Disse midlene kan enten bevilges over statsbudsjettet som en økning i den statlige delen av finansieringen, eller de kan komme fra fylkeskommunenes rammebevilgning.

## 18.6 Sette sammen mindre moduler til en fagskolegrad

De siste årene har det vært en økning i antall korte emner på under 30 studiepoeng i fagskolene, blant annet som et resultat av Bransjeprogrammet og Industrifagskolen. Korte moduler har vist seg effektive for å rekruttere flere arbeidstakere og sikre gjennomføring, fordi det senker terskelen for å starte på utdanning. Det er grunn til å forvente at korte moduler vil øke i omfang også fremover.

For å imøtekomme behovet for større fleksibilitet og anerkjenne verdien av korte emner, kan det legges til rette for at fagskoler kan organisere gradsutdanninger basert på en samling av kortere moduler. Dette betyr at studentene skal kunne ta enkeltemner eller moduler og senere kombinere dem for å oppnå en grad. I dag kan fagskolene tilby en fagskolegrad (60–90 studiepoeng) eller en høyere fagskolegrad (minimum 120 studiepoeng), men regelverket for å kombinere enkeltmoduler til en grad er ikke klart definert.

Tiltaket innebærer å klargjøre og eventuelt endre regelverket for å gjøre det mulig å tilby slike grader, samt fastsette om modulene må ha

en faglig sammenheng eller en viss størrelse for å kunne inngå i en grad. Dette vil kunne gi studentene økt fleksibilitet og flere veier til formell kompetanse gjennom høyere yrkesfaglig utdanning.

### 18.6.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Å tillate sammensetting av moduler til grader kan medføre behov for endringer i regelverk og påfølgende administrativ praksis, noe som kan kreve tid og ressurser. Det må avklares om det skal være krav til faglig sammensetning eller fordypning i modulene som kan settes sammen til en grad. Videre må det innføres systemer som gjør det mulig å vurdere i hvilken grad ulike moduler på tvers av fag og fagskoler er komplementære eller overlappende og kan inngå i samme grad. Utvalget har ikke beregnet kostnadene av dette.

## 18.7 Utvalgets konklusjon og anbefaling

Utvalget anbefaler en rekke tiltak som kan bidra til å øke tilgangen til arbeidslivsrelevante tilbud i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Målet er å støtte livslang læring og sikre fleksible, tilpassede tilbud som møter arbeidslivets behov. Tiltakene tar sikte på å styrke finansieringen, tydeliggjøre forventninger og fremme fleksibilitet i utdanningssystemet.

Tydelige forventninger om satsing på videreutdanning i høyere utdanningsinstitusjoner

Utvalget anbefaler tydeligere forventninger til høyere utdanningsinstitusjoner om å satse på formelle videreutdanningstilbud som møter arbeidslivets behov. Dette innebærer at temaet er en sentral del av utviklingsavtaler og etatsstyringsmøter mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene. Arbeidet med utviklingsavtalene bør også være en arena for dialog om bedre dimensjonering av formell videreutdanning og ikke-formelle tilbud. For å stimulere institusjonene til i større grad å prioritere utvikling av arbeidslivsrelevante kompetansetilbud, kan Kunnskapsdepartementet i dialog med institusjonene finne gode løsninger for å sikre at det kan tilbys etter- og videreutdanning.

Forventningene må være tydelige i styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og universiteter og høyskoler. Til fagskolene må tilsvarende signaler gå via fylkeskommunene.

Tydeligere forventninger om prioritering av korte og fleksible videreutdanningstilbud i tildelingsbrev, utviklingsavtaler og rapportering, kan gi institusjonene et sterkt insentiv for å i større grad utvikle utdanningstilbud som er skreddersydd for arbeidslivets behov.

En strammere styringsdialog kan potensielt føre til mindre autonomi for institusjonene, og en økt vektlegging av korte formelle tilbud kan skape behov for omprioritering av midlene.

Et flertall av utvalget bestående av utvalgsmedlemmene Andersen, Bergene, Bettum, Rørmark, Semb, Thorkildsen, Tinnlund, Øien og Østbye tror ikke tydeligere forventninger i seg selv vil være nok til at universiteter og høyskoler vil satse tilstrekkelig på formelle videreutdanningstilbud som møter arbeidslivets behov. Utvalget foreslår derfor også andre tiltak som i større grad kan legge til rette for ønsket utvikling, og et større tilbud av arbeidslivsrettede, korte kompetanseutviklingstilbud.

*Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Flagtvedt og Østbye til 18.2 Tydelige forventninger om satsing på videreutdanning i høyere utdanningsinstitusjoner*

Et mindretall bestående av utvalgsmedlemmene Flagtvedt og Østbye mener dagens forventninger til universiteter og høyskoler er tydelige, men at sektoren mangler tilstrekkelige ressurser til å ivareta sitt brede mandat. Mindretallet mener at økt satsing på etter- og videreutdanning er nødvendig, men at dette ikke skal gå ut over grunnutdanningene. Flere oppgaver til sektoren krever derfor flere ressurser.

Finansieringssystemet som insentiv for formell videreutdanning

Utvalget er enige om viktigheten av at finansieringssystemet gir tydelige insentiver for utvikling av formelle videreutdanningstilbud. Gjennom senere års endringer i finansieringssystemet og adgangen til å ta egenbetaling i universiteter og høyskoler, er det gjort noen forbedringer. Utvalget mener det ikke er nok, og at det er nødvendig med tydeligere økonomiske insentiver for at institusjonene skal satse mer. Utvalget støtter finansieringsutvalgets anbefaling om å gi flere insentiver for korte emner rettet mot arbeidslivet.

Utvalget understreker at insentivene bør være balanserte slik at systemet gjør det like attraktivt å opprette kompetansetilbud rettet mot arbeidslivet som å tilby grunnutdanninger.

Et flertall av utvalgets medlemmer bestående av Andersen, Bergene, Flagtvedt, Rørmark, Semb, Thorkildsen og Østbye anbefaler at den resultatbaserte uttellingen for studiepoeng heves for videreutdanninger, samtidig som man tar hensyn til at dette kan komplisere det nye finansieringssystemet. Flertallet mener også at det er viktig at påslaget i studiepoengindikatoren er høyt nok til at det gir institusjonene like gode rammevilkår for å tilby videreutdanning som grunnutdanning.

Å gi ekstra uttelling per avlagte studiepoeng på formelle videreutdanninger vil tolkes som en opprioritering av formell videreutdanning sammenlignet med mål som ikke er fulgt av økonomiske insentiver. Det vil gi institusjonene økte insentiver til å satse på formell videreutdanning. Universitets- og høyskolesektoren responderer godt på økonomiske insentiver og et slikt grep kan bidra til at sektoren utvikler flere tilbud. For å sikre at tilbudene er tett knyttet til arbeidslivets behov når det gjelder innhold, undervisningsform og fleksibilitet, bør det stilles krav om at tilbudene utvikles i partnerskap med arbeidslivet.

Flertallet anbefaler også at departementet utreder nærmere hvorvidt en studieplassfinansiering for videreutdanninger innen utvalgte fagområder kan være en hensiktsmessig løsning for å sikre økt forutsigbarhet og redusert økonomisk risiko for utdanningsinstitusjonene.

Økte økonomiske insentiver for satsing på formelle videreutdanninger som møter arbeidslivets behov kan gi flere positive effekter. Dette vil gjøre det enklere for utdanningsinstitusjonene å tilpasse tilbudene til lokale arbeidsmarkedsbehov, noe som kan styrke det lokale næringslivet. Flere muligheter for kompetanseutvikling og omstilling lokalt kan bidra til å sikre tilgang på relevant kompetanse, som er viktig for utvikling av næringslivet.

Et mindretall bestående av utvalgsmedlemmene Bettum, Tinnlund og Øien påpeker at det samtidig er naturlig å omprioritere innenfor eksisterende rammer og at finansieringssystemet og insentivene bør innrettes på en slik måte at etter- og videreutdanning prioriteres på linje med grunnutdanning. Dette er i tråd med universitetenes og høyskolenes samfunnsoppdrag. Disse utvalgsmedlemmene mener det ikke er naturlig at utvalget går detaljert inn i hvordan dette rent teknisk bør utformes.

Kombinasjon av formell utdanning og ikke-formell opplæring

Utvalget anbefaler at formell videreutdanning og ikke-formelle tilbud skal være så tilgjengelig som mulig. Utvalget anbefaler å tillate kombinasjon av formell utdanning og ikke-formell opplæring i samme tilbud.

For universitets- og høyskolesektoren anbefaler utvalget at det skal være valgfritt å gjennomføre eksamener, prøver eller innleveringer, i den grad dette er hensiktsmessig. Det innebærer at tilbud som i dag bare gis som formell videreutdanning også skal kunne gjennomføres som ikke-formell opplæring, med kursbevis etter endt gjennomføring. Utvalget mener at hovedutfordringen ved å innføre dette er finansieringssystemet. Utvalget vil derfor foreslå at det arbeides for å finne en løsning som gjør det mulig å kombinere deltakelse med og uten studiepoeng i samme emne, uten at egenbetalingen blir for høy. Utvalget anbefaler en videre utredning av hvordan en slik løsning kan finansieres. Utvalgsmedlem Tinnlund uttrykker imidlertid usikkerhet knyttet til praktisk gjennomføring, eventuell egenbetaling og likebehandling av studenter med og uten generell studiekompetanse.

Å gjøre eksamen og studiepoeng valgfritt på enkelte arbeidslivsrettede kompetansetilbud, kan senke terskelen for deltakelse og gjøre det enklere for flere å få nødvendig kompetanse. Det vil også gi arbeidstakere som ikke ønsker å ta eksamen mulighet til å delta i undervisningen på universitets- og høyskolenivå, samtidig som de får et kursbevis som dokumenterer at de har fulgt kurset.

Tiltaket kan bidra til økt deltakelse i kompetanseutvikling og gi en mer fleksibel tilnærming til livslang læring. På den annen side vil tiltaket ikke bidra til at deltakerne får dokumentasjon på formell kompetanse. Det vil være noe andre bruksområder for et deltakerbevis enn et formelt vitnemål.

Økt og forutsigbar finansiering av høyere yrkesfaglig utdanning

Utvalget anbefaler økt og mer forutsigbar finansiering for høyere yrkesfaglig utdanning.

Når det gjelder finansieringssystemet for fagskolene, må det legges til rette for større grad av forutsigbarhet. Utvalget mener at nåværende finansieringssystem i for stor grad er preget av søknadsbaserte ordninger og uklare kriterier. Et forutsigbart og tilstrekkelig finansieringssystem

er en forutsetning for å tilby kompetanseutvikling som møter arbeidslivets behov.

Mer forutsigbar og økt finansiering er tiltak som kan bidra til opprettelsen av flere undervisningstilbud, noe som øker tilgangen til høyere yrkesfaglig utdanning. Samtidig vil større forutsigbarhet i ressurstilgangen bidra til mer robuste fagmiljøer, noe som i sin tur bidrar til bedre kvalitet i undervisningen. Det vil gi fagskolene mulighet til å bygge gode fagmiljøer, og gi bedre forutsetninger for en hensiktsmessig dimensjonering av tilbudet. Forutsigbar inntekt gir også fagskolene mulighet til å fokusere på kjerneaktiviteten fremfor å søke om penger. Et nytt finansierings-system vil måtte innrettes på en måte som gjør at fylkeskommunale og nasjonale målsettinger møtes.

Klare finansieringskriterier bidrar til forutsigbarhet for sektoren. Samtidig henger finansieringssystemet sammen med styringen av sektoren og bør ses i sammenheng med tildelingsbrev og styringsdialogen mellom fylkeskommunene og fagskolene. Forutsigbar finansiering og styringsparametere vil innebære aktiv styring på et overordnet nivå og samtidig gi rom for at fagskolene har autonomi i utformingen av studietilbudet. Videre vil mer langsiktig planlegging av undervisningstilbudet kunne bidra til økt nasjonal koordinering.

Forutsigbar og økt finansiering av fagskolene kan ha flere positive distriktpolitiske konsekvenser. Det vil gi fagskoler i distriktene bedre muligheter til å opprettholde og utvikle studietilbud som er tilpasset lokale og regionale behov. Dette kan bidra til å styrke det lokale arbeidsmarkedet ved å sikre tilgang på relevant kompetanse, noe som er avgjørende for næringslivets utvikling i mindre sentrale områder. Flere utdanningsmuligheter lokalt kan også bidra til å redu-

sere fraflytting. Et godt samarbeid og aktiv overordnet styring av sektoren vil bidra til flere relevante utdanninger i tråd med arbeidsmarkedets behov.

Mulighet for å sette sammen mindre moduler til en fagskolegrad

Utvalget anbefaler å legge til rette for at mindre moduler kan kombineres til en fagskolegrad, for å fremme fleksibilitet og senke terskelen for deltakelse i videreutdanning. Å gi mulighet for å sette sammen mindre moduler til fagskolegrader kan øke fleksibiliteten i utdanningstilbudene. Det kan fremme livslang læring ved å senke terskelen for deltakelse i utdanning samtidig som det kan bidra til at flere personer tar flere moduler for å oppnå en gradstittel. Videre vil en slik fleksibilitet gjøre det enklere å tilpasse utdanningstilbudene etter endringer i arbeidsmarkedet, og kan føre til en mer skreddersydd kompetanseutvikling for både enkeltpersoner og virksomheter.

Tiltaket forventes å gi studentene større fleksibilitet til å ta korte kurs og deretter oppnå en formell grad, noe som kan øke mulighetene for tilpasset kompetanseutvikling i distriktene.

Hensikten er å kunne kombinere enheter som allerede tilbys som moduler til en fagskolegrad. Det er imidlertid en mulig effekt at dette medfører økt grad av modulisering av det eksisterende tilbudet. Det kan være positivt da det vil øke omfanget av mindre enheter. På den annen side må en slik effekt vurderes opp mot kvaliteten i undervisningstilbudet.

Fleksibiliteten i moduler kan gjøre det mer attraktivt for fagskolene å tilby spesialiserte utdanningstilbud tilpasset lokale behov og dermed bidra til å styrke kompetansen og arbeidsmarkedene i distriktene.

## Utvalgets anbefalinger

---

- Forventningene om satsing på formelle videreutdanningstilbud formidles tydeligere i styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og høyere utdanningsinstitusjoner.

Dette innebærer at

- etter- og videreutdanning inngår som en sentral prioritet i utviklingsavtalene mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene, og som et fast punkt i etatsstyringsmøtene
- Finansieringssystemet for høyere utdanning gir tydeligere økonomiske insentiver for arbeidslivrettede tilbud.

Dette innebærer at

- den resultatbaserte uttellingen for studiepoeng heves for videreutdanninger ved universiteter og høyskoler
- Kunnskapsdepartementet utreder nærmere hvorvidt en studieplassfinansiering for videreutdanninger innen utvalgte fagområder kan være en hensiktsmessig løsning for å sikre økt forutsigbarhet og redusert økonomisk risiko for utdanningsinstitusjonene

- Det blir mulig å kombinere formell utdanning og ikke-formell opplæring i samme tilbud ved høyere utdanningsinstitusjoner.

Dette innebærer at

- det er valgfritt å ta eksamen
  - deltakere som deltar for å få ikke-formell kompetanse, får kursbevis etter endt gjennomføring
  - det utredes hvordan en slik løsning kan finansieres
  - Finansieringen av høyere yrkesfaglig utdanning styrkes og gjøres mer forutsigbar.
  - Det legges til rette for at mindre moduler kan kombineres til en fagskolegrad.
-

## Kapittel 19

# Bedre dokumentasjon og verdsetting av kompetanse i arbeidslivet

Dette kapitlet handler om tiltak for økt dokumentasjon og verdsetting av kompetanse i arbeidslivet. Kapittel 19.2 skisserer en mulig løsning for å utvikle et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse. Kapittel 19.3 omhandler utviklingen av kompetanseattester for å synliggjøre ikke-formell kompetanse. Kapittel 19.4 viser til tiltak for å utnytte dagens system for realkompetansevurdering bedre.

### 19.1 Problembeskrivelse og mål

Norge har et læringsintensivt arbeidsliv som innebærer at mange arbeidstakere både møter krav om og har gode muligheter til å lære gjennom sitt daglige arbeid (Bjønness-Ekerheim, 2022). Utdanningssystemet alene verken kan eller skal møte alle endringer i arbeidslivets kompetansebehov. Den raske teknologiske utviklingen fører til hyppigere endringer i kompetansebehov enn tidligere, og gjør arbeidsplassen til en stadig mer sentral arena for kompetanseutvikling. Dette gjør det enda viktigere å synliggjøre og dokumentere kompetanse tilegnet i arbeidslivet.

Samlet sett skaper dette et behov for et bedre fungerende og helhetlig system for verdsetting og dokumentasjon av realkompetanse. Det er også et mål at et slikt system skal gjøre arbeidslivet til bedre bestillere av utdannings- og opplæringstilbud. I tillegg kan et slikt system gjøre det mulig for arbeidslivet å rekruttere kompetanse mer treffsikkert og sikre rett kompetanse ved ansettelser.

Det er viktig at systemet har tillit og anerkjennelse i både arbeidslivet og utdanningssektoren. Det er et mål at både arbeidstakere, arbeidsgivere og de som utfører realkompetansevurderinger skal ha bedre kjennskap til og kunnskap om realkompetanse.

En persons realkompetanse kan i dag vurderes ved opptak til, og eventuelt avkortning av, formell utdanning. Det er få arbeidsgivere som utar-

beider attester som beskriver den faktiske kompetansen arbeidstakere har opparbeidet. Dette gjør det utfordrende å vurdere en persons faktiske kvalifikasjoner, både i forbindelse med opptak til utdanning og jobb-bytte (NOU 2022: 17). En ansettelse fungerer som en realkompetansevurdering i praksis. Arbeidsgiver vurderer arbeidstakerens dokumentasjon av utdanning, erfaring og kompetanse mot de ønskede kvalifikasjonene. Personer som ikke kan dokumentere og sette ord på egen kompetanse i tilstrekkelig grad, vil i slike tilfeller være dårligere stilt enn arbeidstakere med formelle kvalifikasjoner.

Det er lite systematikk og metodikk for å dokumentere og verdsette kompetanse som er opparbeidet i arbeidslivet. Dette resulterer i at mange arbeidstakere har kompetanse som er vanskelig å få verdsatt på tilsvarende måte som formell utdanning. Dette er ugunstig i et arbeidsliv hvor arbeidstakere må jobbe smartere og utvikle og utnytte kompetanse mer effektivt.

En annen utfordring er at den ikke-formelle opplæringen som finner sted, ofte mangler kvalitetssikret og anerkjent dokumentasjon. Ved deltakelse i ikke-formell opplæring kan det gis deltakerbevis og annen form for dokumentasjon. Det kan imidlertid være utfordrende å vurdere hva et deltakerbevis faktisk innebærer.

Flere undersøkelser indikerer at dagens muligheter for å benytte realkompetansevurdering i det formelle utdanningssystemet ikke blir fullt utnyttet, og at det er stor variasjon i bruk og valideringspraksis. Dette gjelder fra grunnopplæring til høyere utdanning og omfatter både opptak og avkortning. Tiltak for å sikre en mer enhetlig praksis i forvaltning og gjennomføring av realkompetansevurdering ved opptak til videregående opplæring er omtalt i kapittel 10.2.2. Utvalget har ikke utredet ytterligere tiltak for realkompetansevurdering i videregående opplæring.

Det er et mål å gjøre dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse mer tilgjengelig og

anvendelig. Selv om mange yrker i Norge har tydelige krav til formell utdanning, gjelder ikke dette hele arbeidslivet. For disse yrkene kan det derfor være behov for et felles språk som tydelig beskriver hvilken kompetanse som kreves i virksomheten, hva som er nødvendig for en bestemt stilling eller oppgave, og hvilken kompetanse medarbeiderne faktisk besitter. Dette peker på behovet for et helhetlig system for verdsetting og dokumentasjon av realkompetanse. Det er også viktig å anerkjenne at kompetanse utvikles gjennom arbeid i ulike yrker, både i yrker uten formelle utdanningskrav og i yrker med klare krav til formell utdanning. Målet er ikke å erstatte eksisterende utdanningsstandarder, men å supplere dem ved å etablere metoder som muliggjør vurdering av kompetanse tilegnet på andre måter.

Det er også et mål at realkompetansevurdering blir bedre kjent, slik at flere kan ta det i bruk. Dette kan gjøre realkompetanse til et mer brukt grunnlag for opptak og mulig avkortning av studier. For å sikre tilgang til kompetansetilbud må handlingsrommet som ligger i regelverket for opptak til universiteter og høyskoler utnyttes. Dette innebærer økt bruk av realkompetansevurdering ved opptak.

## 19.2 Utvikle et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse

Dagens system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse er ikke tilstrekkelig tilpasset kompetanse som er tilegnet i arbeidslivet. Utvalget mener det er behov for et helhetlig system for synliggjøring og dokumentasjon av kompetanse utviklet i arbeidslivet, og for bedre kobling mellom læring i arbeidslivet og utdanning.

For å utvikle et slikt system som virkemiddel i kompetansopolitikken, vil det være nødvendig med et omfattende utrednings- og utviklingsarbeid. Dette er et arbeid som bør involvere flere aktører enn partene i arbeidslivet. En gruppe kan nedsettes for å utrede hvordan et helhetlig system for realkompetanse kan utformes og etableres. Gruppen bør være bredt sammensatt og inkludere representanter fra partene i arbeidslivet, samt andre relevante aktører.

Formålet med å opprette en slik gruppe er å fremme en bred diskusjon og forståelse for kompetanse som utvikles i arbeidslivet i dagens utdannings-, kompetanse- og arbeidslivspolitikker.

For flere av partene i arbeidslivet er det et mål at kompetanse fra arbeidslivet og det formelle

utdanningssystemet i større grad sees i sammenheng og utfyller hverandre.

Under følger aktuelle utredningspunkter:

### Utvikling av kompetansereferanser

For å synliggjøre og dokumentere realkompetanse fra arbeidslivet, er det behov for en referanse som kompetanse kan vurderes opp mot. En slik referanse kan synliggjøre hvilke kunnskaper, ferdigheter og annen kompetanse som kreves av arbeidstakere i et gitt yrke i ulike sammenhenger. En slik referanse kan også brukes til å vurdere og utvikle den enkeltes kompetanse i tråd med bransjens krav.

Utredningen kan rettes mot yrker og bransjer der læring gjennom arbeid i større grad enn formell utdanning dekker kompetansebehovet.

Det kan vurderes hvordan arbeidslivet selv kan ta et større ansvar for å synliggjøre og validere kompetanse ved å utvikle egne kompetansereferanser. Det kan trekkes frem modeller og metoder for å identifisere og beskrive kompetanse utviklet i arbeidslivet, og bruke eksempler på eksisterende kompetansereferanser.

Det kan være relevant å bygge videre på erfaringene fra Balansekunstmodellen (se boks 7.1). Dette krever videreutvikling og tilgjengeliggjøring av Balansekunstmodellen, slik at den kan tas i bruk i større skala. Samtidig vil det også være aktuelt å trekke inn andre referansepunkter. Flere land har utviklet systemer for å vurdere kompetanse fra arbeidslivet. Det vil være naturlig å se til erfaringer fra disse.

Det vil også være naturlig å identifisere hvordan kunstig intelligens kan brukes for å effektivisere arbeidet med vurdering av realkompetanse og utvikling av kompetansereferanser. Erfaringene som hittil er gjort med å utvikle en kompetansedatabase (se boks 7.7) kan vurderes.

### Dokumentasjon av læringsutbytte fra kurs og mindre læringsenheter

Ikke-formell opplæring spiller en viktig rolle i den læringen som skjer i arbeidslivet. Å synliggjøre læringsresultater fra arbeidslivet kan fremme livslang læring og bedre mobilitet i arbeidsmarkedet. Systematisk dokumentasjon av ikke-formell opplæring vil også være en fordel for arbeidsgivere som planlegger kompetanseutvikling for ansatte. En utfordring er at opplæringen ofte mangler kvalitetssikret og anerkjent dokumentasjon.

Utredningen kan vurdere løsninger for hvordan man kan dokumentere og verdsette ikke-for-

mell kompetanse. Det kan være hensiktsmessig, som en del av den større utredningen om et helhetlig system for realkompetansevurdering, å utrede hvordan forslaget om kompetanseattester kan understøtte dette arbeidet. Utredningen kan også vurdere hvordan et system for minikvalifikasjoner kan innføres i Norge.

#### System for kvalitetssikring

Kvalitetssikringsmekanismer er nødvendige for å sikre troverdighet og verdsetting av kompetanse i arbeidslivet. Hvis systemet mangler legitimitet og tillit i arbeidslivet, kan dokumentasjonen bli verdiløs. Utredningen kan vurdere kvalitetssikring av både system og dokumentasjon. Eierskap til dokumentasjonssystemer og individuell informasjon må avklares i henhold til personvern og andre relevante krav.

#### Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) og ikke-formell og uformell læring

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring gir en oversikt over utdanningsnivåer i Norge og viser hvordan kvalifikasjoner fra det norske utdanningssystemet er plassert i forhold til hverandre. Navnet Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring reflekterer en ambisjon om å omfatte hele spekteret av læring, inkludert formell, ikke-formell og uformell læring. I praksis har imidlertid Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk hovedsakelig vært brukt til å beskrive kvalifikasjoner fra det formelle utdanningssystemet, som vitnemål og grader.

Ikke-formell og uformell kompetanse, som ofte oppnås gjennom arbeidserfaring eller opplæring utenfor skolesystemet, mangler tilsvarende standarder og anerkjent dokumentasjon, noe som vanskeliggjør en strukturert inkludering i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk.

Gruppen som er foreslått nedsatt, kan vurdere hvordan den enkelte kan få en bedre dokumentasjon av ikke-formell og uformell kompetanse. Evalueringen NOKUT leverte i 2023 om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (Furholt & Amundsen, 2023) konkluderte med at Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk i hovedsak er et utdanningsrammeverk og et rammeverk for styring og administrasjon. Det innebærer at målet og intensjonen om å være et rammeverk for arbeidslivet, mobilitet og livslang læring, ikke har blitt innfridd.

Det kan vurderes om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk kan utvides til å inkludere ikke-formell og uformell kompetanse, og eventuelt på hvil-

ken måte. I vurderingen må det inngå hvordan bruk av beskrivelser av læringsutbytte og kompetansestandarder eller referanser i arbeidslivet kan koble sammen realkompetansevurdering i utdanning og arbeidsliv.

#### 19.2.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kompetansereformutvalget har ikke tallfestet kostnadene forbundet med å opprette en gruppe som skal utrede et helhetlig system, eller med å utvikle og pilotere systemet. Det er sannsynlig at det vil kreves økonomisk støtte til utprøving av piloter. Et system basert på kompetansebeskrivelser vil også være ressurskrevende både å utvikle og drifte. Det er naturlig at utredningen også belyser kostnadene knyttet til dette.

### 19.3 Utvikle system for kompetanseattester

---

Læringsresultater fra arbeidslivet kan synliggjøres i større grad enn i dag. Innføring av kompetanseattester kan bidra til dette. Kompetanseattester skal dokumentere kvalitetssikret læringsutbytte fra ikke-formell opplæring fra godkjente leverandører.

En kompetanseattest inneholder tre hovedelementer. Det første elementet er det overordnede målet for opplæringen og konteksten den inngår i. En slik kortfattet presentasjon skal gjøre det mulig for mottakeren å gripe kjernen i læringen og forstå hvilken sammenheng læringen inngår i. Dernest må attesten beskrive bredden og omfanget av det aktuelle læringsresultatet. I praksis vil dette innebære å beskrive hva slags teoretiske kunnskaper, praktiske ferdigheter og generell kompetanse det omhandler. Det tredje hovedelementet er dybden eller nivået i den aktuelle læringen. Innenfor ett og samme kompetanseområde vil det nødvendigvis være ulike grader av kompleksitet og oppnådd ekspertise.

Det kan vurderes om attestene bør knyttes til et bransje- eller aktivitetsområde ved å relatere de tre hovedelementene til et kompetanserammeverk. Et bransjebasert kompetanserammeverk innebærer å identifisere nøkkelkompetanser og hvilket nivå kompetansen må ligge på for å mestre disse. Et bransjebasert kompetanserammeverk kan bidra til å ta ut potensialet for kompetanseattester.

Systemet for kompetanseattester kan utformes slik at den enkeltes læringsresultater blir forstått



innen utdanningssystemet og kan benyttes ved realkompetansevurderinger. Dersom det er hensiktsmessig, kan en felles mal også brukes internt i virksomheter.

Kompetanseattestene må oppbevares og kunne gjøres tilgjengelig fra et sentralt anerkjent nettsted, for eksempel Vitnemålsportalen. For å sikre systemets legitimitet, er det nødvendig med kvalitetssikringsmekanismer. Dersom systemet for kompetanseattester ikke har legitimitet og tillit i arbeidslivet, er en mulig konsekvens at dokumentasjonen ikke kommer til nytte.

Opplæringsaktører som skal kunne utstede kompetanseattester må være godkjent av myndighetene. Godkjenningsordningen har som formål å sikre at aktørene har kvalitetssystemer og driver økonomisk forsvarlig. Godkjenningsordningen skal også sikre at aktørene har fagkompetanse, og kompetanse innen utdanning og pedagogikk.

Utvalget er kjent med rapporten *Kompetanseattester og kompetanserammeverk – Synliggjøring av etterutdanning* (Kompetanseforbundet, 2024). Rapporten gir innspill til et arbeid med utvikling av kompetanseattester. Det tiltaket som utvalget skisserer her, er imidlertid ikke bundet opp til de konkrete forslagene i denne rapporten.

### 19.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vitnemålsportalen, utviklet av Sikt, eksisterer allerede i Norge. Sikt har deltatt i referansegruppen for utredningen av kompetanseattester og har uttrykt at flere av systemene under utvikling vil gjøre det enkelt å inkludere kompetanseattester. Dette vil gjøre det mulig å inkludere kompetanseattester som en del av en personlig mappe sammen med formelle kvalifikasjoner. Dette kan bidra til å senke kostnadene ved innføringen av kompetanseattester.

## 19.4 Utnytte realkompetansevurdering for opptak til korte utdanningstilbud i høyere utdanning

Realkompetansevurdering kan være et virkemiddel for å gjøre korte utdanningstilbud rettet mot arbeidslivet tilgjengelig for arbeidstakere uten generell studiekompetanse. Som påpekt i kapittel 10.4, er det handlingsrom innenfor eksisterende regelverk til å bruke realkompetansevurdering ved opptak, og muligheten bør anvendes i større utstrekning enn i dag. Dette kan være særlig rele-

vant ved opptak til korte arbeidslivsrettede tilbud. Utdanningsinstitusjonene kan i større grad legge til rette for opptak basert på realkompetanse. Hver institusjon fastsetter selv kriteriene som realkompetansen måles opp mot for hvert enkelt tilbud, slik at kriteriene står i forhold til undervisningens omfang og læringsutbytte.

Opptaksforskriften fastsetter at utdanningsinstitusjonen må vurdere realkompetansen opp mot faget søkeren ønsker å studere, og «finne fram til eigna og tenlege framgangsmåtar for slike vurderingar» (Opptaksforskriften, 2023 § 3-1, tredje ledd).

For at utdanningsinstitusjonene i større grad skal kunne utnytte handlingsrommet for bruk av realkompetansevurdering som ligger i eksisterende regelverk, kan det være hensiktsmessig med en klargjøring av regelverket. Det kan gjøres ved at handlingsrommet for vurdering av realkompetanse i universiteter og høyskoler klargjøres i den nye opptaksforskriften som vil følge av Stortingsmeldingen om opptak til høyere utdanning (Meld. St. 20 (2023–2024)) og ny Lov om universitet og høyskoler fra 2024. Alternativt kan det utarbeides som rundskriv eller en veileder.

Bedre informasjon om muligheten for å søke om opptak på bakgrunn av realkompetanse, og tydelige vurderingskriterier, kan også bidra til at realkompetansevurdering blir mer brukt. Det er store forskjeller mellom utdanningsinstitusjonene i hvilken grad de opplyser om muligheten for å søke om opptak på bakgrunn av realkompetanse.

Det kan også utvikles bedre verktøy og metoder for å kunne utføre realkompetansevurdering. I tillegg til å tilpasse kriteriene som realkompetansen skal måles opp mot til det enkelte tilbudet, kan alternative dokumentasjonsordninger prøves ut. Eksempler er intervjuer, selvrapporterings-skjema eller tester, der søkeren ikke må fremskaffe skriftlig dokumentasjon i forkant av opptaksprosessen. Omfattende dokumentasjonskrav kan være krevende for søkeren og kan virke avskrekkende for enkelte.

### 19.4.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Økt bruk av realkompetansevurdering i universiteter og høyskoler har både økonomiske og administrative konsekvenser. Klargjøring av regelverket gjennom Opptaksforskriften vil kreve begrensede ressurser, siden dette arbeidet allerede er påbegynt i forbindelse med den nye universitets- og høyskoleloven.

Økt antall søkere med realkompetanse som vurderingsgrunnlag kan bli ressurskrevende for utdanningsinstitusjonene. Kravene til dokumentasjon og vurdering av søknader krever ressurser, men en forenkling av dokumentasjonskravene vil kunne redusere ressursbruken. Samtidig er realkompetansevurdering en rettighet som allerede ligger i dagens lovverk.

Bedre utnyttelse av handlingsrommet i dagens system for realkompetansevurdering kan føre til at flere arbeidstakere får opptak til korte arbeidslivsrettede utdanningstilbud ved universiteter og høyskoler.

## 19.5 Utvalgets konklusjon og anbefaling

Utvikle et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse

Kompetansereformutvalget anbefaler å utrede et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse opparbeidet i arbeidslivet. Et slikt system skal øke synligheten og verdien av kompetanse oppnådd utenfor det formelle utdanningssystemet og fremme samspill mellom kompetanse oppnådd i arbeidslivet og utdanning.

Utvalget anbefaler å nedsette en bredt sammensatt gruppe for å undersøke mulighetene for et slikt system. Gruppen bør inkludere representanter fra arbeidslivets parter og andre relevante aktører. Gruppen skal utarbeide praktiske løsninger og foreslå et system som integrerer ikke-formell og uformell kompetanse i et system for realkompetansevurdering.

Selv om det er en felles forståelse av behovet for et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse, er utvalget delt i sin anbefaling. Utvalgsmedlemmene Andersen, Bettum, Tinnlund, Thorkildsen og Øien støtter utvikling av et helhetlig system som inkluderer dokumentasjon og verdsetting av ikke-formell og uformell kompetanse. Disse utvalgsmedlemmene mener at Kompetansereformutvalget bør peke på aktuelle utredningspunkter som en del av utvalgets anbefaling. Disse utvalgsmedlemmene støtter forslag om å utrede løsninger for hvordan man kan dokumentere og verdsette kompetanse fra ikke-formell opplæring. Det kan i den forbindelse være naturlig å utrede innføring av kompetanseattester og minikvalifikasjoner for å dokumentere læringsutbytte fra ikke-formell opplæring. Disse utvalgsmedlemmene mener også at det er behov for et system for kvalitetssikring, og at utredningen må adressere kvalitetssikring av dokumenta-

sjon av kompetanse fra arbeidslivet, med klare retningslinjer for eierskap og personvern. De samme utvalgsmedlemmene mener at utredningen bør inkludere utvikling av kompetansereferanser for kompetanse opparbeidet i arbeidslivet, særlig for yrker uten formelle kvalifikasjonskrav. De mener også at utredningen bør vurdere muligheten for å utvide Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring til å inkludere ikke-formell og uformell læring.

Utvalgsmedlemmene Bergene, Flagtvedt, Rørmark, Semb og Østbye ønsker en forbedring av eksisterende strukturer og påpeker behovet for å definere hva som ligger i begrepet helhetlig system mer presist. Disse utvalgsmedlemmene ønsker en mer overordnet beskrivelse i anbefalingen uten spesifikke utredningspunkter og mener mandatet må utarbeides på et senere tidspunkt i samarbeid med partene i arbeidslivet. De mener også at dagens godkjente utdanningsstandarder ivaretar nødvendige krav, og at et nytt kvalitetssikringssystem derfor er unødvendig. De samme utvalgsmedlemmene mener at Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk ikke skal inkluderes i utredningen.

Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse tilegnet i arbeidslivet kan ha stor verdi for virksomheten og arbeidstakerne. Gjennom å dokumentere læringen som skjer på arbeidsplassen i arbeidsforholdet, vil begge parter få større innsikt i egen og virksomhetens kompetansebeholdning. Denne innsikten er nødvendig for å avdekke og få en bevissthet om kompetansebehov og å iverksette tiltak. Å verdsette større deler av arbeidstakernes realkompetanse kan ha effekt på lønn og arbeidsmiljø, og for virksomhetenes evne til å rekruttere og beholde medarbeidere. På samfunnsnivå kan det bidra til større mobilitet i arbeidsmarkedet. Det kan også bidra til å øke anseelsen til yrker som ikke har store krav til formell utdanning.

Arbeid med et mer helhetlig system for realkompetanse vil også komme distriktene til gode.

*Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Bergene, Flagtvedt, Rørmark, Semb og Østbye til 19.2 Utvikle et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av kompetanse*

Utvalgsmedlemmene Bergene, Flagtvedt, Rørmark, Semb og Østbye viser til at tidligere forsøk på å etablere et godt system for realkompetansevurdering har vist seg å være komplisert. Både dette utvalget og tidligere utredninger har pekt på flere utfordringer med dagens system. Utvalget

har ikke hatt tilstrekkelig tid eller ekspertise til å anbefale detaljer i et forbedret system for realkompetanse. Disse utvalgsmedlemmene støtter forslaget om at det nedsettes en bredt sammensatt utredningsgruppe, men mener at utvalgets medlemmer Andersen, Bettum, Tinnlund, Thorkildsen og Øien går for langt i å definere og detaljere hva som bør inngå i utredningen. Videre mener utvalgsmedlemmene Bergene, Flagtvedt, Rørmark, Semb og Østbye at mandatet må utarbeides i samarbeid med partene og andre relevante aktører med kjennskap til, ansvar for og erfaring med realkompetansevurdering.

Disse utvalgsmedlemmene støtter ikke at utredningsgruppens mandat skal inkludere Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. De mener en gjennomgang av rammeverket må gjøres i en helhetlig prosess, der alle endringer konsekvensvurderes.

Disse utvalgsmedlemmene viser til arbeidet som er påbegynt i videregående opplæring (se kapittel 10.2.2), og mener at dette kan være verdt å se nærmere på også for fagskoler, universiteter og høyskoler.

#### Utvikle system for kompetanseattester

Utvalget har diskutert om kompetanseattester er et egnet virkemiddel for å synliggjøre læringen som skjer i arbeidslivet. Utvalgsmedlemmene er enige om at det kan være flere positive konsekvenser ved å dokumentere læringsresultater fra ikke-formell opplæring fra godkjente tilbydere. For arbeidstakere kan dokumentasjonen bidra til å identifisere og dokumentere egne læringsresultater, noe som kan være nyttig i både arbeidslivet og videre utdanning. Dette kan også øke mobiliteten både innad i bransjer og mellom ulike bransjer, ved at arbeidstakere kan synliggjøre og dokumentere sin kompetanse. For virksomheter vil en kompetanseattest kunne gi oversikt over arbeidstakernes kompetanse og dermed være et nyttig verktøy for strategisk kompetansestyring. På sikt kan dette bidra til å redusere kompetansegapet mellom arbeidstakernes ferdigheter og arbeidsmarkedets krav.

Utvalget anbefaler at det utredes og utvikles kompetanseattester som beskriver og kategoriserer ikke-formell opplæring for å gjøre det lettere for arbeidsgivere og enkeltpersoner å orientere seg blant kompetansetilbud og velge riktig kompetansetiltak. Attestene bør tilpasses en digital kompetanseplattform. Det vil være hensiktsmessig, som en del av den større utredningen av et helhetlig system for realkompetansevurdering, å

utrede hvordan forslaget om kompetanseattester kan understøtte og være en del av dette arbeidet.

#### *Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen til 19.3 Utvikle system for kompetanseattester*

Utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen anerkjenner behovet for dokumentasjon av læringsutbytte fra kurs og små læringsenheter for å synliggjøre læringen som skjer i arbeidslivet. Disse medlemmene mener imidlertid at kapittel 19.3 Utvikle system for kompetanseattester er sammenfallende med utvalgets forslag om en egen utredning av et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse som synliggjør kompetanse tilegnet i arbeidslivet og som kobler arbeidsliv og utdanning.

Kompetansereformutvalget har påpekt behovet for et helhetlig system for realkompetansevurdering, hvor vurderinger i arbeidslivet også er en del av systemet. Utvalget har pekt på behovet for å ta en nasjonal beslutning om å innføre et helhetlig system som kobler sammen delsystemer utviklet i utdanning og i arbeidsliv gjennom å benytte læringsutbytter som felles språk, slik det er angitt i dagens Nasjonale kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. For at utbredelsen av realkompetansevurderinger i arbeidslivet skal ha større verdi for samfunnet, arbeidslivet og den enkelte, må realkompetansevurderingen kunne brukes for et videre formål enn opptak til utdanning, og vurderingen må ha tillit i utdanning og i arbeid.

Utvalgsmedlemmene Tinnlund og Thorkildsen mener at for å etablere et slikt system trengs et offentlig utvalgsarbeid som skisserer mulige løsninger, der flere av de tiltakene som utvalget har diskutert kan være viktige elementer inn i et slikt arbeid. Det kan være behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget for delsystemer i arbeidslivet, og bedre informasjon og gjennomføring av vurderingspraksis i utdanning. Tiltaket som beskrives i kapittel 19.3 Utvikle system for kompetanseattester bør derfor ikke fremmes som selvstendig tiltak, men utredes som et av flere viktige elementer i utvalgets forslag om utredning av et helhetlig system.

#### *Særmerknad fra utvalgsmedlem Bettum til 19.3 Utvikle system for kompetanseattester*

Utvalgsmedlem Bettum mener det er viktig å synliggjøre mer av læringen som skjer i arbeidslivet og at det må være en helhetlig tilnærming til dette

som skissert i kapittel 19.2. Å realisere et helhetlig system for realkompetanse består av flere delelementer, hvor kompetanseattester/minikvalifikasjoner, som i hovedsak går ut på å synliggjøre læringsutbytte fra et kurstilbud på en mer enhetlig måte, er et viktig delelement. Utvalgsmedlem Bettum ønsker imidlertid å understreke at det å utvikle et system for kompetanseattester/minikvalifikasjoner ikke er tilstrekkelig for å synliggjøre den omfattende læringen som skjer i norsk arbeidsliv. Det meste av læringen som skjer i arbeidslivet er i regi av arbeidsgiver eller gjennom å utføre oppgaver i det daglige. Det er heller ikke slik at et system for kompetanseattester slik det er beskrevet i kapittel 19.3 automatisk vil sikre læringsenheter av god kvalitet som svarer ut de konkrete behovene i arbeidslivet. Utvalgsmedlem Bettum mener derfor at det må satses mye mer på tilnærmingen i Balansekunstmodellen og andre metoder for å identifisere og beskrive kompetanser som bygges i arbeidslivet for å blant annet kunne utvikle bedre opplæringstilbud. Balansekunstmodellen tar ikke utgangspunkt i tilbyder av opplæring slik tiltaket om kompetanseattester gjør, men spør ansatte hva de må kunne i sin jobb for å mestre den, uavhengig av hvor de lærer det, for deretter å bygge en struktur rundt den læringen, for eksempel en minikvalifikasjon.

#### Utnytte realkompetansevurdering for opptak til korte utdanningstilbud i høyere utdanning

Utvalget mener det er viktig å øke tilgjengeligheten til korte arbeidslivsrettede utdanningstilbud i høyere utdanning for personer uten generell studiekompetanse. For å oppnå dette bør muligheten til å bruke realkompetansevurdering ved opptak utnyttes i større grad enn i dag. Utvalget anbefaler at universiteter og høyskoler i større utstrekning enn i dag, systematisk opplyser om retten til å bli realkompetansevurdert. God informasjon, klare kriterier tilpasset hvert utdanningstilbud og forholdsmessige krav til dokumentasjon eller alternative dokumentasjonsformer vil til sammen

bidra til at flere kan få tilgang til korte, tilpassede undervisningstilbud i høyere utdanning. God informasjon kan bidra til at flere søker opptak på bakgrunn av realkompetansevurdering.

Flertallet av utvalgets medlemmer bestående av Andersen, Bergene, Bettum, Rørmark, Semb, Tinnlund, Thorkildsen og Øien, anbefaler at handlingsrommet som allerede finnes for bruk av realkompetansevurdering i opptaksreglementet, klargjøres i den nye opptaksforskriften. Et tydelig regelverk som klargjør handlingsrommet, vil bidra til at utdanningsinstitusjonene kan fastsette godt tilpassede kriterier for realkompetanse ved opptak til tilbud rettet mot arbeidslivet.

Et mindretall av utvalgets medlemmer bestående av Flagtvedt og Østbye, mener at dagens opptaksforskrift er tilstrekkelig, og støtter derfor ikke at opptaksforskriften endres, men mener i stedet at utdanningsinstitusjonene selv kan utvikle veiledere hvis de har behov for det.

#### *Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Flagtvedt og Østbye til 19.4 Utnytte realkompetansevurdering for opptak til høyere utdanning*

Et mindretall bestående av utvalgsmedlemmene Flagtvedt og Østbye støtter ikke flertallets forslag.

Mindretallet mener at dagens opptaksforskrift er tilstrekkelig for å beskrive det handlingsrommet som ligger i realkompetansevurdering, og støtter ikke at opptaksforskriften endres. Mindretallet peker på at universiteter og høyskoler har høy grad av autonomi, med frihet til å utvikle sine egne faglige profiler. Ulike studieprogrammer har varierende krav til forkunnskap. Det er derfor viktig at institusjonenes handlingsrom ikke begrenses.

Mindretallet foreslår at dersom institusjonene har behov for det, kan de utarbeide veiledninger for dette, basert på opptaksforskriften. Eventuelt kan bedre utnyttelse av dagens regelverk vurderes i forbindelse med utvalgets forslag om en utredningsgruppe, se kapittel 19.2.

## Utvalgets anbefalinger

---

- Det etableres en bredt sammensatt gruppe for å utrede et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse opparbeidet i arbeidslivet.
- Det utredes og utvikles kompetanseattester som beskriver og kategoriserer ikke-formell opplæring.
- Realkompetansevurdering benyttes i større grad ved opptak til korte utdanningstilbud i høyere utdanning, særlig for tilbud rettet mot arbeidslivet.

Dette innebærer at

- institusjonene systematisk opplyser om retten til å bli realkompetansevurdert
  - utdanningsinstitusjonene utarbeider klare kriterier tilpasset hvert utdanningstilbud og det stilles forholdsmessige krav til dokumentasjon, eventuelt at alternative dokumentasjonsformer benyttes
  - handlingsrommet som allerede finnes for bruk av realkompetansevurdering i opptaksreglementet klargjøres i den nye opptaksforskriften for høyere utdanning
-

## Kapittel 20

# Økonomiske konsekvenser og beregninger

Utvalget har påpekt i kapittel 8 at det er store gevinster å hente ved å øke humankapitalen, og se til at arbeidsstyrken har nødvendig kompetanse for nåværende og fremtidig omstilling. Utvalget har beregnet at en varig økning på fem prosentpoeng i sysselsettingen for personer i alderen 50 år med videregående opplæring eller grunnskole som høyeste fullførte utdanning vil kunne gi en samlet gevinst på 27,2 milliarder kroner. Beregningen er basert på gjenstående yrkesinntekt og antall personer i dette ene årskullet. En tilsvarende beregning basert på hele arbeidsstyrken vil kunne gi en langt høyere gevinst.

Sett i lys av slike beregninger, vil utvalgets anbefalinger samlet sett gi en betydelig samfunnsmessig gevinst.

Utvalget har flere forslag og anbefalinger som kan gjennomføres innenfor gjeldende økonomiske rammer. Flere forslag er ikke tallfestet. For de fleste av disse gjelder at kostnadene i stor grad vil avhenge av tiltakets innretning og omfang. For eksempel vil kostnaden ved en utvidelse av Bransjeprogrammet avhenge av de enkelte programmenes omfang. Tilsvarende vil det å utvikle en langtidsplan for livslang læring kreve begrensede ressurser til selve utarbeidelsen av planen, mens det vil kreve større investeringer for å nå målene i en slik plan.

Tabell 20.1 oppsummerer økonomiske konsekvenser av tiltakene som er utredet.

Tabell 20.1 Oversikt over økonomiske konsekvenser av tiltakene

Kapittel	Tiltak	Økonomisk konsekvens
13.2	Styrke og videreutvikle kompetansepolitisk råd som arena for trepartssamarbeid	Tiltaket gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer.
13.3	Videreutvikle regionale kompetansefora i alle fylker	Tiltaket vil trolig kunne gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer.
13.4	Utvikle Langtidsplan for livslang læring i samarbeid med partene i arbeidslivet	Kostnadene er ikke tallfestet.
14.2	Kompetansebehovsutvalget som tydeligere kunnskapsleverandør for politikktutvikling	Tiltaket gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer.
14.3	Styrke forskning om kompetanseutvikling i arbeidslivet	Kostnadene vil være anslagsvis 25 millioner kroner per år. Tiltaket kan finansieres gjennom friske midler, eventuelt en omprioritering innen Forskningsrådets tildeling.
15.2	Utvikle en digital kompetanseplattform	Prosjektkostnaden er anslagsvis 12 millioner kroner gitt skisserte løsning. Kostnaden vil avhenge av plattformens omfang og tekniske løsning. De øvrige kostnadene er ikke tallfestet, se kapittel 20.1.
15.3	Økt bruk av kompetansekartlegging	Kostnadene er ikke tallfestet.
15.4	Oppfølging av tidligere studenter	Kostnadene er ikke tallfestet.

Tabell 20.1 Oversikt over økonomiske konsekvenser av tiltakene

Kapittel	Tiltak	Økonomisk konsekvens
15.5	Gjøre ledige plasser på tilbud rettet mot arbeidslivet tilgjengelig	Kostnadene er ikke tallfestet. Oversikten over restplasser kan inngå i kostnaden til utviklingen av en digital kompetanseplattform.
16.2	Samordne og styrke tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO)	Utvalget har ikke beregnet hvor stor økning som er hensiktsmessig, se kapittel 20.2.
16.3	Statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet	Et anslag viser at statlig medfinansiering på to tredeler ved opplæringsfravær på 75 timer gir en kostnad på 14 700 kr. Det kan beløpe seg til 354 millioner kroner ved 25 000 deltakere, se kapittel 20.3.
16.4	Lønnsstøtte for opplæring	Et anslag viser at en støtteandel på 33 prosent og et opplæringsfravær på 37,5 timer gir en lønnsstøtte på 5 600 kr, se kapittel 20.4
16.5	Kompetansefunn for kompetanseinvesteringer til arbeidstakere med høyere utdanning	Utvalget har ikke gjort egne beregninger for målgruppen arbeidstakere med høyere utdanning, se kapittel 20.5.
16.6	Individuelle læringskontoer	Utvalget har gjort flere anslag. Beløpet vil avheng av innretningen, se kapittel 20.6.
16.7	Lånekasse for livslang læring	Utvalget har foretatt overslag over noen mulige kostnader knyttet til en lånekasse for livslang læring, se kapittel 20.7.
17.2	Utvide og styrke Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling	Beregninger viser at å øke varigheten på opplæringstilbudene fra tre til fem år øker kostnaden med 40 prosent, se kapittel 20.8.
17.3	Styrke og videreutvikle Kompetansepluss i samsvar med arbeidslivets behov	Utvalget foreslår økt tildeling på 100 millioner kroner.
18.2	Tydelige forventninger om satsing på formelle videreutdanninger i høyere utdanningsinstitusjoner	Tiltaket kan gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer, eller ved tilføring av friske midler.
18.3	Finansieringssystemet for høyere utdanning som incentiv for flere formelle videreutdanninger	Kostnadene er ikke tallfestet.
18.4	Mulighet til å kombinere formell utdanning og ikke-formell opplæring i samme tilbud ved universiteter og høyskoler	Kostnadene er ikke tallfestet.
18.5	Forutsigbar og økt finansiering av høyere yrkesfaglig utdanning	Kostnadene er ikke tallfestet.
18.6	Sette sammen mindre moduler til en fagskolegrad	Tiltaket gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer.
19.2	Utvikle et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse	Kostnadene er ikke tallfestet.
19.3	Utvikle system for kompetanseattester	Kostnadene er ikke tallfestet.
19.4	Utnytte realkompetansevurdering for opptak til korte utdanningstilbud i høyere utdanning	Tiltaket gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer.

Det er økonomiske konsekvenser forbundet med alle tiltakene som er foreslått i denne rapporten. For noen tiltak er det hovedsakelig kostnader forbundet med administrasjon og ressurser i forbindelse med møtevirksomhet og saksbehandling. For andre tiltak vil det være nødvendig å tilføre større beløp for å finansiere nye ordninger, eller å utvide eksisterende ordninger.

## 20.1 Beregninger til kapittel 15.2 Utvikle en digital kompetanseplattform

Bedre informasjon og kobling av tilbud og etterspørsel er tema i kapittel 15. Hovedtiltaket i dette kapitlet, som også er et av de viktigste tiltakene i denne rapporten, er utviklingen av en digital kompetanseplattform. Utdanning.no har estimert kostnaden for en kompetanseplattform. En kompetanseplattform med de foreslåtte elementene kan koste 12 millioner kroner i prosjektkostnader, forutsatt at den bygges på allerede eksisterende infrastruktur. I tillegg vil det være behov for omtrent et årsverk for drift og kvalitetssikring av innholdet, samt nødvendige utgifter til oppdatering og vedlikehold av tekniske løsninger.

Tabell 20.2 viser hvordan de samlede kostnadene kan fordele seg på ulike komponenter. Utvikling og drift av plattformen kan baseres på eksisterende infrastruktur og funksjoner i Utdanning.no. Prosjektkostnadene vil trolig strekke seg over flere budsjettår.

Tabell 20.2 Kostnader knyttet til utvikling og drift av en digital kompetanseplattform basert på allerede eksisterende infrastruktur og funksjoner hos Utdanning.no

	Prosjektkostnad
Kompetanseutviklingstilbud	4 000 000
Informasjon om finansiering og studiestøtte	1 000 000
Informasjon om studiepermisjon og andre rettigheter	500 000
Karriereveiledning	0
Statisk nettside med ressurser, verktøy	500 000
Administrative kostnader (prosjektledelse, koordinering med mer)	5 000 000
Markedsføring	500 000
Evaluerings	500 000
<b>Totalt</b>	<b>12 000 000</b>

Kilde: Tabellen er basert på estimater fra Utdanning.no

## 20.2 Beregninger til kapittel 16.2 Samordne og styrke tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO)

I 2023 ble det brukt minimum 85,2 millioner kroner på BIO-tilskudd. Det er grunn til å tro at det er til dels stor variasjon i beløpene som benyttes til ordningen mellom fylkene. Da ordningen var statlig, var det store variasjoner både mellom fylkene og fra år til år. Ressursene ble benyttet i regioner med høy arbeidsledighet og stort behov for omstilling i næringslivet. Gjennomgangen av utlysningen av BIO-midler i fire fylkeskommuner i 2024 viser også store forskjeller mellom fylkene når det gjelder stønadsbeløp (se kapittel 9.4.6). Noen fylker beregner tilskuddet som en prosentandel av støtteberettigede kostnader, der prosentandelen avhenger av virksomhetens størrelse. Noen fylker har satt en øvre grense for tilskuddet. I ett tilfelle fremgår det at tilskuddet for små virksomheter og enkeltpersonforetak er maksimalt 300 000 kroner, for mellomstore og store virksomheter maksimalt 500 000 kroner. Tilskudd skal ikke utgjøre mer enn 50 prosent av støtteberettigede kostnader. Et annet fylke gir maksimalt 600 000 kroner per prosjekt og 40 000 kroner per deltaker. Tidshorizonten varierer også. I 2021 var det gjennomsnittlige tildelingsbeløpet på tvers av fylker 261 337 kroner per virksomhet og 14 800 kroner per ansatt. Det er usikkert om dette er representative beløp også etter covid-19-pandemien.



I 2020 ble 55 millioner kroner overført til fylkeskommunenes rammer da BIO-ordningen ble fylkeskommunal. I 2023 var beløpet som ble brukt 50 prosent høyere.

### **20.3 Beregninger til kapittel 16.3 Statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet**

---

Under forutsetning av tilstrekkelig statlig medfinansiering ble Fellesforbundet og Norsk Industri enige i tariffoppgjøret for 2024 om å følge opp en kompetansereform for frontfaget (Industrioverenskomsten). Fellesforbundets medlemmer som omfattes av Industrioverenskomsten (Verkstedoverenskomsten, Teko-overenskomsten og Teknologi- og dataoverenskomsten) gis rett til ulønnet utdanningspermisjon for bransjerelevant etter- og videreutdanning inntil to uker (75) timer per kalenderår, med inntektssikring på nærmere fastsatte vilkår. Arbeidsgivere bundet av Industrioverenskomsten vil innbetale årlig et arbeidsgiverbidrag tilsvarende en tredel av årlig behov for fondsmidler i henhold til ambisjon om å tilby kompetanseutvikling for 10 prosent av årsverkene i Industrioverenskomsten. Partene legger til grunn at en statlig medfinansiering skal utgjøre to tredeler av kostnaden i form av årlige tilskudd over statsbudsjettet.

I Industrioverenskomsten er det 40 000 årsverk. I denne beregningen legges det til grunn at 10 prosent av årsverkene, det vil si 4 000, kommer til å delta i ulike kompetansetiltak hvert år. Basert på timepris for disse i snitt, tilsier det 85 millioner kroner i kostnad for inntektssikring/lønnsstøtte. Det utgjør 21 250 kroner per ansatt og det dekker lønnet utdanningspermisjon i 10 dager.

Kostnadene for å følge opp en kompetansereform for 4 000 fagarbeidere i frontfaget (Industrioverenskomsten) vil dermed utgjøre 85 millioner kroner hvert år. Arbeidsgiver- og arbeidstakerbidraget er på en tredel og dermed 28 millioner kroner. Den statlige medfinansieringen er på to tredeler og dermed 57 millioner kroner.

For å beregne kostnadene til en statlig omstillingsstøtte som skal gjelde organisert arbeidsliv, kan vi legge til grunn frontfagets beregning som modell. Dersom vi legger til grunn at den statlige omstillingsstøtten vil omfatte 25 000 arbeidstakere årlig vil en statlig omstillingsstøtte koste 21 250 kroner x 25 000, totalt 531 millioner kroner. Fra trukket et arbeidsgiver- og arbeidstakerbidrag på en tredel utgjør den statlige medfinansieringen 354 millioner kroner.

Som et alternativ til frontfagets beregning kan vi ta utgangspunkt i gjennomsnittlige direkte personalkostnader for hele arbeidsstyrken, som i 2022 var omtrent 699 000 kroner per årsverk (SSB, 2023a). Et årsverk er 1 950 timer per år. Et fravær på 10 arbeidsdager vil da utgjøre 26 900 kroner. Dette beløpet legges til grunn for en tilsvarende beregning.

### **20.4 Beregninger til kapittel 16.4 Lønnsstøtte for opplæring**

---

En mulig avgrensning kan være 37,5 eller 75 timer per ansatt per år, vektet med stillingsprosent. Gjennomsnittlige direkte personalkostnader, som lønn, var i 2022 omtrent 699 000 kroner per årsverk. Samlede kostnader for arbeidsgiver som inkluderer arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader med mer, er omtrent 881 000 kroner (SSB, 2023a).

Dersom opplæringen gir 37,5 timer fravær, svarer dette til omtrent to prosent av et årsverk for arbeidsgiver, når vi legger 1 950 timer per år til grunn og en arbeidskostnad på omtrent 17 000 kroner. Med en støtteandel på 33 prosent gir dette lønnsstøtte på omtrent 5 600 kroner. Med en støtteandel på 62,4 prosent, som tilsvarende dagpengesatsen, gir dette lønnsstøtte på omtrent 10 600 kroner.

### **20.5 Beregninger til kapittel 16.5 Kompetansefunn for kompetanseinvesteringer til arbeidstakere med høyere utdanning**

---

Med utgangspunkt i antallet arbeidstakere som deltar i formell videreutdanning, har Steen et al. (2019) beregnet at de totale kostnadene for deltakelsen er 17,8 milliarder kroner per år. Virksomhetene dekker 15 prosent av denne kostnaden. Satsen for skattefradrag er satt til 20 prosent. En Kompetansefunnordning ville, basert på tallene fra 2019, medføre et tap i skatteinntekter på 534 millioner kroner. Videre viser beregningene at dersom ordningen fører til en økning i investeringene på 30 prosent, vil det innebære økte investeringer på 800 millioner kroner for arbeidsgivere, og en reduksjon i skatteinntektene på 694 millioner kroner.

## 20.6 Beregninger til kapittel 16.6 Individuelle læringskontoer

En beregning for å estimere kostnaden ved en individuell læringskonto tar utgangspunkt i at alle i arbeidsfør alder får en konto. I fjerde kvartal 2022 var det 2,6 millioner sysselsatte i alderen 20 til 66 år. To millioner av disse jobbet fulltid, mens 600 000 jobbet deltid (SSB, 2023b). Dersom vi legger et beløp tilsvarende som i den franske ordningen til grunn, vil hver heltidssysselsatt få 5 000 kroner inn på sin læringskonto årlig. Det vil tilsvare 10 milliarder kroner i året. Hvis vi i tillegg legger til 50 prosent innskudd til personer som jobber mellom 50 og 99 prosent stilling, ville totalen bli 10,9 milliarder kroner.

En tilsvarende beregning har tatt utgangspunkt i at bare personer med kortere formell utdanning får en konto. I fjerde kvartal 2022 var 340 000 personer i alderen 20 til 66 år registrert med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå, og nesten en million personer i samme aldersgruppe hadde videregående skole som høyeste fullførte utdanningsnivå (SSB, 2023c). Dersom kun de med videregående skole som høyeste fullførte utdanningsnivå skulle få

5 000 kroner årlig på sin læringskonto, ville det tilsvare 6,6 milliarder kroner i året. Denne beregningen tar imidlertid ikke hensyn til stillingsprosent.

Disse beregningene er grove anslag, men de gir en pekepinn på hva en slik ordning kan koste. Det er imidlertid usannsynlig at alle vil ta ut penger fra kontoen sin hvert år, noe som betyr at de faktiske utbetalingene vil være lavere enn de totale midlene som avsettes. Først når ordningen har vært i kraft lenge nok til at arbeidstakerne når beløpsgrensen, vil den totale avsetningen kunne reduseres. Dette avhenger av faktisk bruk av ordningen og endringer i arbeidsstyrken.

## 20.7 Beregninger til kapittel 16.7 Lånekasse for livslang læring

Utvalget har foretatt overslag over noen mulige kostnader knyttet til en lånekasse for livslang læring. En mer inngående analyse vil kreve data på individnivå som utvalget ikke har innhentet. Utvalget anbefaler flere ulike ordninger og tiltak under overskriften Lånekasse for livslang læring. Den totale kostnaden vil avhenge av hvilke tiltak som blir innført.

Tabell 20.3 Økning i Lånekassens utbetalinger ved økt basislån og økning i antall studenter som får lån omgjort til stipend per måned<sup>1</sup>

	Antall låntakere og personer som har fått omgjort lån til stipend	Dagens basislån	10% økning i basislån	20% økning i basislån	30% økning i basislån
<i>Bare økning i basislånet</i>					
Antall låntakere over 30 år	38 169				
Antall omgjøringer av lån til stipend	24 442				
Basislån per måned		13 790	15 169	16 548	17 927
25% av lånet omgjort til stipend per måned		3 448	3 792	4 137	4 482
Total låneutbetaling per måned		526 mill	579 mill	632 mill	684 mill
Total omgjøring til stipend per måned		84 mill	93 mill	101 mill	110 mill
<i>Økning antall låntakere og økning i basislånet</i>					
10% økning i antall omgjøringer av lån til stipend	26 886				
Total omgjøring til stipend per måned		93 mill	102 mill	111 mill	120 mill

<sup>1</sup> Utgangspunkt i låneopptak og antall omgjøringer studieåret 2022–2023. Lånebeløp studieåret 2024–2025  
Kilde: Tall fra Lånekassen og Forskrift om utdanningsstøtte (2024)

Tall tilsendt fra Lånekassen viser at det i studieåret 2022–2023 var 38 169 personer over 30 år som mottok lån og/eller stipend fra Lånekassen. 24 442 personer fikk hele eller deler av lånet omgjort til stipend.

Beregningen tar utgangspunkt i at alle som tok opp lån studerte på fulltid, med fullt basislån. En slik beregning antyder maksimalt beløp en slik ordning kan koste ved dagens låneopptak. Beregningen tar ikke hensyn til at ikke alle personene hadde lån hver måned, at ikke alle studerte fulltid eller at ikke alle fikk full omgjøring fra lån til stipend. Et flertall av personene som tok opp studie-lån gjorde dette for å finansiere fulltidsstudier.

Tabell 20.3 viser en beregning der basislånet for personer i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning er økt med henholdsvis 10, 20 og 30 prosent. Tabellen viser også samme beregning med en økning på 10 prosent i antall personer som fikk lånet omgjort til stipend. Tabellen viser kostnader per måned. Tallene må multipliseres med 11 måneder for å få tilsvarende tall per år.

Med dagens låneopptak og forutsetningene gjort i beregningen, vil en 10 prosent økning i basislånet kunne utgjøre en kostnad på 53 millioner kroner per år. En 10 prosent økning i antall studenter som får omgjort lån til stipend kan utgjøre ni millioner kroner per år.

## 20.8 Beregninger til kapittel 17.2 Utvide og styrke Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling

Utvalget anbefaler å utvide og styrke Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling, men har ikke tallfestet dette. Det varierer hvor mye som blir tildelt hvert bransjeprogram, men de fleste har fått mellom 10 og 15 millioner kroner

per år. En beregning basert på tildelingene i 2023 viser at en utvidelse av varigheten på kompetanse-tilbudene fra tre til fem år vil innebære en økt kostnad på rundt 40 prosent per program.

Bransjeprogrammene har en syklus for oppstart, utlysning og tildeling. Med foreslåtte endring vil tildelingsprosessen få følgende syklus:

- År 0: Det gis ingen tildeling. Bransjeprogrammet etableres, kompetansebehov kartlegges, og den første utlysningen forberedes.
- År 1: Første tilsagnsrunde gis, med en varighet for kompetansetilbudene på fem år (inkludert tid til utvikling). Samtidig kartlegges og justeres kompetansebehovene, og den andre utlysningen forberedes.
- År 2: Andre tilsagnsrunde gis, også med en varighet for kompetansetilbudene på fem år. Kartlegging av kompetansebehov og forberedelse av tredje utlysning pågår.
- År 3: Tredje tilsagnsrunde gis, med varighet for kompetansetilbudene på fem år.

Beregningene under legger denne syklusen til grunn. Tabell 20.4 viser hvordan midler som ble innvilget gjennom rammetilsagn i 2023 fordeler seg på perioden 2023 til 2027. Siden midlene tildeles litt ut i kalenderåret, vil støtten fordele seg over fire kalenderår, selv om perioden varer i tre år fra tildelingsdato. Når det gjelder totale tilsagnsbeløp for 2023 er størrelsene på utbetalin-gene fordelt slik: 44 prosent i tilsagnsåret, 28 prosent året etter, 20 prosent i det tredje året og 8 prosent i det fjerde året.

Utviklingskostnadene påløper normalt det første året. Det er årsaken til at 44 prosent av tilsagnsbeløpet utbetales det første året. I 2023 utgjorde gjennomføringskostnadene omtrent 65 prosent av de totale kostnadene over tre år. Siden midlene tildeles litt ut i kalenderåret, vil støtten fordele seg over fire kalenderår, selv om tilsagns-

Tabell 20.4 Tilsagn i Bransjeprogrammet gitt i 2023, med utbetalinger per år. Absolutte tall og prosenter<sup>1</sup>

		Tilsagn fordelt per år (i millioner kroner)				
Tilsagnsår		2023	2024	2025	2026	Totalt
2023	Tilsagn totalt	35,3	23,0	16,3	6,2	80,8
	Gjennomføring	9,7	20,2	15,8	6,2	51,9
		Tilsagn fordelt per år (i prosent)				
2023	Tilsagn totalt	44	28	20	8	100
	Gjennomføring	19	39	30	12	100

<sup>1</sup> Differansen mellom beløpene i totalt tilsagn og gjennomføring er kostnader til utvikling.

Kilde: Tall fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

Tabell 20.5 Anslått samlet kostnad per tilsagnsrunde og år (i millioner kr)

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	Totalt ved 3-årig tildeling	Totalt ved 5-årig tildeling
Tilsagnsrunde 1	61	19,5	19,5	19,5	19,5			100	139
Tilsagnsrunde 2		42,7	13,7	13,7	13,7	13,7		70	98
Tilsagnsrunde 3			30,5	9,8	9,8	9,8	9,8	50	70
Samlet kostnad	61	62,2	63,7	43	43	23,5	9,8	220	306

Kilde: Tabellen er utarbeidet på bakgrunn av tallene i tabell 20.4

perioden varer i tre år fra tildelingsdato. Kostnaden til gjennomføring fordeler seg slik; 19 prosent i det første året, 39 prosent i det andre året, 30 prosent i det tredje året og 12 prosent i det fjerde året. Siden kostnadene er knyttet til opplæringsaktiviteter, betyr dette at omtrent halvparten av aktivitetene skjer i det første året.

I beregningen av hva det vil koste å utvide rammetilsagnet med to år, slik at den totale finansieringen av tilbud i bransjeprogrammene er fem år, har vi benyttet tallene fra 2023. Vi har lagt til grunn at midlene er fordelt med 35 prosent til utvikling og 65 prosent til gjennomføring. Vi har også lagt til grunn at kostnadene for gjennomføring i det tredje året, som utgjør omtrent 30 prosent, gir et godt estimat for kostnadene i de to ekstra driftsårene. Vi anslår dermed at de årlige kostnadene i de to ekstra driftsårene vil være omtrent 30 prosent av de totale kostnadene for gjennomføring. Det er basert på kostnaden til gjennomføring i år tre, slik det er vist i tabell 20.4.

Tabell 20.5 viser de totale kostnadene per tildelingsrunde og år. Ved å utvide varigheten fra tre til fem år, vil gjennomføringskostnadene øke med 60 prosent. Dette tilsier at de samlede kostnadene per tildeling vil øke med 39 prosent.

For enkelthets skyld har vi i tabell 20.5 tatt utgangspunkt i at den totale tildelingen i første tilsagnsrunde ville være 100 millioner kroner. Beregningen viser at et bransjeprogram som hadde kostet 100 millioner kroner ved tre års

varighet, ville kostet 139 millioner ved en utvidelse til fem års varighet. Alle utviklingskostnader og kostnader for gjennomføring første år er i beregningen lagt til år en. Dette gir en total kostnad på 61 millioner kroner det første året. I år to til fem er kostnadene til gjennomføring av tiltak fra første tilsagnsrunde stabile.

Med tre tildelingsrunder, slik praksis har vært i Bransjeprogrammet, vil gjennomføring av tilbud og kostnadene fra de ulike tilsagnsrundene overlappes. For å holde de samlede kostnadene relativt like de første årene, har vi i eksemplene benyttet summene 70 og 50 millioner kroner i andre og tredje tilsagnsrunde. Disse tallene tilsvarer henholdsvis 98 og 70 millioner ved femårige tilsagn. Disse tallene er valgt fordi de sammen med kostnadene fra første tilsagnsrunde gir omtrent stabile årlige kostnader de første tre årene. Deretter avtar årlige kostnader fra år fire, ettersom det ikke lenger er kostnader til utvikling eller oppstart av nye tilbud. Fra år seks avtar kostnadene ytterligere, ettersom finansiering fra de første tilsagnsrundene utløper.

Variasjonene mellom de ulike bransjeprogrammene gjør det vanskelig å forutsi de eksakte kostnadene og den reelle effektiviteten for hvert enkelt program. Likevel kan en tilnærming som tar utgangspunkt i en fast prosentandel av tildelingssummen til nye prosjekter, slik vi har vist her, gi relativt presise estimater.

*Del IV*  
*Implementering*



## Kapittel 21

# Iverksetting av tiltakene

Dette kapittelet ser på hvordan Kompetanse-reformutvalgets anbefalte tiltak kan iverksettes. For å sikre en hensiktsmessig iverksetting av tiltakene, er de delt inn i fire hovedkategorier basert på modenhet og behov for videre arbeid. Noen tiltak er klare til å settes i verk umiddelbart, mens andre krever ytterligere utredning. For enkelte tiltak vil det være hensiktsmessig med pilotprosjekter, der ordningen testes ut i mindre skala. Flere av tiltakene vil kreve evaluering etter iverksetting for å vurdere resultatene og effekten.

### 21.1 Tiltak som kan iverksettes umiddelbart

---

Flere av tiltakene innebærer endringer og justeringer av eksisterende ordninger. For disse finnes en etablert struktur som ordningen kan bygge videre på, og ordningen har eksisterende finansiering. Noen av ordningene kan kreve ekstra administrative ressurser. Dette gjelder tiltakene:

- styrke og videreutvikle kompetansepolitisk råd som arena for trepartssamarbeid
- videreutvikle regionale kompetansefora i alle fylker
- utvikle langtidsplan for livslang læring i samarbeid med partene i arbeidslivet
- kompetansebehovsutvalget som tydeligere kunnskapsleverandør for politikktutvikling
- oppfølging av tidlige studenter
- gjøre ledige plasser på tilbud rettet mot arbeidslivet tilgjengelig
- tydelige forventninger om satsing på formelle videreutdanninger i høyere utdanningsinstitusjoner
- mulighet til å kombinere formell utdanning og ikke-formell opplæring i samme tilbud ved universiteter og høyskoler
- utnytte realkompetansevurdering for opptak til korte utdanningstilbud i høyere utdanning

Noen tiltak kan imidlertid kreve særskilte bevilgninger før de kan settes i verk. Dette gjelder tiltakene:

- styrke forskning om kompetanseutvikling i arbeidslivet
- utvikle en digital kompetanseplattform
- gjøre ledige plasser på tilbud rettet mot arbeidslivet tilgjengelig
- utvide og styrke Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling
- styrke og videreutvikle Kompetansepluss i samsvar med arbeidslivets behov
- forutsigbar og økt finansiering av høyere yrkesfaglig utdanning

### 21.2 Tiltak som krever ytterligere avklaring før iverksetting

---

Noen av tiltakene anbefalt av Kompetansereformutvalget vil kreve ytterligere utredning eller avklaring før de kan iverksettes. Det vil være ulikhet i hvor omfattende et slikt arbeid vil være for de ulike tiltakene. Der videreutvikling av eksisterende ordninger ofte vil kreve mindre konkretiseringer, vil utvikling av nye ordninger kreve mer omfattende utredning.

Tiltak som vil kreve ytterligere utredning eller avklaring er:

- økt bruk av kompetansekartlegging
- samordne og styrke tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO)
- lånekasse for livslang læring
- finansieringssystemet for høyere utdanning som insentiv for flere formelle videreutdanninger
- sette sammen mindre moduler til en fagskolegrad
- utvikle et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse
- utvikle system for kompetanseattester

### 21.3 Pilotering

Ved å pilotere eller prøve ut et tiltak i mindre skala over tid, i kombinasjon med en evaluering, kan vi sikre at tiltaket fungerer etter hensikten, og samtidig rette opp eventuelle feil og mangler før en full iverksetting. For å oppnå best mulig resultat kan det være behov for å avgrense og prioritere hvilke deler av tiltaket og hvilke målgrupper som skal inngå i piloten.

En pilot kan utformes som et forsøk. Gjennom en slik tilnærming kan vi teste tiltakets effekt, identifisere utfordringer og samle erfaringer som kan brukes til å forbedre tiltaket før en eventuell bredere iverksetting, for justering av tiltaket, eller ved utforming av fremtidige ordninger.

Foreslåtte tiltak der det kan være aktuelt med en pilotering er:

- økt bruk av kompetansekartlegging
- utvikle system for kompetanseattester

Tiltaket om å utvikle et helhetlig system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse må først utredes. Det kan deretter være aktuelt å pilotere hele eller deler av systemet.

### 21.4 Evaluering

Evaluering er avgjørende for å sikre at tiltakene oppnår de forventede og ønskede resultatene, og bidrar til kontinuerlig forbedring. Ved regelmessig vurdering av pågående innsats kan man identifisere hva som fungerer godt og hva som bør justeres, slik at ressursene brukes mest mulig effektivt. En systematisk evaluering gir også et solid kunnskapsgrunnlag for fremtidige beslutninger og videre utvikling.

Evaluering kan foretas på mange ulike måter, for eksempel ved egevaluering, eksternevaluering, prosessevaluering, effektevaluering, følgeevaluering og sluttevaluering. Alle evalueringsformene har sine fordeler og bruksområder. Tiltakene som er foreslått av Kompetansereformutvalget er svært ulike, og det vil derfor være behov for å ta i bruk flere evalueringsformer, noen ganger også for det enkelte tiltaket.

Kompetansereformutvalget mener at tiltak som best bidrar til å oppnå de kompetansepoltiske målene, bør prioriteres. For å sikre dette bør alle tiltak evalueres jevnlig, og måloppnåelsen vurderes. For noen tiltak skjer evalueringen naturlig, da arenaer og forum som ikke er nyttige eller formålstjenlige, ofte forsvinner eller endrer form og innhold over tid. Revisjon av planer, som langtid-

planen for livslang læring, fungerer også som en form for evaluering. Utvalget mener det er nødvendig med regelmessig evaluering av eksisterende ordninger, og ønsker å fremheve enkelte ordninger som bør få spesiell oppmerksomhet. Dette gjelder særlig økonomiske støtteordninger og andre tiltak som skal fremme deltakelse i og tilbudet av arbeidslivsrelevante kompetansetilbud. Målet med evalueringen er å sikre at ordningene er hensiktsmessig utformet og bidrar til å nå sine mål. Det vil være særlig relevant å evaluere følgende tiltak:

- utvikle en digital kompetanseplattform
- samordne og styrke tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO)
- lånekasse for livslang læring
- utvide og styrke Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling
- styrke og videreutvikle Kompetansepluss i samsvar med arbeidslivets behov
- finansieringssystemet for høyere utdanning som insentiv for flere formelle videreutdanninger
- forutsigbar og økt finansiering av høyere yrkesfaglig utdanning

Også ordningene som er anbefalt utredet og eventuelt pilotert, vil måtte evalueres.

I tillegg til evalueringen av de enkelte tiltakene, vil det være nødvendig å undersøke hvordan de ulike tiltakene og virkemidlene fungerer sammen. Som det tydelig fremgår i denne rapporten, er det mange eksisterende og foreslåtte virkemidler som sammen skal bidra til livslang læring i arbeidslivet og samfunnet ellers. Kompetansereformutvalget har i denne rapporten pekt på tiltak på områder der de mener det er behov for forbedring. Det vil være nødvendig å undersøke på hvilke områder det er behov for nye eller endrede virkemidler når Kompetansereformutvalgets anbefalinger er iverksatt.

*Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Andersen, Tinnlund og Thorkildsen til kapitlene 21.1, 21.2, 21.3 og 21.4*

Utvalgsmedlemmene Andersen, Tinnlund og Thorkildsen påpeker at utvalget også har diskutert tiltak for økonomisk støtte til inntektssikring for arbeidstakere, som et mindretall av utvalgsmedlemmene stiller seg bak. Disse utvalgsmedlemmene mener disse tiltakene er viktige for både motivasjon og økt mulighet til deltakelse for de som har størst behov. Dersom



disse løsningene skulle bli aktuelle, vil det være nødvendig med både ytterligere avklaring, mulig pilotering og evaluering. Dette gjelder tiltakene:

- statlig omstillingsstøtte for kompetanse i arbeidslivet
- lønnstøtte for opplæring

## Kapittel 22

# Behov for økt kunnskap om kompetanseutvikling i arbeidslivet

Det finnes mange temaer hvor økt innsikt vil være verdifullt. Noen områder er preget av et mangelfullt kunnskapsgrunnlag, eller temaet er ikke utforsket tilstrekkelig. I andre tilfeller er kunnskapen fragmentert og spredt over flere forskningsområder og fagmiljøer, noe som gjør det utfordrende å få en helhetlig oversikt.

Gjennom arbeidet med denne rapporten har Kompetansereformutvalget identifisert tre områder hvor det er behov for mer kunnskap. Et bedre kunnskapsgrunnlag på disse områdene vil bidra til økt forståelse av læring i arbeidslivet. Det første området er effekten av investeringer i kompetanse. Det andre er bruk av realkompetansevurdering i utdanningsinstitusjoner og i arbeidslivet. Det tredje temaet er økt kunnskap om deltakelse i kompetanseutvikling og hvordan man kan tilrettelegge for økt motivasjon.

### 22.1 Effekten av investeringer i kompetanse

Utvalget understreker flere steder i rapporten at det er vanskelig å fastslå effektene av investeringer i kompetanse. Selv om det er relativt enkelt å anslå at økonomiske tilskuddsordninger kan gi en viss addisjonalitet, er det samtidig en risiko for overvelting dersom ordningene er for generøse. Det er begrenset kunnskap om den faktiske effekten av slike investeringer. Som omtalt i kapittel 8, finnes det flere studier som har undersøkt sammenhengen mellom utdanning og lønn, samt kostnadene ved utenforskap. Det vi vet mindre om, er hvorvidt og i hvilken grad kompetanseutvikling fører til økt medarbeidertilfredshet, lojalitet, bedre helse, produktivitet og effektivitet, høyere produktkvalitet, økt innovasjon, og styrket konkurransevne. Det mest sentrale spørsmålet er imidlertid om kompetanseutvikling bidrar til økt omstillingsevne og sterkere arbeidsmarkeds-tilknytning.

Uten bedre kunnskap om effektene av deltakelse i kompetanseutvikling, er det utfordrende å

argumentere for hvor mye som bør investeres, og hva som er en forsvarlig kostnadsramme.

Et slikt kunnskapsgrunnlag vil være svært nyttig i den pågående debatten om hvem som bør ha ansvaret for de ulike typene kompetanseinvesteringer. I kapittel 12 fremhever utvalget at arbeidsgivere er ansvarlige for å finansiere opplæring som er nødvendig for virksomheten, mens arbeidstakere selv må dekke kostnader for utdanning og opplæring som går utover dette. I tillegg finnes det en gråsone hvor kompetansen er verdifull både for virksomheten og arbeidstakeren, men der det kan være behov for insentiver for å utløse investeringer i kompetanse. Denne typen kompetanse anses som samfunnsøkonomisk gunstig. Økt kunnskap om effektene av kompetanseutvikling vil gi et bedre grunnlag for å beregne den samfunnsøkonomiske verdien av slike investeringer.

Et annet viktig tema er hvordan kompetanseutvikling faktisk foregår i ulike deler av arbeidslivet, samt hvilke læringsaktiviteter som er mest effektive. Det er avgjørende at læringsaktiviteter tilpasses behovene til både virksomheten og den enkelte arbeidstakeren. Det er et mål å finne gode modeller for kompetanseutvikling som kan overføres mellom arbeidsplasser. Det er imidlertid nødvendig at modellene presenteres i en relevant kontekst. Som beskrevet i kapittel 7.5 varierer kompetansekravene mellom ulike sektorer og arbeidsmarkeder, og arbeidsplasser har ofte forskjellige tradisjoner og læringskulturer. En modell som fungerer godt ett sted, fungerer ikke nødvendigvis like godt et annet sted.

Det finnes allerede flere offentlig finansierte ordninger for kompetanseutvikling. Denne rapporten fremhever ordninger som videreutdanning for lærere og barnehageansatte, Bransjeprogrammet, Kompetansepluss, og BIO-ordningen. Både endringer i eksisterende ordninger og innføringen av nye ordninger kan forskes på, og de kan gi oss verdifull informasjon om effektene av kompetanseinvesteringer. Samtidig er det behov for flere datakilder for å undersøke effekten av uformell læring på arbeidsplassen.

## 22.2 Realkompetansevurdering

---

Et annet aktuelt tema der det er behov for økt innsikt, er bruken av realkompetansevurdering i utdanningssystemet og arbeidslivet. I dag varierer bruken av realkompetansevurdering mellom utdanningsnivåer, inkludert videreutdanning. Det er behov for mer innsikt i hvorfor denne variasjonen finnes, hvor stor den er, og hvordan utdanningsinstitusjonene anvender dagens regelverk for realkompetansevurdering. I tillegg kan det være nyttig å få bedre innsikt i hvordan personer som søker opptak på bakgrunn av realkompetanse opplever prosessen, hvor mange som får avslag, hvem de er, hvorfor de får avslag, og hvorfor noen velger å ikke søke. Slik kunnskap kan bidra til bedre tilrettelegging for både søkere og utdanningsinstitusjoner.

Kompetansereformutvalget har påpekt behovet for et helhetlig system for realkompetansevurdering, der også vurderinger i arbeidslivet inngår. For å etablere et slikt system trengs et bedre kunnskapsgrunnlag. Det vil derfor også være nyttig å få mer kunnskap om bruk av realkompetansevurdering i arbeidslivet.

## 22.3 Økt deltakelse i kompetanseutvikling: motivasjon og tilrettelegging

---

En gjennomgående problemstilling i rapporten er deltakelse i kompetanseutvikling. Et viktig spørsmål er hvordan man kan tilrettelegge for økt deltakelse der det er nødvendig for å styrke omstillingsevnen i arbeidsstyrken. Det finnes flere datakilder som dekker deltakelse i formell utdanning, ikke-formell opplæring og i noen grad også uformell læring. Gjennomgående rapporterer personer med høyere utdanning større deltakelse i kompetanseutvikling enn personer med kortere utdanning, og deltakelsen synker etter fylte 50 år.

Dersom hele arbeidsstyrken skal få nødvendig kompetanse for omstilling og for å bli værende i

jobb, må alle delta i tilstrekkelig grad. Det finnes mange ulike oppfatninger om hva som er tilstrekkelig. Som vist i kapittel 6, oppgir både arbeidsgivere og arbeidstakere mange ulike årsaker til at deltakelsen og investeringen i kompetanseutvikling ikke er høyere. Det er nødvendig med økt kunnskap om sammenhengen mellom eksisterende kompetanse, arbeidsoppgaver, opplevd kompetansebehov og andre faktorer som hemmer og fremmer deltakelse. Mange av tiltakene i denne rapporten søker å møte barrierer for deltakelse slik som å sørge for at det er et tilstrekkelig tilbud, bygge ned økonomiske barrierer og legge til rette for kompetansekartlegginger på arbeidsplassen.

Videre er det behov for å utforske kvaliteten, læringsutbyttet og effekten av korte, fleksible opplæringstilbud. Dette inkluderer spørsmål om hvilke pedagogiske tilnærminger slike tilbud krever, hva som definerer kvalitet, og hvordan man kan opprettholde kvaliteten når tilbudene tilpasses arbeidslivets behov. Det er også viktig å avklare hvilke behov som kan dekkes best av korte tilbud, og hvilke som krever lengre opplæring.

I tillegg er det nødvendig å styrke motivasjonen og læringskulturen på den enkelte arbeidsplass. Den norske modellen danner rammene for arbeidslivet og understøtter lokalt partssamarbeid som en viktig del av kompetanseutviklingen. Det er bred enighet om at lokalt partssamarbeid er viktig for kompetanseutvikling på arbeidsplassen, og at det er et mål at kartlegging av kompetanse, utvikling av kompetansestrategier og lignende foregår i samarbeid mellom partene. Samtidig er det enighet om at mye av kompetanseutviklingen skjer i samspillet mellom leder og den enkelte arbeidstaker. Økt kunnskap om hvordan partssamarbeidet kan utfylle samarbeidet mellom leder og arbeidstaker, vil gi bedre innsikt i hvordan samarbeid om kompetanseutvikling kan gi de beste resultatene. Modeller for beste praksis tilpasset ulike kontekster og læringskulturer kan fungere som inspirasjon for andre arbeidsplasser.

## Litteraturliste

- Agder fylkeskommune. (2024). *Politisk sak: Anbefaling til videre satsing og samarbeid: Mobilisering til kompetanseutvikling i distriktsnæringslivet (Kompetansepilot Agder)*. Hentet 15.08.2024 fra <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F4951bd00-c029-4942-b4a2-cf13644cce80>
- Agell, J. & Lommerud, K. E. (1993). Egalitarianism and Growth. *The Scandinavian Journal of Economics*, 95, 559-579.
- Altinn. (u.å.). *Støtteordninger*. Hentet 11.11.2024 fra <https://info.altinn.no/starte-og-drive/stotteordninger/>
- Amukurs.dk. (u.å.). *Hvad er AMU?* Hentet 12.04.2024 fra <https://www.amukurs.dk/hvad-er-amu>
- Andersen, L. K. (2015). Voksenpedagogisk praksis - tilrettelegging for læring hos studenter. I K. M. Jonsmoen & M. Greek (Red.), *Språkmangfold i utdanningen. Refleksjon over pedagogisk praksis*. Gyldendal Norsk Forlag.
- Andersen, R. K. & Hilsen, A. I. (2024). *Følgeevaluering FREMTid for kompetanse*. Fafo rapport 2024:17.
- Andersen, R. K., Huseby, J. S. & Ødegård, A. M. (2023). *Tillitsvalgtpanelet. Oppsummering av resultater fra 2022*. Fafo rapport 2023:20.
- Anker-Nilssen, M., Bjonness-Ekerheim, A. M. & Ianke, P. (2022). *Befolkningsbarometeret 2021. Kompetanseutvikling og endrede arbeidsformer under en pandemi*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse rapport nr. 3/2022.
- Anker-Nilssen, M. W., Haugen, A., Helle, M., Holme, T., Landøy, A., Mundal, B. & Rabben, Å. K. (2023). *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2023*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse rapport nr. 2/2023.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2024). *Spørsmål til skriftlig besvarelse nr. 1250/2024 fra representanten Margret Hagerup*.
- Arbeidsgiverforeningen Spekter, LO Stat. YS-Spekter, Unio, SAN & Akademikerne Helse. (2022). *Kompetanseutvikling Veileder*.
- Arbeidsgruppe under ALPR. (2016). *Flyktninger og arbeid*. Arbeidsgruppe under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Hentet 11.11.2024 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/f0707078220a4d499fce2bbef7cdb37d/flyktninger\\_og\\_arbeid\\_rapport\\_2016.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/f0707078220a4d499fce2bbef7cdb37d/flyktninger_og_arbeid_rapport_2016.pdf)
- Arbeidsmiljøloven. (2005). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (LOV-2005-06-17-62).
- Arbeidstvistloven. (2023). *Lov om arbeidstvister (arbeidstvistloven)* (LOV-2012-01-27-9).
- Aspøy, T. M., Jensen, R. S., Lien, L. & Nyen, T. (2022). *Evaluering av treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling*. Fafo rapport 2022:01.
- Aspøy, T. M., Reegård, K. & Nyen, T. (2024). *Kompetansekompasset. Tillitsvalgtes syn på kompetanseutvikling på arbeidsplassen*. Fafo rapport 2024: 37.
- Aspøy, T. M. & Tønder, A. H. (2012). *Utredning om forskning på voksnes læring. En litteraturgjennomgang*. Fafo notat 2012:17.
- AUB-loven. (2024). *Bekendtgørelse af lov om Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag* (LBK nr 111 af 30/01/2024).
- Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, Third Edition*. New York: Columbia University Press.
- Bennet, P., Blundell, R. W. & Salvanes, K. G. (2021). A Second Chance? The Labor Market Outcomes of Reforming Access to Adult Education. *CESifo, Working Paper No. 9306*.
- Bhuller, M., Ferraro, D., Kostøl, A. R. & Vigtel, T. C. (2023). The internet, search frictions and aggregate unemployment. *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 30911*.
- Bhuller, M., Mogstad, M. & Salvanes, K. G. (2017). Life Cycle Earnings, Education Premiums, and Internal Rates of Return. *Journal of Labor Economics*, 35(4), 993-1030.
- Bjonness-Ekerheim, A. M. (2022). *Livslang læring 2020: Uformell læring i arbeidslivet*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse rapport nr. 04/2022.
- Bjergo, F., Knutsen, V. S., Rom, I. B. & Knudsen, J. P. (2024). *Kartlegging og analyse av regionale kompetanseforum*. Oxford Research.

- Blaker, S. & Grønvold, S. Ø. (2023). *Bransjeprogrammet 2021–2022. En oppsummering av data innhentet gjennom rapporteringer i treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse notat nr. 08/2023.
- Borger.dk. (u.å.). *VEU-godtgørelse til erhvervsrettet voksen- og videreuddannelse*. Hentet 31.01.2024 fra <https://www.borger.dk/oekonomi-skat-su/su-og-oekonomi-under-uddannelse/stoette-til-voksenuddannelse/veu-godtgoerelse-til-erhvervsrettet-voksen-og-videreuddannelse>
- Boud, D. & Garrick, J. (1999). Understanding of workplace learning. I D. Boud & J. Garrick (Red.), *Understanding Learning at Work*. Routledge.
- Boysen, K. R., Hauge, E. S., Thygesen, J., Knutsen, V. S., Grønås-Werring, M. & Meltevik, S. (2018). *Finansiering av livsopphold for voksne i grunnopplæring. En internasjonal kartlegging utført av Oxford Research*. Oxford research.
- Bratsberg, B., Nyen, T. & Raaum, O. (2020). Economic returns to adult vocational qualifications. *Journal of Education and Work*, 33(2), 99-114.
- Breens. (2023). *Npuls – voorheen Digitalisering-simpuls Onderwijs – in 10 vragen*. Hentet 08.11.2024 fra <https://breens.nl/themas/digital-taal-lesgeven/npuls-voorheen-digitalisering-simpuls-onderwijs-in-10-vragen/>
- Bughin, J., Hazan, E., Lund, S., Dahlström, P., Wiesinger, A. & Subramaniam, A. (2018). *Skill shift. Automation and the future of the workforce*. Discussion paper. McKinsey&Company.
- Bøe, E., Christensen, H. & Blaker, S. (2023). *Real-kompetansevurdering i bransjeprogrammene. En kartlegging av omfang og praksis i fagskole- og UH-sektoren*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse notat nr. 7/2023.
- Børing, P. & Skule, S. (2013). *Betydningen av videreutdanning for bedrifters produktivitet. En studie basert på sysselsettingsdata koblet mot utdanningsdata og regnskapsdata*. NIFU rapport 9/2013.
- Børne- og undervisningsministeriet. (2017). *Trepartsaftale på plads: Danskernes kompetencer skal styrkes gennem hele livet*. Hentet 26.03.2024 fra <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2017/okt/171029-trepartsaftale-paa-plads-danskernes-kompetencer-skal-styrkes-gennem-hele-livet>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2019). *Vejledning til uddannelsesinstitutioner. Vejledning om udbud, tilrettelæggelse og gennemførelse af arbejdsmarkedsuddannelser m.v.* Børne- og Undervisningsministeriet.
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2022). *Arbejdsmarkedsuddannelser*. Hentet 09.09.2024 fra <https://www.uvm.dk/arbejdsmarkedsuddannelser>
- Børne- og undervisningsministeriet. (2023). *Ny trepartsaftale: Langsigtede investeringer i voksen-, efter- og videreuddannelsesområdet*. Hentet 26.03.2024 fra <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2023/sep/230912-ny-trepartsaftale-langsigtede-investeringer-i-voksen-efter-og-videreuddannelse>
- Cedefop. (2021). *European inventory of NQFs 2020, Sweden*.
- Clus, M. A. L. (2011). Informal learning in the workplace: A review of the literature. *Australian Journal of Adult Learning*, 51(2), 355-373.
- Comte Bureau. (2018). *Sluttrapport. Tjenestedesign for utvikling av Kompetansepluss arbeid*. Comte Bureau.
- Council of the European Union. (2022). *Council Recommendation of 16 June 2022 on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability 2022/C 243/02*. EUR-Lex Document 32022H0627(02).
- CSN. (2023a). *Utveckling av det nya omställningsstudiestödet – delredovisning av ett regeringsuppdrag*. Centrala studiestödnemden rapport 2023:5.
- CSN. (2023b). *Vad är omställningsstudiestöd och vem kan få det?* Centrala studiestödnemden.
- Dahle, M., Jones, H., Monsen, M. & Nordhagen, I. (2024). *Fag- og yrkesopplæring på voksnes premisser. Sluttrapport fra følgeevaluering av forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring*. Høgskolen Innlandet og Ideas2evidence rapport 1:2024.
- Danielsen, M. W. & Sørbo, J. (2021). Hvem tok utdanning i kombinasjon med dagpenger under koronapandemien? *Arbeid og velferd*, 221(3), 59-72.
- Dansk arbejdsgiverforening. (2023). *DA er meget tilfreds med ny trepartsaftale om VEU. 12. september 2023. Pressemeldelse*. Hentet 31.01.2024 fra <https://www.da.dk/politik-og-analyser/uddannelse-og-kompetencer/2023/da-er-meget-tilfreds-med-ny-trepartsaftale-om-veu/>
- Dansk erhverv. (2017). *Trepartsaftale giver markant løft til voksen- og efteruddannelse*. Hentet 31.01.2024 fra <https://www.danskerhverv.dk/presse-og-nyheder/nyheder/2017/oktober/Trepartsaftale-giver-markant-loft/>
- DBH-F. (2024). *Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) - Fagskolestatistikk*.

- DBH. (2024). *Database for statistikk om høyere utdanning* (DBH).
- Deloitte. (2022). *Evaluering av fagskolemeldingen. Andre delrapport – finansieringssystemet*. Rapporten utarbeidet av Deloitte AS for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- DfEE. (1998). *The Learning Age: A Renaissance for a New Britain*. Department for education and employment.
- DFØ. (2023a). *Hva er effektiv ressursbruk?* Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Hentet 25.04.2024 fra <https://dfo.no/fagomrader/effektiv-ressursbruk/hva-er-effektiv-ressursbruk>
- DFØ. (2023b). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Didriksen, A. A., Espeland, C. E., Klokkeide, K. B. & Røst, T. H. (2023). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2023*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse rapport nr. 5/2023.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024a). *Arbeidsgiverstrategi 2024–2027. Strategi for det statlige tariffområdet*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024b). *Fremtidens digitale Norge. Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024c). *Statens arbeidsgiverbarometer 2024-1*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024d). *Tillitsreformen. Eksempler på tiltak. Versjon 2.0. april 2024*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Diku. (2021). *Kartlegging av studiesentre. Organisering og rammebetingelser*. Diku rapport 5/2021.
- Dohmen, D. (2009). Review of individual learning accounts in Europe. I Cedefop (Red.), *Individual learning accounts*. Cedefop Panorama series; 163.
- Dokument 8:80 S (2015–2016). *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Line Henriette Hjemdal, Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grovan, Anders Tyvand og Astrid Aarhus Byrknes om opprettelse av en KompetanseFUNN-ordning*. Stortinget.
- Drange, N., Hauge, K., Zhang, T., Breines, M., Dapi, B. & Nyen, T. (2023). *Forsøk med stipend til fagarbeidere. Rapport fra hovedforsøket (fase 3)*. Frischsenteret og Fafo rapport 4/2023.
- Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M. & Jordfald, B. (2014). *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel? NorMod 2023 Sluttrapport*. Fafo rapport 2014:46.
- Døving, E., Ure, O. B., Tobiassen, A. & Hertzberg, D. (2006). *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000–2006. Sluttevaluering*. SNF rapport nr. 32/2006 og Fafo rapport 551.
- Døving, E., Ure, O. B., Tobiassen, A. & Lund, M. (2005). *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Underveisrapport 2005*. Fafo-notat 2005:25 og SNF arbeidsnotat nr. 55/05.
- Egenbetalingsforskriften. (2005). *Forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler* (FOR-2005-12-15-1506).
- Eggen, F. W., Gyene, M., Røtnes, R. & Steen, J. I. (2018). *Insentiver for investering i humankapital*. Samfunnsøkonomisk analyse rapport 30-2018.
- Eika, L. & Kirkebøen, L. J. (2023). *Forskjeller i livsløpsinntekt mellom utdanningsgrupper*. SSB rapport 2023/26.
- Ekren, R. (2023). *Lærermangelen kan bli mindre i årene framover*. SSB rapport 2023/13.
- Ekspertgruppe oppnevnt av Kommunal- og distriktsdepartementet. (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.
- Endringslov til fagskoleloven. (2024). *Lov om endringer i fagskoleloven (institusjonsakkreditering for fagskoler mv.)* (LOV-2024-05-31-26).
- Erdei, G. (2021). From knowledge-driven to learning driven. The importance of workplace learning. *Studies in Educational Management*, 10, 34-37.
- Espeland, C. E., Sagafos, F., Klokkeide, K. B., Øygarden, K. F., Jacobsen, T. K. & Røst, T. H. (2024). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2024*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse rapport nr. 5/2024.
- Etter- og videreutdanningsutvalget. (2018a). *Kunnskapsgrunnlaget effekter av EVU*. Regjeringsoppnevnt ekspertutvalg for etter- og videreutdanning.
- Etter- og videreutdanningsutvalget. (2018b). *Kunnskapsgrunnlaget: Etter- og videreutdanning i Norge*. Regjeringsoppnevnt ekspertutvalg for etter- og videreutdanning.

- EU. (2020). *European skills agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience*. European Union.
- EU. (2023). *Individual Learning Accounts: where are we now?* Hentet 29.01.2024 fra [https://year-of-skills.europa.eu/news/individual-learning-accounts-where-are-we-now-2023-11-21\\_en](https://year-of-skills.europa.eu/news/individual-learning-accounts-where-are-we-now-2023-11-21_en)
- Eurostat. (2023). *Adult learning statistics*. Hentet 22.01.24 fra [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Adult\\_learning\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Adult_learning_statistics)
- Eurostat. (2024). *Data Browser*. Hentet 28.08.2024 fra [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/all\\_themes](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/all_themes)
- EVA. (2021a). *Evaluering af trepartsaftalens pulje til opsøgende arbejde*. Hovedrapport. EVA Danmarks evalueringsinstitut.
- EVA. (2021b). *Sammenfatning af EVA's evalueringer og undersøgelser af initiativer fra VEU-trepartsaftalen fra 2017. Status pr. 31. marts 2021*. EVA Danmarks evalueringsinstitut.
- Fagskoleloven. (2018). *Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven)* (LOV-2018-06-08-28).
- Fagskolen Viken. (2022). *Nytt og fremtidsrettet studium: Batterifagskolen tilbyr utdanning for framtidens industriarbeidere!* Hentet 08.11.2024 fra <https://fagskolen-viken.no/nyheter/nytt-og-fremtidsrettet-studium-batterifagskolen-tilbyr-utdanning-framtidens>
- Fekjær, S. N. (2000). Rike barn låner mest? *Samfunnsspeilet*, 2000(6), 9-15.
- Fenwick, T. (2008). Workplace learning: Emerging trends and new perspectives. *New directions for adult and continuing education*, 2008(119), 17-26.
- Finansieringsutvalget. (2022). *Finansiering av universiteter og høyskoler*. Rapport til Kunnskapsdepartementet 17. mars 2022 fra et utvalg nedsett 9. september 2021.
- Finnestrand, H. O. (2015). Fra partssamarbeid til individuelt ansvar. I B. Bungum, U. Forseth & E. Kvande (Red.), *Den norske modellen: Internasjonalisering som utfordring og vitalisering*. Fagbokforlaget.
- Fleksibel utdanning Norge. (u.å.). *Fleksibel utdanning Norge*. Hentet 08.11.2024 fra <http://fleksibelutdanning.no/>
- Fløtre, I. A., Tuv, N. & Strand, H. H. (2024). *Hva er vanlig lønn i Norge?* Hentet 14.06.2024 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/artikler/hva-er-vanlig-lonn-i-norge>
- Forskningsrådet. (2024a). *Nærings-ph.d. – doktorgradsprosjekt i bedrift 2024*. Hentet 08.06.2024 fra <https://www.forskningsradet.no/utlysninger/2024/narings-ph.d.-doktorgradsprosjekt-i-bedrift-2024/>
- Forskningsrådet. (2024b). *Offentlig sektor-ph.d. – doktorgradsprosjekt i offentlig virksomhet*. Hentet 08.06.2024 fra <https://www.forskningsradet.no/utlysninger/2019/offentlig-sektor-ph.d.-doktorgradsprosjekt-i-offentlig-virksomhet/>
- Forskningsrådet. (u.å.-a). *SkatteFUNN*. Hentet 09.09.2024 fra <https://www.forskningsradet.no/skattefunn/>
- Forskningsrådet. (u.å.-b). *Vi jobbar for idékraft verda treng*. Hentet 23.10.2024 fra [www.forskningsradet.no/om-oss/](https://www.forskningsradet.no/om-oss/)
- Forskrift mesterbrev. (2015). *Forskrift om søknad om mesterbrev på bakgrunn av realkompetanse* (FOR-2015-04-09-419).
- Forskrift om tilbakebetaling av utdanningslån. (2022). *Forskrift om tilbakebetaling av utdanningslån* (FOR-2022-12-15-2259).
- Forskrift om utdanningsstøtte. (2024). *Forskrift om utdanningsstøtte* (FOR-2020-04-15-798).
- Forskrift til skatteloven. (1999). *Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14* (FOR-1999-11-19-1158).
- Furholt, J. & Amundsen, G. Y. (2023). *Kvalifikasjonar på ramme alvor*. NOKUT rapport 4-2023.
- Furholt, J. & Børing, P. (2024). *NHOs kompetansebarometer 2023. Ei kartlegging av kompetansebehovet til NHOs medlemsbedrifter i 2023*. NIFU rapport 2024:3.
- Furholt, J., Øygarden, K. F. & Amundsen, G. Y. (2023). *Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), delrapport 3. Kjennskap, bruk og nytte av NKR, EQF og læringsutbyteskildringar for norske arbeidsgjevarar*. NOKUT rapport 5-2023.
- Fylkeskommunalt BIO-nettverk. (2022). *BIO-ordningen 2022 og fremover*. Fylkeskommunalt BIO-nettverk.
- Gleinsvik, A., Gram, I., Melsom, A. M., Busch, R. & Askvik, T. (2023). *Evaluering av dagens rett til utdanningspermisjon*. Telemarksforskning, Verian, Proba samfunnsanalyse rapport 2023-21.
- Gmyrek, P., Berg, J. & Bescond, D. (2023). *Generative AI and jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality*. ILO Working Paper, 96, 51.
- Godtgørelsesloven. (2024). *Bekendtgørelse af lov om godtgørelse og tilskud ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse* (LBK nr 110 af 30/01/2024).

- Gorard, S. (2009). The potential lifelong impact of schooling. I P. Jarvis (Red.), *The Routledge international handbook of lifelong learning*. Routledge.
- Green, I. & Skjerve, T. (2017). *Kompetens ur ett arbeidslivsperspektiv*. NVL Nordisk nettverk for voksnes læring.
- Grimsby, G., Iversen, E. K., Baustad, H. & Grünfeld, L. (2017). *Akademisk kompetanse: Betydning for produktivitet, vekst og verdiskaping i Norge*. Menon Economics rapport 43/2017.
- Gustavsen, A. & Gjertsen, H. (2015). *Det er de små skrittene som teller. Økt kunnskap om praksisnær opplæring i grunnleggende ferdigheter i kriminalomsorgen*. Nordlandsforskning arbeidsnotat nr. 1003/2015.
- Gyene, M., Kostøl, F. B. & Steen, J. I. (2019). *Finansiering av etter- og videreutdanning i kom-munesektoren*. KS.
- Görlitz, K. & Tamm, M. (2016). The returns to voucher-financed training on wages, employment and job tasks. *Economics of Education Review*, 52, 51-62.
- Hagen, A. & Nyen, T. (2010). *Kjedeskoler – internopplæring i varehandelen*. Fafo notat 2010: 20.
- Hagen, A. & Skule, S. (2008). *Kompetansereformen og livslang læring*. Status 2008. Fafo rapport 2008:07.
- Haugen, A., Holme, T. & Rabben, Å. K. (2024). *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2024*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse rapport nr. 06/2024.
- Haukedal, W. (2008). Arbeidsmotivasjon i estetisk perspektiv. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 45(3), 258-264.
- Helsedirektoratet. (2024). *Kompetanse- og tjeneste-utviklingstilskudd*. Hentet 11.11.2024 fra <https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/kommunalt-kompetanse-og-innovasjonstilskudd>
- Hernes, G. (2006). *Den norske mikromodellen. Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital*. Fafos Rådsprogram 2006–2008. Fafo-notat 2006:25.
- Hilsen, A. I. & Tønder, A. H. (2013). «Saman om» kompetanse og rekruttering – en kunnskapsstatus. Fafo-notat 2013:03.
- HK-dir. (2021). *Høringssvar. Høring forslag til endringer i egenbetalingsforskriften*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2022). *Driftsmidler til studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning*. *Industriefagskolen 2022 – andre gangs utlysning*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2023a). *Ordning for fleksibel og desentralisert utdanning, Utlysning vår 2023. Om tilskuddet*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2023b). *Årsrapport Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2024a). *Hva er kvalitetsrammeverket?* Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2024b). *Hva er modulstrukturert opplæring?* Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2024c). *Kompetansepluss arbeid – Rammetilsagn for godkjente Kompetansepluss-tilbydere*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2024d). *Kvalifikasjonskriterier: Kompetansepluss arbeid 2024*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2024e). *Prioriteringskriterier: Kompetansepluss arbeid 2024*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2024f). *Sluttrapport Kompetansepilot*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (u.å.-a). *Kompetansepluss*. Hentet 09.09.2024 fra <https://hkdir.no/programmer-og-tilskuddsordninger/kompetansepluss>
- HK-dir. (u.å.-b). *Yrkes- og bransjeliste for lovregulerte yrker*. Hentet 29.11.2023 fra <https://hkdir.no/utdanning-fra-utlandet/lister-og-databaser/yrkes-og-bransjeliste-for-lovregulerte-yrker>
- HK-dir & Samordna opptak. (2021). *Søker- og opptaksstatistikk 2021. Opptak til grunnstudier ved universiteter og høyskoler. Sluttrapport*. Samordna opptak og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir & Samordna opptak. (2022). *Søker- og opptaksstatistikk 2022. Opptak til grunnstudier ved universiteter og høyskoler. Sluttrapport*. Samordna opptak og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir & Utdanningsdirektoratet. (2023). *Svar på KD Særskilt oppdrag 2023-001 – om å utrede tiltak for mer enhetlig og effektiv ordning for realkompetansevurdering*. Ikke publisert
- Holden, S. & Sparrman, V. (2018). Do Government Purchases Affect Unemployment? *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(1), 124-158.
- Hovedavtale Akademikerne–Spekter 2022–2025. *Hovedavtale mellom arbeidsgiverforeningen Spekter og Akademikerne 1.1.2022 – 31.12.2025*.



- Hovedavtale Spekter–Unio 2022–2025. *Hovedavtale mellom arbeidsgiverforeningen Spekter og Unio 1.1.2022 – 31.12.2025*.
- Hovedavtalen i staten 2023–2025. *Hovedavtalen i staten. Gjelder fra 1. januar 2023 til og med 31. desember 2025. Avtale mellom Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og hovedsamenslutningene LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne*.
- Hovedavtalen LO–NHO 2022–2025. *Hovedavtalen LO–NHO 2022–2025*.
- Hovedavtalen Virke–LO 2022–2025. *Hovedavtalen 2022–2025 mellom Landsorganisasjonen i Norge og Hovedorganisasjonen Virke*.
- Hovedavtalen YS–Virke 2022–2025. *Hovedavtalen 2022–2025 mellom Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og Hovedorganisasjonen Virke*.
- Hovedtariffavtalen KS 2024–2026. *Hovedtariffavtalen KS – LO, Unio, YS og Akademikerne 2024–2026*.
- Hovedtariffavtalene i staten. (2023). *Hovedtariffavtalene i staten 1. mai 2022–30. april 2024 med endringer pr. 1. mai 2023 og vedlegg*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Humlum, A., Munch, J. R. & Plato, P. (2023). *Changing Tracks: Human Capital Investment after Loss of Ability*. Institute of Labor Economics (IZA).
- Huttunen, K., Møen, J. & Salvanes, K. G. (2011). How destructive is creative destruction? Effects of job loss on job mobility, withdrawal and income. *Journal of the European Economic Association*, 9(5), 840–870.
- Høst, H., Furholt, J. & Lyckander, R. (2024). *Hvordan samarbeider fagskolene med arbeidslivet om utdanningene*. NIFU rapport 2024:7.
- Haakestad, H. & Huseby, J. S. (2023). *Mot en ny kompetansereform? Etter- og videreutdanning for dansken, svensken og nordmannen*. Fafo rapport 2023:25.
- Haakstad, J. & Kantardjic, K. (2015). *Arbeidslivsrelevans i høyere utdanning. Undersøkelse om universiteters og høyskolars arbeidslivskontakt og studienes relevans for arbeidslivet*. NOKUT rapport 2015-1.
- Illeris, K. (2005). Læring i arbeidslivet. I C. N. Jensen (Red.), *Voksnes læringsrum*. Billesø og Baltzer.
- Ingelsrud, M. H., Dahl, E. M. & Nørgaard, E. (2023). *YS Arbeidslivsbarometer. Norsk arbeidsliv 2023: Kompetanseutvikling for nye tider? Deltakelse, motivasjon og barrierer*. Arbeidsforskningsinstituttet AFI OsloMet.
- Innst. 370 S (2019–2020) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Kompetansereformen – Lære hele livet*. Utdannings- og forskningskomiteen.
- Innst. 388 S (2015–2016) *Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Line Henriette Hjemdal, Rigmor Andersen Eide, Hans Fredrik Grøvan, Anders Tyvand og Astrid Aarhus Byrknes om opprettelse av en KompetanseFUNN-ordning*. Finanskomiteen.
- Ipsos. (2022). *Norsk seniorpolitisk barometer 2022. Yrkesaktiv befolkning*. Utarbeidet av Ipsos for Senter for seniorpolitikk (SSP).
- Jia, Z., Kornstad, T., Stølen, N. M. & Hjemås, G. (2023). *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2040*. SSB rapport 2023/2.
- Keute, A.-L. (2024). *Hvem tar mer formell utdanning og hvorfor? Deltakelse i kompetanseutvikling blant voksne i alderen 30–69 år*. SSB rapport 2024/23.
- Keute, A.-L. & Drahus, K. M. (2017). *Livslang læring 2008–2017. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren*. SSB rapport 2017/23.
- Kirkebøen, L. J. & Eika, L. (2022). *Lang utdanning gir ikke nødvendigvis høyere inntekt gjennom livet*. Statistisk sentralbyrå.
- Knutsen, S. V. (2021). *Studiesentrenes betydning og utviklingsmuligheter for å møte lokale og regionale kompetansebehov*. Oxford Research.
- Kochoian, N., Raemdonck, I. & Frenay, M. (2022). Pointing out conceptual and measurement issues in studies on ‘learning motivation’ and ‘training motivation’ in workplace settings. A literature review. I C. Harteis, D. Gijbels & E. Kyndt (Red.), *Research Approaches on Workplace Learning*. Springer.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Om tillitsreformen. Spørsmål og svar om tillitsreformen. Versjon 1.1, desember 2022*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Arbeidsgiverbarometer 2022-2 – Grafer og tabeller*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). *Metode for effektivitetsanalysen*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kompetanse Norge og Unit. (2021). *Kompetanseplattform for livslang læring. Satsingsforslag til Statsbudsjettet 2022*. Kompetanse Norge og Unit.
- Kompetansebehovsutvalget. (2022). *Fremtidige kompetansebehov: Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring*. Kompetansebehovsutvalget temarapport 1/2022.

- Kompetansebehovsutvalget. (2023a). *Fremtidige kompetansebehov: Utfordringer for en grønn omstilling i arbeidslivet*. Kompetansebehovsutvalget temarapport 1/2023.
- Kompetansebehovsutvalget. (2023b). *Mandat*. Hentet 11.01.2024 fra <https://kompetansebehovsutvalget.no/mandat/>
- Kompetansebehovsutvalget. (2024). *Kompetansebehovsutvalgets vurdering av HK-dirs rapport om fremtidige kompetansebehov*. Hentet 06.12.2024 fra <https://www.kompetansebehovsutvalget.no/publikasjoner>
- Kompetanseforbundet. (2024). *Kompetanseattester og kompetanserammeverk. Synliggjøring av etterutdanning. Sluttrapport fra prosjektet «Micro-credentials (kompetanseattester) på norsk»*. Kompetanseforbundet.
- Konings, J. & Vanormelingen, S. (2015). The Impact of Training on Productivity and Wages: Firm-Level Evidence. *The Review of Economics and Statistics*, 97(2), 485-497.
- Kooij, D. T., De Lange, A. H., Jansen, P. G., Kanfer, R. & Dijkers, J. S. (2011). Age and work-related motives: Results of a meta-analysis. *Journal of organizational behavior*, 32(2), 197-225.
- Korseberg, L., Holtermann, H., Wiborg, V. & Eide, T. (2021). *Fleksibilitet og valgfrihet i utdanningstilbud: Status for tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud og program for fleksible utdanninger høsten 2021*. NIFU arbeidsnotat 2021:18.
- Korseberg, L., Wiborg, V., Eide, T., Olsen, D. S. & Holtermann, H. (2022). *Utdanning uavhengig av bosted og livssituasjon? Sluttrapport for evaluering av tilskuddsordninger for fleksible utdanningstilbud*. NIFU rapport 2022:28.
- KS. (2022). *10-FAKTOR – hva nå? Arbeidshefte for ledere og medarbeidere 2*. utgave.
- KS. (2023). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2023*. Kommunesektorens organisasjon.
- KS, LO Kommune, Unio, YS kommune & Akademikerne kommune. (2022). *Veileder for lokalt arbeid med kompetanseutvikling*.
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Møtereferat kompetansepolitisk råd 28. november 2017*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Nasjonalt kompetansepolitisk strategi 2017–2021*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *OECD Skills Strategy*. Hentet 23.05.2023 fra [www.regjeringen.no/no/dokumenter/oecd-skills-strategy/id2621991/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/oecd-skills-strategy/id2621991/)
- Kunnskapsdepartementet. (2021a). *Desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter. Strategi*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2021b). *Mandat og retningslinjer for samarbeidet mellom SRY, faglige råd og Utdanningsdirektoratet 2021–2025*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2022). *Statsbudsjettet 2022, supplerende tildelingsbrev til Kunnskapssektorens tjenesteleverandør – Sikt om hhv. NORDUnet-kontingent og utvikling av utdanningsregister*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2023a). *Avtale om treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2023b). *Kompetanse for kvalitet. Revidert strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2023c). *Rekordmange fullfører videregående skole*. Hentet 02.11.2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rekordmange-fullforer-videregaende-skole/id2992627/>
- Kunnskapsdepartementet. (2023d). *Spørsmål og svar om finansieringssystemet for universiteter og høyskoler*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2023e). *Utviklingsavtaler for universiteter og høyskoler*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2023f). *Veileder for departementenes arbeid med kompetansebehov*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2024a). *Konkretisering av oppdrag 2024-003 Utvikling av et nasjonalt rammeverk for realkompetansevurdering for voksne og øvrige tiltak for kvalitetssikring og profesjonalisering*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2024b). *Nå kan lærere i barnehage og skole søke om videreutdanning*. Hentet 01.02.2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/na-kan-larere-i-barnehage-og-skole-soke-om-videreutdanning/id3023335/>
- Kunnskapsdepartementet. (2024c). *Rundskriv F-01-23 - Forskrift om opptak til høgare utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2024d). *Tildelingsbrev til universiteter og høyskoler 2024*. Kunnskapsdepartementet.

- Kuvaas, B. & Dysvik, A. (2016). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser: evidensbasert HRM*. Fagbokforlaget.
- Lag om opphävande av lagen om vuxenutbildningsförmåner. (2024). *Lag om upphävande av lagen om vuxenutbildningsförmåner (274/2024)*.
- Lai, L. (2012). *Strategisk kompetansestyling*. Fagbokforlaget.
- Lai, L., Burkeland, I., Fletre, A. M. & Løken, M. (2022). *10-faktor - håndbok for planlegging, gjennomføring og oppfølging av KS' medarbeiderundersøkelse*. Kommuneforlaget.
- Lavrijsen, J. & Nicaise, I. (2017). Systemic obstacles to lifelong learning: the influence of the educational system design on learning attitudes. *Studies in Continuing Education*, 39(2), 176–196.
- Lee, B. (2010). The individual learning account experiment in the UK: A conjunctural crisis? *Critical Perspectives on Accounting*, 21(1), 18–30.
- Lervik, A. & Hatlem, C. F. (2023). *Karrieretjenestene utfyller hverandre. Fakta om Karriereveiledning.no og karrieresentrene i 2022*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse notat nr. 6/2023.
- Leuven, E. & Oosterbeek, H. (2008). An alternative approach to estimate the wage returns to private-sector training. *Journal of Applied Econometrics*, 23(4), 423–434.
- Lovvedtak 60 (2023–2024). *Vedtak til lov om endringer i utdanningsstøtteleven (beregning av rente på utdanningslån under utdanningen for særlige ordninger mv.)*. Stortinget.
- Lånekassen. (2023). *Om lånekassen*. Hentet 23.01.2024 fra <https://lanekassen.no/nb-NO/presse-og-samfunnskontakt/om-lanekassen/>
- Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 13 (2018–2019) *Muligheter for alle – Fordeling og sosial bærekraft*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 16 (2020–2021) *Utdanning for omstilling – Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 14 (2022–2023) *Utsyn over kompetansebehovet i Norge*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 27 (2022–2023) *Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Meld. St. 20 (2023–2024) *Opptak til høgare utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Mesterbrevloven. (2021). *Lov om mesterbrev i håndverk og annen næring [mesterbrevloven] (LOV-1986-06-20-35)*.
- Myndigheten för yrkeshögskolan. (2023). *Slutrapport BOSS 2018–2023*.
- Møre og Romsdal fylkeskommune. (2024). *Bedriftsintern opplæring (BIO)*.
- Nasjonalt sikkerhetsmyndighet. (2023). *Sikkerhetsfaglige råd. Et mostandsdyktig Norge*. Nasjonal sikkerhetsmyndighet.
- Nasjonalt fagskoleråd. (u.å.). *Nasjonalt fagskoleråd*. Hentet 23.02.2024 fra <https://fagskoleraadet.no/>
- National University of Singapore. (u.å.). *School of Continuing and Lifelong Education*. Hentet 08.11.2024 fra <https://scale.nus.edu.sg/programmes/lifelonglearning/>
- NAV. (2021). *NAVs omverdensanalyse 2021 Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035*. NAV rapport 1/2021.
- NAV. (2024). *Utbetalinger til personer i Norge. Statistikk for året 2023*. Hentet 25.04.2024 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/utbetalinger-til-personer-i-norge-per-fylke-og-kommune>
- NHO. (2019). *Utsikter 2019–2021. Bedriftenes behov for arbeidskraft varierer. Økonomisk overblikk 2/2019*.
- NHO. (2023). *Hva sier Hovedavtalen om kompetanseheving*. Hentet 25.10.2023 fra <https://arbinn.nho.no/arbeidsliv/kompetanse/kompetanseutvikling/artikler/hva-sier-hovedavtalen-om-kompetanseheving/>
- NOKUT. (u.å.). *Akkrediterte fagområde*. Hentet 03.10.2024 fra <https://www.nokut.no/fagskule-hogare-yrkesfagleg-utdanning/akkrediterte-fagomrade/>

- Normann, H. E., Steen, M., Mäkitie, T., Klitkou, A., Børing, P., Solberg, E., Lund, H. B., Wardeberg, M. & Fossum, L. W. (2023). *Kompetanse for grønn omstilling: En gjennomgang av forskningslitteratur og arbeidslivets kompetansebehov knyttet til miljø- og klimautfordringer*. NIFU rapport 2023:5.
- Norsk Industri. (2021). *Norge trenger en nasjonal satsing på batterikompetanse*. Hentet 08.11.2024 fra <https://www.norskindustri.no/dette-jobber-vi-med/energi-og-klima/aktuelt/norge-trenger-en-nasjonal-satsing-pa-batterikompetanse/>
- NOU 1997: 25. *Ny kompetanse – Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*.
- NOU 2001: 25 *Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon*.
- NOU 2007: 11 *Studieforbund – Læring for livet*.
- NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*.
- NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*.
- NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*.
- NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.
- NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*.
- NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*.
- NOU 2020: 12 *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*.
- NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.
- NOU 2021: 9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv*.
- NOU 2022: 13 *Med videre betydning – Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*.
- NOU 2022: 17 *Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler*.
- NOU 2023: 4 *Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*.
- NOU 2023: 30 *Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi*.
- NOU 2024: 11 *Lavlønn i Norge*.
- Npuls. (u.å.). *Moving education*. Hentet 08.11.2024 fra <https://npuls.nl/en/>
- Nyen, T. (2005). *Livslang læring i norsk arbeidsliv II. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2005*. Fafo rapport 501.
- OECD. (2014a). *OECD Skills Strategy Diagnostic Report. Norway*. OECD.
- OECD. (2014b). *OECD Skills Strategy. Action Report Norway*. OECD.
- OECD. (2018). *OECD Employment Outlook 2018*. OECD.
- OECD. (2021). *Getting Skills right. Incentives for SMEs to Invest in Skills*. OECD.
- OECD. (2023a). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD.
- OECD. (2023b). *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*. OECD.
- Olsen, D. S., Bubikova-Moan, J. & Elken, M. (2018a). *Realkompetansevurdering i praksis: erfaringer fra casestudier*. NIFU rapport 2018:11.
- Olsen, D. S., Bubikova-Moan, J., Aamodt, P. O., Skjelbred, S.-E., Elken, M., Waagene, E. & Larsen, E. H. (2018b). *Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv*. NIFU rapport 2018:10.
- Olsen, D. S. & Børing, P. (2019). *Kompetanseutvikling og livslang læring blant seniorer innenfor akademikeryrker*. NIFU rapport 2019:14.
- Olsen, D. S. & Ingeborgrud, L. (2021). *Læring i arbeidslivet: Et innblikk i hvordan Spekter-medlemmer jobber med kompetanseplanlegging og kompetanseutvikling*. NIFU arbeidsnotat 2021:19.
- Opplæringslova. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* (LOV-2023-06-09-30).
- Opptaksforskriften. (2023). *Forskrift om opptak til høgare utdanning* (FOR-2017-01-06-13).
- Oslo Economics. (2021). *Kunnskapsoppsummering som bakgrunn for vurdering av ordningen «Kompetansefunn Digital»*. Oslo Economics rapport 2021-58.
- Oslo Economics. (2023). *Omstillingsbarometeret 2023*. Utarbeidet av Oslo Economics, på oppdrag for Abelia.
- Oslo Economics. (2024). *Attraktive arbeidsplasser i staten*. Utarbeidet av Oslo Economics, Responsanalyse og SNF på oppdrag for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og hovedsamenslutningene i staten. Oslo Economics rapport 2024-22.
- Oslo Economics, Hyggen, C. & Ekhaugen, T. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. Oslo Economics rapport 2021-42 på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD).
- Overenskomsten Spekter og Akademikerne. (2022). *Overenskomstenes del A, A1 og A2. Spekter og Akademikerne for forbundene i Akademikerne. Overenskomstområde 10 helseforetak. 2022–2024*.

- Oxford Research. (2023). *Finansiering av kompetansetiltak i næringslivet. Utredning på oppdrag for NHO*. Oxford Research rapport 2023/11.
- Oxford Research. (2024). *Kartlegging og analyse av regionale kompetanseforum*. Oxford Research rapport 2024/4.
- PAC. (2003). *Individual learning accounts, 10th report of session 2002–03, HC544*. Select Committee on Public Accounts.
- Perez, C. & Vourc'h, A. (2020). *Individualising training access schemes: France – the Compte Personnel de Formation (Personal Training Account – CPF)*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 245.
- Prop. 1 S (2019–2020) for Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2023–2024) for Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2024–2025) for Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 58 L (2023–2024) *Endringer i utdanningsstøtteleven (beregning av rente på utdanningslån under utdanningen for særlige ordninger mv.)*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 79 S (2020–2021) *Endringer i statsbudsjettet 2021 under Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet (økonomiske tiltak i møte med pandemien)*. Finansdepartementet
- Prop. 126 L (2022–2023) *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*. Kunnskapsdepartementet.
- PTK. (2022). *Omstillingsstudiestöd och kollektivavtalat kompletterande studiestöd*. Hentet 30.01.2024 fra <https://www.ptk.se/omstillningsstudiestod-och-kollektivavtalat-kompletterande-studiestod/>
- PwC. (2023). *Kompetanse for fremtiden Basert på funn fra PwCs Kompetanseundersøkelse 2023*.
- Ravn, J. E. (2015). Forhandling, forvaltning og forvandling. Den norske samarbeidsmodellens muligheter i fremtidens arbeidsliv. I B. Bungum, U. Forseth & E. Kvande (Red.), *Den norske modellen. Internasjonalisering som utfordring og vitalisering*. Fagbokforlaget.
- Regjeringen. (2024). *Utredningsinstruksen*.
- Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025*.
- Regjeringen. (2022). *Kompetansepolitisk råd*. Hentet 25.02.2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/styrer-rad-og-utvalg/kompetansepolitisk-rad/id2569522/>
- Regjeringen. (2024a). *102 millioner kroner til doktorgrader i næringslivet*. Kunnskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.
- Regjeringen. (2024b). *Ny nasjonal digitaliseringsstrategi: Norge skal bli verdens mest digitaliserte land*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Statsministerens kontor
- Regjeringen. (2024c). *Strategi for å øke næringslivets investeringer i forskning og utvikling*. Nærings- og fiskeridepartementet og Kunnskapsdepartementet.
- Regjeringen. (u.å.). *Råd for studieforberedende utdanningsprogram*. Hentet 07.05.2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/styrer-rad-og-utvalg/rad-for-studieforberedende-utdanningsprogram/id2964167/>
- Regjeringkansliet. (2022). *Frågor och svar om regeringens omställningspaket*. Hentet 09.09.2024 fra <https://www.regeringen.se/artiklar/2022/06/fragor-och-svar-om-regeringens-omstallningspaket/>
- Respons analyse. (2023). *Akademikerpanelet 26. mai – 14. juni 2023*. Respons analyse for Akademikerne.
- Respons analyse. (2024). *Akademikerpanelet april 2024*. Respons analyse for Akademikerne.
- Riksdagen. (2003). *Svar på fråga 2002/03:519 om individuellt kompetenssparande*. Sveriges Riksdag.
- Riksdagen. (2007). *Svar på fråga 2006/07:706 Individuellt kompetenssparande*. Sveriges Riksdag.
- Riksmekleren. (2016). *Riksmeklerens møtebok, vedrørende Tariffrevisjonen 2016. Industriooverenskomsten*.
- Riksmekleren. (2024). *En helhetlig kompetansereform for frontfaget. Brev fra riksmekleren til statsministeren på vegne av partene i frontfaget*.
- Rom, I. B. (2021). Minikvalifikasjoner til stort besvær. *Khrono* 07.09.2021.
- Roosmaa, E.-L. & Saar, E. (2017). Adults who do not want to participate in learning: a cross-national European analysis of their perceived barriers. *International Journal of Lifelong Education*, 36(3), 254-277.

- Rubenson, K. & Desjardins, R. (2009). The impact of welfare state regimes on barriers to participation in adult education: A bounded agency model. *Adult education quarterly*, 59(3), 187-207.
- Rye, J. F. (2021). *Distriktsungdom og utdanning: Studievalg, forløp og arbeidsmarkeder. Analyser av utdanningsstatistikk 2006–2019*. NTNU.
- Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og faglige råd. (u.å.). *Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og faglige råd – rådgivende utvalg for yrkesfagene*. Hentet 07.05.2024 fra <https://sryogfagligerad.no/>
- Samordna opptak. (2018). *Søker- og opptaksstatistikk 2018. Sluttrapport*. Samordna opptak.
- Samordna opptak. (2023). *Universitet og høyskole – Realkompetanse*. Samordna opptak. Hentet 25.10.2024 fra <https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/opptak-uhg/andre-veier-til-opptak/realkompetanse/>
- Samordna opptak. (u.å.). *Fagskole– Opptakskrav og poeng*. Hentet 04.10.2024 fra <https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/opptak-fsu/>
- Schwerdt, G., Messer, D., Woessmann, L. & Wolter, S. C. (2012). The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. *Journal of Public Economics*, 96(7), 569-583.
- Scott, S. & Ferguson, O. (2014). *New perspectives on 70:20:10*. A GoodPractice Research Paper. GoodPractice for leaders and managers.
- SECLE. (2023). *Can dissemination of educational information make people more educated?* Service Centre for Continuous Learning and Employment SECLE.
- Seip, Å. A. (2018). *Etter- og videreutdanning i tariffavtalene i offentlig sektor*. Fafø rapport 2018:37.
- Sikt. (u.å.). *Surveybanken*. Hentet 03.09.2024 fra <https://sikt.no/surveybanken>
- Skatteetaten. (u.å.-a). *Lån og renter på lån*. Hentet 06.05.2024 fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/bank-og-lan/lan-og-renter/>
- Skatteetaten. (u.å.-b). *Sats for Minstefradrag*. Hentet 06.05.2024 fra <https://www.skatteetaten.no/satser/minstefradrag/>
- Skatteetaten. (u.å.-c). *Sats for: Maksimale effektive marginale skattesatser*. Hentet 09.08.2024 fra <https://www.skatteetaten.no/satser/maksimale-effektive-marginale-skattesatser/>
- Skjerve, T. (2018). *Balansekunst – hvordan og hvorfor beskrive kompetanse som bygges opp i arbeidslivet*. Virke.
- Skjerve, T. (2020). *Balansekunst – hvordan beskrive kompetanse som bygges opp i arbeidslivet*. Virke.
- Skållholt, A. & Olsen, D. S. (2019). *Forberedt for fag: en undersøkelse av prøveordning med fagopplæring i Kompetansepluss arbeid*. NIFU arbeidsnotat 2019:20.
- Solem, P. E. (2017). Aldring og arbeidsprestasjoner. *Psykologtidsskriftet*, 55(1), 56-63.
- SOU 2000: 51. *Individuelt kompetenssparende, IKS, en stimulans för det livslånga lärandet*.
- SOU 2019: 69. *Validering för kompetensförsörjning och livslångt lärande. Slutbetänkande av Valideringsdelegationen*.
- SSB. (2017). *55 prosent har gått på kurs og seminar*. Hentet 24.01.2024 fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/55-prosent-har-gatt-pa-kurs-og-seminar>
- SSB. (2022a). *Opplæring i føretak*. Hentet 22.08.2024 fra <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplæring/statistikk/opplæring-i-bedrifter>
- SSB. (2022b). *Tabell 13674: Faktorar som avgrensar føretaket sitt opplæringstilbod for tilsette, etter tal på tilsette (andel av føretak) 2015 - 2020*.
- SSB. (2023a). *Arbeidskraftkostnader*. Hentet 09.08.2024 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lohn-og-arbeidskraftkostnader/statistikk/arbeidskraftkostnader>
- SSB. (2023b). *Livslang læring*. Hentet 24.01.2024 fra <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplæring/statistikk/livslang-laering>
- SSB. (2023c). *Tabell 06701: Deltakelse i ikke-formell opplæring i betalt arbeidstid siste 12 måneder blant befolkningen 25–64 år (prosent), etter kjønn, alder, statistikkvariabel og år*.
- SSB. (2023d). *Tabell 09429: Utdanningsnivå, etter kommune og kjønn*.
- SSB. (2023e). *Tabell 10864: Studenter i høyere yrkesfaglig utdanning. Alder, kjønn og eierforhold*.
- SSB. (2023f). *Tabell 12541: Kjønn-, alder- og arbeidstidsfordeling*.
- SSB. (2023g). *Tabell 12850: Sysselsatte, etter bosted, arbeidssted, næring*.
- SSB. (2023h). *Tabell 12864: Deltakere i formell utdanning og ikke-formell opplæring, etter kjønn, alder og arbeidsstyrkestatus 2008–2022*.
- SSB. (2023i). *Tabell 12865: Deltakere i formell utdanning og ikke-formell opplæring, etter kjønn og næring (SN2007) 2008–2022*.
- SSB. (2023j). *Tabell 12868: Deltakere i formell utdanning og ikke-formell opplæring, etter kjønn, utdanningsnivå og arbeidsstyrkestatus 2008–2022*.
- SSB. (2023k). *Voksnes læring*. Hentet 09.09.2024 fra <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplæring/statistikk/voksnes-laering>

- SSB. (2024a). *Tabell 07441: Studieforbund. Delta-kere, etter studieforbund, statistikkvariabel, år, region, kjønn og alder.*
- SSB. (2024b). *Tabell 07443: Studieforbund. Kurs, etter eksamen, statistikkvariabel, år, region og studieforbund.*
- SSB. (2024c). *Tabell 08921: Utdanningsnivå, etter fylke, alder og kjønn.*
- SSB. (2024d). *Tabell 09430: Utdanningsnivå, etter innvandringskategori, fagfelt, alder og kjønn.*
- SSB. (2024e). *Tabell 11930: Andel sysselsatte i befolkningen, etter bosted, kjønn, alder, fagfelt og utdanningsnivå. 4. kvartal (F) 2008–2023.*
- St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen.* Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stander, I. (2022). *70-20-10-modellen – Prinsipper, fallgruver og løsninger.* Hentet 09.09.2024 fra <https://storyboard.no/blogg/70-20-10-modellen-prinsipper-fallgruver-og-losninger/>
- Statens voksendannelsestøtte. (2020). *Bekendtgørelse af lov om statens voksendannelsestøtte* (LBK nr 53 af 23/01/2020).
- Steen, A. H. & Solberg, A. G. (2020). *Arbeidsplassen som læringsarena. Kartlegging: Oppfatninger av læringskultur blant Deltas medlemmer.* Arbeidsforskningsinstituttet AFI Fou-resultat 2020:02.
- Steen, J., Gyene, M., Røtnes, R. & Jordell, H. (2022). *Kompetanseinvesteringer i arbeidslivet – behov for mer?* Samfunnsøkonomisk analyse rapport 16-2022.
- Steen, J. I., Gyene, M. & Røtnes, R. (2019). *Analyse av alternative modeller for utforming av Kompetansefunn.* Samfunnsøkonomisk analyse rapport 5-2019.
- Stenvaagnes, R., Wang, J. R., Stoveland-Alfsen, J. F. & Wigdel, E. (2022). *Kompetanseplattform for livslang læring. Utredning av konsept.* Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse rapport nr. 7/2022.
- Sveriges Riksdag. (2024). *Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 15.* Utbildningsdepartementet.
- Sysselsättningsfonden. (2023). *Studera under arbetsåren. Ekonomisk trygghet av vuxenutbildningsstöd. Guide för arbetstagare och arbetsplatser 2023.* Työllisyysrahasto Sysselsättningsfonden.
- Sysselsättningsfonden. (u.å.-a). *Arbetstagare: kan vuxenutbildningsstöd vara ditt sätt att skaffa ny kompetens?* Hentet 02.02.2024 fra <https://www.aikuiskoulutustuki.fi/sv/vad-ar-vuxenutbildningsstod/vuxenutbildningsstod-for-arbetstagare/>
- Sysselsättningsfonden. (u.å.-b). *För hurdana studier kan man få vuxenutbildningsstöd?* Hentet 02.02.2024 fra <https://www.aikuiskoulutustuki.fi/sv/ansokan/sa-har-ser-du-till-att-vuxenutbildningsstod-ordnas/#for-hurdana-studier-kan-man-fa-vuxenutbildningsstod>
- Sysselsättningsfonden. (u.å.-c). *Yrkesexamensstipendium.* Hentet 02.02.2024 fra <https://www.sysselsattningsfonden.fi/vuxenstuderandes-formaner/Yrkesexamensstipendium/>
- Telemark fylkeskommune. (2024). *Tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO) 2024.*
- Tellmann, S. M., Aamodt, P. O., Elken, M., Larsen, E. H. & Skule, S. (2017). *Råd for samarbeid med arbeidslivet. En underveisevaluering.* NIFU rapport 2017:9.
- Tobiassen, A. E. & Døving, E. (2009). *Kompetanseutvikling i norske kommuner: fra ufaglært til faglært.* *Magma*, (07).
- Trøndelag fylkeskommune. (2024). *Retningslinjer - Støtteordningen Bedriftsintern opplæring - BIO Trøndelag 2024.*
- Tøsse, S. (2005). *Trasformativ læring.* Jack Mezirows bidrag til teori om voksnes læring. I M. Rismark & C. Tønseth (Red.), *Fasetter i voksnes læring.* NTNU, Forskningsenheten Voksne i Livslang Læring.
- Uddannelses- og forskningsministeriet. (u.å.). *Omstillingsfonden.* Hentet 31.01.2024 fra <https://ufm.dk/uddannelse/institutioner-og-drift/okonomi/puljer-og-fonde/veu-omstillingsfond>
- Uddannelses- og forskningsstyrelsen. (2023). *Betingelser for at få SVU.* Hentet 31.01.2024 fra <https://svu.dk/>
- UddannelsesGuiden. (u.å.). *VEU-godtgørelse.* Hentet 31.01.2024 fra <https://www.ug.dk/uddannelser/artikleromuddannelser/oekonomi/veu-godtgoerelse#Uddannelser-der-giver-adgang-til-VEU-godtg-erelse>
- Universitetet i Stavanger. (2024). *Utviklet nytt kurs for Rosenberg Worley på to måneder.* Hentet 23.10.2024 fra <https://www.uis.no/nb/studier/utviklet-nytt-kurs-for-rosenberg-worley-pa-to-maneder>
- Universitets- og høyskolerådet. (2018). *Tolking av regelverk for finansiering av etter- og videreutdanning (EVU).* Universitets- og høyskolerådet.
- Universitets- og høyskoleforskriften. (2024). *Forskrift til universitets- og høyskoleloven* (FOR-2024-06-28-1392).
- Universitets- og høyskoleloven. (2024). *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)* (LOV-2024-03-08-9).

- Utdanningsdirektoratet. (2022a). *Gjennomføring av videregående opplæring*. Hentet 23.10.2024 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/analyser/2022/gjennomforing-av-videregaende-opplaring/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022b). *Voksne i videregående opplæring*. Hentet 02.11.2023 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/videregaende-opplaring/voksne-i-videregaende-opplaring/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023a). *De viktigste endringene i ny opplæringslov*. Hentet 15.04.2024 fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplaringslov/hva-er-nytt-i-ny-opplaringslov/hva-er-nytt-i-ny-opplaringslov/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023b). *Tilretteleggingsmidler for barnehageeiere*. Hentet 07.05.2024 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/etter-og-videreutdanning/pedagoger-barnehage/tilretteleggingsmidler-for-barnehageeiere/#a198721>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Om videreutdanning for lærere*. Hentet 14.02.2024 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/etter-og-videreutdanning/larere/om-videreutdanning-for-larere/#a201757>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å). *Fag- og svennebrev – utdanningsprogram*. Hentet 14.02.2024 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/fagbrev/fagbrev-utdanningsprogram/>
- Utlåtande.fi. (2023). *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om upphävande av vuxenutbildningsstöd, yrkesexamensstipendium och altherningsledighet*. Diarienummer för begäran om utlåtande: VN/23407/2023.
- Vestland fylkeskommune. (2024). *Bedriftsinterne opplæringsmidlar (BIO) til ekstraordinære opplæringstiltak*.
- Vilbli.no. (u.å.). *Om vilbli.no*.
- Vinje, V., Strøm, T., Bredesen, L. & Velten, C. (2017). *Teknologi og kompetanse i endring. Digitaliseringen og fremtidige kompetansebehov, for Unios Helseforbund*. NyAnalyse.
- Virke. (2024). *Virkes medlemsundersøkelse første kvartal 2024*. Virke.
- Voksenopplæringsloven. (2009). *Lov om voksenopplæring* (LOV-2009-06-19-95).
- Voksenuddannelse.dk. (u.å.). *VEU-godtgørelse*. Hentet 31.01.2024 fra <https://voksenuddannelse.dk/uddannelse/veu-godtgorelse>
- Vox. (2005). *Kompetanseattest for Vox. Årsmelding for 2004*. Sikt Kunnskapssektorens tjenesteleverandør.
- Wahlgren, B., Pedersen, S. H., Pedersen, K. & Rattleff, P. (2002). Arbejdspladsen som ramme for læring. I B. Wahlgren, S. H. Pedersen, K. Pedersen & P. Rattleff (Red.), *Refleksion og læring. Kompetenceudvikling i arbejdslivet*. Forlaget Samfundslitteratur.
- Wallo, A., Kock, H., Reineholm, C. & Ellström, P.-E. (2022). How do managers promote workplace learning? Learning-oriented leadership in daily work. *Journal of Workplace Learning*, 34(1), 58-73.
- Wollscheid, S., Bergene, A. C. & Olsen, D. S. (2020). *Fleksibel opplæring for voksne. En kunnskapsoppsummering*. NIFU rapport 2020:29.
- Ødegård, A. M. (2019). *Tillitsvalgtpanelet. Oppsummering av resultater fra 2018*. Fafo-notat 2019:28.
- Øygarden, K., Furholt, J. & Amundsen, G. Y. (2023). *Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), delrapport 4. Arbeidstakarars kjennskap til og nytte av NKR*. NOKUT rapport 6-2023.



## Vedlegg 1

# Utvalgets arbeid

Kompetansereformutvalget har hentet kunnskap, erfaringer og innspill fra ulike aktører, og har i tillegg deltatt på ulike eksterne møter og arrangementer. I tillegg til dialog med eksterne aktører, har det vært nedsatt to arbeidsgrupper bestående av representanter for hovedorganisasjonene. Under følger en oversikt over utvalgets aktiviteter.

Innlegg holdt av eksterne aktører på utvalgsmøter

Til noen av utvalgsmøtene har eksterne aktører vært invitert til å holde innlegg for utvalget.

I 2023:

- NIFU, presentasjon om uformell læring i arbeidslivet, 16. oktober
- Fafo, presentasjon av rapporten *Mot en ny kompetansereform*, 22. november

I 2024:

- Kompetanseforbundet, presentasjon av pilot om minikvalifikasjoner/kompetanseattest, 18. januar
- Aker Solutions, presentasjon av erfaringer fra Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling, 3. mars
- Sikt, presentasjon av arbeidet med en digital kompetanseplattform; status, rammer og muligheter for videreutvikling, 17. april
- Utdanning.no, presentasjon av pågående og planlagt arbeid med informasjon rettet mot arbeidslivet og voksne, 17. april

Digitalt innspillsmøte

Kompetansereformutvalget arrangerte et digitalt innspillsmøte tirsdag 12. desember 2023. Aktører fra offentlige og private virksomheter, organisasjoner og utdanningssektoren delte sine erfaringer med kompetanseutvikling i arbeidslivet og hva de opplever som utfordringer. De ga også innspill til løsninger. Deltakerne var:

- 4service
- ASKO
- Borregaard
- Caverion Norge AS

- Coop Mega Kolbotn
- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)
- Fylkesdirektørkollegiet for kompetanse og utdanning/Rogaland fylkeskommune
- Fleksibel utdanning Norge
- Forbundet for ledelse og teknikk (FLT) (Nå Forbundet Styrke)
- Helse Sør-Øst
- Hovedorganisasjonenes Fellestiltak (HF)
- Kompetanseforbundet (Studieforbundene under Kunnskapsdepartementet)
- Kongsberg Defence & Aerospace AS
- Leirvik AS
- Lørn
- Nasjonalt Fagskoleråd
- Norske frisør- og velværebedrifter
- Senter for seniorpolitikk (nå Kunnskapssenter for lengre arbeidsliv)
- Tolletaten
- Trondheim kommune
- Universitets- og høgskolerådet (UHR)

Skriftlige innspill til utvalget

Kompetansereformutvalget inviterte også til en åpen innspillsprosess med mulighet for å sende skriftlige innspill. Invitasjonen ble formidlet gjennom utvalgets nettside. Følgende aktører har levert skriftlige innspill til utvalget:

- 4service
- Abelia
- Caverion Norge
- Utdanning.no (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse)
- Finnmark fylkeskommune
- Fleksibel utdanning Norge
- Fundraising Norge
- Grung, Ruth
- Handelshøyskolen BI
- Høyskolen Kristiania
- Kompetanseforbundet
- Kongsberg Defence & Aerospace
- Lørn
- Mesterbrevnemnda
- NITO

- Noroff Fagskole AS
- Norsk Ergoterapeutforbund
- Norsk Hydrogenforum
- Norske Frisør- og velværebedrifter
- NTNU
- Samfunnsbedriftene
- Senter for seniorpolitikk (nå Kunnskapscenter for lengre arbeidsliv)
- SIKT
- Tekna
- Trondheim kommune
- Universitetet i Agder
- Universitetet i Stavanger
- Universitets- og høyskolerådet (UHR)
- Utdanning.no

#### Deltakelse på eksterne møter og arrangementer

Utvalgets leder og sekretariat har i løpet av perioden deltatt på flere eksterne møter og arrangementer. De har ved flere av anledningene holdt innlegg om utvalgets arbeid og deltatt i panelsamtaler.

#### I 2023:

- innlegg på EVU-forum i Bergen, 7. november

#### I 2024:

- møte med Kongsbergindustrien, 10. januar
- møte med Sikt, 29. januar
- Kunnskapsprat om Kompetansebehov i arbeidslivet, 4. mars
- møte med Akershus fylkeskommune, Østfold fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune, 16. april
- møte med Organisasjonen for Norske Fagskolestudenter (ONF), 15. mai
- møte med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, avdeling for Høyere yrkesfaglig utdanning, 7. august
- paneldebatt med KS, Unio og Fagforbundet under Arendalsuka, 13. august

- paneldebatt med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Lånkassen, Fagforbundet og Veidekke under Arendalsuka, 13. august
- paneldebatt med Fellesforbundet, Norsk Industri og statssekretær Sindre Lysø (AP) under Arendalsuka, 14. august
- møte med Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), 10. september
- møte i styret til Universitets- og høyskolerådet, 18. september
- innlegg på Bransjeprogramkonferansen, 26. september
- innlegg på EVU-forum i Stavanger, 30. oktober
- innlegg på Abelian HR-konferanse 2024, 27. november
- møte med styret i Fagskolen Vestfold og Telemark, 6. desember

#### Arbeidsgrupper

Det har vært nedsatt to arbeidsgrupper som har gitt innspill til tekster om henholdsvis den norske arbeidslivsmodellen og helhetlig system for realkompetanse i arbeidslivet. Sekretariatet har koordinert arbeidet i gruppene.

Arbeidsgruppen for den norske arbeidslivsmodellen hadde følgende deltakere:

- Akademikerne, seniorrådgiver Andreas Christensen
- LO, avdelingsnestleder Liv Sannes
- NHO, samfunnsøkonom Victoria Sparrman
- Spekter, spesialrådgiver Anders Vollen

Arbeidsgruppen for kompetansestandarder i arbeidslivet hadde følgende deltakere:

- NHO, kompetansedirektør Are Turmo
- LO, spesialrådgiver Benedikte Sterner
- Unio, seniorrådgiver Kristin Vik
- Virke, fagsjef Kristine Bettum
- YS/Delta, spesialrådgiver Einar Hanisch

## Vedlegg 2

# Eksempler på partene i arbeidslivets ordninger for finansiering av kompetanseutvikling

Tabellen under gir en oversikt over mange av partene i arbeidslivets ordninger for finansiering av kompetanseutvikling, innhentet høsten 2023. Flere av ordningene er finansiert av partene i fellesskap, og administreres i fellesskap. I andre tilfeller er det et forbund som administrerer ordningene.

Ordnningene er organisert etter hvilket eller hvilke forbund som administrerer dem. Tabellen bygger på ordninger medlemmene i utvalget har redegjort for. Bare ordninger som finansierer arbeidstakeres kompetanseutvikling er inkludert. Oversikten er ikke uttømmende.

### OU-midler

KS-området	Formålet er støtte til eller gjennomføring av tillitsvalgtopplæring/tillitsvalgt arbeid og arbeidsgiveropplæring. Medlemmene betaler en årlig kontingent, som i 2023 var på 1 094,60 kroner per ansatt. Finansiering av OU-ordningen fordeles slik at arbeidsgiver innbetaler en andel på to tredeler, mens arbeidstakerens andel er en tredel. Innbetalte midler fordeles ut igjen, med 30 prosent til KS og 70 prosent til forhandlings sammenslutningene og de forhandlingsberettigede frittstående organisasjonene. Midlene skal disponeres i tråd med avtalens formål.
Staten	Formålet med OU-midlene i staten er gjennomføring eller støtte til opplærings tiltak for organisasjonenes tillitsvalgte i bl.a. organisasjons- og tillitsmanns arbeid, miljø- og vernearbeid, sykefravær, medbestemmelse, personalpolitiske spørsmål, omstilling, effektivisering og samfunnsøkonomi m.m. Avsetningen skal være 0,24 prosent av den beregnede regulativlønnsmassen pr. 1. oktober. Avsetningen dekkes ved at arbeidstakerne trekkes 400 kroner i brutto årslønn. Det resterende beløpet dekkes av arbeidsgiver.
Tariffavtaler mellom LO/YS og NHO	Formålet med OU-avsetningen er å gjennomføre eller støtte tiltak til fremme av opplysning og utdanning i norsk arbeidsliv. I hovedsak benyttes midlene til opplæring av ledere og tillitsvalgte i spørsmål knyttet til lov- og avtaleverk, forhandlinger og sosial dialog. Fondet finansieres gjennom innbetaling fra arbeidsgiver, med mulighet for arbeidsgiver til å trekke de ansatte i lønn for en mindre andel av premien. Noe av midlene benyttes til felles prosjekter mellom organisasjonene, og resten fordeles 50/50 og benyttes til opplæringsaktiviteter hos hhv arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

LO og NHO har opprettet Hovedorganisasjonenes fellestiltak. Det finansieres ved midler fra OU-fondene, og har som formål å styrke partssamarbeidet.

---

Tariffavtaler mellom LO/YS og Virke	<p>Formålet med OU-innbetalingen er kompetanseutvikling, primært lederutvikling og til refusjon for Virkes kurs. Virksomheter som betaler inn til Virke/LO-fondet eller Virke/YS-fondet er søknadsberettigede til fondsmidlene. Retningslinjene er felles for de to fondene. Fondene finansieres gjennom de avtaleregulerte tilskuddene fra virksomhetene.</p> <p>LO og Virke har opprettet et fellestiltak som finansieres med OU-midler. Formålet er å bidra til opplæring og informasjon om hvordan partene samspiller, hovedavtaler, arbeidsmiljølov m.m. og utvikling av tillit mellom partene.</p>
-------------------------------------	--

---

Bransje- og sektorvise fond

---

EL og IT Forbundet	<p>ELBUS-ordningen gjelder for bedrifter hvor tariffavtalen Landsoverenskomsten for Elektrofag er gjort gjeldende. Formålet er å høyne kompetansen hos bransjens fagarbeidere og øvrige ansatte, spre kunnskap om forskning og utvikling og bidra til organisasjonsutvikling i bedriftene. Det er mulig å søke om støtte til opplæringstiltak som har til hensikt å heve arbeidstakernes omskillingsevne. ELBUS finansieres gjennom innbetaling tilsvarende 0,35 prosent av lønnsmassen innenfor tariffområdet, til sammen pt. ca 24 millioner kroner per år. Dette fordeles mellom organisasjonene med en halvpart på hver. ELBUS har et partssammensatt styre og har egne vedtekter.</p>
Forbundet for ledelse og teknikk (FLT) <sup>1</sup>	<p>Addisco er FLT's eget utdanningsselskap. De leverer kurs og utdanninger tilrettelagt for arbeidstakere og har en støtteordning for etter- og videreutdanning. For å få stipend må den ansatte være medlem av FLT, i yrkesaktiv alder og ha en stilling i en virksomhet i privat sektor med gyldig tariffavtale som gir rett til støtte. Formålet er å gi stipend til utdanning den enkelte ansatte mener er nødvendig, men som arbeidsgiver ikke er pålagt å dekke. Stipendet dekker kurskostnader, studiemateriell og reise og opphold i forbindelse med studier. Stipendet er inntil 75 000 kroner for heltidsutdanninger, inntil 45 000 kroner for deltidsutdanninger, og inntil 10 000 kroner for korte kurs per år. Ordningen er finansiert av tariffbundne bedrifter ved en innbetaling for arbeidstakere omfattet av tariffavtalen, for tiden 2 340 kroner per år for alle ansatte i full stilling, alternativt 1,20 kroner per time.</p>
Grafisk utdanningsfond	<p>Grafisk utdanningsfond er en del av tariffavtalene med Norsk Industri, Mediebedriftene og Fellesforbundet. Grafisk Utdanningsfond har til formål å heve grafiske arbeidstakeres kompetansenivå samt å støtte andre tiltak for utvikling av generell bransjekompetanse. Fondet gir kursrefusjon og i bestemte tilfeller refusjon av lønn, reise og oppholdsutgifter i forbindelse med kursdeltakelse. Bedriften betaler omkostninger samt full lønn for kurs i arbeidstiden for kurs godkjent av Grafisk Utdanningsfond, og kan eventuelt søke fondet om økonomisk støtte til dette. Både bedriften og de ansatte bidrar til finansieringen ved samlet trekk på 519 kroner per arbeidstaker per kvartal. Fondet har et partssammensatt styre og sekretariat.</p>

---

Grossistfondet	<p>Grossistfondet er hjemlet i Grossistoverenskomsten. Virksomheter som er bundet av avtalen og ansatte i disse, som i tillegg er medlem i Fellesforbundet, Parat eller YTF, kan søke om midler. Fondet har som formål å fremme kompetanseutvikling, slik at den enkelte arbeidstaker skal fungere godt i sin rolle og i arbeidslivet generelt. Støtten er maksimum 40 000 kroner per individ, eller 200 000 kroner per virksomhet per søknad.</p> <p>I beregning av støtten legges følgende til grunn: kursavgifter, eksamensutgifter, kursmateriell/pensumlitteratur, tapt arbeidsfortjeneste, reise og oppholdsutgifter. Søknader fra virksomhetene forutsetter normalt en lokal avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte om gjennomføring av tiltaket.</p>
Helse, utdanning og kultur-området (HUK) i Virke	<p>For HUK-området er det opprettet et eget fond som kan gi støtte til arbeidstakere og virksomheter. Ansatte i virksomheten kan søke om midler til kurs, studieturer eller annen kompetanseutvikling. Stipend gis med sikte på faglig utvikling og for å dekke et opplærings- og utviklingsformål som er relevant for virksomheten hvor søkeren er ansatt. Maksimum søknadsbeløp for frittstående kurs er 6 000 kroner. Kurset må vare minimum to dager. For studietur, hospitering og jobbrotasjon er maksimum søknadsbeløp 12 000 kroner. I begge tilfeller må søker forplikte seg til videreformidling av kunnskap internt i virksomheten. Det er også mulig å fremme en fellessøknad fra arbeidsgiver og tillitsvalgte i virksomheten om samarbeidstiltak for å øke fokus, kunnskap og ferdigheter på samarbeidet mellom partene i virksomheten. Med samarbeidstiltak menes fellestiltak i henhold til hovedavtalene. Dette fondet omtales derfor også som et OU-fond.</p> <p>For inneværende tariffperiode er fondet finansiert gjennom en avgift på fem kroner i uken per arbeidstaker. Avgiften deles 50/50 mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.</p>
LO Stat	<p>LO Stats utdanningsstipend har som formål å støtte opplæringstiltak og kompetanseutvikling for medlemmer og tillitsvalgte. Stipendet gis til enkeltmedlemmer på bakgrunn av søknad og dokumentasjon av utgifter. Hovedkriteriet er at medlemmet kommer innunder Hovedtariffavtalen i staten eller en overenskomst i Spekter. I studieåret 2023/2024 er satsene på stipend 2 000 kroner for kortere utdanning, og 6 000 kroner for lengre utdanning.</p>

---

<sup>1</sup> Industri Energi og Forbundet for Ledelse og Teknikk (IE&FLT) er fra 11. desember 2023 slått sammen til et nytt forbund. Nytt navn er Forbundet Styrke

#### Forbundsspesifikke finansieringsordninger

---

Norsk arbeidsmandsforbund	<p>Norsk arbeidsmandsforbunds utdanningsfond har som formål å støtte opplæringstiltak og kompetanseutvikling. Stipend på inntil 2 000 kroner per kurs/semester kan tildeles søkere som fyller kravene og ikke får utgifter til kompetanseutvikling dekket på annen måte.</p>
Arkitektenes fagforbund (AFAG)	<p>AFAGs ordning for refusjon av kursavgifter kan gi refusjon på inntil 1 500 kroner for deltakelse i kurs i regi av Norske interiørarkitekters og møbeldesigneres landsforening (NIL), Norske landskapsarkitekters foreningen (NLA) og Norske arkitekters landsforbund (NAL).</p>

---

Norsk Ergoterapeutforbund	Ergoterapeutenes FoU-midler dekker prosjektkostnader for forskning og fagutvikling innen ergoterapi. Utlysningen i 2024 var på 500 000 kroner.
Delta	Delta gir stipend til etter- og videreutdanning, videregående opplæring, grunnskole og ikke-formelle opplæringstilbud. Formålet er yrkesrettet kompetanseutvikling. Det kan gis inntil 18 000 kroner innenfor formell grunn- og videreutdanning, og inntil 6 000 kroner innenfor ikke-formelle opplæringstilbud.
Fagforbundet	Fagforbundet gir utdanningsstipend til opplæringstiltak og kompetanseutvikling for yrkesaktive medlemmer. Stipendet dekker opp til 50 prosent av egne utgifter, med maksimal utbetaling på 15 000 per år.
Finansforbundet	Finansforbundet kan gi utdanningsstipend til opplæring som er relevant innen finansbransjen og som fortrinnsvis gir studiepoeng. Stipendet dekker inntil 30 studiepoeng om gangen. Det gis inntil 30 000 kroner, og det kreves bevis på fullført utdanning. Forbundets landsmøte har satt av 18 millioner kroner over en treårs periode til kompetansehevende tiltak.
Handel og Kontor i Norge (HK)	HKs utdanningsfond har som formål å gi støtte til fagbrev, norskkurs, IKT-kurs og andre korte kurs, samt til helårsutdanninger som ikke gir studiepoeng. Det gis inntil 14 000 kroner per år for helårsutdanning, en engangsstønad på inntil 10 000 kroner for fagbrevkurs, og inntil 8 000 kroner per år for norskkurs og andre korte kurs.  HKs stipendordning gir støtte til høyere utdanning, inkludert høyere yrkesfaglig utdanning. Tilskuddet er på inntil 50 000 kroner for fulltidsutdanning, og inntil 37 500 kroner for deltidsutdanning.  HKs fond og stipend finansieres med tre prosent av medlemmenes kontingent. Opplæringen det søkes støtte til må være yrkesrelevant innenfor HKs bransjer.
Den norske legeforening	Legeforeningens utdanningsfond I har som formål å fremme grunn-, etter- og videreutdanninger av leger. Målgruppen er lokalavdelinger, fagmedisinske foreninger og utvalg, samt andre organisasjoner som arbeider med etter- og videreutdanning av leger. Fondet bør spesielt tilgodese leger i perifere strøk av landet. Det gis korttidsstipend, reisestipend, forskningsstipend og utdanningsstipend.  Legeforeningens utdanningsfond II har som formål å fremme allment praktiserende legers etter- og videreutdanning og privatpraktiserende spesialisters etterutdanning.  Legeforeningens utdanningsfond III har som formål å fremme sykehuslegers etter- og videreutdanning.  Utdanningsfond II og III dekker utgifter i forbindelse med utdanning, kurs, konferanser med videre. Inntektene kommer fra avsetninger avtalt som ledd i forhandlingene om normaltariffen hvert år og fra finansinntekter.
Norsk Lektorlag	Norsk Lektorlag forvalter Lektorstipendet som kan tildeles alle ordinære medlemmer som har vært medlem i Norsk Lektorlag i mer enn ett år. Formålet er etter- og videreutdanningstiltak som er relevant for nåværende fag/arbeidsområder. Tiltaket skal helst være en form for organisert aktivitet. Stipendet er på inntil 15 000 kroner og kan dekke studie- og deltakeravgifter, faglitteratur, nødvendig utstyr og utgifter for reise og opphold.

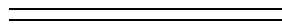
---

LO	Ordning: LOs utdanningsfond er forbeholdt medlemmer i Norsk Arbeidsmandsforbund, Fellesforbundet, Handel og Kontor i Norge, EL og IT Forbundet, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, Norsk Sjømannsforbund, Norsk Tjenestemanslag, Forbundet for ledelse og teknikk, Fagforbundet og Industri Energi. Formålet er å støtte opplæringstiltak og kompetanseutvikling. For helårsutdanning er støtten på inntil 13 500 kroner per skoleår. For praksiskandidater er støtten inntil 10 500 kroner og for korte kurs inntil kr 4 000 kroner.
Det norske Maskinistforbund	Stiftelsen Sjømannshjelpen har som formål å yte stønad eller lån til arbeidstakere som har, eller har hatt sjøen som sin arbeidsplass, eller deres etterlatte som av forskjellige årsaker er vanskelig stilt. Styret avgjør i hvert tilfelle om det skal ytes stønad/lån, i hvilken form og med hvilket beløp. Stiftelsen Sjømannshjelpen forvaltes av et styre som består av representanter fra Norsk Sjøoffisersforbund, Det norske Maskinistforbund, Norsk Sjømannsforbund og Norges Rederiforbund.
Naturviterne	Naturviternes legat har som formål å sikre kompetanseutvikling for yrkesaktive, arbeidssøkende og studenter. Det gis støtte til etter- og videreutdanning, kurs, studiereiser og utferder som ikke dekkes av arbeidsgiver eller studie- sted. Støttens størrelse varierer mellom 2 000 og 10 000 kroner Annet: innholdet skal gi faglig utvikling og være jobbrelevant.
Parat	Parats utdanningsstipend går til delvis dekning av utgifter som pensumbøker, reise, studieavgift osv. Stipendet kan dekke ulike typer utdanninger, fra ordinære universitetsstudier, fagutdanninger, kurs og konferanser som søker tar ved siden av arbeid. Det gis inntil 25 000 kroner i året.
Norsk psykologforening	Psykologforeningens fond til etter- og videreutdanning av psykologer i klinisk psykologi og psykoterapi gir hel eller delvis dekning av kurs- og reiseutgifter og andre utgifter i forbindelse med etter- og videreutdanning i klinisk psykologi og psykoterapi.
Norsk radiograf- forbund (NRF)	Psykologforeningen gir lederutdanningsstipend på inntil 25 000 kroner til lederrutdanning for medlemmer som er ledere. Radiografforbundet gir utdanningsstipend til deltakelse i etter- og videreutdanninger. Forbundet deler årlig ut totalt rundt 100 000 kroner i utdanningsstipend.
SAFE	Radiografforbundet gir FoU-stipender, fortrinnsvis master- og ph.d.-studier og prosjekter. Forbundet deler årlig ut totalt rundt 100 000 kroner i FoU-stipend. SAFE sitt utdanningsfond gir stipend til utvikling av kompetanse i organisasjons- og yrkesliv. Det gis støtte til for eksempel fagbrev, teknisk fagskole, logistikkfag, maskinteknikk, norskkurs osv. Det gis inntil 15 000 kroner per år i stipend. Beløpet avhenger av størrelse på utgifter, antall søkere og størrelse på utdanningsfondet.

---

Norsk Sykepleierforbund	<p>Sykepleierforbundet gir kursstøtte til deltakelse i sykepleiefaglige møter, kurs, kongresser, studiebesøk eller lignende. Det gis inntil 6 000 kroner i støtte hvert tredje år.</p> <p>Sykepleierforbundet gir stipend til videreutdanning og mastergrad med sykepleiefaglig relevans. Utdanningen må være på 60–120 studiepoeng og ha bachelor i sykepleie som opptakskrav. Antall studiepoeng bestemmer stipendsummen, fra 10 000 til 30 000 kroner.</p> <p>Sykepleierforbundet yter støtte til stipendiater ved utenlandsopphold i forbindelse med forskerutdanningen, eller til avgifter ved registerstudier. Forbundet har satt av 500 000 kroner til formålet. Forbundet har også ph.d.- og postdoktorstipend.</p>
Den norske tannlegeforening (NTF)	<p>Tannlegeforeningen forvalter Minnefond for Knut og Liv Gard og for Frans Berggren. Fondet tildeler stipender til kortere studieopphold eller deltakelse i internasjonale møter hvor rapporter eller forskning fremlegges av søkerne.</p>
Utdanningsforbundet	<p>Utdanningsforbundet tilbyr videreutdanningsstipend til medlemmer som tar minst 30 studiepoeng. Det gis mellom 5 000 og 30 000 kroner.</p>
Den norske veterinærforening	<p>Veterinærforeningen gir stipend til kurs og videreutdanning til medlemmer som jobber i klinisk smådyrpraksis.</p> <p>Veterinærforeningen gir støtte til spesialistutdanning for medlemmer som jobber i klinisk smådyrpraksis.</p> <p>Beløpsgrensen for begge ordninger kan variere fra år til år, avhengig av antall søkere og budsjettammer. Tildelt beløp per søker er begrenset oppad til 75 000 kroner over en periode på fem år. Beløpsgrensen for dyrepleier og klinikkansatt er 50 000 kroner. Søkere må påregne egenandel på 5 000 kroner. Ved spesialistutdanning utbetales beløpet i to omganger, ved oppstart og ved bekreftet gjennomført utdanning. Ordningene administreres av DyreID, som eies av Veterinærforeningen.</p>
Yrkestrafikkforbundet (YTF)	<p>Yrkestrafikkforbundet tilbyr stipend til medlemmer som tar fagbrev som praksiskandidat. Stipendet er på 10 500 kroner og gis til medlemmer som ikke får dekket kostnader i forbindelse med fagbrev av arbeidsgiver.</p>

---





# Norges offentlige utredninger

## 2024

**Arbeids- og inkluderingsdepartementet:**

NOU 2024: 3 Felles innsats mot ekstremisme:  
Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet  
NOU 2024: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2024  
NOU 2024: 11 Lavlønn i Norge  
NOU 2024: 13 Lov og frihet

**Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet:**

NOU 2024: 1 Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører  
NOU 2024: 14 Med lov skal data deles  
NOU 2024: 17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester

**Finansdepartementet:**

NOU 2024: 16 Endringer i verdipapirhandelloven  
NOU 2024: 21 Trygge og enkle betalinger for alle  
NOU 2024: 22 Norske sparebanker – tradisjon og tilpasning

**Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2024: 18 En universell tannhelsetjeneste

**Justis- og beredskapsdepartementet:**

NOU 2024: 4 Voldtekt – et uløst samfunnsproblem  
NOU 2024: 5 Maktens ansikt  
NOU 2024: 12 Håndheving av mindre narkotikaovertrедelser  
NOU 2024: 24 Prøvd på nytt

**Klima- og miljødepartementet:**

NOU 2024: 2 I samspill med naturen  
NOU 2024: 10 Ny motorferdsellov

**Kommunal- og distriktsdepartementet:**

NOU 2024: 19 Ny boligleieLov  
NOU 2024: 23 Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

**Kultur- og likestillingsdepartementet:**

NOU 2024: 8 Likestillingens neste steg

**Kunnskapsdepartementet:**

NOU 2024: 20 Det digitale (i) livet

**Nærings- og fiskeridepartementet:**

NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser  
– Andre delutredning

**Samferdselsdepartementet:**

NOU 2024: 15 En bedre regulert drosjenæring

**Utenriksdepartementet:**

NOU 2024: 7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
publikasjoner.dep.no  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: Anne Katrine Rognerud

Trykk: Aksell AS – 01/2025