

NOU

Norges offentlige utredninger **2019:12**

Lærekraftig utvikling

Livslang læring for omstilling og konkurranseevne



Norges offentlige utredninger

2019

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|--|
| 1. Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
<i>Finansdepartementet</i> | 8. Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og
alkoholfrie drikkevarer
<i>Finansdepartementet</i> |
| 2. Fremtidige kompetansebehov II
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 9. Fra kalveskinn til datasjø
<i>Kulturdepartementet</i> |
| 3. Nye sjanser – bedre læring
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 10. Åpenhet i grenseland
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 4. Organisering av norsk naturskadeforsikring
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 11. Enklere merverdiavgift med én sats
<i>Finansdepartementet</i> |
| 5. Ny forvaltningslov
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 12. Lærekraftig utvikling
<i>Kunnskapsdepartementet</i> |
| 6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | |
| 7. Arbeid og inntektssikring
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | |

Lærekraftig utvikling

Livslang læring for omstilling og konkurranseevne

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. mars 2018.

Avgitt til Kunnskapsdepartementet 4. juni 2019.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1405-6

07 Media AS

Til Kunnskapsdepartementet

Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning ble oppnevnt ved kongelige resolusjon 2. mars 2018 for å vurdere behov for etter- og videreutdanning, om utdanningssystemet er i stand til å imøtekomme disse behovene, og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo, 4. juni 2019

Simen Markussen
(leder)

Dag Arthur Aasbø

Wenche Pedersen Dehli

Lars J. Kirkebøen

Berit Johanne Kjeldstad

Kristin Reiso Lawther

Javad Mushtaq

Truls Nordahl

Bjørn Audun Risøy

Inga-Lill Sundset

Camilla Tepfers

Svein-Olav Torø

Torbjørn Tvedt

Xeni Kristine Dimakos
(sekretariatsleder)

Odd Helge Askevold

Kristine Bettum

Jens Furuholmen

Vian Pashaei

Hans Jacob Sandberg

Innhold

1	Sammendrag og utvalgets anbefalinger	13	3.2.5	Private tilbydere av høyere utdanning	50
1.1	Livslang læring viktigere enn før ..	13	3.2.6	Bransjeorganisasjoner, arbeidslivets parter og virksomheter	50
1.2	Utvalgets arbeid og strategi	13	3.2.7	Studiesentre, studieforbund og nettskoler	51
1.3	Begrepsforvirring og avklaring	14	3.2.8	Nav	51
1.4	Omfattende område med mange aktører	15	3.2.9	Andre offentlige tiltak	52
1.5	Deltagelsen er allerede høy	15	3.3	Fleksibilitet og digitalisering	53
1.6	Behov for en kompetansereform ..	16	3.3.1	Fleksible tilbud	53
1.6.1	Hva er diagnosen?	16	3.3.2	Tidligere utredninger	54
1.6.2	Hva krever framtiden?	18	3.3.3	Kvalitetsutvikling i høyere utdanning	54
1.7	Sammendrag av tiltak	19	3.3.4	Digitalisering i høyere utdanning	54
1.7.1	Styrket tilbud av utdanning og opplæring definert av arbeidslivets behov	20	3.4	Etterspørsel	55
1.7.2	Bedre kvalitet gjennom støtte til utvikling og forsterket kvalitetskontroll	23	3.4.1	Etterspørrere	55
1.7.3	Økt tilgang til utdanning og opplæring	24	3.4.2	Datagrunnlaget	56
1.7.4	Økt regionalt ansvar for koordinering og mobilisering	26	3.4.3	Hovedtrekkene	57
1.8	Veien til livslang læring	27	3.4.4	Etterutdanning	57
			3.4.5	Videreutdanning	59
2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	32	3.4.6	De som ikke deltar	62
2.1	Bakgrunn	32	3.4.7	Virksomhetenes rolle	63
2.2	Utvalgets medlemmer	33	3.5	Koordinering og mobilisering	63
2.3	Utvalgets mandat	33	3.5.1	Kompetanse i næringspolitikken ..	64
2.4	Utvalgets forståelse og avgrensning av mandatet	35	3.5.2	Kompetansepolitikk på regionalt nivå	64
2.5	Sekretariatet	37	3.5.3	Samarbeid mellom utdanningssektoren og arbeidslivet	65
2.6	Utvalgets arbeid	37	3.5.4	Informasjon	66
			3.5.5	Samsvar mellom tilbud og etterspørsel	66
Del I	Kunnskapsgrunnlaget	39	3.6	Utvalgets oppsummering	67
3	Tilbud og etterspørsel	41	4	Rammer og finansiering	69
3.1	Livslang læring i Norge	41	4.1	Regelverk	69
3.1.1	Utdannings- og kompetansenivået	41	4.1.1	Opplæringsloven	69
3.1.2	Hovedtrekk ved vår samfunns- og arbeidslivsmodell	43	4.1.2	Fagskoleloven	71
3.1.3	Nasjonal kompetansepolitisk strategi	44	4.1.3	Universitets- og høyskoleloven	71
3.1.4	Aktører i systemet for livslang læring	44	4.1.4	Egenbetalingsforskriften	71
3.2	Tilbud	47	4.1.5	BOA-reglementet	72
3.2.1	Kommuner	47	4.1.6	EØS-avtalens statsstøtteregler	73
3.2.2	Fylkeskommuner	48	4.1.7	Utdanningspermisjon	73
3.2.3	Fagskoler	48	4.2	Dokumentasjon og tilgang til utdanning	73
3.2.4	Universiteter og høyskoler	49	4.2.1	Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring	74
			4.2.2	Dokumentasjon av ikke-formell kompetanse	74
			4.2.3	Realkompetansevurdering	75
			4.2.4	Tilgang til utdanning	75

4.3	Livsopphold under utdanning og opplæring	76	6.2.1	Teknologiske endringer før og nå	105
4.3.1	Lånekassen	77	6.2.2	Kompetansekrav og yrkesstruktur	105
4.3.2	Nav	77	6.2.3	Framtidens kompetanser	107
4.4	Finansering av offentlig utdanning	77	6.2.4	Lønnsomhet av investeringer i kompetanse	108
4.4.1	Finansering av UH-sektoren	77	6.2.5	Nye bedriftsstrukturer	108
4.4.2	Finansiering av fagskolene	79	6.2.6	Automatisering	109
4.4.3	Finansiering av videregående skole	80	6.2.7	Læringsteknologi	110
4.5	Økonomiske rammer for livslang læring	81	6.2.8	Innovasjon	110
4.5.1	Offentlige utgifter til livslang læring	81	6.3	Innvandring	111
4.5.2	Arbeidslivets utgifter til livslang læring	82	6.3.1	Innvandring før og nå	111
4.6	Kostnader som barriere	83	6.3.2	Kvalifisering	111
4.6.1	Deltagerbetaling	83	6.3.3	Tilgang på arbeidskraft	112
4.6.2	Skattefritak for utdanning	83	6.4	Demografi	112
4.6.3	Individer	84	6.4.1	Demografiske endringer	112
4.6.4	Virksomheter	84	6.4.2	Lengre arbeidsliv og kompetansebehov	112
4.7	Utvalgets oppsummering	84	6.5	Utvalgets oppsummering	112
5	Livslang læring i andre land	87	Del II	Vurderinger	115
5.1	Deltagelse	87	7	Mål og prinsipper	117
5.2	Tiltak rettet mot etterspørsel	88	7.1	Målsettinger	117
5.2.1	Permisjon	89	7.1.1	Overordnet mål	117
5.2.2	Bindingstid	89	7.1.2	Framtidens behov	117
5.2.3	Veiledning og informasjon	89	7.1.3	Fleksibilitet	120
5.2.4	Lærlingordninger	90	7.1.4	Farvel til etter- og videreutdanning	121
5.2.5	Skattefradrag	91	7.2	Innretting av tiltak	121
5.2.6	Fond	91	7.2.1	Roller og ansvar	122
5.2.7	Fond med fritak	92	7.2.2	Målgrupper	122
5.2.8	Lån og stipend	92	7.2.3	Personas	123
5.2.9	Lønnsgodtgjørelse	93	7.2.4	Å lære hele livet koster	125
5.2.10	Læringskontoer	93	7.2.5	Effekt av kompetanseheving	127
5.3	Tiltak rettet mot tilbud	95	7.2.6	Prinsipper for tiltak	130
5.3.1	Offentlig grunnleggende og videregående utdanning	95	7.3	Muligheter som ikke utnyttes	131
5.3.2	Offentlige høyere utdanning	96	7.3.1	Økning av undervisningskapasitet i UH	131
5.3.3	Offentlige subsidier av privat tilbud	99	8	Anbefalinger	133
5.3.4	Godkjenning av ikke-formell opplæring	99	8.1	Anbefalinger for et styrket tilbud	133
5.4	Samspill mellom tilbud og etterspørsel	100	8.1.1	Arbeidslivsdrevet kompetansebygging	133
5.5	Utvalgets oppsummering	101	8.1.2	Resultatfinansiering i UH-sektoren	134
6	Framtiden	103	8.1.3	Betalingstilbud i UH-sektoren	136
6.1	Framtidens kompetansebehov	103	8.1.4	Fagskoler	137
6.1.1	Scenarioanalyser av framtidens kompetansebehov	103	8.2	Anbefalinger for bedre kvalitet	137
6.1.2	Kompetansebehovsutvalgets prognoser	104	8.2.1	Kvalitet i ikke-formell opplæring ..	138
6.2	Teknologisk utvikling	105	8.2.2	Kvalitet i Bedriftsintern opplæring (BIO)	138

8.2.3	Digitale læringsformer og modeller for distribusjon av læring	139	10.1.2	Målgruppe	169
8.3	Anbefalinger for økt tilgang	140	10.1.3	Dagens regelverk	169
8.3.1	Livsopphold	140	10.1.4	Konkret utforming	169
8.3.2	Insentiver for kompetanse-investering	140	10.1.5	Forventede effekter	170
8.3.3	Muligheter utenfor arbeidslivet	142	10.1.6	Iverksetting	170
8.3.4	Tilgang og opptak til utdanning	143	10.1.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	171
8.3.5	Videregående skole og fagopplæring	145	10.2	Økt resultatfinansiering av betalingsstudier	171
8.4	Anbefalinger for kompetanse-utvikling i regionene	146	10.2.1	Problembeskrivelse	171
8.4.1	Kartlegging og etterspørsels-kompetanse	146	10.2.2	Målgruppe	171
8.4.2	Distribusjon av tilbud	146	10.2.3	Dagens situasjon	172
8.4.3	Videregående skole og fagskoler ..	146	10.2.4	Konkret utforming	172
8.4.4	Tilbud for det lokale næringslivet	147	10.2.5	Forventede effekter	173
8.4.5	Fylkeskommunale utviklings-midler	147	10.2.6	Iverksetting	173
8.5	Øvrige anbefalinger	148	10.2.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	173
8.5.1	Utviklingsavtaler	148	10.3	Regelverk for finansiering av livslang læring	174
8.5.2	Statsstøtteregelverket	149	10.3.1	Problembeskrivelse	174
8.5.3	Kompetanseplattform	150	10.3.2	Målsetting	175
8.5.4	Kunnskap og statistikk	151	10.3.3	Dagens regelverk	175
			10.3.4	Konkret utforming	176
			10.3.5	Forventede effekter	177
			10.3.6	Iverksetting	178
			10.3.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	178
Del III	Tiltak for styrket tilbud	153	10.4	Kandidatindikatorens virkning for livslang læring	178
9	Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging	155	10.4.1	Problembeskrivelse	179
9.1	Problembeskrivelse	155	10.4.2	Dagens regelverk	179
9.2	Dagens situasjon og mål	156	10.4.3	Målsetting	181
9.3	Konkret utforming	158	10.4.4	Konkret utforming	181
9.3.1	Forprosjekt (fase 1)	158	10.4.5	Iverksetting	182
9.3.2	Utvikling (fase 2)	158	10.4.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	182
9.3.3	Drift (fase 3)	159			
9.3.4	Tilbydere	159	11	Fagskoler for livslang læring ...	183
9.3.5	Prissetting og egenbetalings-satser	159	11.1	Problembeskrivelse	183
9.3.6	Målretting	160	11.2	Målgruppe	184
9.3.7	Alternative innrettinger	161	11.3	Dagens regelverk	185
9.4	Forventede effekter	162	11.4	Konkret utforming	186
9.5	Iverksetting	162	11.5	Forventede effekter	186
9.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	163	11.6	Iverksetting	187
9.6.1	Finansiering	163	11.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	187
9.6.2	Fordeling mellom tilbydere og faser	164			
10	Universitetene og høyskolenes tilbud av livslang læring	167	Del IV	Tiltak for bedre kvalitet	189
10.1	Insentiver for fleksibilitet i utdanningene	168	12	Godkjenning av ikke-formell opplæring	191
10.1.1	Problembeskrivelse	168	12.1	Problembeskrivelse	191
			12.1.1	Mål	192
			12.1.2	Dagens situasjon	192
			12.1.3	Konkret utforming	193

12.1.4	Forventede effekter	193	15.2.3	Målgruppe	226
12.1.5	Iverksetting	194	15.2.4	Konkret utforming	228
12.1.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	194	15.2.5	Forventede effekter	230
13	Digitalisering av tilbud	195	15.2.6	Iverksetting	231
13.1	Problembeskrivelse	195	15.2.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	232
13.2	Mål	196	15.3	Ny videregående opplæring på dagpenger	232
13.3	Dagens situasjon	197	15.3.1	Problembeskrivelse	232
13.4	Konkret utforming	197	15.3.2	Dagens situasjon	233
13.5	Forventede effekter	198	15.3.3	Målgruppe	234
13.6	Iverksetting	199	15.3.4	Konkret utforming	234
13.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	199	15.3.5	Forventede effekter	234
Del V	Tiltak for økt tilgang	201	15.3.6	Iverksetting	235
14	Støtte til kompetanse- investeringer	203	15.3.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	235
14.1	Lånekasse for livslang læring	203	16	Tilgang og opptak til utdanning	237
14.1.1	Problembeskrivelse	203	16.1	Bedre system for realkompetanse- vurderinger	237
14.1.2	Mål	203	16.1.1	Problembeskrivelse	237
14.1.3	Dagens regelverk	204	16.1.2	Mål	239
14.1.4	Konkret utforming	204	16.1.3	Dagens regelverk	240
14.1.5	Forventede effekter	208	16.1.4	Konkret utforming	241
14.1.6	Iverksetting	209	16.1.5	Forventede effekter	242
14.1.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	209	16.1.6	Iverksetting	243
14.2	Utpøving av tilskudd til studie- avgift og lønnsrefusjon	211	16.1.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	244
14.2.1	Problembeskrivelse	212	16.2	Opptak til enkeltemner uten å ha dokumentert studiekompetanse ..	245
14.2.2	Mål	212	16.2.1	Problembeskrivelse	245
14.2.3	Dagens situasjon	213	16.2.2	Mål	246
14.2.4	Konkret utforming	213	16.2.3	Dagens situasjon	247
14.2.5	Forventede effekter	215	16.2.4	Konkret utforming	247
14.2.6	Iverksetting	215	16.2.5	Forventede effekter	247
14.2.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	215	16.2.6	Iverksetting	248
15	Livslang læring utenfor arbeidslivet	216	16.2.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	248
15.1	Utdanning på dagpenger	216	16.3	Utvidet rett til videregående opplæring	249
15.1.1	Problembeskrivelse	217	16.3.1	Problembeskrivelse	249
15.1.2	Dagens regelverk	217	16.3.2	Målgruppe	250
15.1.3	Målgruppe	218	16.3.3	Dagens regelverk	251
15.1.4	Konkret utforming	219	16.3.4	Konkret utforming	251
15.1.5	Tilpassing av forslaget til dagpengeregulverket	220	16.3.5	Forventede effekter	251
15.1.6	Forventede effekter	222	16.3.6	Iverksetting	252
15.1.7	Iverksetting	222	16.3.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	252
15.1.8	Økonomiske og administrative konsekvenser	222	Del VI	Implementering	255
15.2	Utdanning på sykepenger	224	17	Utpøving og evaluering	257
15.2.1	Problembeskrivelse	224	17.1	Utpøving og evaluering som metode	257
15.2.2	Dagens situasjon	225			

17.2	I hvilke tilfeller er utprøvinger egnet?	258	Vedlegg	1	Beregninger til kapittel 4	277
17.3	Effekter av tiltak	259		2	Beregninger til kapittel 10	282
17.4	Tiltak og egnethet for utprøvinger	260		3	Beregninger til kapittel 14.2	283
17.5	Konkrete skisser av modeller for utprøving av tiltak	260		4	Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser ..	284
17.5.1	Om grunnlag for beregninger	260				
17.5.2	Konkret utforming	261				

Digitale vedlegg:

Notater utarbeidet av utvalget – kunnskapsgrunnlag

Arbeidslivet i endring

Deltakelse i videreutdanning

Effekter av etter- og videreutdanning

Etter- og videreutdanning i andre land

Etter- og videreutdanning i Norge

Rapporter bestilt fra eksterne aktører

BDO Analyse. Kartlegging av etter- og videreutdanning i Norge for sekretariatet for ekspertutvalget om etter- og videreutdanning.

Fafo. Etter- og videreutdanning i tariffavtalene i offentlig sektor.

Lund & Co. Finansiering av etter- og videreutdanning: Universitet- og høyskolesektorens muligheter innenfor statsstøtteregelverket.

Innspill til utvalget

Akademikerne

Diku

Fleksibel utdanning Norge

Kompetanseforum Østfold

NITO

Norsk psykologforening

Norske Utdanningssentre

Tekna

Utdanningsdirektoratet

Veterinærforeningen

Voksenopplæringsforbundet

Forkortelser

AES:	Adult Education Survey	NITO:	ning Norges ingeniør- og teknologorganisasjon
Akademikerne:	Hovedsammenslutning av norske fagforbund med høyere grads utdanning	NKPS:	Nasjonal kompetansepolitisk strategi
AMO-kurs:	Arbeidsmarkedsopplæringskurs	NOKUT:	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
BIO-midler:	Tilskudd til bedriftsintern opplæring	NOU:	Norsk offentlig utredning
Cedefop:	European Centre for the Development of Vocational Training	NTNU:	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
DBH:	Database for statistikk om høyere utdanning	NUDB:	Nasjonal utdanningsdatabase
Diku:	Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning	OECD:	The Organisation for Economic Co-operation and Development
Edtech:	«Educational Technology», læringsteknologi	PIAAC:	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
EU:	Den europeiske union	Rkv:	Realkompetansevurdering
Eurostat:	EUs statistikkontor	RSA:	Råd for samarbeid med arbeidslivet
Evu:	Etter- og videreutdanning	Siva:	Siva – selskapet for industrivekst SF
EØS:	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet	SMB-er:	Små og mellomstore bedrifter
FuN:	Fleksibel utdanning Norge	Spekter:	Arbeidsgiverforeningen Spekter
IA-avtalen:	Intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv (avtale mellom arbeidslivets parter og Staten)	SSB:	Statistisk sentralbyrå
IKT:	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi	Tekna:	Teknisk-naturvitenskapelig forening
IMDi:	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Udir:	Utdanningsdirektoratet
KBU:	Kompetansebehovsutvalget	UH:	Universitet og høyskoler
KD:	Kunnskapsdepartementet	Unio:	Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
KS:	Kommunenesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon	Unit:	Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning
LO:	Landsorganisasjonen i Norge	Vg1–Vg3:	Videregående opplæring, trinn 1–3
LVM:	Lærevilkårsmonitoren, en tilleggssundersøkelse til Arbeidskraftsundersøkelsen	Vgo:	Videregående opplæring
MOOC:	Massive Open Online Courses	Virke:	Hovedorganisasjonen for tjenestetnæringene
Nav:	Arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge	VOFO:	Voksenopplæringsforbundet
NHO:	Næringslivets hovedorganisasjon	YS:	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
NIFU:	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdan-		

Sentrale begrep og definisjoner

Arbeidslivsrelevante utdanningstilbud: utdanning som er tilpasset yrkesaktive.

Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs): omfatter opplæring som ledd i arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikken. Skjer i regi av Nav og med diverse opplæringsaktører som tilbydere på oppdrag/anbud fra Nav.

Basistilskudd til UH-sektoren: statlig grunnbevilgning til universiteter og høyskoler.

Egenbetalingsforskriften: Forskriften regulerer institusjonenes muligheter til å kreve egenbetaling fra studenter. Forskriften gjelder studietilbud som er rettet mot enkeltstudenter, og ikke studietilbud som tilbys som oppdrag.

Enkeltemne/emne: et studiepoenggivende utdanningstilbud i høyere utdanning. Enkeltemner er et tilbud til de som ikke er tatt opp til et studieprogram. Emner kan både inngå i studieprogram og samtidig tilbys som enkeltemner.

Enkeltemnestudent: en person som ikke er tatt opp til et studieprogram i høyere utdanning, men til enkelte emner.

Etterutdanning: opplæring som ikke leder til en offentlig godkjent kompetanse. Den vanligste definisjonen er at etterutdanning tilsvarer *ikke-formell opplæring* (se definisjon under), men noen inkluderer også *uformell læring* (se definisjon under) i begrepet.

Fag-/svennebrev: et avsluttende dokument etter fullført yrkesfaglig opplæring for lærlinger og praksiskandidater.

Formell opplæring /utdanning: omfatter all offentlig godkjent opplæring/utdanning som leder til formell kompetanse eller studiepoeng innenfor det ordinære utdanningssystemet. Dette inkluderer grunnskole, moduler, årskurs, fagbrev eller studiekompetanse på videregående opplæringsnivå (inkludert praksis), offentlig godkjent fagskoleutdanning og utdanning som gir studiepoeng ved høyskole eller universitet.

Generell studiekompetanse: det formelle opp-takskravet til høyere utdanning.

Gratisprinsippet: Statlige universiteter og høyskoler kan ikke kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører fram til en

grad eller yrkesutdanning. Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra denne bestemmelsen.

Grunnbeløpet i folketrygden (G) benyttes som grunnlag for å beregne norske trygde- og pensjonsytelser, og er pr. 1. mai 2018 96 883 kroner.

Grunnleggende ferdigheter: lese, regne, skrive, digitale ferdigheter og å kunne uttrykke seg muntlig. Grunnleggende ferdigheter er avgjørende redskaper for læring og utvikling i opplæring, arbeid og samfunnsliv.

Grunnopplæring: består av grunnskole- og videregående opplæring.

Grunnutdanning: sammenhengende utdanning før påbegynt karriere.

Ikke-formell (opp)læring: opplæring som ikke leder til en offentlig godkjent kompetanse. Omfatter blant annet kurs, seminarer og konferanser der opplæring er hovedformålet med deltagelse, samt privattimer og forelesninger som ikke inngår i en formell utdanning.

Ikke-økonomisk aktivitet (EØS-rettslig): aktivitet som ikke skjer i et åpent marked, slik at virksomheten ikke anses for et foretak.

Innvandrere: personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, og som på et tidspunkt har innvandret til Norge.

Kompetanse: inkluderer en persons kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger og hvordan disse brukes i samspill.

Kompetansebevis: dokumenterer en persons kompetanse på videregående opplæringsnivå for personer som ikke fyller vilkårene for å få vitnemål eller fag-/svennebrev. Det er fylkeskommunen som utsteder dette.

Kompetansepolitikk: beskriver mål og tiltak for utvikling og bruk av kompetanse i utdanningssystemet og i arbeids- og samfunnslivet.

Kompetanseutvikling: formell og ikke-formell opplæring.

Kurs: opplæring som ikke er formell/gir studiepoeng.

Livsoppholdstøtte: økonomisk støtte til livsopphold.

Livslang læring: viser til det utdanningspolitiske prinsippet om at alle skal ha mulighet til å tilegne seg ny kunnskap og utvikle evnene sine gjennom hele livet.

Lærevilkårsmonitoren: en årlig tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftsundersøkelsen som kartlegger befolkningens deltagelse i opplæringsaktiviteter og sysselsattes læringsmuligheter.

Modul: en mindre opplæringsenhet som kan avsluttes med en dokumentert vurdering.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR): gir oversikt over utdanningsnivåene i Norge og viser hvilket nivå kvalifikasjoner fra det norske utdanningssystemet er plasserte på i forhold til hverandre.

Oppdragsutdanning: omsetning av undervisningstjenester mot vederlag som ikke er rettet mot enkeltstudenter. Oppdragsgiver bestemmer hvem som deltar og dekker alle kostnader.

Praksiskandidatordningen: en dokumentasjonsordning som gir fagbrev for voksne som har lang og allsidig yrkespraksis.

Realkompetanse: 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 annen måte.

Realkompetansevurdering: å vurdere den enkeltes realkompetanse opp mot fastsatte kriterier, for eksempel et kompetansemål i en læreplan/studieplan eller kompetansekriterier i et arbeidsforhold. Vurderingen kan føre til avkortet opplæring, opptak til studier, fritak fra deler av et studium, ny jobb eller høyere lønn. Innenfor det formelle utdanningssystemet utføres realkompetansevurdering av kommuner, fylkeskommuner, fagskoler, universiteter og høyskoler.

Registerdata: data som er hentet fra registre, som for eksempel folkeregisteret og boligregisteret.

Resultatbasert finansiering av UH-sektoren: statlige bevilgninger til institusjonene på bakgrunn av deres undervisnings- og forskningsresultater.

Spisskompetanse: ekspertise innenfor et fagområde.

Statsstøtte: offentlige tiltak som oppfyller alle villkårene i EØS-avtalen artikkel 61 første ledd regnes som statsstøtte.

Studieforbund: er ideelle organisasjoner som tilbyr voksenopplæring som ikke er bundet av offentlige læreplaner og eksamen. Studieforbund kan også tilby formell utdanning som et supplement til det offentlige utdanningssystemet.

Studiepoeng: et mål på hvor omfattende et emne eller studieprogram er. Et fullt studieår er 60 studiepoeng. Studiepoeng erstattet begrepet vektall.

Studieprogram: en gitt samling emner som er fastsatt i studieplan, som studenter tas opp til, og som fører fram til grads- eller yrkesutdanning.

Uformell læring: læring som ikke er organisert, men som kan karakteriseres som hverdagslæring fra de ulike situasjoner en person deltar i gjennom hjem, skole, arbeidsliv og samfunnsdeltagelse. Uformell læring skjer uten at det er en lærer, veileder eller organisator tilstede. Det er ikke like strukturert som formell videreutdanning og ikke-formell opplæring, men et bevisst ønske om å lære skiller denne type læring fra tilfeldig læring.

Videregående opplæring (vgo): består av studieforberedende utdanningsprogram og yrkesfaglig utdanningsprogram.

Videreutdanning: omfatter all offentlig godkjent opplæring/utdanning som leder til formell kompetanse eller studiepoeng innenfor det ordinære utdanningssystemet. Det finnes ingen standardisert definisjon av hva formell videreutdanning er. Se *Formell opplæring / utdanning*.

Økonomisk aktivitet (EØS-rettslig): kjøp og salg av varer og tjenester i et åpent marked. Slik aktivitet er omfattet av EØS-reglene.

Kapittel 1

Sammendrag og utvalgets anbefalinger

1.1 Livslang læring viktigere enn før

Gjennom historien har vi opplevd en eventyrlig velstandsvekst. Til grunn for denne veksten ligger kunnskap. Fra uformelle systemer for akkumulering og overføring av kunnskap fra generasjon til generasjon, har vi i dag omfattende institusjoner for generering, systematisering og formidling av kunnskap.

Det er snart 300 år siden vi innførte skoleplikt i Norge. Fra innføringen av ukentlig undervisning i minst tre år i 1739 har omfanget av den obligatoriske skolegangen gradvis økt. Siden 1997 har vi hatt tiårig obligatorisk grunnskole. Samtidig har vi bygget ut retten til utdanning utover grunnskole. Reformeringen av videregående opplæring i 1994 gav lovfestet rett til videregående opplæring. Tilbudet av fagskoleutdanninger og høyere utdanning har også økt. Dette tilbudet er i all hovedsak gratis, og vi har omfattende støtteordninger for livsopphold gjennom Lånekassen.

Neste skritt er å gå fra et system der vi primært lærer først og jobber etterpå, til et system der vi lærer hele livet og jobber underveis. Dette er en naturlig konsekvens av en stadig mer omfattende akkumulering av kunnskap og økte behov for raskere endringer på mange områder. Å nå kunnskapsfronten er stadig mer krevende, og den omfattende satsingen på forskning og innovasjon gjør at det ikke er tilstrekkelig å utdanne seg «en gang for alle».

I arbeidslivet foregår det samtidig en omfattende teknologiutvikling som gjerne omtales som digitalisering eller automatisering. Denne har konsekvenser på nær sagt alle områder og endrer både informasjonstilgang, arbeidsmetoder og forretningsmodeller. Den digitale transformasjonen samfunnet står overfor vil kreve ny kunnskap, som ikke nødvendigvis finnes når mange tar sin første utdanning. I tillegg bidrar den demografiske utviklingen til at flere må stå i jobb lenger for å bidra til velferdsstatens bærekraft, og innvandring gjør at kompetansebehovene endrer seg.

Disse utviklingstrekkene forsterker behovet for livslang læring.

En satsing på livslang læring står ikke i motsetning til den tradisjonelle utdanningsmodellen der vi lærer først. Det er gode grunner til at vi skal investere tungt i kunnskap i den første delen av livet. For å kunne stå på skuldrene til generasjonene før oss må vi først klatre opp, og det krever stadig mer. En satsing på livslang læring reflekterer at samfunnets gradvise akkumulasjon av kunnskap ikke stanser den dagen vi forlater skolen og tar steget ut i arbeidslivet. Likeledes er ikke samfunnet rundt oss statisk, og med det følger nye utfordringer og problemstillinger som krever fornyet kompetanse. Livslang læring handler derfor om å gå videre i takt med verden rundt oss, og også bygge videre på mulighetene vi har til å være i front på mange kunnskapsområder.

Over lang tid har vi hatt en jevn økning i levealder. Økningen i levealder har medført at vi de siste 20 årene har stått lenger i arbeid. At vi står lenger i arbeid forsterker behovet for å satse på livslang læring, siden tiden fra grunnutdanning til karriereslutt øker. Det gjør også at avkastningen av å investere i kompetanse, ved enhver alder, øker, ettersom gevinsten kan høstes over flere år.

Til sammen mener utvalget det er behov for en dreining i synet på utdanning og kompetanse. Vi trenger en kompetansemodell der vi lærer hele livet – men jobber underveis.

1.2 Utvalgets arbeid og strategi

Utvalgets arbeid har på ingen måte foregått i et vakuum. Tvert imot har vi kunnet ta utgangspunkt i arbeid som allerede er gjennomført. Viktige ordninger som utdanningspermisjon og et system for realkompetansevurderinger kom på plass ved forrige korsvei for kompetansepolitikken, rundt årtusenskiftet. De siste årene har det foregått et omfattende samarbeid mellom myndighetene og arbeidslivets parter som resulterte i *Nasjonal kompetansepolitisk strategi*. Samtidig med vårt

utvalgsarbeid har andre utvalg arbeidet med beslektede tema, som Livsoppholdsutvalget, Sysselsettingsutvalget, Kompetansebehovsutvalget og Liedutvalget. Så langt det lar seg gjøre har vi hatt dialog med disse, med mål om at det vi foreslår skal passe sammen.

En utredning av livslang læring vil i sin natur omfatte mye, og må avgrenses mot andre politikk-områder. Denne utredningen har trukket en grense mot Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13) ved at vi ikke berører tiltak for personer som mangler grunnleggende ferdigheter eller videregående skole. Vi har avgrenset oss mot frivilligheten, idrett og organisasjonsliv ved at vi fokuserer på arbeidslivsrelevant kompetanse. Vi har avgrenset oss mot Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7) ved at vi først og fremst berører tiltak for personer i arbeid, samt utdanningsmuligheter for personer nær, men ikke i, arbeidslivet.

Underveis i arbeidet har vi også hatt dialog med omverdenen for øvrig, og spesielt partene i arbeidslivet. Vi har hatt tre møter med partene, representert ved LO, NHO, KS, Unio, Virke, YS, Spekter og Akademikerne. Dette har gitt utvalget viktige innspill, både tidlig og sent i prosessen. Vi har også hatt møter enkeltvis med flere andre aktører med ulike roller og oppgaver knyttet til livslang læring, inkludert Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd, NOKUT, Lånekassen og Nav. Vi har også mottatt en rekke skriftlige innspill underveis, og vi har deltatt på konferanser og diskusjonsmøter hvor vi har innledet om utvalgets arbeid, fått innspill og diskutert hvordan en kompetansereform bør utformes. Vi har også hatt møter med flere sentrale utdanningstilbydere utover dem representert i utvalget, inkludert BI, Universitetet i Oslo, OsloMet, Høgskolen i Østfold, samt Universitets- og høyskolerådet.

Utvalgets strategi i utarbeidingen av forslag til tiltak kan oppsummeres i tre punkter:

1) *Tilpassinger av dagens system til en situasjon der vi skal lære hele livet:* Vi har identifisert hindre, barrierer og unødvendige kostnadsdrivere i dagens system. Der det lar seg gjøre, foreslås enkelte endringer, slik at systemet skal være bedre tilpasset livslang læring. Et illustrerende eksempel er forslagene til endring i forutsetningene for å få lån i Lånekassen. Studiestøtten er utformet med tanke på unge førstegangsstudenter og passer dårlig for å la personer lære hele livet. Vi foreslår derfor et sett med endringer som vil gjøre Lånekassens ordninger bedre egnet for en ny tid, uten at de har vesentlige konsekvenser for førstegangs-

studentene. Vi har også fått innspill på innovative forretningsmodeller for utdanningstilbydere. Framfor å foreslå konkrete modeller, har vi vurdert om dagens system står i veien for slik innovasjon. I noen tilfeller finner vi at regelverket er til hinder for utvikling, og vi foreslår endringer for å fjerne disse.

2) *Nye ordninger som stimulerer til livslang læring:* På noen områder har utvalget vurdert det mest formålstjenlig å foreslå å opprette nye ordninger for å legge til rette for og stimulere til livslang læring, enten fordi forslagene angår noe som ikke finnes fra før eller fordi innretningen er såpass ulik det eksisterende at det bør ha en egen ramme. Vi foreslår blant annet at det startes et arbeid for å utvikle et godkjenningssystem for ikke-formell opplæring. Et slikt system finnes ikke i dag og det kreves relativt omfattende arbeid for å etablere et slikt. Vi foreslår også å opprette et program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging, samt å forsterke regionale tiltak for å utvikle næringsmiljøer og øke tilgangen til kompetanse.

3) *Systematiske utprøvinger med mål om å få testet nye ideer og tiltak som gir grunnlag for kunnskapsbasert politikkutvikling:* På mange områder er kunnskapsgrunnlaget begrenset og det er vanskelig å forutsi hvordan de ulike tiltakene vil virke. Utvalget foreslår derfor at enkelte tiltak iverksettes som systematiske, forskningsbaserte utprøvinger, på en slik måte at det i etterkant er mulig å lære om tiltakenes virkning. Vi diskuterer dette i kapittel 17, hvor vi skisserer i grove trekk hvordan slike utprøvinger kan gjennomføres og hvor omfattende de må være for at man i etterkant skal kunne identifisere eventuelle effekter med en rimelig grad av sikkerhet. Vi foreslår blant annet at det gjennomføres en stor utprøving av ulike modeller for kostnadsdekning eller økonomiske stimuli for deltagelse i utdanning for individer og arbeidsgivere. Hensikten med utprøvingen er å få ny kunnskap om i hvilken grad kostnader er en barriere for deltagelse i livslang læring, og hvilke typer virkemidler som har størst effekt for å senke barrierene og dermed øke deltagelsen.

1.3 Begrepsforvirring og avklaring

Livslang læring trenger et omforent begrepsapparat. I dagligtale brukes både etter- og videreutdanning om alt fra uformelle opplæringstilbud, på eller utenom jobben, til studiepoenggivende

gradsutdanning på universitets- og høyskolenivå. I deler av arbeidslivet benyttes etterutdanning om fordypning i det man allerede kan, mens videreutdanning betyr at man lærer noe som gjør at man kan gå videre til andre typer arbeidsoppgaver. Begrepene benyttes altså for å angi noe relasjonelt, de beskriver forholdet mellom opplæringen og det deltageren kan fra før.

I utdanningssektoren går skillet mellom den formelle utdanningen som er innplassert i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og den ikke-formelle som i dag står utenfor dette. For eksempel angir etterutdanning i høyere utdanning opplæring som ikke gir studiepoeng, mens videreutdanning benyttes dersom det gis studiepoeng. Det kan være vanskelig å skille mellom grunnutdanning og videreutdanning. Ofte gjøres det ved en kombinasjon av «tid siden forrige utdanning» og alder, men et slikt skille vil aldri bli helt presist. I praksis vil dermed det som for noen er grunnutdanning være videreutdanning for andre.

Utdanningsbegrepet omfatter grunnskole, videregående opplæring, fagskole og høyere utdanning. Det inkluderer grunnutdanning og påfyll, fordypning og omskolering, og aktivitetene kan være organisert på morgen, ettermiddag og kveld. Undervisningen kan foregå i et klasserom, i en forelesningssal, i praksis i arbeidslivet eller over internett. Utdanning kan tas på samme nivå, nivå over eller nivå under tidligere fullført utdanning. Det som er felles for utdanning er at det tilbys av en formelt godkjent utdanningsinstitusjon.

I en situasjon der vi skal lære hele livet gir det liten mening å opprettholde et skille mellom grunnutdanning og videreutdanning. Utvalget legger til grunn at «utdanning er utdanning» og går inn for å legge bort videreutdanningsbegrepet. Utvalget anerkjenner likevel at det kan være viktige forskjeller mellom grunnutdanningen og den læringen som skjer etter det.

Utvalget går også inn for å legge bort begrepet etterutdanning. Begrepet er misvisende av flere grunner. For det første er det ikke snakk om utdanning, men ikke-formell opplæring. For det andre, er denne typen opplæring noe man deltar i hele livet og ikke *etter* noe annet.

Å lære hele livet er altså ikke synonymt med å ta utdanning hele livet. Å satse på kompetanse innebærer både utdanning, men også andre typer opplæring som ikke gir studiepoeng eller annen offentlig godkjent, formell kompetanse. Dette spenner fra korte nettbaserte kurs til omfattende sertifiseringsprogrammer. Leverandørene er alt fra enkeltmannsforetak til store bedrifter, studie-

forbund, bransjeforeninger og utdanningsinstitusjoner i inn- og utland.

Når begrepet «ikke-formell opplæring» benyttes i denne sammenhengen, er det for å harmonisere språkbruken med det som i dag gjelder i utdanningssektoren. På sikt mener utvalget at det bør vurderes om det kan finnes et bedre begrep på denne formen for kompetansebygging. Et forbedret begrep bør aktivt og positivt beskrive aktiviteten sammenlignet med dagens begrep.

Sist, men kanskje aller viktigst, lærer vi hele livet i vårt daglige virke, på jobben, i frivilligheten og i familien. Denne uformelle læringen dekkes i liten grad i utredningen. Mangelen på oppmerksomhet skyldes *ikke* at utvalget ikke anerkjenner betydningen av uformell læring, men at den foregår utenfor politikkenes domene, og at den foregår uten tilskudd og reguleringer. Uformell læring er også utenfor det mandatet utvalget er gitt fra Kunnskapsdepartementet.

1.4 Omfattende område med mange aktører

Det er svært mange aktører involvert i arbeidet med livslang læring. Tilbydersiden består av utdanningsinstitusjoner på ulike nivåer, tilbydere av ikke-formell opplæring, og offentlige aktører som forvalter ulike regelverk. Etterspørselssiden er også svært heterogen. Den består av enkeltindivider og virksomheter, men også av støttegivere som Lånekassen og Nav. I tillegg til aktørene på tilbudssiden og etterspørselssiden, finnes det en rekke koordinatorene som forsøker å knytte sammen tilbydere og etterspørere samt å mobilisere til deltagelse. Sist, men ikke minst, har partene i arbeidslivet en viktig rolle for livslang læring. Ikke bare står de bak opplæringstilbud og ulike støtteordninger for deltagelse, de er også svært sentrale premissleverandører for politikktutforming på feltet.

1.5 Deltagelsen er allerede høy

Sammenlignet med de fleste andre land er deltagelsen i utdanning og opplæring i Norge høy. I 2018 deltok 63 prosent av norske arbeidstagere i en eller annen form for kompetansegivende aktivitet (SSB, 2019a). Klart flest, 48 prosent, deltar i ikke-formell opplæring av en eller annen sort, mens langt færre tar utdanning.

Ser vi nærmere på hvem som deltar i utdanning eller ikke-formell opplæring, er det tydelig at

de som allerede har mye formell kompetanse også deltar mer. I 2018 var det 34 prosent blant de sysselsatte med grunnskoleutdanning som deltok i ikke-formell opplæring, mens 59 prosent av dem med universitets- og høyskoleutdanning deltok. Da utvalget startet sitt arbeid var et bakteppe at deltagelsen i videreutdanning, etter SSBs definisjon, hadde gått ned over tid, fra noe over ti prosent av de sysselsatte pr. år til rundt åtte prosent. Dette var en bekymringsfull utvikling i en tid der mye tyder på at deltagelsen *burde* øke.

Grunnlaget for denne statistikken er Lærevilkårsmonitoren, en tilleggsundersøkelse til SSBs Arbeidskraftsundersøkelse, som har blitt gjennomført årlig siden 2003. Tallgrunnlaget her er basert på selvrapportering. Utvalget har i tillegg framskaffet registerbasert statistikk som rapporteres inn til SSB fra utdanningstilbyderne. En sammenligning viser at trenden i den registerbaserte statistikken avviker fra den selvrapporterte, og deltagelsen er svakt økende over tid i registerdataene (EVU-utvalget, 2019).

1.6 Behov for en kompetansereform

Den forrige store offentlige utredningen av systemet for etter- og videreutdanning ble gjort av Buerutvalget i 1997. Flere av tiltakene de foreslo ble iverksatt, blant annet rett til utdanningspermisjon, voksnes rett til å fullføre grunnskole og videregående opplæring og et system for realkompetansevurdering for opptak til videregående opplæring og høyere utdanning (NOU 1997: 25). Til sammen la Buerutvalgets tiltak grunnlag for en omfattende kompetansereform som ble lansert i mai 1998 (St.meld. nr. 42 (1997–98)). Regjeringen har varslet at det vil komme en stortingsmelding om en ny kompetansereform våren 2020. Ambisjonen som er annonsert for den er at ingen skal gå ut på dato og at flere skal kunne stå i jobb lenger.

Livslang læring er selvfølgelig hverken det eneste, eller et tilstrekkelig virkemiddel, for å oppnå dette. Til grunn for utvalgets arbeid har det også ligget en langt mer konkret målsetting: å øke investeringene i kunnskap gjennom livet, gjennom relevante utdannings- og opplæringstilbud, som kan gjennomføres i kombinasjon med arbeid. Med relevans mener vi tilbud som gir verdi i arbeidslivet, enten fra arbeidsgivers eller arbeidstagers ståsted. For at opplæringen skal kunne gjennomføres i kombinasjon med arbeid må den tilbys i små moduler, gjennomføres samlingsbasert eller nettbasert, eller på annen måte være for-

enlig med en arbeidshverdag. At opplæringen er forenlig med å være i arbeid er også avgjørende for å redusere behovet for støtte til livsopphold. Å ta fri fra arbeid for å delta i utdanning kan være både riktig og viktig, men det er svært kostbart – uansett om regningen dekkes av den enkelte, av arbeidsgiver eller av samfunnet. Et fleksibelt tilbud vil forhåpentligvis kunne gjennomføres ved å kun ta litt fri fra arbeid i kombinasjon med å bruke litt av egen fritid. Behovet for kostbare finansieringsordninger er da vesentlig mindre. At arbeidsgiver og arbeidstager bidrar med litt tid fungerer også som en garanti for arbeidslivsrelevans, motvirker overforbruk – og vi tror også det vil gi økt motivasjon og bedre læringsutbytte. I tillegg mener vi at jobbrelevansen i opplæringen kan økes ved at undervisningen knyttes tettere til selve jobbutførelsen.

1.6.1 Hva er diagnosen?

I en ideell situasjon er det samsvar mellom arbeidslivets kompetansekrav og -behov og den kompetanse og de kvalifikasjoner som arbeidsstyrken til enhver tid har. Det betyr at grunnutdanningen er relevant og har tilstrekkelig kapasitet, og at det er tilbud og aktiviteter som kontinuerlig kan oppdatere arbeidsstyrkens kompetanse.

I praksis vil man aldri fullt ut kunne oppnå dette. Dagens situasjon er at vi dels har et stramt arbeidsmarked med knapphet på flere typer fagkompetanse, og et arbeidsliv som signaliserer at det ikke fullt ut får dekket sine kompetansebehov. Samtidig står deler av den arbeidssøende befolkningen utenfor arbeidslivet. Vi ser også at endringshastigheten i arbeidslivet påvirkes av samfunnsendringer, teknologiskifter og stor global konkurranse. For å møte denne utfordringen, vil det ikke være tilstrekkelig at Norge har et godt utdanningssystem, og at det formelle kompetansenivået i befolkningen er høyt. Det vil også være en utfordring framover å kontinuerlig oppgradere og tilpasse kompetansen til de som er i arbeidsfør alder gjennom livslang læring – samtidig som man er i arbeid, eller på leting etter dette.

Sentralt i utvalgets arbeid har vært å forsøke å sette en diagnose. Dette er ikke en triviell øvelse siden vi ikke vet hvordan en frisk «pasient» burde se ut. Vi vet rett og slett ikke hva som er riktig omfang av og innhold i livslang læring, hverken i dag eller framover. For å kunne sette en diagnose må vi derfor gå en omvei og spørre oss om det er grunn til å tro at tilbudet av, og/eller etterspørselen etter, livslang læring er vesentlig forskjellig fra hvordan det *burde* være. Faktisk etterspørsel kan

tenkes å avvike fra «det den burde være» av flere grunner, blant annet på grunn av:

- *Likviditetsbeskrankninger*: Ved at lønnsomme investeringer ikke realiseres fordi man ikke har tilgang til nødvendige midler, for eksempel fordi man ikke får lån.
- *Kortsiktighet og lav risikovilje*: Ved at forventet lønnsomme investeringer ikke gjennomføres fordi gevinsten er usikker og kommer en gang i framtiden, mens kostnaden påløper her og nå.
- *Eksternaliteter*: Ved at gevinsten av investeringer i kunnskap tilfaller andre enn den som gjør investeringen.

Etter utvalgets oppfatning er det grunn til å tro at alle disse faktorene har betydning og bidrar til lavere etterspørsel etter livslang læring enn ønskelig.

Investeringer i kunnskap og innovasjon karakteriseres ved at gevinsten kan tilfalle flere enn den som faktisk investerer. Dette kalles gjerne eksternaliteter. For forskning og innovasjon er dette svært tydelig og er noe av årsaken både stimulerer slik aktivitet økonomisk, og til at vi har paten-trettigheter som forsterker de private insentivene. Denne typen eksternaliteter kan også ha betydning for opplæring. En ansatt som gjennom opplæring blir mer produktiv vil også kunne gjøre kolleger mer produktive. Siden de jobber i samme bedrift vil arbeidsgiver høste gevinsten av dette, og dermed kunne sies å ha riktige insentiver for å investere i deres kompetanseutvikling. For at dette skal utgjøre en eksternalitet må altså gevinsten også kunne tilfalle andre utenfor arbeidsplassen. En slik situasjon oppstår dersom ansatte bytter arbeidsgiver etter endt opplæring. Det er lett å se for seg situasjoner hvor en arbeidsgiver vegrer seg for å investere i ansattes kompetanse fordi de frykter at andre arbeidsgivere skal høste gevinsten av investeringen ved å «naske» den ansatte etter endt opplæring. I noen grad vil dette kunne løses ved at arbeidsgiver og arbeidstager inngår kontrakter som forplikter den ansatte til å bli i jobben i en tid etter endt opplæring. Arbeidsgiver kan også i noen grad bruke lønssystemet til å motvirke slik «nasking» ved å benytte seg av lønnsordninger som belønner ansiennitet utover det produktivitetshensyn skulle tilsi (Moen & Rosen, 2004). I praksis ser vi også eksempler på at det å tilby opplæringsmuligheter i jobben brukes i kampen om å tiltrekke seg arbeidskraft.

Et annet forhold som kan medføre for lav etterspørsel er likviditetsbeskrankninger, altså at den som ønsker å investere ikke har tilgang til nødvendige midler eller kreditt. Dette kan være et

problem både for individer og arbeidsgivere. Gjennom Lånekassen finnes det allerede ordninger for studielån, men vilkårene kan oppleves begrensende for voksne.

Manglende risikovillighet kan også bidra til å dempe etterspørselen. Investerer man i utdanning kommer kostnaden umiddelbart, mens gevinsten kommer kanskje – og den høstes over mange år. Mange studier viser at vi mennesker ofte velger «feil» i akkurat slike situasjoner, på den måten at vi er for lite villige til å ta risiko eller vi vektlegger kortsiktige hensyn for mye på bekostning av langsiktige. Dette er kjent blant annet fra investeringer i innovasjon. Det er krevende å sette av ressurser på noe som forventes å gi avkastning på lang sikt dersom det går utover avkastning på kort sikt. Tilsvarende avveininger må forventes å gjelde investeringer i livslang læring.

Selv om mange vil forstå at kompetansebygging på lengre sikt er lønnsomt og fornuftig både på individ-, bedrifts- og samfunnsnivå, krever det langsiktighet og risikovilje for å satse på kontinuerlig og livslang læring. Etterspørselen etter utdanning og opplæring vil i praksis begrenses ved at i gode tider har man ikke tid, mens i dårlige tider har man ikke råd.

For noen bestemte grupper er etterspørselen holdt nede av andre grunner. Mottagere av dagpenger ved arbeidsledighet får som hovedregel ikke lov til å ta utdanning i kombinasjon med å være arbeidssøker. Mottagere av sykepenger deltar i svært liten grad i utdanning, til tross for at det ikke ser ut til å være noe i veien for det i regelverket. Alt i alt er det flere grunner til å tro at etterspørselen er noe lavere enn hva den burde være.

Vender vi blikket mot tilbudssiden er det også der en rekke forhold som kan forårsake at det faktiske tilbudet for livslang læring er dårligere enn hva det burde være:

- *I videregående opplæring*: Personer som ønsker å ta flere fagbrev, altså bygge kunnskap i bredde og ikke i dybde, har ingen rett til dette og vil i mange tilfeller ikke få noe opplæringstilbud.
- *På fagskoler*: Finansieringssystemet for fagskoler krever at et offentlig finansiert utdannings-tilbud skal omfatte minst 30 studiepoeng (halvårsenhet). Dette begrenser naturlig nok tilbudet av små moduler egnet for å tas i kombinasjon med jobb. I noen tilfeller er det også slik at det går for lang tid fra et tilbud etterlyses til det er klart for undervisning.
- *I høyere utdanning*: Universitets- og høyskolesektoren kan tilby utdanning for livslang læring både som gratis utdanning og mot beta-

ling, helt eller delvis. Utdanning tilbuds gratis utløser resultatbasert finansiering, men denne er ikke tilstrekkelig til å dekke institusjonenes kostnader fullt ut. Den resultatbaserte finansieringen er også innrettet slik at den i praksis vil gjøre det mer lønnsomt å tilby utdanning til heltidsstudenter enn tilpassede opplegg for personer i jobb. Utdanning tilbuds mot betaling er svært strengt regulert for å verne om gratisprinsippet i norsk utdanning. I noen tilfeller fungerer reguleringene som unødige kostnadsdrivere, i andre tilfeller som barrierer mot nye og interessante forretningsmodeller for sektoren. Skal utdanning selges i et åpent marked skal prisen settes slik at den dekker både direkte og indirekte kostnader (på grunn av EØS-regler). Med høye forskningsandeler gjør det at prisen for deltagerne blir vesentlig høyere enn for utdanning på lavere nivåer. Deler av kostnaden går altså til å dekke forskning, som fungerer som en viktig kvalitetssikring, men som også kommer flere til gode enn kun den som deltar.

- *Ikke-formell opplæring:* I stor grad er markedet for ikke-formell opplæring ikke underlagt offentlige krav og finansieringsordninger på samme måte som de ulike nivåene av utdanningssystemet. Imidlertid kan både videregående skoler, fagskoler, høyskoler og universiteter, samt øvrige private aktører, tilby denne type opplæring. For offentlige utdanningsinstitusjoner finnes det derfor reguleringer knyttet til hva de kan tilby mot betaling. I den grad tilbudet av ikke-formell opplæring oppleves som mangelfullt er det vanskeligere å peke på årsaken. For mange kan nok markedet for ikke-formell opplæring oppleves uoversiktlig. Det er svært mange aktører, med svært ulike tilbud, av varierende kvalitet.

Også utdanningstilbyderne møter avveininger mellom kortsiktige og langsiktige hensyn. På kort sikt vil satsing på livslang læring måtte gjøres til tross for svake insentiver, manglende kultur, og utfordringene det innebærer å tilrettelegge for nye brukergrupper. På lang sikt derimot, vil en slik investering fra tilbyderne kunne lønne seg fordi det gir relasjoner til arbeidslivet, som i sin tur etterspør studenter, samt at man får innsikt fra bedriftene som bidrar til å gjøre utdanningen for førstegangsstudenten mer relevant. I sum gjøres institusjonens tilbud dermed mer attraktive og lønnsomme.

Alt i alt er utvalgets oppfatning at det er gode grunner til en forsterket satsing på livslang

læring. Hovedutfordringene i dagens system er at utdanningstilbudet som finnes ikke er tilstrekkelig tilpasset arbeidslivets behov. Det er et misforhold mellom det tilbudet som finnes og det behovet som faktisk eksisterer blant etterspørerne, og spesielt de som er i jobb. I bedrifter og organisasjoner er ressursene begrenset slik at det er krevende å finne tid til utdanning og opplæring i den form og det omfang og på tidspunkter og steder som tilbydere av utdanning legger opp til. Arbeidslivet er avhengig av mer fleksible, kortere og tilpassede opplæringstilbud enn det som tilbys på markedet i dag, og etterspørselen etter det etablerte tilbudet uteblir dermed. Denne situasjonen kan også bli selvforsterkende ved at manglende og lite tilpassede tilbud til arbeidslivet reduserer omfanget av utdanningsinstitusjonenes aktivitet på området. Dette fører til mindre nærkontakt med bredden i arbeidslivet og utdanningstilbyderne fanger derfor ikke opp behov og ønsker i tilstrekkelig grad. Tilbud om livslang læring må utvikles gjennom tett kontakt med arbeidslivet for å sikre god forståelse av arbeidslivets behov.

1.6.2 Hva krever framtiden?

Investeringer i kunnskap som gjøres i dag skal høstes i framtiden. I noen tilfeller kan det være for å dekke et kunnskapsbehov som er der allerede, for eksempel at en ansatt får et fagbrev i tillegg til det han har fra før, for å slippe å hente inn en ekstra fagarbeider i et byggeprosjekt. Men det kan også være at man trenger ny kunnskap for å komme opp med nye idéer og innovasjon, som skal gjøre at man responderer raskere og bedre på utfordringer man ennå ikke kjenner fullt ut.

Vi har ikke tatt mål av oss å vurdere konkret hvilke opplærings- og utdanningstilbud samfunnet trenger, hverken nå eller i framtiden. I noen grad vil man i en slik øvelse kunne basere seg på Kompetansebehovsutvalgets arbeid (NOU 2018: 2; NOU 2019: 2), men heller ikke her vil graden av konkretisering være i nærheten av hva som kreves for å utforme spesifikke tilbud. Etter utvalgets oppfatning er det fånýttes å se for seg et system der tilbudet av livslang læring planlegges og dirigeres fra sentralt hold. Behovet er svært omfattende og mangfoldig, og det forutsettes både fagkompetanse og markedsnærhet for at tilbudet skal treffe behovet. En sentral planleggingsenhet, eller dimensjoneringsstrategi, vil realistisk sett hverken ha fagkompetanse eller markedsnærhet på alle områder. Det er også en betydelig tidsforsinkelse i en slik sentralt styrt dimensjoneringsprosess. Det er derfor en betydelig fare for at et

slikt system vil treffe gårsdagens, og ikke morgendagens, behov. En sentral dimensjoneringsprosess vil også kunne være sårbar for at andre hensyn enn framtidens kompetansebehov får spille inn.

I kontrast til sentralstyrt dimensjonering har vi et markedsbasert system der beslutningene om hva som tilbys tas lokalt, i et samspill mellom individer, arbeidsgivere og tilbydere. Det er en slik strategi utvalget går inn for. Et slikt system har fordelene av at det blir en langt kortere vei mellom etterspørre og beslutninger om tilbud, og beslutningene vil fattes av personer med fag- og næringsspesifikk kompetanse. Dette vil også gi bedre samsvar mellom lokale variasjoner i behov og tilbud, og på den måten bedre ivareta behovene i hele landet. For at et slikt desentralisert markedssystem skal fungere etter hensikten er det avgjørende at hver enkelt aktør har de rette insentivene å jobbe innenfor. I mange tilfeller er det *ikke* slik i dag. Det er også avgjørende at etterspørselssiden i langt større grad enn i dag involveres i utviklingen av tilbudet.

1.7 Sammenheng av tiltak

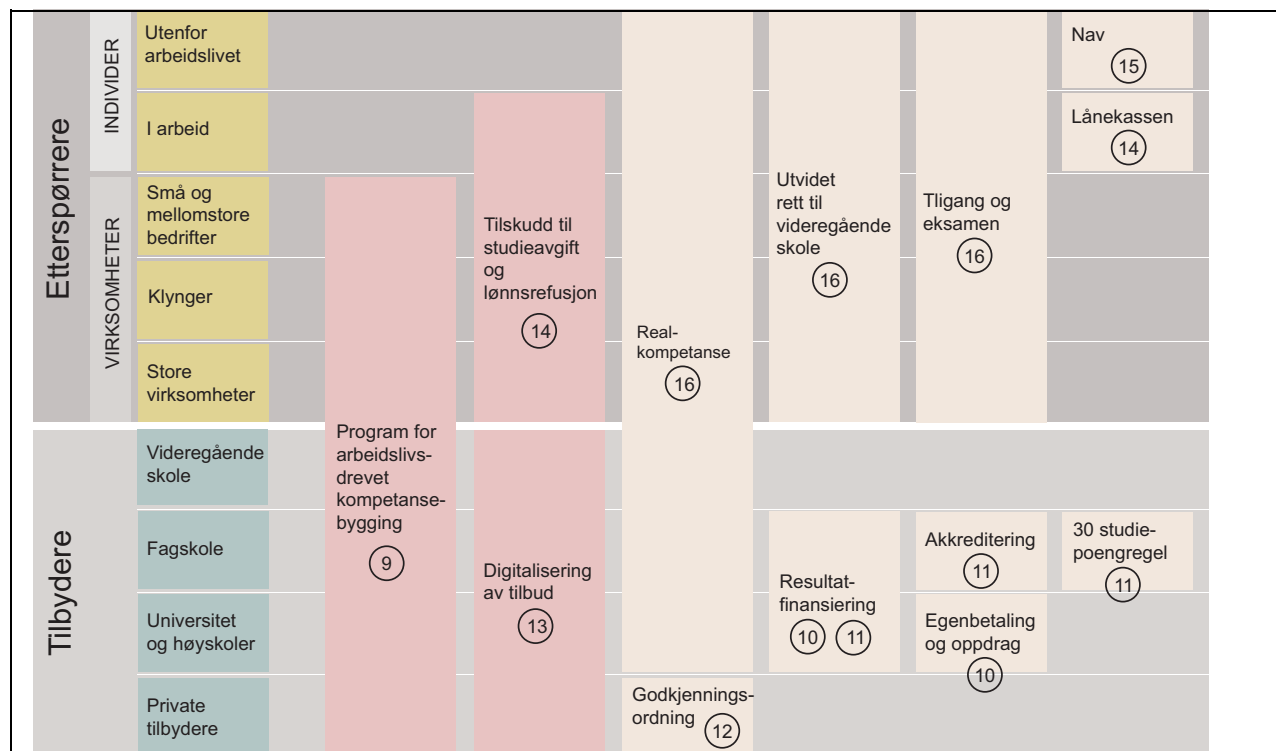
Utvalget foreslår en rekke tiltak. Samlet sett tror vi tiltakene vil bedre mulighetene til å lære hele

livet. Tiltakene er delt i fire grupper etter hvilke mål de skal bidra til å oppnå:

1. Styrke tilbudet av utdanning og opplæring definert ut ifra arbeidslivets behov.
2. Bedre kvaliteten på tilbudet.
3. Øke tilgangen til utdanning og opplæring for flere.
4. Øke det regionale ansvaret for koordinering og mobilisering.

I figur 1.1 viser vi hvilke målgrupper tiltakene er innrettet mot. Figuren skiller mellom ni ulike målgrupper. På etterspørselssiden skilles det mellom individer og virksomheter. Individer deles så inn i gruppene *i arbeid* og *utenfor arbeidslivet*. For virksomheter skiller vi mellom små og mellomstore bedrifter, klynger og store virksomheter. På tilbudssiden skiller vi mellom ulike nivåer på offentlige utdanningstilbud, samt private tilbydere. Private tilbydere kan også omfatte virksomheter som ikke har utdanning eller opplæring som sitt hovedformål.

Tabell 1.1 gir en oversikt over alle forslagene til utvalget. Forslagene er sortert etter hovedgrupper, og tabellen angir hvilket kapittel de er beskrevet i. Der forslaget består av ulike deler, er disse beskrevet. Tabellen angir også hvordan utvalget anbefaler å gjennomføre tiltakene. Vi har valgt å identifisere hvilke tiltak som vi mener bør



Figur 1.1 Tiltak etter målgrupper. Figurens horisontale inndeling angir målgrupper, mens tiltakene vises vertikalt. Tallene angir hvilket kapittel tiltaket er beskrevet i.

prøves ut i mindre skala før de blir innført. Noen tiltak mener utvalget at bør iverksettes umiddelbart, mens andre krever ulike grad av utredning før de kan innføres. Kapittel 17 beskriver hvordan utprøvingene kan settes opp. Tabell 1.1 er å finne lengst bak i kapittel 1.

Figur 1.1 viser en gruppering av tiltakene i 13 grupper. Den gir en mer aggregert framstilling enn tabell 1.1, og det er derfor færre bokser i figuren enn det er elementer i tabellen. Enkelte bokser i figuren omfatter flere tiltak. For eksempel inneholder boksen *Nav* to forslag knyttet til dagpenger og ett til sykepenger. Også boksene *Resultatfinansiering*, *Egenbetaling* og *oppdrag*, *Tilgang* og *eksamen*, og *Lånekassen* inneholder flere tiltak.

Fargene i figuren indikerer om tiltaket i hovedsak er å betrakte som en tilskuddsordning eller konkurransearena (rosa) eller system- eller regelverksendringer (beige). Tallene angir hvilket kapittel tiltaket er beskrevet i.

Noen tiltak er innrettet mot flere målgrupper og krysser derfor flere rader, slik som *Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging* og *Realkompetanse*. Andre tiltak er innrettet mot bare én målgruppe, slik som *Godkjenningsordning* og *Nav*. Tiltakene er ikke nødvendigvis viktigere fordi de er innrettet mot mange grupper, og størrelsen på boksene reflekterer ikke betydningen eller kostnaden av tiltakene.

Selv om et tiltak er innrettet mot én gruppe kan den påvirke andre grupper. For eksempel vil tiltak rettet mot tilbydere komme virksomheter og individer til gode i form av et bedre tilbud. Til syvende og sist skal alle tiltakene føre til økt kompetanse i arbeidslivet.

1.7.1 Styrket tilbud av utdanning og opplæring definert av arbeidslivets behov

Minst to forhold må være på plass for at et utdannings- eller opplæringstilbud skal være arbeidslivsrelevant. For det første må det ha et innhold og omfang som er etterspurt i arbeidslivet, og for det andre må det ha en form og organisering som gjør det mulig å kombinere deltagelse med å være i jobb. Utvalgets tiltak har som mål å påvirke begge disse forholdene.

Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging

Utvalget foreslår å opprette et nytt program, Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging. Hensikten med programmet er å få en forsterket satsing på livslang læring hvor arbeidslivets

behov er førende for utviklingen. Når utvalget foreslår dette framfor en økning av finansieringen for de offentlige utdanningstilbyderne, er det med mål om at tilbud som utvikles skal være svar på etterspørselen. I forslaget ligger også en anerkjennelse av at ikke-formell opplæring har en viktig plass i et system for å lære hele livet.

Programmet som foreslås har som mål å identifisere behov, utvikle tilbud og finansiere gjennomføringen av opplæringstilbud, både innenfor videregående opplæring, fagskoler, høyere utdanning og ikke-formell opplæring av høy kvalitet. Programmet er inndelt i tre faser. Til grunn for utformingen ligger flere sentrale premisser:

- Å identifisere konkrete kompetansebehov i arbeidslivet er en viktig del av jobben med å opprette nye tilbud. Fase 1 i programmet er derfor en mobiliseringsfase der arbeidslivsaktører kan gis støtte til å konkretisere og identifisere hva kompetansebehovet rent faktisk er.
- Programmet skal støtte tilbud som ikke finnes i dag og som dermed må utvikles. Dette innebærer en kostnad og en risiko for aktørene. Fase 2 i programmet er en utviklingsfase der tilbyder og arbeidslivsaktører sammen gis støtte til å utvikle et nytt arbeidslivsrelevant utdannings- og opplæringstilbud.
- I fase 3 får tilbyder dekket hele kostnaden ved gjennomføring av dette nye tilbudet, i første omgang for en tidsbegrenset periode på tre til fem år. Tilbyders inntekt skal dels komme fra deltagerbetaling og det resterende i form av tilskudd fra programmet ved gjennomført aktivitet. Til sammen skal egenbetaling og tilskudd fra programmet dekke hele kostnaden for tilbyder. Kostnaden pr. tilbud beregnes ut fra standardiserte prissettingsmodeller.
- Egenandelen for deltager vil variere. For videregående og fagskoler ser utvalget for seg at deltagers egenandel settes til om lag 40 prosent av kostnaden. For et UH-basert utdanningstilbud, hvor prisen inkluderer en betydelig ekstrakomponent i form av forskning, ser utvalget for seg at egenandelen utgjør om lag 30 prosent. For ikke-formell opplæring, som også kan tilbys fra UH-sektoren, ser utvalget for seg en egenandel på rundt 60 prosent.
- Det bør tilstrebes en geografisk fordeling i tråd med bosettingen slik at hele landet involveres. Utvalget ønsker å motvirke ubalansen og kompetansegapet mellom regioner.

Utvalget ser for seg at programmet trappes opp gradvis over noen år til et årlig omfang på rundt

7–800 millioner kroner. I tillegg til dette kommer en betydelig egenandel fra deltakere.

Programmet vil drives som en søknadsbasert ordning og det bør være utlysninger flere ganger hvert år. Søknader bør behandles av ekspertpaneler med medlemmer fra næringsliv, utdanning og arbeidslivets parter. Utvalget mener noe av midlene til programmet kan tas fra eksisterende basisbevilgning til UH-sektoren.

Programmet for arbeidslivsdrevet kompetansebygging vil representere et betydelig løft for livslang læring. Det vil utvikles nye, arbeidslivsrelevante tilbud, tilrettelagt for å kunne gjennomføres i kombinasjon med jobb. En sterk pådriverfunksjon fra arbeidslivssiden i behovsdefinisjon og utforming av tilbudet vil sikre relevans og attraktivitet hos etterspørerne.

Som et resultat av kompetansereformen i 1997 og lønnsoppgjøret i 1999 ble *Kompetanseutviklingsprogrammet* etablert i 2000. Dette programmet og Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging, som utvalget foreslår, har mange likhetstrekk. Begge programmene gir støtte til utvikling av opplæringstilbud som er bedre tilpasset arbeidslivets behov, og har som mål å bedre samarbeidet mellom tilbydere og etterspørere av utdanning og opplæring, samt stimulerer til livslang læring. Kompetanseutviklingsprogrammet varte i fem år, og evalueringer viser at programmet nådde flere av målene. Utvalget mener dette gir god grunn til å reetablere en lignende tilskuddsordning.

Det finnes lignende tilbud i dag som mottar støtte over statsbudsjettet, for eksempel Bransjeprogrammet for industri og byggenæringen, samt Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse. Disse tilbudene er utviklet i et samarbeid mellom utdanningsaktører og næringslivet, og synliggjør et visst utdannings- og opplæringsbehov, men representerer relativt små tiltak. Den nye ordningen kan inkludere disse tiltakene, men det er viktig at ordningen gjøres bredere, mer generell og robust slik at programmet over tid kan bidra med ressurser for å utvikle og gjennomføre stadig nye markedsstilpassede utdannings- og opplæringstiltak.

Selv om programmet i sin natur skal være arbeidslivsdrevet og utviklingen skal skje på brukernes premisser, vil tilbydersiden spille en viktig rolle i utforming og gjennomføring av tilbudet. Ordningen vil også gi tilbydersiden en unik og bred kontakthorisont mot arbeidslivet, som i sin tur vil kunne være verdifull og gi nyttige innspill og erfaringer tilbake til utdanningssektoren.

Utvalget anser det som viktig å stimulere til vekselvirkningen mellom innovasjon og kompetanse. Bedre kompetanse fremmer innovasjon, og innovasjon fremmer etterspørselen etter ny kompetanse. Utvalget foreslår derfor å etablere et *innovasjonsdrevet kompetanseutviklingsprogram*, som en del av den arbeidslivsdrevne kompetansebyggingen. Det vil kunne søkes om kompetanseutviklingsmidler knyttet til Forskningsrådets innovasjonsprosjekter.

Et finansieringssystem som stimulerer arbeidslivsrelevante utdanningstilbud

I mange deler av offentlig sektor benyttes ulike former for resultatbasert finansiering, så også i utdanningssektoren. Hensikten med slike «markedsimiterende» system, der inntekten virksomhetene mottar henger sammen med produksjonen, er å gi insentiver til effektiv drift.

Om lag 1/3 av inntektene i UH-sektoren kommer fra ulike resultat- eller aktivitetsbaserte finansieringsordninger. Klart viktigst, målt i størrelse på overføringene, er finansieringen knyttet til kandidat- og studiepoengproduksjon. I en situasjon der en tilbyder opererer på tilnærmet full kapasitet vil ikke den ekstra inntekten generert gjennom den resultatbaserte finansieringen ved å lage et nytt studietilbud («marginalinntekten») være stor nok til dekke de ekstra kostnadene ved å etablere tilbudet («marginalkostnaden»). Etter utvalgets oppfatning er dette en viktig forklaring på hvorfor tilbudet av arbeidslivsrelevante tilbud er svært begrenset ved mange institusjoner. Videre er det slik at den resultatbaserte finansieringsordningen gir uttelling pr. avlagte studiepoeng og for oppnådde grader. Begge disse forholdene gir institusjonene dis-insentiver for å tilby arbeidslivsrelevant utdanning. Om vi legger til grunn at kostnadene pr. student ved å sette opp et emne kan deles i en fast og en variabel kostnad, der den faste kostnaden omfatter studentadministrasjon og eksamen, er det lett å se at det rent økonomisk er mer gunstig å tilby store emner framfor små (målt i antall studiepoeng). Her er altså finansieringssystemet i konflikt med målet om å etablere et arbeidslivsrelevant opplæringstilbud.

Utvalget foreslår å la den resultatbaserte finansieringen eksplisitt gi mer uttelling for små enn for store emner. Målet med dette er todelt. For det første ønsker vi at flere emner skal tilbys modularisert. Dermed blir en større andel av tilbyderens totale studiekatalog mer tilgjengelig også for andre enn førstegangsstudenter. For det andre ønsker vi sterkere insentiver enn i dag til å tilby

emner spesielt rettet mot arbeidslivet. Støtte til små emner er ett av flere tiltak for å oppnå dette.

At et utdanningstilbud er organisert slik at det kan tas i kombinasjon med arbeid handler ikke kun om modularisering. Andre forhold, som *når* undervisningen foregår, og hvorvidt det er mulig å følge kurset uavhengig av geografi, har også stor betydning. I noen tilfeller kan dette være kostnadsdrivende faktorer for tilbyder. For samfunnet totalt sett kan slik tilrettelegging derimot være besparende fordi det gjør at sysselsatte deltagere i mindre grad behøver å ta fri fra jobb. Utvalget ønsker derfor at merkostnadene ved slik tilrettelegging skal kompenseres.

I 2017 ble det resultatbaserte finansieringssystemet lagt om ved at uttellingen pr. avlagte studiepoeng ble redusert samtidig med at det ble innført en kandidatindikator som premierer fullføring av grader. Det kan være gode grunner for denne omleggingen, men sett i et perspektiv hvor vi skal lære hele livet er dette uheldig. Konsekvensen er at institusjonenes insentiver til å ha studenter som ikke har planer om å gjennomføre en grad er svekket. Utvalget er kritisk til at den ble lagt inn med sterkere virkning enn Hægeland (2015) anbefalte, og mener den bør vurderes endret. En mulig omlegging kan være å reversere omleggingen for studenter over 30 år.

Samlet sett er altså utvalget av den oppfatning at innretningen av finansieringssystemet i UH-sektoren strider imot målet om et arbeidslivsrelevant utdanningstilbud. Systemet belønner gradsstudenter som tar store emner som ikke er tilrettelagt for folk i arbeid. Utvalgets forslag har som mål å endre dette.

Økte muligheter for egenbetaling

En ytterligere måte å styrke det arbeidslivsrelevante utdanningstilbudet på, er gjennom egenbetaling fra studentene. Mulighetene for slik egenbetaling er regulert i egenbetalingsforskriften. Hovedregelen er at høyere utdanning er gratis i Norge, og det er kun unntaksvis at tilbyder får lov til å ta betalt (Universitets- og høyskoleloven). Utvalget mener gratis utdanning fortsatt skal være hovedregelen i Norge. Samtidig vil et vesentlig styrket tilbud av arbeidslivsrelevant utdanning kreve betydelig økt finansiering dersom det ikke skal gå på bekostning av utdanningsstilbudet for førstegangsstudentene.

I en tid med stadig trangere økonomiske rammer for offentlig sektor tror utvalget det er viktig å utvikle modeller der studenten betaler hele eller deler av kostnaden for arbeidslivsrelevant utdan-

ning. For å oppnå dette foreslår utvalget tre nye unntak i egenbetalingsforskriften. Det første innebærer at tilbyder skal få lov til å ta hele eller deler av et eksisterende emne tilbudt gratis, legge det til rette for personer i arbeidslivet, og tilby det mot betaling. Det andre unntaket innebærer at tilbyder skal kunne inngå noe vi har kalt «kompetanseavtale» med betalende studenter. En slik avtale vil kunne innebære at man har et strukturert opplegg for kompetansebygging bestående av veiledning samt hele eller deler av ulike emner. Utvalget tror en slik abonnementsmodell kan være en spennende innovasjon for livslang læring og ønsker med dette å tilpasse regelverket slik at dette blir mulig. Det tredje unntaket retter seg mot studenter som allerede har en fullført grad og innebærer at disse skal få lov til å kjøpe seg inn på emner på samme nivå som sin grad.

Innenfor statsstøtteregelverket er det mulig med modeller for delfinansiering der utdanningsinstitusjonene dekker hovedparten av kostnadene. Ifølge Universitet- og høyskolerådets tolkning kan denne egenandelen fra deltager ikke overstige halvparten av totalkostnaden dersom institusjonen bruker egne midler til å delfinansiere emnet (Universitets- og høyskolerådet, 2018). Så lenge institusjonen står for hovedparten av kostnadene vil det regnes som ikke-økonomisk aktivitet, som altså ikke er omfattet av statsstøtteregelverket. Institusjonene kan også selge utdanning til full pris, som såkalt økonomisk aktivitet. Det er altså mulig med egenbetaling fra 0–49 prosent, samt 100 prosent av totalkostnaden. Egenandeler opp til 49 prosent i UH-sektoren kan legitimeres med at kostnadene til utdanning deles mellom deltager og samfunnet, mens samfunnet betaler for forskningen som følger med. For å ytterligere stimulere til en slik modell, foreslår utvalget at dagens praksis med at den resultatbaserte finansieringen avkortes proporsjonalt med deltagers egenandel økes. I stedet foreslår vi at tilbyder beholder full resultatbasert finansiering dersom egenandelen ikke overstiger 49 prosent av totalkostnaden. Dette vil gi nye muligheter til å tilby arbeidslivsrelevante emner mot delvis deltagerbetaling, og fremme en modell for kostnadsdeling utvalget mener er rimelig.

Fagskoleutdanning i små enheter, når behovet er der

I deler av arbeidslivet er fagskolene en svært viktig utdanningsaktør. Fagskolene er allerede i dag praksisnære og arbeidslivsrelevante, og fungerer i tett samarbeid med omkringliggende næringslivsaktører. Fagskolene har derimot i dag ikke mulig-

het til å tilby offentlig finansiert utdanning i mindre enheter enn 30 studiepoeng – altså en halvårsenhet. Utvalget ser liten grunn til at fagskolene ikke skal kunne tilby utdanning i små moduler på samme måte som universiteter og høyskoler kan, og foreslår at 30-poengsgrensen fjernes.

Arbeidslivet er i stadig omskifting og innovasjon foregår kontinuerlig. I mange omstillings- og utviklingsprosesser er kompetansepåfyll en viktig ingrediens. Da er det viktig at den utdanningen som etterspørres faktisk tilbys. I en del tilfeller er tiden det tar fra et utdanningstilbud etterlyses til det faktisk etableres for lang. For å gjøre etableringsprosessen raskere foreslår utvalget at fagskoler kan søke om selvakkrediteringsrett, på lik linje med UH-institusjoner. På denne måten forenkles, og forhåpentligvis forkortes, prosessen.

For fagskolene er det i likhet med universitets- og høyskolesektoren etablert en mekanisme for resultatfinansiering. Mange steder stopper imidlertid insentivmekanismen hos fylkeskommunen slik at den enkelte skole, som er den aktøren som trolig har størst påvirkningskraft på hvorvidt skolen driver effektivt, ikke gis noe direkte insentiv. Utvalget foreslår at dette endres slik at den resultatbaserte finanseringen forlenges fra skoleeier og ut til hver enkelt skole.

1.7.2 Bedre kvalitet gjennom støtte til utvikling og forsterket kvalitetskontroll

Et tilbud om å lære hele livet må ha et innhold og en organisering som svarer på arbeidslivets behov, og kvaliteten på tilbudet må være god. Det gjelder spesielt dersom offentlige midler skal brukes for å støtte utvikling av tilbud eller deltagelse i opplæring.

Godkjenningsordning for ikke-formell opplæring

Hvert år er det langt flere som tar ikke-formell opplæring enn formell utdanning. Det er registrert omtrent 8 000 private tilbydere av undervisning, og av disse er det 359 foretak med omsetning på over én million kroner (BDO, 2019). Her finnes mange gode tilbud, men det er likevel vanskelig å vite hva som er av god kvalitet.

For arbeidsgivere kan det være vanskelig å vurdere hvilken kompetanse ansatte får, og hva arbeidssøkere har tilegnet seg gjennom ikke-formell opplæring. For arbeidstager vil ikke endt opplæring alltid gi en dokumentasjon som kan vises fram til nye, potensielle arbeidsgivere. Problemstillingen har en parallell til de som ikke er

sysselsatte. Det er også vanskelig for Nav å vite hvilke kurs som er gode nok til å tilby som arbeidsmarkedstiltak.

Det har tidligere vært forsøkt utredet hvordan ikke-formell opplæring kan innpasses i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) (Ellertsen, 2015). Det har ikke kommet politiske tiltak for å innlemme ikke-formell opplæring i NKR i etterkant av utvalgets utredning. Utvalget oppfatter imidlertid at det blant partene i arbeidslivet er interesse for et rammeverk som beskriver ikke-formell kompetanse.

Utvalget mener ikke-formell læring spiller en viktig rolle for kompetanse i arbeidslivet. Når utvalget anbefaler at det skal brukes offentlige ressurser på å utvikle nye arbeidsrettede tilbud, bør deler av beløpet omfatte ikke-formell opplæring. Utvalget mener det imidlertid ikke kan gjøres uten et system som sikrer kvalitet i tilbudet. Forbedret kvalitetssikring er også en forutsetning for å innlemme ikke-formell opplæring i ordninger for støtte til livsopphold.

Utvalget mener derfor at det bør iverksettes et arbeid for å etablere en godkjenningsordning for tilbydere av ikke-formell opplæring. Utvalget erkjenner at å utvikle et slik system er utenfor omfanget av hva vår utredning er i stand til, og har i stedet forsøkt å skissere grovt hvordan en slik godkjenningsordning kan fungere. Hensikten er å få en viss kvalitetssikring, samt å få bedre oversikt over tilbyderne enn det man har i dag.

Økte kvalitetskrav i Bedriftsintern opplæring (BIO)

Det er kanskje ikke noe tidspunkt der offentlig innsats for ny kompetanse er mer lønnsom enn når en bedrift står i fare for å legges ned dersom den ikke lykkes i omstilling. Navs tiltak «Bedriftsintern opplæring» (BIO) er nettopp et slikt proaktivt tiltak der Nav forsøker å bidra forebyggende med kompetanseheving i et forsøk på å unngå arbeidsledighet senere. Utvalget er svært positive til dette tiltaket, men har inntrykk av at kvaliteten på undervisningen i mange tilfeller er for dårlig. Vi tar derfor til orde for en viss «oppstramming» av dette tiltaket og for at Nav bør stille strengere kvalitetskrav til tiltaksleverandørene. Vi tror videre den foreslåtte godkjenningsordningen for ikke-formell opplæring kan være nyttig i en slik kvalitetsheving.

Digitalisering av tilbud

Kvalitet og relevans handler ikke alltid om innhold, det kan også handle om form. For at spesi-

serte utdannings- og opplæringstilbud skal kunne være tilgjengelig for flest mulig, bør de digitaliseres i langt større grad. Å utvikle gode digitale utdanningstilbud krever kompetanse, og denne må utvikles. For å oppnå dette foreslår utvalget en støtteordning for tilbydere. Denne skal gi støtte til tre ulike prosjekttyper:

- *Modell- og metodeutvikling*: Bruk av ny teknologi til utvikling av nye modeller og metoder for læringsprosesser, og for å levere og distribuere opplæring og utdanning.
- *Utvikling av nye fleksible tilbud*: Utvikling av nye tilbud som bruker ny teknologi i læringsprosesser eller modeller for distribusjon.
- *Digitalisering av eksisterende tilbud*: Innebærer å gi hele eller deler av et eksisterende tilbud en ny og digital form på læringsprosessen og distribusjon av opplæringen.

1.7.3 Økt tilgang til utdanning og opplæring

For at *alle* skal kunne lære hele livet må tilbudene om kompetanseheving være tilgjengelig for flest mulig. Utvalget har derfor som utgangspunkt at barrierer for deltagelse bør bygges ned, så langt det lar seg gjøre.

En lånekasse tilpasset livslang læring

Det er økonomiske barrierer for deltagelse i opplæring. Kompetansebygging koster penger, i form av kursavgifter, men ikke minst tapt arbeidstid. Selv om det utvikles flere tilbud som kan tas i kombinasjon med arbeid, vil noen fortsatt trenge å redusere sin stilling når de tar utdanning. De kan trenge støtte til livsopphold.

Lånekassen er et viktig verktøy for å sikre at alle har lik mulighet til utdanning. Utvalget mener imidlertid at Lånekassen er tilpasset ordinære førstegangsstudenter. Det passer dårlig med målet om at vi skal lære hele livet. Det er seks hovedproblemer ved Lånekassen som vi prøver å løse:

1. Støttenivået er for lavt. En fulltidsstudent i høyere utdanning eller fagskole mottar i dag omtrent en tredjedel av minimumslønnen for yrkesgruppene med lavest lønn og under en fjerdedel av gjennomsnittlig inntekt for sysselsatte (Arbeidstilsynet, 2019). Utvalget foreslår at det innføres et tilleggslån på 80 000 kroner for personer over 30 år.
2. Studiet man søker støtte til må vare minst ett semester. Vi foreslår å fjerne denne regelen.
3. Det gis ikke støtte til studiebelastning under 50 prosent. Utvalget foreslår i stedet en trinn-

løs modell der man får støtte også for deltagelse i studier av mindre omfang.

4. Studiestøtte gis i maksimalt åtte år, uavhengig av studiebelastning. Utvalget foreslår at denne begrensningen erstattes av en øvre grense på hvor mye man kan låne.
5. Studiestøtten til personer over 45 år er begrenset. Utvalget foreslår å utvide lånemulighetene for denne gruppen.
6. Det gis kun støtte til formell utdanning. Utvalget vil åpne for at man kan få støtte til deltagelse hos godkjente tilbydere av ikke-formell opplæring.

Til sammen vil endringene gjøre at Lånekassen kan brukes til å lære hele livet.

Utpøving av tiltak for å redusere kostnader som barriere for deltagelse

Ett av de oftest diskuterte forslagene i forbindelse med presentasjoner av og diskusjoner om utvalgets arbeid, har vært ulike former for økonomiske stimuleringsordninger for økt deltagelse i livslang læring. Fra flere hold er det fremmet forslag om tilskuddsordninger til arbeidsgivere («kompetansefunn») og om fondsmodeller som kan støtte både arbeidsgiver og arbeidstager. Det kan føres gode teoretiske argumenter for at det underinvesteres i kompetanse, og siden brorparten av kostnaden i mange tilfeller er tapt arbeidsfortjeneste kan det begrunnes med at man ønsker å stimulere etterspørselen på denne måten. Samtidig er omfanget av denne markedssvikten vanskelig å anslå. Det er også svært usikkert hvor mye deltagelsen faktisk øker ved å innføre kostbare ordninger som gir støtte til arbeidsgivere og/eller individer som deltar. Det er en betydelig fare for at slike ordninger i liten grad øker deltagelsen og at de derfor primært blir en overføring til dem som uansett ville ha deltatt. Det er også betydelig usikkerhet knyttet til *hvordan* slike ordninger best kan innrettes. Utvalget har derfor valgt å *ikke* gå inn for å opprette nye, brede ordninger for å stimulere etterspørselssiden utover endringene i Lånekassen. I stedet går utvalget inn for *utpøving* av både stipend til skolepenger og lønnrefusjon, for individer og til arbeidsgiversiden. Utpøvingene bør innrettes som forskningsbaserte utpøvinger basert på tilfeldig tildeling, og de må i etterkant evalueres ved hjelp av registerdata for å få svar på *hvordan* tilskuddsordningene påvirket deltagelsen.

Utvidede utdanningsmuligheter for mottagere av dagpenger

For sysselsatte er beslutningen om å investere i kompetanse en avveining mellom kostnader i form av tapt arbeidsfortjeneste her og nå, og økt inntekt, nye oppgaver eller karrieremuligheter i framtiden. Dette er ikke en triviell avveining. For arbeidsledige er derimot avveiningen en annen. Er man arbeidsledig med støtte fra Nav har man et klart ansvar for å søke arbeid, samt å delta på eventuelle kvalifiserende eller aktiviserende tiltak. Dersom dette ikke utgjør en full arbeidsdag, er det i utgangspunktet liten grunn til *ikke* å delta i utdanning/opplæring i tillegg, for å være best mulig rustet for nytt arbeid. Regelverket for dagpenger tillater derimot ikke, som hovedregel, deltagelse i utdanning. Det er to årsaker til dette. For det første skal ikke dagpengeordningen fungere som en alternativ studiefinansieringsordning for personer som ikke egentlig er arbeidsledige. For det andre skal ikke deltagelse i utdanning forsinke retur til arbeid. Utdanningsmulighetene i dagpengeordningen er således et typisk eksempel på at ulike hensyn står mot hverandre i praktisk utforming av velferdsordninger. Utvalget mener likevel at dagens regler er for restriktive og foreslår at utdanningsmulighetene for arbeidsledige forbedres. Utvalget har tre forslag til utvidede utdanningsmuligheter innenfor dagpengeordningen:

1. Fulltidsledige, etter å ha vært ledige i minst tre måneder, skal kunne studere tilsvarende minst ti studiepoeng hver sjette måned i kombinasjon med dagpenger. Forslaget er balansert slik at det ikke vil lønne seg å misbruke ordningen ved å fiktivt melde seg arbeidsledig når man har planer om å studere. Videre er omfanget av studier såpass lavt at det neppe vil føre til redusert innsats i jobbsøking.
2. Den ovennevnte ordningen skal kunne utvides til 20 studiepoeng hver sjette måned i spesielt vanskelige konjunktursituasjoner, eksempelvis i situasjoner som den vi hadde i Rogalandsregionen etter oljeprisfallet høsten 2014.
3. Det tredje forslaget er relatert til forslaget fra Livsoppholdsutvalget om at personer uten fullført videregående opplæring skal kunne ta dette i kombinasjon med dagpenger, men da med redusert dagpengesats. Vi foreslår at det samme skal gjelde personer med utdaterte fagbrev. Dette vil være en liten gruppe, og dersom fagbrevet man har er utdatert, vil man i praksis være i samme situasjon som dem som ikke har videregående opplæring i det hele

tatt. Disse bør derfor likebehandles. Hvilke fagbrev som defineres som utdaterte må avgjøres nasjonalt, og ikke på hvert enkelt Nav-kontor.

Utdanningsmuligheter for sykmeldte

Også for sykmeldte burde det å ta utdanning være vanligere enn i dag. For det store flertall av sykmeldinger er dette naturlig nok ikke en aktuell problemstilling. Enten varer sykmeldingen for kort, eller så er arbeidsevnen redusert så mye at deltagelse i utdanning ikke er mulig. Det finnes også sykmeldte som ikke har noen utsikter til å komme tilbake til sin arbeidsgiver, men har muligheter til å inneha andre typer arbeid. I slike situasjoner vil ofte praksis være at man først går ut sykmeldingsperioden (ett år) og deretter starter på arbeidsavklaringspenger, hvor man får tilgang til et utdanningstiltak. Å vente et helt år før man starter på utdanning vil ofte være sløsing med tid, og det er også trolig at ventetiden reduserer mulighetene for retur til arbeid. Utvalget mener derfor at den sykmeldte i slike tilfeller bør kunne si opp jobben og delta i utdanning allerede i sykmeldingsperioden. Utvalget har forsøkt å skissere et løp for hvordan dette kan gjøres i praksis der vi balanse- rer ønsket om deltagelse i utdanning med sykepengeordningens sårbarhet for misbruk. Forslaget kan også sees på som et forslag til implementering av den nye IA-avtalens punkt om kompetanse.

Forbedret system for realkompetansevurderinger

En viktig erkjennelse i at vi skal lære hele livet er at læring ikke bare foregår i utdanningssystemet. Realkompetanse er hva en person kan, uavhengig av hvor vedkommende har tilegnet seg det. For å styrke vekslingen mellom utdanning og arbeid er vurdering av realkompetanse viktig. Det kan bidra til mer effektive utdanningsløp for den enkelte hvis man får fritak fra opplæring i det man allerede har kompetanse i. Å bruke realkompetansevurdering som grunnlag for opptak til utdanning kan også gjøre tilgang til utdanning tilgjengelig for flere som ikke tilfredsstiller de formelle kravene. Formalisering av allerede opparbeidet kompetanse er dessuten blitt stadig viktigere i et arbeidsliv som stiller økte krav til formell kompetanse.

Til tross for at vi har hatt et system for vurdering av realkompetanse siden 2001, er det ikke praktisert enhetlig. Feltet bærer preg av å være fragmentert og underutviklet. Informasjonsgrunn-

laget for å vurdere omfang og utbytte av ordningen er mangelfullt. Ordningen fremstår i dag ikke som et helhetlig system. Med respekt for feltets kompleksitet har det innenfor utvalgets mandat og tidsbegrensning likevel vært vanskelig å skisere større endringer. Utvalget foreslår derfor at det settes i gang et langsiktig arbeid for å etablere en mer enhetlig praksis for realkompetansevurderinger for opptak til studier og avkorting av studieløp ved norske universiteter, høyskoler, fagskoler og videregående skoler. Utvalget foreslår at det i første omgang bevilges midler til et prosjekt som skal utrede hvilke typer felles digitale verktøy som kan utvikles for å støtte institusjonene i deres arbeid med realkompetansevurderinger. Utvalget mener det ligger et betydelig potensial i å ta i bruk digitale løsninger og anbefaler at bruk av ny teknologi får en helt sentral plass i arbeidet.

I tillegg til prosjektet som skal identifisere verktøy som dekker felles behov på tvers av institusjoner, mener utvalget at selve praksisen på de ulike institusjonene bør styrkes. Som et ledd i dette arbeidet foreslår utvalget at det settes av friske midler til institusjonene for å øke omfang og utvikle metoder, samt at det etableres et nettverk som skal sikre jevnlig erfaringsutveksling.

Dagens system for realkompetansevurdering på fagskoler og i UH-sektoren er begrenset til personer som søker om opptak, og, når det gjelder avkorting, de som allerede er tatt opp til studier. Utvalget mener imidlertid at det bør være mulig å bli realkompetansevurdert opp mot et studium uavhengig av om man søker opptak. Poenget med å utvide muligheten til å bli realkompetansevurdert er å gjøre det enklere for personer å vurdere hvilke muligheter som finnes i høyere utdanning for videre karrierevei og videre utdanning. For at fagskoler og UH-sektoren skal utvide praksisen sin må det følge bevilgninger til dette.

Noe av årsaken til at det er utfordrende å komme med velbegrunnede forslag skyldes alvorlige mangler i statistikkgrunnlaget for ordningen. Et vesentlig punkt er derfor at dette må styrkes betydelig. I videregående opplæring vil det være behov for et registreringsverktøy hvor det enklere kan rapporteres om antall som både har søkt om og fått godkjent realkompetanse, samt hvor mye de har fått godkjent. På fagskolenivå bør det utvikles et system for rapportering på både opptaksgrunnlag og avkorting. I UH-sektoren er statistikkgrunnlaget bedre, men dagens registrering bør utvides. I forbindelse med å bedre statistikkgrunnlaget i UH-sektoren bør det også utredes hvordan finansieringssystemet påvirker insentivene til å gjennomføre fritaksvurderinger for fag-

skoler og UH-sektoren, samt hvilke tiltak som kan bidra til å støtte oppunder økt bruk av ordningen.

Fritt opptak til enkeltemner ved universiteter og høyskoler

Også innenfor høyere utdanning ønsker utvalget å bygge ned barrierene for deltagelse. Studenter uten dokumenterte kvalifikasjoner bør i større grad kunne delta i utdanning dersom det er ledige plasser, og dersom dette ikke er til særlig hinder for undervisningen. Utvalget foreslår derfor at alle som ønsker skal kunne søke om opptak til ledige enkeltemner, uten å måtte gå gjennom en realkompetansevurdering.

Eksamensrett for betalende studenter uten generell studiekompetanse

Innenfor høyere utdanning gjennomføres også noe av aktiviteten for livslang læring i form av studier der studenten betaler for deltagelse. I disse tilfellene tar deltager selv risikoen for at han eller hun ikke er i stand til å nyttiggjøre seg av opplæringen. Utvalget mener studenter som selv bekoster sin utdanning også bør få mulighet til å avlegge eksamen og oppnå studiepoeng, selv om de ikke har generell studiekompetanse.

Utvidet rett til videregående opplæring

Livslang læring behøver ikke nødvendigvis innebære at man skal utdanne seg «oppover» i utdanningssystemet, det kan også bety å utdanne seg i bredden. Utvalget ønsker å legge til rette for det ved at det gis rett til å ta (nytt) fagbrev, altså til å ta yrkesfaglig videregående opplæring for personer som fra før har fullført videregående. Retten skal også gjelde for de som har oppnådd generell studiekompetanse, men som ønsker å ta yrkesfaglig opplæring og avlegge fagprøve. For noen representerer dette en viktig mulighet for omskolering, mens det for andre er en mulighet til å få bredere og mer dekkende kompetanse i den jobben de allerede har. En slik rett bør ikke være en rett til å ta en hvilken som helst fagretning. I stedet foreslår utvalget at fylkeskommunen forpliktes til å gi opptak på et begrenset antall studier som det er uttrykte behov for i arbeidslivet.

1.7.4 Økt regionalt ansvar for koordinering og mobilisering

Norges næringsstruktur og geografi reiser noen særskilte utfordringer for arbeidet med livslang

læring. I mange tilfeller handler kompetansepåfyll for voksne om spesialisering. Kombinasjonen av spredt bosetning og spesialisering vil ofte bety at den lokale etterspørselen etter et bestemt tilbud ikke er tilstrekkelig for at dette skal kunne tilbys lokalt. Videre kan avstanden til et sted hvor tilbudet finnes fysisk være lang, og deltagelse blir i praksis umulig.

Flere av utvalgets tiltak som tidligere er beskrevet adresserer utfordringer knyttet til regional kompetanseutvikling:

- Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging inneholder virkemidler for utvikling og drift av nye kompetansetilbud. Programmet vil bidra til utvikling av nytt tilbud i tråd med hva arbeidslivet etterspør, og vil være et virkemiddel også for utvikling av tilbud i tråd med lokale behov. Programmet kan fungere som en mekanisme for å *samle* etterspørsel fra ulike virksomheter og spredte områder slik at etterspørselen blir stor nok til å utløse tilbud. Programmet inneholder også virkemidler for å støtte små- og mellomstore virksomheter i å identifisere kompetansebehov og kunne gå i dialog med tilbydere. Programmet vil slik kunne bidra til å øke lokal etterspørselskompetanse.
- Ulike former for utdanning distribuert digitalt kan være nødvendig for å ha et tilfredsstillende utdanningstilbud over hele landet. Utvalgets tiltak om en støtteordning for å stimulere til mer og bedre digital utdanning vil kunne bidra til å øke tilbudet og tilgjengeligheten av slike utdanningstilbud.
- Utvalgets forslag til tiltak innebærer å styrke både videregående skole og fagskolenes rolle som tilbydere av utdanning og opplæring. Forslagene innebærer en utvidelse av ansvaret til fylkeskommunene.

Økt støtte til regionalt arbeid med koordinering og mobilisering

Som ansvarlig for å utvikle regionale kompetansestrategier, er fylkeskommunene koordinator og pådriver for lokal kompetanseutvikling. Regjeringen vil i juni 2019 legge fram en distriktsmelding der fylkeskommunenes kompetansepoltiske rolle spesifiseres nærmere i lys av regionreformen.

Å balansere tilgang og etterspørsel etter kompetanse er sentralt i koordineringsarbeidet til fylkeskommunen. Regional kompetanseutvikling er avhengig av systematisk og godt samarbeid mellom fylkeskommunen og en rekke andre aktører som det næringsrettede virkemiddelapparatet,

kommuner, bedrifter og partene i arbeidslivet, Nav, studieforbund, fagskoler, universiteter og høyskoler.

I dag samarbeides det på regionalt nivå i en rekke nettverk og partnerskap, formaliserte og ikke-formaliserte, om kompetansepoltiske tiltak og satsinger (Vareide mfl., 2018). Utvalget anbefaler at man kartlegger og gjennomgår de mange samarbeidsfora, med mål om å etablere én hovedarena eller ett partnerskap for livslang læring og kompetansepoltiske temaer. Utvalget mener fylkeskommunene må ta en koordineringsrolle for å sikre best mulig utnyttelse av ressurser.

For å støtte opp under fylkeskommunen som koordinator og pådriver, anbefaler utvalget at fylkeskommunene tilføres midler som står i forhold til oppgavene. Utvalget anbefaler at bevilgningen under kapittel 553 Omstillingsdyktige regioner, post 60 «Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse» økes på statsbudsjettet for 2020 og kommer på samme nivå som 2018. Utvalget anbefaler at midlene øremerkes tiltak for å forsterke arbeidet med å mobilisere bedrifter til kompetanseutvikling av ansatte. Utvalget ønsker at fylkeskommunene skal bidra til koordinering av regionale fora, nettverksstrukturer og systematikk for å identifisere og samordne kompetansebehov i regionen.

1.8 Veien til livslang læring

Til grunn for utvalgets anbefalinger ligger det en ide om at vi bør investere mer og bredere i kunnskap gjennom hele livet. For å få til dette mener utvalget at utdanningstilbudet må gjøres tilgjengelig for flere, at det må kunne tas i kombinasjon med arbeid, og at det i større grad enn i dag skal åpnes for egenfinansiering fra deltager. Utvalget har en rekke mer eller mindre omfattende forslag for å oppnå dette:

- lettere tilgang til studier
- styrket studiefinansiering
- bedre muligheter til utdanning for personer utenfor arbeidslivet
- satsing på digitale og nettbaserte tilbud
- regelverksendringer som muliggjør større innslag av deltagerbetaling enn hva som er tilfelle i dag

Utvalget mener det er grunnlag for å sette i verk alle disse tiltakene relativt raskt.

Videre gir utvalgets innstilling to ulike «spor» for økt deltagelse – utover forslagene listet opp over. Det ene «sporet» går ut på å justere det

eksisterende finansieringssystemet for høyere utdanning slik at livslang læring ikke nedprioriteres mot grunnutdanning ordinær, men i større grad likebehandles. Dersom dette skal gi økt deltagelse, og ikke gå på bekostning av grunnutdanning, må sektoren tilføres mer midler slik at kapasiteten kan økes. En tilføring av midler må følges av krav om måloppnåelse.

Det andre «sporet» er å styrke kapasiteten for å utvikle nye, skreddersydde tilbud gjennom et særskilt program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging, hvor kostnaden i større grad enn i dag deles mellom det offentlige og deltagerne. Innenfor programmet legger vi opp til at etterspørselsiden deltar i behovsbeskrivelsen, utviklingen og dimensjoneringen av tilbudene i langt større grad enn hva som er vanlig i dag. Programmet utgjør et eget finansieringssystem for livslang læring. Siden utdanninger i dette programmet, sett fra tilbyders ståsted, fullfinansieres, vil det trolig ikke ha store implikasjoner for den ordinære grunnutdanningen. Utvalget tror et slikt program er egnet for å raskt øke tilbudet av relevant kompetansebygging for arbeidslivet.

De to sporene står ikke i motsetning til hverandre. Utvalgets anbefaling vil være å starte med *Programmet* samt enkelte av forslagene om endrede finansieringsordninger for UH-sektoren og fagskolene, herunder forslagene som vil bidra til at det utvikles emner av mindre omfang.

Forslagene om utvidede muligheter for deltagerbetaling bør også kunne iverksettes raskt. Økt

innslag av egenbetaling vil innebære mindre økning i offentlige utgifter. Samtidig reiser ordninger som åpner for deltagerbetaling mer overordnede prinsipielle spørsmål om hva som skal være gratis, og for hvem. Dette er spørsmål utvalget i liten grad har vurdert, først og fremst av tidshensyn, men som det vil være naturlig å diskutere i tiden som kommer. Nærmest uansett hvordan man forsøker å trekke et skille mellom det som skal være gratis og det som skal bygge på egenbetaling så vil dette være problematisk, og det vil finnes mange krevende grensetilfeller.

Bruk av ny læringsteknologi vil også kunne medføre at eksisterende modeller for organisering og finansiering av utdanning må endres. Lykkes vi i å skape et mer digitalt tilbud, vil dette ha et stort potensial for distribusjon til en relativt lav kostnad. Dette har igjen stort potensial for kostnadseffektiv drift, og vil samtidig trolig gjøre det nødvendig å tenke annerledes enn dagens «lineære» resultatbaserte finansieringsordninger.

Sist, men ikke minst, vil det å lykkes med et system for godkjenning av ikke-formell opplæring ha potensial til å skape store endringer. Flere europeiske land innplasserer ikke-formell opplæring i sine nasjonale kvalifikasjonsrammeverk. Det gjelder blant annet Sverige, Skottland, Nederland og Irland. I Danmark kan tilbydere av ikke-formell opplæring søke om innplassering fra høsten 2019. Det er et viktig tiltak som Norge bør følge opp.

Tabell 1.1 Oversikt over utvalgets forslag etter kapitler

Del	Kapittel	Kapittelnavn	Delkapittel	Forslag	Gjennomføring
Tiltak for styrket tilbud	9	Program for arbeids- livsdrevet kompetanse- bygging		Fase 1 Fase 2 Fase 3 Innovasjonsdrevet kompetanseprosjekt	Iverksette Iverksette Iverksette Iverksette
	10	Universitetene og høy- skolenes tilbud av livs- lang læring	Insentiver for fleksibili- tet i utdanningene Økt resultatfinansier- ing av betalingsstudier Regelverk for finansier- ing av livslang læring Kandidatindikatorens virkning for livslang læring	Kostnadsdekning for mindre emner Fleksibilitetsinsentiv i finansieringssystemet Fjerne avkortingen av resultatfinansieringen Nye unntak i egenbeta- lingsforskriften, Kompetanseavtaler Gjennomgang av regel- verk Aldersbestemt kandida- tindikator	Iverksette Utrede Iverksette Utrede Utrede Utrede
	11	Fagskoler for livslang læring		Selvakkrediteringsrett Fjerne krav om 30 stp. og tidskrav Endringer i resultatfi- nansiering	Iverksette Iverksette Iverksette
Tiltak for økt kvalitet	12	Godkjenning av ikke- formell opplæring		System for godkjen- ning av ikke-formell opplæring	Utrede
	13	Digitalisering av tilbud		Prosjekttype 1 Prosjekttype 2 Prosjekttype 3	Iverksette Iverksette Iverksette
	8	Anbefalinger	Kvalitet i Bedriftsin- tern opplæring	Innføre kvalitetskrav i BIO	Iverksette

Tabell 1.1 Oversikt over utvalgets forslag etter kapitler

Del	Kapittel	Kapittelnavn	Delkapittel	Forslag	Gjennomføring
Tiltak for bedre tilgang	14	Støtte til kompetanseinvesteringer	Lånekaske for livslang læring	Tilleggs lån	Prøve
				Studiestøtte ved studiebelastning under 50 prosent, og uavhengig av varighet	Iverksette
				Reversering av gradsomgjøringslån	Iverksette
				Studiestøtte proporsjonalt til studiebelastning	Iverksette
				Fjerne grense på 8 år til fordel for maksimalt lån	Iverksette
				Bedre lånemuligheter for eldre	Iverksette
				Studiestøtte til ikke-formell opplæring	Utrede
				Støtte til studieavgift for individer	Prøve
	15	Livslang læring utenfor arbeidslivet	Utdanning på dagpenger	Lønnsrefusjon for individer	Prøve
				Støtte til studieavgift for virksomheter	Prøve
				Lønnsrefusjon til virksomheter	Prøve
				Utdanning på sykepenger	Iverksette
				Utvide muligheten til utdanning på dagpenger	Iverksette
				Mulighet til å ta ny videregående opplæring på reduserte dagpenger	Prøve
				Ny videregående opplæring på dagpenger	Prøve
	16	Tilgang og opptak til utdanning	Bedre system for realkompetansevurderinger	Felles digitale verktøy	Utrede
				Nettressurs for sluttbruker	Utrede
				Bedre rapporteringsverktøy for utdanningsinstitusjoner	Utrede

Tabell 1.1 Oversikt over utvalgets forslag etter kapitler

Del	Kapittel	Kapittelnavn	Delkapittel	Forslag	Gjennomføring
Tiltak for bedre tilgang			Opptak til enkeltemner uten å ha dokumentert studiekompetanse	Realkompetansevurdering uavhengig av opptak Arena for erfaringsutveksling Tilskuddsordning for å styrke praksis lokalt Fritt opptak til enkeltemner Eksamensrett ved fritt opptak til enkeltemner	Prøve Iverksette Iverksette Iverksette Iverksette
			Utvidet rett til videregående opplæring	Rett til nytt fagbrev og fagbrev etter oppnådd studiekompetanse	Prøve
Tiltak for økt regionalt ansvar	8	Anbefalinger for kompetanseutvikling i regionene	Fylkeskommunale utviklingsmidler	Øke Post 60, KMD	Iverksette
Øvrige anbefalinger	8		Utviklingsavtaler	Stille krav til leveransene fra UH-sektoren mht. livslang læring	Utrede
				Styringsparametere for sektorens arbeid med livslang læring	Utrede
			Statsstøtteregelverket	Muligheter og begrensninger for finansiering av livslang læring	Utrede
			Kompetanseplattform	Anbefalinger knyttet til digital plattform for livslang læring	Utrede
			Kunnskap og statistikk	Rapportering om bedrifters investering i livslang læring	Utrede
				Tilgang til relevante individdata for direktører	Iverksette

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Bakgrunn

Siden slutten av 1990-tallet har det vært mye politisk oppmerksomhet omkring hvordan sikre bedre muligheter for etter- og videreutdanning i Norge. En rekke politiske initiativer har vært tatt for å utvikle politikken på dette området. Tematikken har også blitt vektlagt av partene i arbeidslivet, og vært behandlet som en del av ulike lønnsoppgjør.

Kompetansereformen, som ble lansert i St.meld. nr. 42 (1997–98), bygget på Buerutvalgets innstilling (NOU 1997: 25) og høringsuttalelsene til denne. Reformen hadde som mål å motivere og stimulere arbeidslivet, den enkelte virksomhet og hver enkelt av oss til å delta aktivt i en kontinuerlig kompetanseutvikling. Den skulle ha et langsiktig perspektiv, bygge på en bred kunnskapsforståelse, favne bredt og trekke med alle grupper i samfunnet. Selv om kompetansereformen i 1997 førte til forbedringer i voksnes muligheter til kompetanseutvikling, er flere av de problemstillingene som ble utredet og vurdert, de samme som man nå arbeider med å finne løsninger på.

I 2013 gikk Norge inn i OECD-prosjektet Skills Strategy. Prosjektet hadde fokus på kompetansebehov generelt og for framtiden, og ble starten på en prosess som endte i Nasjonal kompetansepolitisk strategi. Strategien ble underskrevet i 2017 av regjeringen, partene i arbeidslivet, Sametinget og frivillig sektor. Den har som mål å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig næringsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og som gjør at færrest mulig står utenfor arbeidslivet. Parallelt med dette ble det igangsatt arbeid med en melding, Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*, som hadde fokus på utenforskap og voksnes læring.

Nasjonal kompetansepolitisk strategi og Meld. St. 16 (2015–2016) ledet i neste omgang til oppnevning av flere utvalg, hvorav Etter- og videreutdanningsutvalget er ett av dem:

- Kompetansebehovsutvalget ble nedsatt foreløpig for fire år (våren 2017–våren 2020), for å finne ut mer om hva slags kompetanse norsk arbeidsliv vil trenge i framtiden. Den første rapporten fra utvalget (NOU 2018: 2) hadde fokus på å avdekke mangler og overskudd på arbeidskraft for å forstå dynamikken i arbeidsmarkedets etterspørsel etter arbeidskraft, og hvordan utdanningssystemet og arbeidslivet bidrar til utviklingen av ferdigheter og kunnskap. Utvalgets andre rapport, som ble avgitt i februar 2019, oppdaterer og komplementerer kunnskapsgrunnlaget fra den første rapporten (NOU 2019: 2)
- Livsoppholdsutvalget ble nedsatt for å utrede løsninger og modeller for finansiering av livsopphold, med sikte på at flere kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Innstillingen fra utvalget ble avgitt i november 2018.
- Etter- og videreutdanningsutvalget skal undersøke hvilke udekkede behov som finnes for etter- og videreutdanning i dag, og i hvilken grad utdanningssystemet er i stand til å møte arbeidslivets behov for fleksible kompetansetilbud. Utvalget skal også undersøke om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode for bedriftene, og om den enkelte har gode nok muligheter til å omskole seg.

Regjeringen har uttalt at Etter- og videreutdanningsutvalgets arbeid skal inngå i regjeringens arbeid med kompetansereformen «Lære hele livet». Arbeidet begrunnes med globaliseringen av økonomien og økt internasjonalisering, den teknologiske utviklingen og kravene til økt omstilling av produksjon og organisasjon i arbeidslivet generelt og i den enkelte virksomhet.

I tillegg til nevnte utvalg er det nedsatt et Systemsettingsutvalg (under Arbeids- og sosialdepartementet) som skal analysere og komme med forslag som kan få flere i jobb. Utvalget skal også ha fokus på om arbeidskraften har den nødvendige kompetansen. Arbeidet skal skje i to faser. I første

fase skal en ekspertgruppe blant annet gjennomgå kunnskapsgrunnlaget og foreslå tiltak basert på det. I fase to skal partene involveres i arbeidet. Ekspertgruppen avga innstilling i mars 2019, og sluttrapport fra utvalget skal være ferdig på samme tid i 2020.

Syssettingsutvalget er en del av arbeidet med Inkluderingsdugnaden som har som mål å inkludere flere med usikker tilknytning til arbeidslivet. Inkluderingsdugnaden skal senke terskelen inn i arbeidslivet ved å gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette personer som står utenfor arbeidslivet og å styrke mulighetene for opplæring for denne gruppen.

I tillegg til Kompetansereformen og Inkluderingsdugnaden, har regjeringen lagt fram en integreringsstrategi som blant annet tar for seg kvalifisering og tilgang til utdanning og opplæring for nyankomne flyktninger og innvandrere.

Utover utvalgene nevnt over er følgende pågående arbeid relevant for utvalgets arbeid:

- Liedutvalget (Utvalg om videregående opplæring), som leverte sin første innstilling 10. desember 2018. Utvalget skal levere sin andre og siste innstilling høsten 2019. Utvalget skal foreslå og vurdere ulike modeller for videregående opplæring.
- Universitets- og høyskolelovutvalget, som skal levere sin innstilling 1. februar 2020. Utvalget skal gjennomgå og vurdere endringer i regelverket for universiteter, høyskoler og regelverket for studentvelferd.
- Arbeidsrelevansmeldingen, som skal legges fram våren 2021. Meldingen skal omhandle samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidslivet. Ambisjonen er å styrke kvaliteten og arbeidsrelevansen i utdanningene gjennom mer gjensidig samarbeid om samfunnets kunnskapsbehov og studentenes læring.
- Stortingsmelding om internasjonal studentmobilitet, som skal legges fram årsskiftet 2019/2020. Ambisjonen med meldingen er å skape en kulturendring i universitets- og høyskolesektoren slik at mobilitet blir en integrert del av alle norske studieprogrammer og på sikt at 50 prosent av alle studenter som avlegger en grad i Norge har et studieopphold i utlandet.

2.2 Utvalgets medlemmer

Etter- og videreutdanningsutvalget ble oppnevnt 2. mars 2018. Utvalget er bredt sammensatt av 14 eksperter fra utdanningsinstitusjoner, nærings- og arbeidsliv og forskere.

Utvalget fikk ved oppnevning følgende sammensetning:

- Simen Markussen, utvalgsleder, Frischsenteret (Oslo)
- Gøril Joys Johnsen, Coop (Oslo)
- Lars J. Kirkebøen, SSB (Oslo)
- Berit Johanne Kjeldstad, NTNU (Trondheim)
- Kristin Reiso Lawther, Høgskolen på Vestlandet (Bergen)
- Javad Mushtaq, MAK og Nordic Impact (Oslo)
- Truls Nordahl, Nav Rogaland (Stavanger)
- Wenche Pedersen Dehli, Kristiansand kommune (Kristiansand)
- Bjørn Audun Risøy, Kunnskapsparken Helgeland (Mo i Rana)
- Inga-Lill Sundset, Nordland fylkeskommune (Bodø)
- Camilla Tepfers, inFuture AS (Oslo)
- Svein-Olav Torø, Kongsberg Innovasjon AS (Kongsberg)
- Torbjørn Tvedt, Fagskolen i Hordaland (Bergen)
- Dag Arthur Aasbø, Borregaard (Sarpsborg)

Gøril Joys Johnsen har deltatt på ett av utvalgets møter, og trådte formelt ut av utvalget i desember 2018.

2.3 Utvalgets mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

Formål

Ekspertutvalget skal vurdere behov for etter- og videreutdanning, om utdanningssystemet er i stand til å imøtekomme disse behovene, og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode.

Bakgrunn

Ny teknologi er en vesentlig faktor for økonomisk utvikling. Ny teknologi driver innovasjon, både gjennom nye tjenester og produkter, og nye produksjonsformer. Samtidig innebærer innføring av teknologi behov for omstilling, som igjen innebærer nye krav til kompetanse.

God bruk av teknologi kan forsterke norske konkurransefortrinn gjennom økt produktivitet, nye tjenester og nye produkter. Innføring av teknologi kan også gi smartere organisering og økt produktivitet i offentlig sektor, slik at kvaliteten i

tjenestene økes samtidig som kostnadene går ned.

Ny teknologi innebærer også utfordringer. Dersom norske virksomheter er tregere til å ta nye teknologiske løsninger i bruk enn sine konkurrenter, vil vi tape konkurransekraft. Teknologi gir behov for omstilling og kan gjøre eksisterende kompetanse foreldet, med alvorlige konsekvenser for arbeidstakere.

God utnyttelse av teknologi fordrer investeringer i ny kompetanse, ny organisering av arbeidsprosesser og ny arbeidsdeling mellom mennesker og maskin. Manglende investering i ny kompetanse vil særlig gi to negative effekter: For det første vil potensialet i teknologi forbli underutnyttet, for det andre vil mange arbeidstakere ikke lenger være i stand til å fylle jobben de er ansatt for.

Dette er ikke nytt. Effektene blir imidlertid kraftig forsterket ved såkalte muliggjørende teknologier, hvor dampkraft og elektrisitet er viktige historiske eksempler. Disse teknologiene la grunnlaget for industrielle revolusjoner, med påfølgende vekst i verdiskaping og velferd. De førte også til at svært mange ble arbeidsløse eller måtte ta til takke med vesentlig dårligere betalt arbeid. Omveltningene førte til mye og vedvarende sosial uro. Det pekes på at digitalisering, robotisering og automatisering har samme potensial for samfunnsendringer som damp og elektrisitet hadde i sin tid.

Riktige investeringer i ny kompetanse er avgjørende viktig for at ny teknologi skal gi styrket konkurransekraft, økt kvalitet og effektivitet i offentlig sektor, og for å forhindre utstøting fra arbeidslivet. Det er flere grunner til at det er behov for å se på hvilke muligheter man har for å lære gjennom hele livet og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode:

1. Den som investerer i ny kompetanse høster ikke hele gevinsten: Investeringer i ny kompetanse har positive virkninger utover den organisasjonen eller personen som foretar investeringen. Siden personer og private virksomheter har økonomiske insentiver til å kun investere i kompetanse de selv høster gevinstene av, får vi lavere investeringer i ny kompetanse enn det økonomien som helhet er tjent med. Det er klare paralleller til investeringer i forskning og utvikling. Summen av bedriftsøkonomiske rasjonelle tilpasninger summerer seg neppe til samfunnsøkonomisk rasjonell tilpasning. Det kan fremstå som mer lønnsomt å skifte ut deler av arbeidsstyrken å investere i

ansatte. For samfunnet er det mindre rasjonelt.

2. I en del sektorer er det begrensede læringsmuligheter: Selv om kravene til omstilling øker, har andelen som deltar i videreutdanning gått ned de siste årene. Ansatte i privat sektor deltar mindre enn ansatte i offentlig sektor i både opplæring og i videreutdanning. Særlig gjelder dette sektorer som bygg- og anlegg, transport, industri og service. Personer som trenger mer fagopplæring har også begrensede muligheter til å videreutdanne eller omskolere seg. Samtidig viser forskning at ansatte i privat sektor og sektorer med mange lavt utdannede har en betydelig høyere risiko for at jobbene deres skal forsvinne som en følge av automatisering og digitalisering, sammenlignet med ansatte i offentlig sektor og høyt utdannede.
3. Offentlige universiteter og høyskoler er ikke rustet for å svare på behov for etter- og videreutdanning: Det offentlige universitets- og høyskolesystemet er organisert og finansiert først og fremst med tanke på heltidsstudenter som skal ta en hel grad. Mange har imidlertid behov for annen etter- og videreutdanning enn det som tilbys som ordinære grunnutdanninger. Det er en klar forventning om at universiteter og høyskoler skal utvikle og tilby slike tilbud i markedet, men erfaringsmessig er dette meget begrenset. Undersøkelser av samarbeid om etter- og videreutdanning viser også at utdanningsinstitusjoner har begrenset kapasitet og få insentiver til å utvikle etter- og videreutdanningstilbud.
4. Teknologiske endringer fører til økt behov for digital kompetanse: Det er i dag stor etterspørsel etter ulike former for digital kompetanse, og etterspørselen er større enn hva som kan dekkes av nyutdannede alene. Det er med andre ord behov for å oppdatere kompetansen til arbeidstakere om man skal kunne dekke behovet for digital kompetanse. Også nyutdannede blir utdatert etter få år om ikke virksomhetene driver med kontinuerlig kompetanseutvikling og har tilgang til utdanning og opplæring innenfor digital kompetanse.

Oppgaver og avgrensning

Det er behov for en grundig vurdering av om utdanningssystemet og andre virkemidler som skal fremme læring gjennom hele livet er i stand til å møte behovene for etter- og videreutdanning for fremtidens arbeidsliv.

Utvalget skal:

1. Lage en problemanalyse av hvordan endringene i arbeidslivet, særlig knyttet til digitalisering/automatisering, vil påvirke behovet for etter- og videreutdanning, og hvilke begrensninger som ligger i systemet i dag:
 - Hvilke muligheter og hindringer finnes for den enkelte til å oppdatere sin kompetanse og omskolere seg i tråd med endringer og behov i arbeidsmarkedet?
 - Hvilke muligheter og hindringer møter bedrifter og offentlige virksomheter som har behov for oppdatert kompetanse blant sine ansatte? Utvalget skal særlig vektlegge å innhente kunnskap og vurdere behovene for etter- og videreutdanning i private bedrifter.
 - I hvilken grad underinvesterer bedrifter i kompetanse i dag, og hva skyldes i tilfelle dette?
2. Lage en problembeskrivelse av hvor godt utdanningssystemet er i stand til å møte behovene for læring gjennom hele livet i arbeidslivet og i befolkningen:
 - Hvilke muligheter har videregående opplæring, fagskoler og universiteter, høyskoler og andre opplæringstilbydere til å lage relevante og fleksible opplæringstilbud som svarer til arbeidslivets behov?
 - Hvilke hindringer er det for at utdanningsinstitusjonene skal kunne imøtekomme de kravene som fremtidens arbeidsliv vil stille til dem om å bidra til kompetansepåfyll og til å lære hele livet?
3. Beskrive virkemidler vi har for å lære hele livet i dag, og vurdere i hvilken grad disse samlet sett utgjør et system for å lære hele livet som er tilpasset behovene fremover.
4. Foreslå tiltak som skal sikre tilstrekkelig sammenfall mellom tilbud og etterspørsel etter relevant og fleksibel etter- og videreutdanning for arbeidslivet fra videregående opplæring, fagskoler og i høyere utdanning. Med fleksibilitet menes utdanning som kan kombineres med jobb eller andre forpliktelser (for eksempel modulbaserte og/eller nettbaserte tilbud med redusert progresjon). Særlig skal utvalget vurdere om det finnes nok og riktige tilbud innenfor teknologiske fag og tilbud som kan gi fagspesifikk digital kompetanse. Utvalget skal også innhente eksempler på vellykkede tiltak fra andre land som kan være relevante i Norge.
5. Med utgangspunkt i vurderingen under pkt. 3 og forslagene under pkt. 4 skal utvalget drøfte

og eventuelt foreslå andre tiltak for å komplettere et system for å lære hele livet.

6. Utvalget skal ikke vurdere særskilte ordninger for etter- og videreutdanning for ulike profesjoner, som for eksempel lærere og helsepersonell. Utvalget skal også avgrense sitt arbeid mot ekspertgruppen om livsopphold for voksne som har behov for grunnskoleopplæring og/eller videregående opplæring. Arbeidet skal være kunnskapsbasert og gi et kunnskapsgrunnlag for videre arbeid med utvikling av et system for å lære hele livet.

Rammer for utvalgets arbeid

Det vil bli etablert et sekretariat som skal bistå utvalget.

Det forutsettes at utvalget løser oppgavene innenfor de økonomiske rammene som stilles til rådighet fra Kunnskapsdepartementet.

En utredning med vurderinger og forslag skal avgis til Kunnskapsdepartementet innen 1. juni 2019.

Utvalget skal følge retningslinjene i utredningsinstruksen, herunder utrede økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes. Minst ett alternativ skal holdes innenfor uendrede økonomiske rammer.

Kunnskapsdepartementet kan gjøre endringer i mandatet og gi ytterligere utredningsoppgaver til utvalget. Dersom utvalget har spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet skal dette tas opp med Kunnskapsdepartementet.

2.4 Utvalgets forståelse og avgrensning av mandatet

Utvalget legger til grunn at mandatets hovedformål og oppdrag er å legge til rette for et system som skal gjøre at flere i framtiden skal kunne lære hele livet, i lys av blant annet den demografiske og teknologiske utviklingen, som genererer behov for omstilling og derav nye krav til kompetanse i arbeidslivet og oppdatering av tidligere ervervet kompetanse. Siden mandatet ble utformet har det tilkommet informasjon som kan tyde på at andelen som deltar i videreutdanning ikke har gått ned, men faktisk økt litt de siste årene. Samtidig finnes det ikke godt nok grunnlag for å med sikkerhet si at denne informasjon gir det riktige bildet. Utvalget har derfor vurdert at denne informasjonen ikke vesentlig endrer utvalgets oppdrag. Utvalget merker seg at det i mandatet særlig påpekes utfordringer i privat sektor, som har en lavere

andel som deltar i utdanning og opplæring sammenlignet med offentlig sektor. Den nye informasjonen om deltagelse har ikke endret på det misforholdet.

Mandatet er omfattende og gir få klare avgrensninger. Utvalget skal utarbeide et kunnskapsgrunnlag på området, vurdere muligheter og begrensninger i dagens system for livslang læring og om gjeldende virkemidler er tilpasset behovene fremover. Mandatet favner både tilbudet som gis fra utdanningssystemet og etterspørselssiden, både enkeltpersoners og virksomheters behov for kompetanse og koordineringen mellom tilbud og etterspørsel. Utvalget skal vurdere den enkeltes anledning til å oppdatere sin kompetanse. Videre er utvalget bedt om å se nærmere på hvilke muligheter og utfordringer som møter bedrifter og offentlige virksomheter med behov for å oppdatere kompetansen hos sine ansatte. Utvalget skal drøfte hvorvidt, og hvorfor, bedrifter underinvesterer i kompetanse og særlig vurdere behovene for kompetanseheving i private bedrifter. Mandatet spesifiserer at opplæringen avgrenses til det som er relevant i arbeidslivet og at tilbudet skal være fleksibelt slik at det er mulig å gjennomføre opplæring i kombinasjon med jobb. Basert på vurderingene av dagens utdanningssystem og virkemidler, og behov for den enkelte og virksomheter til å fylle på arbeidslivsrelevant kompetanse, skal utvalget komme med forslag til tiltak. Mandatet er avgrenset mot særskilte ordninger for etter- og videreutdanning for bestemte profesjonsgrupper.

Utvalget er bedt om å vurdere om det finnes nok og riktig tilbud innenfor teknologiske fag og tilbud som kan gi fagspesifikk digital kompetanse. Det er svært vanskelig å anslå framtidens kompetansebehov, kanskje særlig når det gjelder digital kompetanse ettersom utviklingen går fort. Heller enn å si noe konkret om det faglige innholdet, har utvalget fokusert på form og organisering av tilbudet. Det viktigste er etter vårt syn at tilbudene er fleksible slik at de kan tilpasses morgendagens behov i en virkelighet som stadig endres. Utvalgets tiltak bygger på en erkjennelse om at tilbud må oppstå og forsvinne i takt med etterspørselen, og at tilbud må bygge på behovet i næringslivet og offentlig sektor.

Mandatet fokuserer på behovet for utvikling og oppdatering av kompetanse i arbeidslivet, og muligheter for yrkesaktive til å kunne kombinere utdanning med jobb. Dette er i og for seg naturlig, da det er dagens og framtidens yrkesaktive som møter omstillingene, og som bærer en risiko for å miste jobbene dersom de ikke får nødvendig kom-

petansepåfyll. Utvalget har imidlertid valgt også å inkludere de som står utenfor arbeidslivet, nærmere bestemt personer som mottar dagpenger og sykepenger. Samfunnet vil ha mye å tjene på om man gjennom utdanningstiltak kan bidra til at disse kommer i arbeid. Det vil kunne gi økt produksjon av varer og tjenester, økte skatteinntekter og reduserte framtidige trygdeutgifter for det offentlige, og for den enkelte en romsligere økonomi og økt velferd.

Mandatet vektlegger videreutdanning, som litt forenklet kan defineres som utdanning som gir offentlig godkjent kompetanse, og som tas etter at det ordinære utdanningsløpet er gjennomført. Videreutdanning omtales også ofte som formell utdanning. Utvalget mener at etterutdanning eller ikke-formell utdanning er svært viktig for individers og virksomheters kompetanseutvikling, og adresserer også det i rapporten. For øvrig har utvalget valgt å bruke begrepene ikke-formell og formell utdanning eller opplæring, i stedet for etter- og videreutdanning. Grunnen til dette er at disse begrepene er upresise og til dels villedende. Særlig gjelder det videreutdanningsbegrepet, som også kan omfatte utdanning som vanligvis tas i det ordinære utdanningsløpet.

Utvalget anser at det har vært utenfor mandatbeskrivelsen å gjøre en omfattende evaluering av systemet for realkompetansevurderinger som helhet. Utvalget har likevel valgt å gå inn på enkelte problemstillinger knyttet til realkompetanse.

I tråd med mandatet har utvalget ikke gått inn på livsopphold for voksne som har behov for grunnskoleopplæring og/eller videregående opplæring, og som er vurdert av Livsoppholdsutvalget. Mandatet omfatter ikke uformell læring og utvalget har heller ikke gått inn i dette. Det betyr imidlertid ikke at dette ikke er en svært viktig del av det å lære hele livet. I omtale av realkompetanse er denne type læring naturligvis omfattet.

Mandatet tar ikke eksplisitt opp regionenes rolle i kompetanseutviklingssammenheng. Utvalget mener at regionene har en sentral rolle i å koordinere og mobilisere tilbuds- og etterspørselssiden og har derfor valgt å vektlegge dette.

I et lære hele livet-perspektiv kan det tenkes at innvandrere har behov for et annet tilbud enn hva som er tilgjengelig i dag. Dette fordi begrensede norskkunnskaper – og engelskkunnskaper i visse tilfeller – begrenser mulighetene til å delta i både formell og ikke-formell opplæring. I lys av endringer på arbeidsmarkedet, der kompetansepåfyll og tverrfagligkompetanse vil bli viktigere, er det grunn til å tro at noen innvandrergreper er mer utsatt for å falle utenfor. Spesielt gjelder dette

flyktninger og gjenforente familiemedlemmer, da de gjennomgående har lite formell utdanning fra hjemlandet. Riktig kompetanse hos disse vil være nødvendig for å komme i arbeid, og for å ikke skyves ut av arbeidsmarkedet og over på trygdeordninger som følge av lite kvalifisering. Selv om det er tydelig at denne delen av befolkningen har ulike kompetansebehov, velger utvalget å avgrense mandatet mot regjeringens integreringsstrategi og arbeidet som er satt i gang på dette området.

Den nye integreringsstrategien til regjeringen vektlegger kvalifisering og utdanning, deltagelse i arbeidsmarkedet og deltagelse i samfunnet for øvrig (Kunnskapsdepartementet, 2018a). Strategien har som mål legge til rette for at

Både introduksjonsprogrammet og andre kvalifiseringstiltak skal i større grad innrettes mot å gi formell kompetanse og utdanning, slik at innvandrere som skal bo og leve i Norge kan bidra til å dekke behovet for arbeidskraft og løse viktige samfunnsoppgaver i framtiden. (Kunnskapsdepartementet, 2018b).

Hovedmålene er at flere skal få formelle kvalifikasjoner gjennom utdanning og i introduksjonsprogrammet.

Utvalget adresserer hverken utfordringer eller tiltak direkte rettet mot innvandrerbefolkning, men de generelle kompetansetiltakene som foreslås vil også komme innvandrere til gode.

2.5 Sekretariatet

Sekretariatet for utvalget har vært plassert i Kompetanse Norge. Bemanningen har variert i løpet av prosjektperioden. Xenia Kristine Dimakos (sekretariatsleder), Jens Furuholmen og Hans Jacob Sandberg (alle på fulltid) har deltatt i hele perioden.

Følgende har deltatt i avgrensede perioder i 2018: Randi Husemoen (50 prosent april-mai), Dana Øye (fulltid mai-juli), Markus Sageng Gyene (fulltid juni-september), Morten Ekerheim (fulltid juli-desember), Marie Refseth, Nav (30 prosent juni-oktober).

Kristine Bettum (50 prosent) kom med i sekretariatet 1. oktober 2018, Vian Pashaei kom med på fulltid fra 8. januar 2019 og Odd Helge Askevold (60 prosent) kom med fra 1. desember 2018.

2.6 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt til sammen ni møter, hvorav seks var heldagsmøter, og tre var to-dagers møter.

Til noen av møtene har eksterne aktører vært invitert til å holde innlegg for utvalget. Det gjelder Nav, NOKUT, Lånekassen og Universitets- og høyskolerådet.

Utvalget har videre arrangert tre møter med partene i arbeidslivet. Deltagere på møtene har vært representanter fra LO, NHO, KS, Unio, Virke, YS, Spekter og Akademikerne.

En viktig oppgave for utvalget har vært å utarbeide et kunnskapsgrunnlag som skal danne bakgrunnen for vurderinger og forslag til tiltak. Som et ledd i arbeidet har utvalget utarbeidet og publisert fem kunnskapsoppsummeringer om sentrale tema. Disse er å finne på utvalgets nettside www.evutvalg.no.

Utvalget har satt ut fire oppdrag til eksterne aktører. Ett oppdrag ble gitt til Fafo som har kartlagt etter- og videreutdanning i tariffavtaler i offentlig sektor (Seip, 2018). I det andre oppdraget har Vista Analyse bidratt med å beregne de økonomiske rammene for etter- og videreutdanning, slik det refereres til i utvalgets mandat. BDO har kartlagt tilbudet av etter- og videreutdanning i UH-sektoren, fagskoler, samt sett på fylkeskommunenes rolle (BDO, 2019). Det siste oppdraget er gitt til Lund & Co som har gjort en juridisk vurdering av hvilke rammer statsstøtteregulverket setter for finansiering av utdanning ved offentlige universiteter og høyskoler (Lund & Co, 2019). Utvalget har delt informasjon om sitt arbeid gjennom nettsiden www.evutvalg.no og en åpen Facebook-side.

Utvalgets medlemmer/sekretariat, og særlig utvalgets leder, har i løpet av perioden deltatt på følgende eksterne møter og arrangementer, og på flere av dem holdt innledning om utvalgets arbeid:

I 2018:

Livsoppholdsutvalgets innspillseminar, 16. april

Fagpolitisk forum, Finansforbundet, 24. mai

Møte med NITO, 11. juni

Seminar med NHO og NITO, 14. juni

Seminar med IKT-Norge under Arendalsuka, 14. august

Seminar med Samfunnsøkonomene under Arendalsuka, 14. august

Seminar med LO under Arendalsuka, 14. august

Seminar med NITO under Arendalsuka, 15. august

Paneldebatt med BI og DN under Arendalsuka, 16. august

Regjeringens kompetanseturné, Gjøvik, 23. august
 Regjeringens kompetanseturné, Mo i Rana, 3. september
 Konferanse i regi av Vestfold fylkeskommune, 4. september
 Rundbordskonferanse med Abelia, 6. september
 Regjeringens kompetanseturné, Stavanger, 10. september
 LOs utdanningskonferanse, 13. september
 Konferanse i regi av Norgesuniversitetet, 19. september
 Regjeringens kompetanseturné, Kristiansand, 24. september
 Regjeringens kompetanseturné, Tromsø, 18. oktober
 Seminar i regi av NITO, 20. oktober
 Nasjonalt toppmøte om regjeringens kompetanse-reform, Bergen, 23. oktober
 Nettverksmøte i regi av Research and Educational Network (REN), 24. oktober
 Nasjonalt EVU-forum for UH-sektoren, Kristiansand, 24. oktober
 LO-konferanse, Bodø, 24. oktober
 Regionalt møte hos Finansforbundet, Bergen, 25. oktober
 Seminar i regi av NHO, 30. oktober
 Møte med Regionalpolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 7. november
 Møte med Studiesenteret.no, 9. november
 Møte med Unit – Direktorat for IKT og felles-tjenester i høyere utdanning, 14. november

Innledning på Østfold Kompetanseforum, 15. november
 Møte med Innovasjon Norge, 23. november
 Innlegg for Econa, 29. november
 Møte med BI, 5. desember
 Møte med OsloMet, 19. desember

/ 2019:

Lifelong learning summit, Lillehammer, 12. og 13. januar
 Forum for kompetanse og arbeidsliv Nordland, Bodø, 24. januar
 Møte med Samarbeidsrådet for yrkesutdanning, 31. januar.
 Dialogkonferanse Nordland fylke, utdanning og næringsliv, Mo i Rana, 13. februar
 Seminar for ledelsen i OUS og OSS, 14. februar
 Møte hos Forsknings- og høyere utdanningsminister Iselin Nybø, 25. februar
 Møte med Forskningsrådet, 26. februar
 Møte med Universitetet i Oslo, 4. mars
 Innledning på Samfunnsviternes tariffkonferanse, 6. mars
 Innledning for Nito, 12. mars
 Møte med Nav, 18. mars
 Innledning for UHR Utdanning, Bergen, 19. mars
 Møte med Rådmannen i Kristiansand, 19. mars
 Innledning for Kompetanseforum Hordaland, 21. mars

Del I
Kunnskapsgrunnlaget

Kapittel 3

Tilbud og etterspørsel

Livslang læring er all organisert læring gjennom livet, og inkluderer formell utdanning så vel som læring gjennom arbeid, kurs, seminarer og andre aktiviteter. Utdanningsnivået i Norge er stort sett høyt, og mange deltar i organisert og uorganisert læring. Samtidig er ikke utdanningsnivået i Norge noe særlig høyere enn andre OECD-land, og deltagelsen i livslang læring ser ikke ut til å øke i særlig grad.

Systemet som i dag finnes i Norge for å lære hele livet er sammensatt. Landets samfunns- og arbeidslivsmodell, nasjonale strategier og ulike aktører legger grunnlaget og mulighetene for livslang læring og kompetanseheving. Dette omfatter aktører og virkemidler på både tilbuds- og etterspørselssiden.

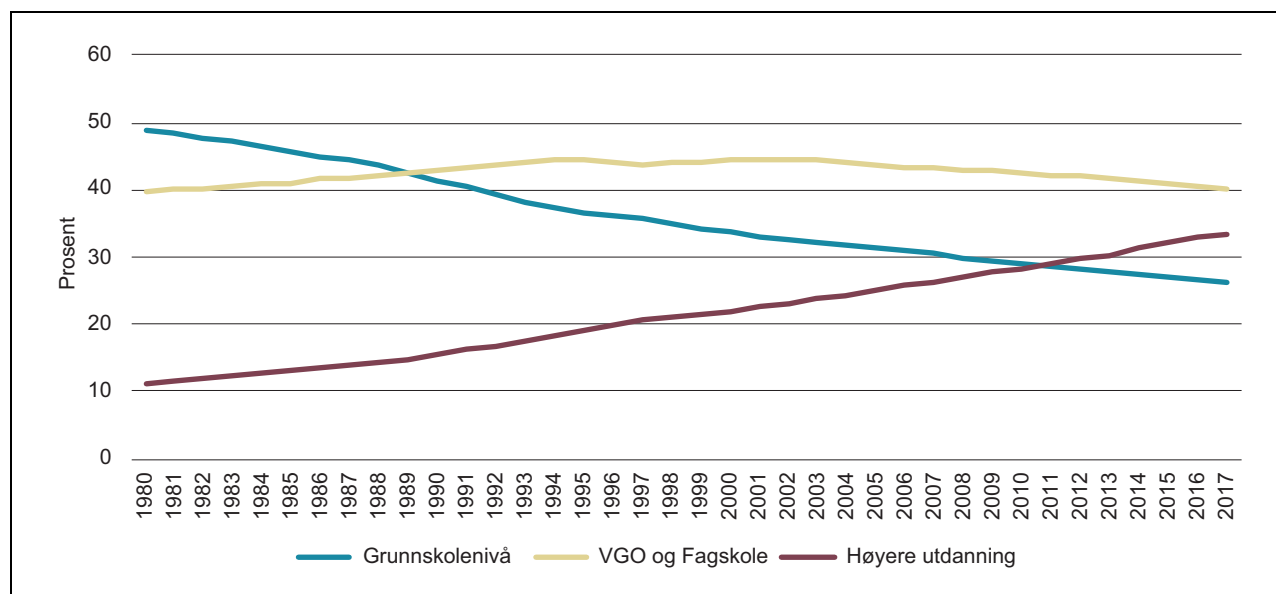
En beskrivelse av dagens aktiviteter og systemet knyttet til livslang læring gis i dette kapitlet. I kapittel 3.1 beskrives utviklingen i befolkningens utdanningsnivå, hovedtrekkene ved den norske samfunns- og arbeidslivsmodellen, og Nasjonal kompetansepolitisk strategi. Kapitlet går gjennom aktørene som har en rolle knyttet til utvikling eller iverksetting av kompetansepolitikk, virkemiddelapparatet for øvrig, samt tilbydere og etterspørrere. Noen aktører kan ha flere roller, for eksempel kan virksomheter være både tilbydere og etterspørrere av opplæring. I kapittel 3.2 gjennomgås tilbudet av livslang læring hos offentlige og private aktører på ulike nivåer, mens kapittel 3.3 ser spesielt på de fleksible tilbudene og virkemidler for å utvikle disse. I kapittel 3.4 gis en oversikt over hva som kjennetegner deltagelsen i livslang læring i dag, hvem som deltar i hva og virkemidlenes rolle og betydning. Kapittel 3.5 beskriver samsvaret mellom tilbuds- og etterspørselssiden når det gjelder livslang læring, og hvilke virkemidler og tiltak som er iverksatt for å sørge for samordning. Et sammendrag gis i kapittel 3.6.

3.1 Livslang læring i Norge

Utdanning legger et viktig grunnlag for den enkeltes rolle i samfunnet, og for Norges produktivitet og økonomiske vekst. Endringer i demografi og teknologi påvirker arbeidsmarkedet, og hvilken kompetanse og ferdigheter det er behov for i framtiden. Samtidig legger internasjonal konkurranse press på arbeidstagerens konkurranseevne. Informasjon om utviklingen i utdanningsnivået over tid i Norge, og hvordan situasjonen er i dag, gir noe av grunnlaget for å kunne si noe om behovet for kompetansepåfyll og livslang læring. Hvordan samfunnet, det politiske systemet, forvaltningen, og andre aktører er satt sammen for å legge til rette for livslang læring er viktig. I dette kapitlet blir disse aspektene beskrevet nærmere.

3.1.1 Utdannings- og kompetansenivået

Grunnskole er obligatorisk og gratis for alle i Norge. All utdanning utover grunnskole er individets eget valg, men alle har lovfestet rett til gratis videregående skole. I løpet av de siste 40 årene har det vært en betydelig økning i befolkningens formelle kompetanse, og økningen har vært størst blant kvinner. Som illustrert i figur 3.1 hadde omtrent halvparten av befolkningen grunnskole som høyeste fullførte utdanning i 1980. Samtidig hadde omtrent 40 prosent videregående opplæring eller fagskole som høyeste fullførte utdanning. Tallene for 2017 viser at det har vært en betraktelig nedgang i antall personer som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, til fordel for økt grad av høyere utdanning på universitet- og høyskolenivå. Økningen har vært på 20 prosentpoeng fra 1980–2017, og i dag har omlag en tredjedel av Norges befolkning høyere utdanning. I 2017 hadde over 37 prosent av kvinner universitets- og høyskoleutdanning, mot 30 prosent av menn (Nygård, 2018). Selv om en stor andel av Norges befolkning har høyere utdanning, er det ikke ulikt andre OECD-land (NOU 2018: 2). Fortsatt har nesten en fjerdedel av befolkningen fort-



Figur 3.1 Personer 16 år og over, etter utdanningsnivå, 1980–2017, prosent

Kilde: SSB, 2018h

satt kun grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Figur 3.2 viser utviklingen i utdanningsnivået i den norske befolkningen over tid.

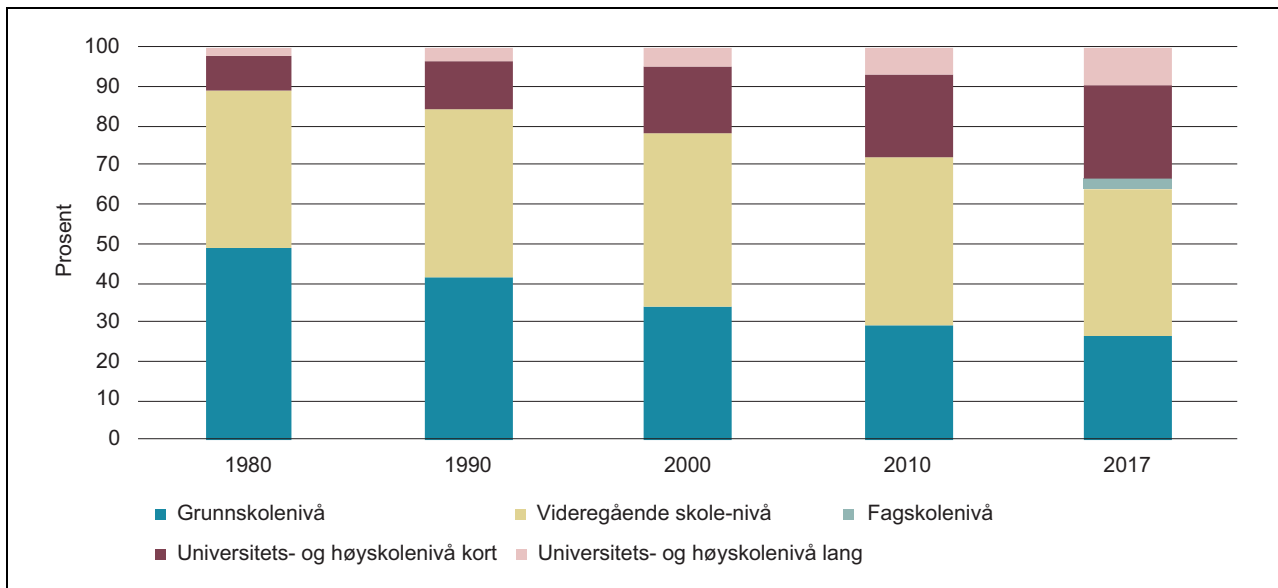
Selv om videregående opplæring ikke er obligatorisk, går rundt 92 prosent av hvert årskull videre fra grunnskole til videregående opplæring (SSB, 2018r; SSB, 2017f). Andelen av befolkningen med videregående opplæring eller fagskole som høyeste fullførte utdanning har holdt seg relativt stabil på rundt 40 prosent gjennom årene, men en sentral problematikk er at færre elever fullfører dette opplæringsnivået sammenlignet med andre OECD-land (NOU 2018: 2; OECD, 2016). Gjennomsnittsalderen for fullføring av yrkesfag i Norge er 27 år (NOU 2019: 2). En av grunnene til at mange voksne får fagbrev er de mange ordningene som tilrettelegger for det (NOU 2019: 2). Hele én av tre som avlegger fagprøven gjør det gjennom praksiskandidatordningen, en ordning som er tilpasset dem som har jobbet flere år som ufaglært. (NOU 2019: 2). Det er vanligere at menn har videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, enn at kvinner har det (Nygård, 2018). Henholdsvis 40 prosent av menn og 35 prosent av kvinner har videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning. Bakgrunnen for dette er sammensatt, men noe av forskjellen kan tilskrives at kvinner er mindre representert i de delene av arbeidslivet der yrkesfagene står sterkt (Bratsberg mfl., 2016).

For å få et tydelig bilde av utdanningsnivået til dagens og morgendagens arbeidsstyrke, snakkes det ofte om kjernegruppen. Dette er personer i

aldersgruppen 25–39 år. Utviklingen i utdanningsnivået for denne gruppen følger samme trend som befolkningen ellers. Med andre ord har det vært en jevn nedgang i andelen som har lavere utdanning som høyeste fullførte utdanning, og en jevn økning i andelen som har høyere utdanning (SSB, 2018h).

Innvandrere har som gruppe høyere utdanning enn befolkningen ellers sett under ett. Dette skyldes blant annet at innvandrerne som gruppe er yngre. Arbeidsinnvandringen de senere år har ført til en økning i andelen innvandrere med lang høyere utdanning, mens andelen med kort høyere utdanning har vært tilnærmet uendret de siste 20 årene (SSB, 2018h).

Til tross for at utdanningsnivået i Norge kan anses som godt, er det mangel på kompetanse innen visse fagområder. I framskrivingene til SSB og perspektivmeldingen fra 2017, forventes det økt vekst i næringen for helse og omsorg (Meld. St. 29 (2016–2017)). En stor del av veksten i denne næringen tilskrives en økende andel av eldre i befolkningen, og dermed et økt behov for helse- og omsorgstjenester i framtiden (Leknes mfl., 2018). Ifølge Navs bedriftsundersøkelse er mangelen på arbeidskraft størst innenfor eienomsdrift, og forretningsmessig og faglig tjenesteyting. Det er også stor mangel innenfor helse- og sosialtjenester. Hva gjelder enkeltyrker, er det størst mangel innen ulike helseyrker som sykepleiere, på tømrere og snekkere, samt yrker innen IT som programvareutviklere og systemanalytikere (NAV, 2018d). NHOs kompetansebarometer



Figur 3.2 Personer 16 år og over, etter utdanningsnivå, år, prosent

Kilde: SSB, 2018h

for 2017 viser at seks av ti medlemsbedrifter melder om et udekket kompetansebehov innenfor håndverksfag, ingeniørfag og tekniske fag (Rørstad mfl., 2017).

3.1.2 Hovedtrekk ved vår samfunns- og arbeidslivsmode

Norge har, sammen med de øvrige nordiske landene, i større grad lyktes med å forene og oppnå både økonomisk vekst og likhet enn de fleste andre land. Dette ses vanligvis i sammenheng med grunnleggende trekk ved hvordan vi har organisert samfunns- og arbeidslivet vårt, som gjerne blir klassifisert som en variant av den nordiske modellen. Når grunntrekkene ved denne modellen beskrives, legger mange vekt på at den bygger på et samspill mellom tre hovedpilarer (Hernes, 2007; Dølvik & Steen, 2018):

- En makroøkonomisk politikk innenfor rammen av små åpne økonomier, med hovedmål å fremme vekst, full sysselsetting og inkludering.
- En omfattende og generøs skattefinansiert velferdsstat med vekt på universelle ytelser, et bredt spekter av gratis eller sterkt subsidierte offentlige tjenester, og like rettigheter til alle.
- Et velorganisert arbeidsliv basert på samarbeid og dialog mellom partene i arbeidslivet og myndighetene på sentrale samfunnsområder, og utstrakt partssamarbeid både på nasjonalt nivå og innen den enkelte bedrift. Stikkord her er blant annet sentralisert, koordinert lønns-

dannelse og minstelønnsgaranti, lokale forhandlinger om lønn og formelt regelverk rundt medbestemmelse, og myndiggjøring av de ansatte som gjennom sine organisasjoner deltar i et praktisk samarbeid for å videreutvikle bedriften.

Samspillet mellom disse har blant annet bidratt til at vi har et samfunn preget av høy grad av tillit, små lønns- og inntektsforskjeller og et omstillingsdyktig nærings- og arbeidsliv med høy mobilitet. Studier viser at det er høy korrelasjon mellom medarbeidernes autonomi og produktivitet. Man antar at mer autonome medarbeidere har lettere for å tilegne seg ny kunnskap, og få omsatt denne til ny innovasjon og økt produktivitet. Høy grad av tillit i samfunnet bidrar til å senke transaksjonskostnadene i enhver økonomisk aktivitet. Autonomi i arbeidsutførelsen, medarbeiderdrevet innovasjon og høy grad av tillit antas å være viktige grunner til at Norge skårer høyt når det gjelder produktivitet, og det til tross for at vi ikke skårer spesielt godt når det gjelder forskning og utvikling (Berg mfl., 2016).

Et velfungerende sosialt sikkerhetsnett kan tilsvarende også bidra til høy produktivitet. Det bidrar til mobilitet i arbeidsstyrken ved at ansatte tør å ta større sjanser, for eksempel ved å skifte jobb og begynne på noe nytt. Adgangen til universelle og generøse velferdsgoder, som billig utdanning og fri tilgang på helsetjenester, bidrar til å redusere usikkerhet under omstillinger i økonomien. Det gjør at man raskere kan oppnå en bedre

reallokering av landets ressurser (Hernes, 2007; Dølvik & Steen, 2018).

Det norske arbeidslivet er kunnskapsintensivt. Relativt høye minstelønnssetter og en sammenpresset lønnsstruktur innebærer at høyt utdannet arbeidskraft er relativt billig i Norge sammenlignet med andre land, mens lavt utdannet arbeidskraft er relativt dyr. Arbeidsgivere har dermed sterke insentiver til å sikre seg ansatte med høy kompetanse. At høyt utdannet arbeidskraft er relativt billig, må blant annet også ses i sammenheng med at vi har gratis utdanning, og god tilgang til utdanning gjennom gunstige finansieringsordninger.

Høyt utdannet arbeidskraft er ofte en komplett faktor til teknologi i produksjonsprosesser i mange næringer, noe som i seg selv er en driver for innføring av ny teknologi. Også sentral lønnsdannelse, som bidrar til lønnsrigiditet på bedriftsnivå, gir virksomhetene insentiver til å innføre ny teknologi.

Virksomheter med rutinepregete oppgaver som kan standardiseres vil ha sterke insentiv til å investere i teknologi for å erstatte den relativt dyre arbeidskraften som har lav kompetanse. Som et resultat av blant annet dette, har Norge relativt få arbeidsplasser som ikke stiller krav til formell kompetanse. Sterke arbeidsgiverinsentiver gjennom lønnsdannelsen gjør at selv stillinger som besettes av de med lavest kompetanse krever digitale ferdigheter, samarbeidsevner, kognitive og organisatoriske egenskaper.

Partene, som har en sterk stilling i norsk samfunns- og arbeidsliv, har tradisjonelt hatt kompetanse høyt på sin agenda. Gjennom partssamarbeidet har det blant annet blitt framforhandlet rettigheter knyttet til kompetanseheving for ansatte, som er nedfelt i avtalene mellom arbeidslivspartene.

En utfordring ved den norske arbeidslivsmodellen – selv om vi har høy sysselsetting både blant menn og kvinner – er at personer med lav formell kompetanse kan ha problemer med å få varig fotfeste i arbeidsmarkedet. Det har blant annet sammenheng med høye minstelønninger, stor konkurranse om relativt få jobber for ufaglærte, og at mange har jobber som er utsatt som følge av innføring av ny teknologi og automatisering.

3.1.3 Nasjonal kompetansepolitisk strategi

I 2013 ble Norge med i OECD-prosjektet Skills Strategy. OECD gjorde en kartlegging av kompetansepolitikken og systemene i Norge, og en sen-

tral anbefaling var at Norge burde utvikle en egen kompetansepolitisk strategi. Som det første medlemslandet i OECD utarbeidet Norge en Nasjonal kompetansepolitisk strategi (NKPS) som ble undertegnet i 2017. I NKPS defineres kompetansepolitikk som den samlede politikken for utvikling, mobilisering og anvendelse av kompetanse i hele det norske samfunns- og arbeidslivet. Strategipartene er:

- Regjeringen, representert ved Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. I tillegg representerer Sametinget de samiske interessene.
- Partene i arbeidslivet representert ved Arbeidsgiverforeningen Spekter, KS, NHO og Virke fra arbeidsgiversiden, og Akademikerne, LO, Unio og YS fra arbeidstagersiden.
- Frivillig sektor og studieforbund representert ved Voksenopplæringsforbundet (VOFO).

Strategipartene er enige om følgende tre hovedinnsatsområder i kompetansepolitikken:

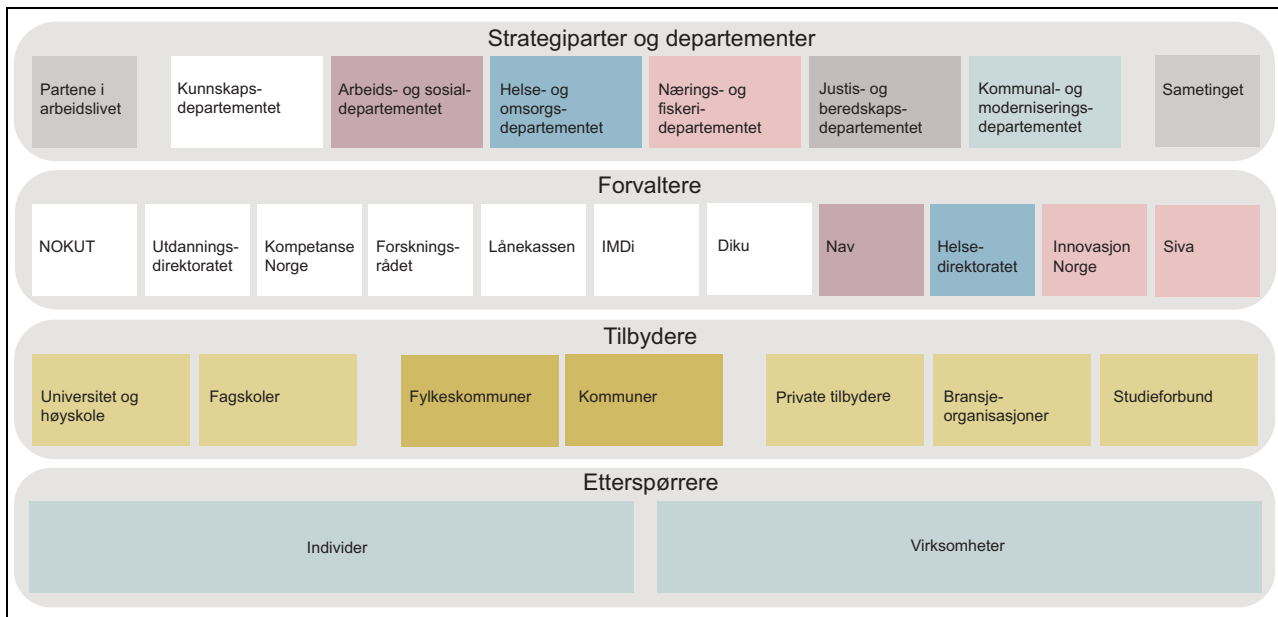
- Gode valg for den enkelte og for samfunnet.
- Læring i arbeidslivet og god bruk av kompetanse.
- Styrke kompetansen til voksne med svak tilknytning til arbeidslivet.

Kompetansepolitikken berører altså ulike samfunnsområder på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i forvaltningen. Målgruppen for strategien er hele den voksne befolkningen. Kompetansepolitisk strategi følges opp gjennom Kompetansepolitisk råd, som er sammensatt av de samme aktørene som undertegnet kompetansepolitisk strategi. Sametinget har observatørrolle i rådet.

3.1.4 Aktører i systemet for livslang læring

Utdanning for alle er en grunntanke i norsk politikk. Barn og unge skal ha lik rett til utdanning, uavhengig av bosted, kjønn, sosial og kulturell bakgrunn og eventuelle spesielle behov. Offentlig utdanning i Norge er gratis, og det er bred politisk enighet om at gratisprinsippet også skal gjelde for høyere utdanning. Videreføring av gratisprinsippet var også en forutsetning i mandatet til ekspertgruppen som gjennomgikk modellen for finansiering av universiteter og høyskoler (Kunnskapsdepartementet, 2015).

Slik det framgår av NKPS går kompetansepolitikken på tvers av departementsområder og sekto-



Figur 3.3 Aktører i systemet for livslang læring

rer, og den er tuftet på et samspill mellom nasjonale og regionale aktører. Et system for å lære hele livet involverer imidlertid aktører langt utover strategipartene i NKPS. Figur 3.3 gir en oversikt over de ulike aktørene i det norske systemet for livslang læring. I figuren brukes en gruppering av aktører som departementer og strategiparter, forvaltere, tilbydere og etterspørre. I resten av dette kapitlet beskrives ansvaret og rollene til nasjonale og lokale forvaltere, samt partene i arbeidslivet. I kapittel 3.2 og kapittel 3.4 går vi nærmere inn på tilbyderne og etterspørrene av livslang læring.

Forvaltere

De statlige direktoratene fungerer som faglige rådgivere. I tillegg iverksetter de vedtatt politikk og forvalter lover, regelverk og tilskudd innenfor sin sektor.

Kompetanse Norge er direktoratet som har ansvar for kompetansepoltikken. I 2018 forvaltet Kompetanse Norge 16 ulike tilskuddsordninger med 688 millioner kroner i tilskuddsmidler (Kompetanse Norge, 2018f), de fleste knyttet til livslang læring. Kompetansepluss er den største tilskuddsordningen, og i 2018 ble det gjennom ordningen bevilget i overkant av 200 millioner kroner til prosjekter for styrking av grunnleggende ferdigheter hos voksne. Et annet eksempel er tilskuddsordningen for å styrke kompetanseutvikling i arbeidslivet, der fylkesvise partnerskap kan søke midler på vegne av ett eller flere offentlige karrieresentre i sitt fylke. Totalt ble det bevilget 33 millioner kro-

ner til denne ordningen i 2017 (Kompetanse Norge, 2018f). Målet er å nå ut til virksomheter som i liten grad tilbyr opplæring i arbeidslivet, eller som har ansatte som har lav deltagelse i opplæringstiltak.

Lånekassen er statens instrument for støtte til livsopphold for studenter. Lånekassen gjør utdanning mulig for svært mange mennesker, uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold. Omgjøring av lån til stipend ved avlagte studiepoeng, rentefordeler og ulike ordninger for delvis eller hel gjeldsslette bidrar til at Lånekassen er en betydelig utgift for det offentlige. I 2019 har Lånekassen budsjettert med utgifter på 42,1 milliarder kroner og 22,8 milliarder kroner i inntekter, det vil si at nettoutgiften for staten er omtrent 19,3 milliarder kroner. Lånekassen gir ikke bare lån og støtte til høyere utdanning, men også støtte til videregående opplæring er en betydelig utgift.

NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, arbeider for å sikre, utvikle og informere om kvalitet i høyere utdanning (NOKUT, 2018). NOKUT fører tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning. Arbeidet deres skal bidra til at samfunnet har tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning samt godkjent utenlandsk utdanning. Forskrift om kvalitet i høyere utdanning og studietilsynsforskriften legger føringer for hva et studietilbud må bestå av for å være godkjent som høyere utdanning. Universiteter og høyskoler er selvakkrediterende institusjoner. Det innebærer at de selv kan godkjenne opprettelsen av nye studietilbud

som gir studiepoeng. Institusjonen må selv sikre at studietilbudet tilfredsstiller de standarder og kriterier som er gitt av Kunnskapsdepartementet og NOKUT. For fagskolene er det ikke mulig å bli akkreditert som institusjon, men de kan oppnå selvakkreditering på fagområder. Dette innebærer at fagskolene må søke NOKUT om godkjenning hver gang de ønsker å opprette et nytt tilbud utenfor fagområder der de er akkreditert.

I 2018 ble Diku opprettet som en sammenslåing av Norgesuniversitetet, Senter for internasjonalisering av utdanning og Program for kunstnerisk utviklingsarbeid. Dikus virkemiddelapparat omfatter ulike ordninger for kvalitetsutvikling innenfor høyere utdanning. Den største av disse er ordningen med Sentre for fremragende utdanning.

Utover tilskuddsordningene som skal ivareta de mer generelle hensynene til livslang læring, finnes det også store tilskuddsordninger hos enkelte fagdirektorater som skal bidra til at flere lærer hele livet. Utdanningsdirektoratet brukte i 2018 mer enn 1,5 milliarder kroner på formell kompetanseheving av lærere og skoleledere (Utdanningsdirektoratet, 2018c). I tillegg til å forvalte flere hundre millioner til ulike kompetansetiltak, er Helsedirektoratet en aktiv part i dimensjoneringen av utdanning på sitt fagområde (Helsedirektoratet, 2019). Disse ordningene bidrar sterkt til at deltagelse i livslang læring i yrkesgrupper som omfattes av ordningene er høy.

En annen aktør innenfor kompetansefeltet er IMDi, som har ansvaret for å følge opp introduksjonsloven, herunder introduksjonsprogrammet for flyktninger og norskopplæringen. IMDi forvalter tilskudd til ulike prosjekter som berører kompetansepolitikken, spesielt knyttet til arbeid med innvandrere og integrering (IMDi, 2018b). Til sammen forvalter direktoratet 18 tilskuddsordninger, hvorav de fleste er rettet mot kommuner og organisasjoner. Samlet utgjorde ordningene rundt 18 milliarder kroner i 2017. De største tilskuddene er integreringstilskuddene, som kommunene får tildelt pr. bosatte flyktning, men IMDi gir også organisasjoner, som bidrar med konkrete integreringstiltak som norsktrening, leksehjelp eller informasjon om det norske samfunn, betydelige tilskudd.

For de som ikke er sysselsatt har Nav en rekke ulike tiltak som går på kompetanseutvikling. Navs primæroppgave er å bidra til at flere kommer i arbeid og færre mottar stønad, og deres tilbud om arbeidstrening, karriereveiledning, og kompetansehevende kurs er ment å bidra til dette (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018).

Det finnes en rekke virkemidler som skal sikre konkurransekraft i norsk næringsliv. Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva er alle virkemiddelaktører som jobber med FoU-prosesser, styrking av bedriftenes kompetanse og økt innovasjon (Flatnes, 2016). Nettverks- og klyngeprogrammer er deler av dette virkemiddelapparatet som er særlig relevante for etterspørselen av kompetanseutvikling og for samarbeid mellom tilbydere- og etterspørere av kompetanse. Disse aktørene jobber for å dreie næringsstrukturen mot flere kunnskapsintensive bedrifter. Slike bedrifter vil i større grad ønske å investere i kompetanse enn andre (Brandt mfl., 2009).

Lokale forvaltningsnivåer

Både kommuner og fylkeskommuner har sentrale roller i et system som skal muliggjøre at flere kan lære hele livet. Begge virker som skoleeier, samfunnsutvikler og planmyndighet. Fylkeskommunens politiske rolle går ut på å lage helhetlig politikk innenfor sitt geografiske område, for eksempel ved å omsette nasjonal sektorpolitikk til en regional kontekst (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018e). Ekspertutvalget som skulle vurdere nye oppgaver til regionene i forbindelse med regionreformen påpeker at fylkene som regional samfunnsutvikler har en viktig bindeleddfunksjon mellom staten og kommunenivået. På denne måten har fylkeskommunen en viktig samfunnsutvikler- og planleggerrolle, som blant annet går ut på å koordinere og utvikle kompetansepolitikken i egen region. Fylkeskommunene har en nøkkelrolle i regionale partnerskap for blant annet kartlegging av kompetansebehov, dimensjonering av utdanninger, tiltak og virkemidler for å heve kompetanse hos innbyggerne og virksomheter basert på næringslivets og arbeidsmarkedets behov og utfordringer regionalt. Fylkeskommunen er ansvarlig for å utvikle regionale kompetansestrategier som skal bidra til balanse mellom tilgang på kompetent og relevant arbeidskraft på den ene siden, og etterspørselen fra arbeidslivet på den andre. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.5.2.

Kommunene tar gjerne også et stort næringsutviklingsansvar, enten på egen hånd eller ved å etablere og finansiere utførende institusjoner som næringsselskap, etableringskontor, næringshager, destinasjonsselskap og regionråd (Moen, 2011; Vareide mfl., 2019). Kommunene driver med næringsutvikling, for eksempel for å styrke befolkningsutvikling, sysselsetting, folkehelse, miljø og velferd, og ikke minst kommunens egne

inntekter. Tiltak for kompetansebygging vil være et av mange mulige virkemidler. Videre er kommunene den største offentlige arbeidsgiveren, og er derav også en viktig etterspørter av kompetanseheving.

For en nærmere beskrivelse av kommunene og fylkeskommunene som tilbyder av utdanning og opplæring, se kapittel 3.2.1 og 3.2.2. Fylkeskommunen vil få tilført nye oppgaver og vil få en forsterket rolle i kompetansespolitikken gjennom regionsreformen. Det er ventet at dette konkretiseres i distriktmeldingen som kommer i juni 2019 og i kommuneproposisjonen for 2020.

Partene i arbeidslivet

Partene i arbeidslivet er viktige bidragsytere i den nordiske modellen, og bidrar til et høyt kunnskapsnivå og økt kompetanse i brede lag av befolkningen (Meld. St. 9 (2018–2019)). Gjennom topartsavtaler og hovedavtaler inngått mellom arbeidstager- og arbeidsgiverorganisasjonene, er det slått fast at bedriftene har ansvar for at de ansatte får relevant kompetanse. Fafo finner at tariffavtalene skaper insentiver for at arbeidstagere deltar i utdanning og opplæring, styrker relevans i tilbudet og etablerer finansieringsordninger som muliggjør deltagelse (Seip, 2018). For eksempel kan tariffavtalene styrke rettigheter til å delta i utdanning og opplæring gjennom bestemmelser om permisjonsrettigheter utover dem som allerede finnes i arbeidsmiljøloven. I en annen studie slår Fafo fast at partenes samarbeid rundt kompetanseutvikling fungerer godt. I kompetansespolitikken preges partssamarbeidet av gjensidige interesser heller enn forhandlinger mellom to motparter (Talberg, 2019).

Lønnsforhandlingene mellom arbeidslivets parter bidrar til at Norge, og Norden, har en mer sammenpresset lønnsstruktur enn andre land (Salvenens, 2017). En sammenpresset lønnsstruktur betyr relativt små forskjeller mellom høyt- og lavtlønte. På den ene siden kan dette isolert sett gi lave insentiver for å ta utdanning. Gratis utdanning vil ha motsatt effekt. Flere, blant annet LO, fokuserer på at den nordiske modellen innebærer en såkalt kompetanselinje som lar hele arbeidstokken bli med på kompetansehevingen. LO mener at dette sørger for produktivitet og utjevning (LO, 2017).

I andre halvdel av 1990-tallet var tilbud og finansiering av utdanning et sentralt tema i tariffoppgjørene. Slik hadde partene i arbeidslivet stor innvirkning på Kompetansereformen. Kompetanseutviklingsprogrammet, forgjengeren til Kompe-

tansepluss-ordningen, var et konkret resultat av disse forhandlingene (Døving mfl., 2006). Partene i arbeidslivet er også parter i Nasjonal kompetansespolitisk strategi (se kapittel 3.1.3).

Fagforeningene har en rekke ulike stipender og ordninger hvor medlemmer kan søke om støtte for å dekke kostnader til kursavgift og livsopphold i forbindelse med utdanning. Disse fondene kan både være finansiert av folketrygden, som i helsesektoren, eller gjennom tariffavtalene. Seip (2018) finner i sin kartlegging av det statlige tariffområdet at det hvert år settes av over 250 millioner kroner til ulike opplærings- og utviklingsfond (OU-fond). Mye av dette går til opplæring i tillitsvalgttjenesten. Som eneste arbeidsgiverrepresentant har Oslo kommune avsatt 20 prosent av sitt OU-fond til utdanning og opplæring (Seip, 2018).

3.2 Tilbud

I dette kapitlet beskrives tilbyderne av livslang læring i Norge, og ulike tiltak som er iverksatt for å stimulere disse. Figur 3.4 gir en forenklet oversikt over tilbydere av livslang læring. Formell utdanning tilbys av de offentlige utdanningsaktørene, samt akkrediterte private tilbydere på ulike nivåer. Markedet for ikke-formell opplæring er mindre oversiktlig og omfatter svært mange private tilbydere, studieforbund, tilbud i regi av bransjeorganisasjoner og bedriftsintern opplæring. Enkelte tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter finansieres innenfor Kompetansepluss-ordningen hvor private aktører og studieforbund ofte er tilbydere. Figuren omfatter også uformell læring, selv om dette i all hovedsak ikke er en del av utvalgets mandat. Uformell læring er den kunnskapen man tilegner seg på egen hånd, utenom organiserte utdannings- og opplæringsopplegg. Denne læringen må være planlagt, og man må ha et bevisst ønske om læring. Dette skiller uformell læring fra tilfeldig læring, den typen kunnskap vi tilegner oss hver dag, uten kanskje å tenke så mye over det.

3.2.1 Kommuner

Kommunene har ansvaret for opplæring på grunnskolenivå for voksne. For å ha voksenrett til grunnskoleopplæring, må man være over opplæringspliktig alder (16 år), ikke ha rett til videregående opplæring, ha lovlig opphold i Norge og trenge grunnskoleopplæring (Rundskriv Udir-3/2012). I skoleåret 2017–18, deltok 9 807 voksne i

Formell utdanning	Ikke-formell opplæring	Uformell læring
KOMMUNER Grunnleggende ferdigheter Grunnskole Norsk og samfunnskunnskap for innvandrere	KOMPETANSEPLUSS Grunnleggende ferdigheter	Læring i arbeidslivet
VIDEREGÅENDE SKOLE Ungdomsrett/voksenrett	BEDRIFTSINTERN OPPLÆRING Kurs, seminarer, annen opplæring	Læring i privatlivet
FAGSKOLE Påbygg for yrkesfag Fagskoleutdanning	BRANSJEORGANISASJONER Kurs, sertifiseringer	
UNIVERSITET OG HØYSKOLE Gradsstudier, emner, erfaringsbasert master	PRIVATE TILBYDERE Kurs, seminarer for individer og virksomheter	
	VIDEREGÅENDE SKOLE, FAGSKOLE, UH-SEKTOR Kurs, seminarer for individer og virksomheter	

Figur 3.4 Oversikt over tilbydere av livslang læring

grunnskoleopplæring. Av disse utgjør minoritets-språklige 97 prosent (Kompetanse Norge, 2018c). Grunnskoleopplæring for voksne skal tilrettelegges for den enkeltes forutsetninger, behov og livssituasjon. Det kan i praksis innebære kveldsundervisning, nettundervisning, komprimerte løp, intensivkurs eller mulighet til å ta opplæringen på kortere eller lengre tid. Som en følge av Meld. St. 16 (2015–2016) er det satt i gang forsøk med modulbasert grunnopplæring, kalt forberedende voksenopplæring. Det er nå utviklet modulstrukturerte læreplaner og det er satt av midler i statsbudsjettet for 2019 til utprøving av disse (Kompetanse Norge, 2018e).

3.2.2 Fylkeskommuner

Voksne over 25 år har en voksenrett til videregående opplæring dersom de ikke har fullført slik opplæring fra før. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å tilby denne opplæringen. Videregående opplæring for voksne skal være tilpasset den enkeltes behov når det kommer til tid, sted, lengde og progresjon, og være basert på en realkompetansevurdering. Denne opplæringen vil i en del statistikker kategoriseres som videreutdanning (BDO, 2019). I tilfeller hvor fylkeskommuner tilbyr kurs for voksne som ikke fører til formell kompetanse, kan kursene kategoriseres som etterutdanning. I 2017 deltok 27 104 voksne i videregående opplæring, og av disse tok 81 prosent yrkesfaglig opplæring (Kompetanse Norge, 2018b).

Fylkeskommunene organiserer voksenopplæringen på ulike måter innad i fylkesadministrasjonen, oftest som enten en avdeling eller som en egen virksomhet. De fleste legger ansvaret for voksenopplæringen i en avdeling for enten utdanning eller opplæring i fylkesadministrasjonen, underlagt fylkesmannen. I denne avdelingen ligger ansvaret for voksenopplæringen, enten som egen enhet eller som en del av videregående skoler i fylket. BDO (2019) finner at tolv fylkeskommuner har opplæringssentre for voksne. Noen få fylkeskommuner har organisert voksenopplæring som en egen virksomhet. Disse er også underlagt fylkesadministrasjonen. Buskerud, Nordland og Finnmark fylkeskommune tilbyr voksenopplæringen ved et Opplærings- og utviklingssenter (OPUS). Disse er gjerne organisert som egne avdelinger ved videregående skoler, som i tillegg til ordinær videregående opplæring kan tilby kurs til bedrifter og enkeltpersoner, likt private tilbydere av ikke-formell opplæring. Flere fylkeskommuner har egne nettskoler på videregående nivå. Dette er Buskerud, Vestfold, Telemark, Rogaland, Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark. Se kapittel 3.5.2 for omtale av fylkeskommunens kompetansepolitiske oppgaver.

3.2.3 Fagskoler

Fagskoleutdanning, eller høyere yrkesfaglig utdanning, er plassert på nivå 5 i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, nivået over videregående opplæring (NOKUT, 2019b). Det

finnes omtrent 80 offentlige og private fagskoler i Norge (Høst mfl., 2018). Siden høsten 2012 har antall studenter ved fagskolene holdt seg relativt stabilt på omlag 15 000 (SSB, 2017a), men antall utdanningstilbud har hatt en svak nedgang med årene. Per våren 2019 finnes det 898 studietilbud (DBH, 2018).

En kartlegging viser at fagskolene, med yrkesrettet utdanning, er en sentral utdanningsaktør som muliggjør at flere lærer hele livet (BDO, 2019). Samlet sett tilbys det mange muligheter på tvers av geografi, fagområder og organisering i regi av fagskolene. Flere tilbud er også tilgjengelig på nett. Både de offentlige og de private fagskolene oppgir i nokså høy grad at etter- og videreutdanning er et satsingsområde (Tømte mfl., 2015).

En studie av fagskolestudenter viser at 85 prosent av de som tar fagskoleutdanning har hatt inntektsgivende arbeid rett før utdanningen (Waa-gene & Støren, 2013). Dette tyder på at fagskoler i stor grad fungerer som et tilbud for arbeidstagere som ønsker å bygge sin kompetanse videre. Det er også et særtrekk ved fagskolene at det lokale arbeidslivets kompetansebehov i stor grad legges til grunn ved etableringen av nye tilbud (Tømte mfl., 2015). Bedriftene kan selv ta initiativ til eller delta i utviklingen av utdanningene.

3.2.4 Universiteter og høyskoler

Universitetene og høyskolene skal sørge for at samfunnet og arbeidslivet har tilgang på kunnskap og kompetanse av høy kvalitet og relevans, og skal gjennom det bidra til utvikling og omstilling. Staten har ansvaret for universitetene og høyskolene, som forvaltningsmessig er direkte underlagt Kunnskapsdepartementet. Departementet styrer sektoren gjennom lover og forskrifter, organisering og finansiering, etatsstyring og styringsdialog, og analyse, statistikk og undersøkelser (Hægeland, 2015). Kunnskapsdepartementet har stilt opp noen overordnende mål for sektoren og disse konkretiseres i årlige tildelingsbrev. Tradisjonelt står faglig og institusjonell autonomi sterkt. Denne styringsideologien baserer seg på at universitetene og høyskolene selv har bedre innsikt i driften av et lærested enn det myndighetene har (NOU 2016: 3). I europeisk sammenheng har de norske institusjonene høy grad av faglig autonomi, men scorer lavt på finansiell autonomi blant annet fordi de ikke kan låne penger eller bestemme selv når de vil ta skolepenger (Hægeland, 2015). Institusjonene finansieres i stor grad over statsbudsjettet og staten har derfor et legi-

timt behov for styring og for å ivareta nasjonale hensyn og samordning. I de senere årene har det kommet tydeligere mål for sektoren knyttet til et resultatbasert finansieringssystem. Siden 2017 har Kunnskapsdepartementet inngått utviklingsavtaler med samtlige institusjoner. Disse skal komplementere mål- og resultatstyringen i finansieringssystemet, og bidra til tydeligere institusjonsprofiler og bedre arbeidsdeling i sektoren (Kunnskapsdepartementet, 2017c).

Definisjonen av videreutdanning tilsier at ethvert studium kan være videreutdanning for den enkelte student. Noen institusjoner merker noen utdanninger eksplisitt som «videreutdanning», og andre har organisert videreutdannings-tilbudet på ulike måter i egne organisatoriske enheter. Før sammenslåingene i UH-sektoren hadde 17 av 49 læresteder en egen sentral etter- og videreutdanningsenhet (Tømte mfl., 2015). De sentrale enhetene har gjerne ansvar for studieadministrasjonen. Noen steder har enhetene også ansvar for utvikling og faglig koordinering av tilbudene. Andre læresteder har en desentralisert organisering, hvor ansvaret ligger hos instituttene og fakultetene. Tømte mfl. (2015) finner ingen systematiske forskjeller i antall tilbud mellom læresteder med henholdsvis sentral og desentralisert organisering av tilbudene. Strategier for etter- og videreutdanning er lite utbredt, også ved institusjoner med egne enheter som jobber med dette (Tømte mfl., 2015).

En undersøkelse gjennomført av BDO¹ (2019) finner at det tilbys flest videreutdanningstilbud innen lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk. Også innenfor helse-, sosial- og idrettsfag og humanistiske og estetiske fag er videreutdanningstilbudet omfattende. Datamaterialet viser at UH-institusjoner i liten grad tilbyr videreutdanning innen primærnæringsfag og ingeniørfag, bygg- og anlegg, inkludert arkitektur. Andelen videreutdanningstilbud som er deltidsstudier er gjennomgående høy ved de ulike institusjonstypene. I sin kartlegging av tilbudet av videreutdanninger finner Tømte mfl. (2015) en dreining mot fleksible formater, men at tradisjonelle undervisningsformer fortsatt står sterkt. Nær halvparten av tilbudene er rent samlingsbaserte.

¹ For å få oversikt over det totale tilbudet ved universitet- og høyskoler, har BDO basert seg på data fra DBH. De har hentet ut antall studenter, det totale antallet tilbudte studieprogram og tilbud av videreutdanning ved de ulike institusjonene. Dette er satt opp mot antall videreutdanningstilbud innhentet fra de ulike institusjonenes hjemmesider. I kartleggingen av UH-institusjonenes videreutdanningstilbud ser de på de tilbud som institusjonene selv kaller videreutdanning, i rapportering til DBH og på egne nettsider.

BDO (2019) bemerker at tilbudet av ikke-formell opplæring er vanskeligere å kartlegge, og at mange institusjoner ikke skiller mellom uttrykkene «etterutdanning» og «videreutdanning» selv om de tilbyr ulike former for utdanning og opplæring. Tilbudene er ikke nødvendigvis vanskelige å finne for brukere, men heller vanskelige å kategorisere innenfor definerte rammer.

3.2.5 Private tilbydere av høyere utdanning

Det finnes en rekke private tilbydere av høyere utdanning, herunder tre private vitenskapelige høyskoler og 22 private høyskoler (BDO, 2019). Disse institusjonene er underlagt de samme kvalitetskravene som de offentlige. Tilbudet fra private høyskoler og offentlige høyere utdanningsinstitusjoner er derfor i mange henseende lignende. Likhetstrekkene forsterkes ved at private og offentlige utdanningsinstitusjoner konkurrer om studenter, tilsatte og forskningsmidler, noe som bidrar til at utdanningene rettes mot studentenes ønsker og samfunnets behov (Kunnskapsdepartementet, 2017f).

De private institusjonene utgjør også et viktig alternativ til de offentlige utdanningsinstitusjonene, ved at de supplerer og utvider utdanningstilbudet på flere sentrale områder og skaper valgmuligheter (Kunnskapsdepartementet, 2017f). Noen av de private aktørene har for eksempel et grunnlag for sin virksomhet basert på et alternativt pedagogisk ståsted eller et religiøst verdigrunnlag.

17 av de private utdanningsinstitusjonene mottar statlig tilskudd (Regjeringen, 2018b), og får i likhet med de offentlige, et fast rammetilskudd og en resultatbasert komponent. I motsetning til de offentlige utdanningsinstitusjonene, er flere av de private institusjonene avhengig av studentbetaling.

Institusjonene er sentrale aktører innen livslang læring, for eksempel tilbyr Handelshøyskolen BI, som er Norges største private høyskole, mer enn 200 emner og programmer på deltid (Handelshøyskolen BI, 2019). Høyskolen Kristiania tilbyr en rekke videreutdanninger innen markedsførings-, ledelses- og helsefag, og Dronning Mauds Minne Høyskole tilbyr flere videreutdanninger for barnehagelærere.

3.2.6 Bransjeorganisasjoner, arbeidslivets parter og virksomheter

Mye kompetanseheving skjer i regi av offentlige og private virksomheter (Tømte mfl., 2015). Opp-

læring skjer internt i bedriftene, enten ved at det hyres inn eksterne eksperter eller ved bruk av egne ansatte. Fagforeningene og arbeidsgiverorganisasjonene tilbyr sine medlemmer ulike kurs og opplæringstiltak.

Tømte mfl. (2015) intervjuet nøkkelpersoner i ni bedrifter for å undersøke hvordan bedriftene jobber med kompetanse. Et fellestrekk er at lederutvikling og kurs i bedriftskultur og etikk prioriteres. Bedriftsspesifikke kurs blir vektlagt, og det er flere eksempler på samarbeid mellom bedrifter og UH-sektoren om utvikling av tilpasset opplæring (Tømte mfl., 2015). Bedriftene oppgir at de foretrekker å tilby kursene selv, og at de ønsker å i enda større grad utvikle og tilby kurs internt, slik at kursene blir mer bedriftsspesifikke. Ifølge undersøkelsen gjennomføres en vesentlig andel av opplæringen i disse bedriftene som et resultat av offentlige krav til kompetanseutvikling og sertifiseringer. Bransjeorganisasjoner tilbyr kurs med slike sertifiseringer.

Fra Amadeus-databasen² hentet Tømte mfl. (2015) ut tall på foretak i Norge som driver med undervisning. De fant at det er 1 200 tilbydere av undervisning som ikke er en del av UH-sektoren, fagskoler, videregående opplæring eller grunnskole. I sin kartlegging valgte de å undersøke de 77 største tilbyderne i denne kategorien. De fant at 33 av disse foretakene er tilbydere av utdanning og opplæring for arbeidslivet. Aktører som Teknologisk institutt, Folkeuniversitetet, NKI og AOF inngår i denne gruppen. De fant en rekke aktører som tilbyr utdanning innen sektorene offshore/maritim, utdanning, bygg/anlegg, luftfart, IT, eiendom og jus (Tømte mfl., 2015). Offshore/maritim og utdanning er de klart største sektorene. I hovedsak er det ikke-formell opplæring i form av kortere kurs med varighet over noen dager eller uker som tilbys. Kandidatene får som regel et kursbevis, en sertifisering eller annen dokumentasjon på kompetanse i det aktuelle faget. Langset og Vinsand (2015) konkluderer med at de private kurstilbyderne viser stor grad av fleksibilitet og tilpasningsdyktighet for bedriftenes behov.

Tømte mfl. sin tilnærming fanger imidlertid ikke opp opplæringstilbud fra virksomheter som ikke har registrert utdanning som hovednæring. Å kartlegge hele landskapet for tilbud av ikke-formell opplæring er en svært omfattende oppgave.

BDO (2019) bruker foretaksdatabasen Bisnode³ som et utgangspunkt for å se nærmere

² Amadeus-databasen ved NIFU inneholder regnskapsinformasjon for bedrifter i privat sektor.

på tilbydersektoren. De finner at hele 7 954 foretak i Norge er registrert som «Annen undervisning ikke nevnt annet sted». De fleste av disse, 6 333, er enkeltpersonsforetak. Ved å ekskludere enkeltpersonsforetak, finner de at det er 354 foretak som har en omsetning på over én million kroner i 2017.

3.2.7 Studiesentre, studieforbund og nettskoler

Studiesentrene fungerer som kontaktpunkt mellom utdanningsinstitusjoner og lokalsamfunn, og som pådriver for lokal kompetanseutvikling (Norske utdanningssentre, 2019). Studiesenterets rolle er å utvikle, vedlikeholde og drifte nettverket og plattformen undervisningen skjer på, samhandle med utdanningsinstitusjonene, kommunene og næringsliv for å fremme livslang læring. Vanligvis distribuerer sentrene studier fra norske utdanningsinstitusjoner. I dag gis det mange ulike tilbud, fra kurs og enkeltemner til bachelorgrader og masteremner. Det er kommunene som legger til rette for lokale studiesentre. For kommunene kan dette være en strategi for å utvikle attraktive og bærekraftige samfunn.

Lov om voksenopplæring (Voksenopplæringsloven, 2009) regulerer hvordan studieforbund og nettskoler driver voksenopplæring. Formålet med loven «er å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdannings-systemet».

Et studieforbund er en paraplyorganisasjon med opplæring for voksne som hovedformål. Studieforbundene bidrar til organisert opplæring i nær 500 frivillige og ideelle medlemsorganisasjoner, og har en rekke tilbud som bidrar til livslang læring (Voksenopplæringsforbundet, 2019). Studieforbundene samarbeider ofte tett med arbeidslivets parter, som gjør at deres opplæringstilbud er tilpasset voksnes livssituasjon, bedriftenes hverdag og turnuser.

Det finnes i dag 23 offentlig godkjente nettskoler (Kompetanse Norge, 2019b). Offentlig godkjente nettskoler kunne til og med 2014 søke om statlig prosjekttilskudd, men bevilgningen ble avviklet fra og med 2015 (Ianke mfl., 2015). Nettskolene tilbyr et bredt spekter av fleksible utdanninger og opplæringer som ofte er basert på en kombinasjon av nettstudier og stedsbaserte samlinger.

Disse aktørene bidrar til et bredt aktørbilde og et mangfold av gjennomføringsløsninger.

3.2.8 Nav

Arbeidsmarkedspolitikken skal legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og lav ledighet. Nav skal bidra til å få flere i arbeid, og samtidig gi rett tjeneste og stønad til rett tid for de som har behov for det. Mange av Navs brukere som står utenfor arbeidslivet har manglende kompetanse, og for personer i denne gruppen vil tiltak som tilbyr kompetanseheving være viktige for å komme i arbeid (Meld. St. 16 (2015–2016)).

I sin «verktøykasse» har Nav en rekke arbeidsmarkedstiltak. Blant arbeidsmarkedstiltakene finnes flere kvalifiserende tiltak. Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) består av ulike yrkesrettede kurs (inntil ett års varighet) som tilbys til ordinære jobbsøkere eller personer med nedsatt arbeidsevne. Nav kjøper kurs eller kursplasser, gjerne fra private utdanningsaktører eller kommuner, og har i begrenset grad tilbud i egen regi som alternativ til eksterne kjøp. I løpet av 2019 vil det bli opprettet et nytt opplæringstilbud som bygger på dagens AMO-kurs og det yrkesrettede toårige opplæringstiltaket. Det nye tiltaket skal gi formell grunnleggende kompetanse og fag- og yrkesopplæring på videregående nivå til ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

I 2016 ble tiltaket Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) og tiltaket arbeidspraksis i skjermet sektor (APS) slått sammen i et nytt tiltak kalt arbeidsforberedende trening (AFT). AFT kan blant annet omfatte tilrettelagt opplæring med sikte på reell og formell kompetanse, for eksempel yrkesfaglige løp som leder fram mot fagbrev. I november 2018 var det 7 545 deltagere på dette tiltaket (Nav, 2018a). Enslige forsørgere som mottar overgangsstonad kan delta i utdanning som Nav vurderer er nødvendig og hensiktsmessig for at vedkommende skal kunne få eller beholde et arbeid. Utdanningen gjennomføres som ordinær deltagelse ved en utdanningsinstitusjon, og er ikke organisert som et arbeidsmarkedstiltak.

Tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO) er et arbeidsmarkedstiltak der virksomheter som gjennomgår vesentlig omstilling kan søke om støtte til opplæring av ansatte. Tilskuddet kan være knyttet til kostnader for opplæring eller lønnsutgifter for de ansatte i opplæringsperioden. Utgifter til opplæring skal utgjøre minst 1/3 av beløpet som gir rett til støtte, og tilskudd til lønnsutgifter kan ikke overstige 2/3 av beløpet som gir rett til støtte. Tilskuddet omfatter kun opplæring som kommer i tillegg til bedriftens ordinære opplæring, og skal inneholde teori, eventuelt kombi-

³ Se www.bisnode.no.

nert med praktisk trening. Opplæringsutgiftene dreier seg eksempelvis om utgifter til tiltaksarrangør/opplæringspersonale, reiseutgifter for disse, materiell og utstyr brukt i opplæringen, og utgifter til veiledning og rådgivningstjenester i forbindelse med opplæringen. Tilskuddets størrelser varierer blant annet etter bedriftsstørrelse, fra maks 50 prosent av utgiftene for store bedrifter (250 ansatte eller mer) til maks 70 prosent for små bedrifter (færre enn 50 ansatte). Tilskuddet kan gis for en opplæringsperiode på inntil 26 uker pr. deltager.

3.2.9 Andre offentlige tiltak

I dette kapitlet ser vi på ulike offentlige tiltak innrettet mot å styrke tilbudet av livslang læring. Kapitlet inkluderer både gjeldende og avviklede tiltak for å belyse hvordan myndighetene har jobbet med å styrke tilbudet.

Kompetansepluss

Kompetansepluss er en tilskuddsordning som skal bidra til at voksne med manglende grunnleggende ferdigheter kan ta del i opplæring og utdanning, og slik styrke sin deltagelse i arbeids- og samfunnslivet (Kompetanse Norge, 2018d). Virksomheter og frivillige organisasjoner kan få støtte til å gjennomføre opplæring i lesing, skriving, regning, muntlige og digitale ferdigheter og grunnleggende norsk eller samisk. Opplæringen skal tilbys i et samarbeid mellom en opplæringstilbyder og enten: (1) en bedrift som har ansatte som behøver opplæring eller (2) en frivillig organisasjon som kan rekruttere kursdeltagere gjennom sine aktiviteter. Virksomheten kan selv søke om støtte eller en tilbyder kan søke på vegne av en eller flere virksomheter. Ordningen forvaltes av Kompetanse Norge. Det deles ut om lag 200 millioner kroner til Kompetansepluss-prosjekter årlig. Omtrent 75 000 arbeidstagere har fått opplæring på jobben gjennom ordningen siden 2006 (Kompetanse Norge, 2018c).

Kompetansepluss er en videreføring av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) som ble etablert i 2000 som en del av Kompetansereformen (St.meld. nr. 42 (1997–98)). Totalt ble det bevilget 400 millioner kroner og gjennomført over 600 prosjekter før ordningen ble avsluttet i 2006. Fafo beregnet at omtrent 80 000 arbeidstagere fikk opplæring gjennom KUP (Døving mfl., 2006).

Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse

Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer var et program som ble etablert i 2013, som et regionalpolitisk tiltak for å minske skjevheten i den geografiske fordelingen av kompetansearbeidsplasser som ble identifisert i NOU 2011: 3, *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. Innovasjon Norge forvaltet denne tjenesten på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det ble årlig bevilget 20 millioner kroner til tiltaket. Hovedformålet var å bedre tilgangen på relevant kompetanse i regionene (Finanskomiteen, 2015). Tjenesten siktet mot å forsterke samarbeidet mellom regionale næringsmiljøer og høyere utdanningsinstitusjoner. Oxford Research evaluerte ordningen i 2016, og fant at 16 kompetansetilbud var blitt etablert og at de fleste prosjektene ikke ville ha blitt iverksatt uten støtte fra ordningen (Flatnes, 2016). Støtten til ordningen ble ikke videreført i 2017. I stedet opprettet Kommunal- og moderniseringsdepartementet en ny post i budsjettet for 2017, post 60 Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse. Rammen for denne posten var vesentlig større. I 2017 fikk hver fylkeskommune sju millioner kroner for å «mobilisere til samarbeid mellom bedrifter i næringsmiljø og bedre koblinger mellom bedrifter og relevante utdanningsmiljøer for å møte næringslivets behov for kunnskap og relevant arbeidskraft» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018a). Denne posten ble vesentlig redusert i budsjettet for 2019.

Tiltak i kompetansereformen «Lære hele livet»

Regjeringen Solberg lanserte kompetansereformen «Lære hele livet» i 2018. Målsettingen for reformen er at ingen skal gå ut på dato og at flere skal kunne stå i jobb lenger (Regjeringen, 2018e). Kompetanse Norge forvalter en ordning med tilskudd til utvikling av fleksible videreutdannings tilbud i digital kompetanse. Målet med tiltaket er å bedre tilgangen til videreutdanningstilbud som er relevante for bedrifter med behov for å digitalisere virksomheten sin. Videre skal ordningen øke samarbeidet mellom utdanningsinstitusjoner og næringslivet, derfor må prosjektene innebære samarbeid mellom universiteter, høyskoler eller fagskoler og klynger eller andre sammenslutninger av bedrifter (Kompetanse Norge, 2018g). Det ble satt av 10 millioner kroner til ordningen i revurdert budsjett for 2018 og 37 millioner kroner i

statsbudsjettet for 2019 (Kunnskapsdepartementet, 2018a).

I statsbudsjettet for 2019 ble det også satt av 30 millioner kroner til bransjer som er utsatt for digitalisering og automatisering, eller andre typer omstilling. Bransjeprogrammene legger opp til at staten betaler for utvikling av tilbudet, mens bedriften må investere ressurser til drift av tilbudet, og den enkelte må investere egen tid. I første omgang rettes ordningen mot yrkesfaglig- og fagskoleutdanning innenfor kommunal helse- og omsorgssektor og industri- og byggenæringen (Kunnskapsdepartementet, 2018a).

Videre ble det satt av 36,3 millioner kroner til videreføring av forsøk med moduler på grunnskolenivå og i fag- og yrkesopplæring. Med forsøksordningen testes muligheten for at flere kan fullføre et fagbrev eller annen utdanning mens de står i jobb (Kunnskapsdepartementet, 2018a).

3.3 Fleksibilitet og digitalisering

I dette kapitlet beskrives fleksibilitet, kvalitet og digitalisering i livslang læring. Kunnskapsgrunnlaget om fleksible tilbud i Norge er begrenset, men i dette kapitlet presenteres tall som gir et visst inntrykk av status.

Det finnes ingen felles definisjon av hva som gjør at et utdanningstilbud er fleksibelt. For mange arbeidstagere vil det innebære at det ikke må være krav om fysisk oppmøte på et studiested i store deler av arbeidstiden. Fleksibilitet har med andre ord en geografisk dimensjon. I stedet for undervisning på dagtid kan tilbudet være basert på helgesamlinger, det kan være et rent nettkurs eller en kombinasjon. At jobb og utdanning kan kombineres vil for mange også handle om omfanget av tilbudet. Med mindre man får fri med lønn, vil en større utdanning innebære en stor kostnad i form av tapt inntekt, enten for enkeltindividet eller for virksomheten. Fleksibilitet kan derfor også handle om at et tilbud er lite i omfang, eventuelt at det er modularisert slik at mindre enheter kan settes sammen til større enheter, emner eller grader over tid.

Kapitlet tar videre for seg tidligere og pågående arbeid og virkemidler knyttet til digitalisering av utdanning. Digitalisering har potensialet til å transformere tilbudet av utdanning og opplæring på flere områder: administrativt, organisatorisk og pedagogisk. Bruk av digitale læringsverktøy og vurderingsformer kan heve kvaliteten på undervisningen, og digitaliseringen gir nye muligheter for distribusjon av tilbud. Utviklingen av

fleksible tilbud og digitalisering henger tett sammen fordi digitaliseringen gir nye muligheter for fleksibilitet.

3.3.1 Fleksible tilbud

Det finnes ingen samlet, offisiell statistikk som gir en oversikt over fleksible opplærings- og utdanningstilbud, eller framveksten av og deltagelse i slike. Ulike kartlegginger gir likevel et inntrykk av at tilbudet hos offentlige utdanningstilbydere i hovedsak er stedsbasert og at mindre emner enn 7,5 studiepoeng ikke er vanlig.

BDO (2019) finner at av de 2 370 studieprogrammene som UH-institusjonene definerer om videreutdanning, er 59 prosent av tilbudene deltidsstudier (50 prosent av heltid), 26 prosent er under halv tid og 14 prosent er over. Tallene viser at rundt fem prosent av tilbudene er på under 20 prosent av heltid. Tilbudene er også omfattende og ligger i gjennomsnitt på rundt 30 studiepoeng, det vil si et halvt år med fulltidsstudier.

Tømte mfl. (2015) finner at nær halvparten av alle tilbudene som defineres som etter- og videreutdanning er samlingsbaserte. Samlingsbasert og samlingsbasert kombinert med nett utgjør omtrent to tredjedeler av tilbudene. Omlag fem prosent av tilbudene er rent nettbaserte.

Hva gjelder fagskolene er 64 prosent av tilbudene deltidsstudier, og 75 prosent av alle tilbudene er stedsbasert undervisning (BDO, 2019). Tømte mfl. (2015) finner at offentlige fagskoler tilbyr nettstudier på deltid oftere enn private fagskoler, men konkluderer med at stedsbaserte studier, både heltid og deltid, ser ut til å være det dominerende format for begge typer fagskoler. BDO (2019) finner at åtte prosent av fagskolenes tilbud er rent nettbaserte deltidstilbud.

Tilstandsrapporten (Kunnskapsdepartementet, 2018d) finner at antall studenter på fleksible tilbud har økt fra rundt 13 000 i 2008 til over 20 000 i 2017. Økningen i antall studenter kommer i sin helhet fra at antallet som deltar på nettbaserte studietilbud særlig har tiltatt i de seneste årene. Samtidig finner de liten endring i antall tilbud som er desentraliserte eller nettbaserte.

Fram til 2014 eksisterte øremerkede utviklingsmidler for de offentlig godkjente nettskolene. I 2014 søkte 41 prosjekter om til sammen 28 millioner kroner i støtte. Samlet ble 15,7 millioner kroner bevilget. Rapporteringen beskriver tre prosjektkategorier: undervisningsløsninger, læringsressurser og studentstøtte/studentadministrative tiltak (Flekisbel utdanning Norge, 2015).

Kompetanse Norge lyste i 2019 ut 35 millioner kroner til utvikling av fleksible videreutdannings-tilbud i digital kompetanse (Kompetanse Norge, 2019c). Med fleksibel menes i utlysningen korte tilbud som kan kombineres med tilnærmet full jobb og som har en organisering som gjør at flest mulig kan delta. Diku påpeker at mange av søknadene og flere av prosjektene som fikk støtte i tilsvarende utlysning i 2018 er rent samlingsbaserte, og ikke basert på digitale læringsformer (Diku, 2019b).

3.3.2 Tidligere utredninger

De første utdanningstilbudene levert over internett fra høyere utdanningsinstitusjoner og samarbeidende selskaper kom for vel ti år siden. Tilbudene som ble kalt MOOC (Massive Online Open Courses) representerte en ny form for distribusjon og tilgang til utdanning internasjonalt.

De første av denne type kurs i Norge startet opp for vel fem år siden. I 2013 ble et offentlig utvalg oppnevnt for å utrede hvilke muligheter og utfordringer som fulgte av framveksten av MOOC og lignende tilbud (NOU 2014: 5). Utvalget skulle kartlegge utviklingen, sammenstille kunnskap og gi anbefalinger om hvordan norske myndigheter og institusjoner skulle forholde seg til utviklingen og bruke de muligheter den teknologiske utviklingen ga.

Utvalget mente at nasjonale myndigheter måtte legge til rette for økt digitalisering av høyere utdanning gjennom nasjonale tiltak som skulle støtte opp om institusjonenes arbeid med utvikling av MOOC. Det foreslo en årlig satsing på 130–380 millioner kroner over en femårsperiode. Forslaget omfattet en rekke enkeltelementer, blant annet at norske institusjoner fikk adgang til en eller flere digitale plattformer, og at de kunne benytte seg av en sentral støttefunksjon i utvikling av tilbudene. Videre ble det foreslått en systematisk satsing på forskningsbasert kunnskapsutvikling om bruk av teknologi i høyere utdanning, og en større satsing på kompetanseutvikling med bruk av MOOC som forutsatte samarbeid mellom det offentlige og partene i arbeidslivet.

Utvalget la videre vekt på prinsippet om åpen tilgang, at tilbudene skal være gratis, og at MOOC med eksamen og studiepoeng, både fra norske og utenlandske institusjoner, kunne inngå i dagens gradssystem.

Utvalgets forslag var myntet på læring generelt og til dels uavhengig av nivå, men utvalget mente det var spesielt viktig blant annet «for personer som allerede er i arbeidslivet, og har behov

for grunnutdanning eller påfyll av ny og mer spesialisert kompetanse» (NOU 2014: 5).

I Meld. St. 16 (2016–2017), *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*, omtales problemstillinger knyttet til digitalisering av utdanningstilbud. Ifølge meldingen forventes det «at institusjonene løfter utvikling av digitale løsninger til et strategisk nivå og definerer mål og tiltak for digitalisering av læringsprosesser». Meldingen lanserte ingen konkrete forslag til økt satsing på digitalisering eller tiltak for å understøtte mer bruk av digitale læringsformer.

3.3.3 Kvalitetsutvikling i høyere utdanning

I statsbudsjettet for 2018 ble det bevilget 20 millioner kroner til en ny nasjonal arena for kvalitet i høyere utdanning. Disse midlene gikk det året inn i utlysningen til Program for studentaktiv læring som Diku forvalter.

Diku forvalter flere programmer som er innrettet mot kvalitetsutvikling og utlyste våren 2019 til sammen 300 millioner kroner til dette, fordelt på ulike programmer (Diku, 2019a). Av disse var totalt 125 millioner kroner innenfor SFU-ordningen (Senter for fremragende utdanning), mens de øvrige midlene var rettet mot ulike typer internasjonalt samarbeid og utveksling.

SFU ble opprettet i 2010. Status som SFU tildeles for fem år av gangen, med mulighet for forlengelse i fem nye år, og følges av seks millioner kroner årlig. Formålet med ordningen er å stimulere UH-institusjonene til å etablere og utvikle fagmiljøer som tilbyr fremragende utdanning. Før utlysningen i 2019 var det åtte sentre med SFU-status i Norge. Sentrene kjennetegnes av at deres aktivitet er rettet mot utdanning innenfor kun ett fagområde. Det er ingen særskilte satsinger knyttet til digitalisering av utdanning innenfor SFU-ordningen.

Norgesuniversitetet ble i 2018 en del av Diku og midlene deres ble overført til programmet «Digitalisering for læring i høyere utdanning». Dette programmet gir støtte til utforskning og utvikling av pedagogisk praksis gjennom digitale eller nettstøttede former for undervisning og læring. Det er varslet at programmet vil lyse ut tolv millioner kroner i 2019 (Diku, 2019a).

3.3.4 Digitalisering i høyere utdanning

Digitaliseringsstrategi

Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren 2017–2021 (Kunnskapsdepartementet,

2017a) legger vekt på at digitalisering og IKT i UH-sektoren skal understøtte de til enhver tid gjeldene sektormålene for forskning og høyere utdanning som fastsettes i statsbudsjettet. Et av disse målene er «God tilgang til utdanning». Strategien trekker fram at «Digitalisering utvider mulighetene for tilgang til utdanning og for samarbeid om utvikling av relevante tilbud». Det pekes på at en kombinasjon av analoge og digitale medier gir nye læringsformer for campusbaserte tilbud, og at digitaliseringen gir nye modeller for rene nettbaserte studier.

Strategien har ett punkt som omfatter fleksibel opplæring. Dette har navnet «Studieadministrative løsninger, digitale læringsplattformer og prosesser tilrettelegges for personlige læringsmiljøer og mobile og dynamiske studieløp, og tilpasses mer fleksible opplegg for studiegjennomføring». Punktet legger særlig vekt på læringsprosesser og læringsressurser, og at sektorens digitale plattformer må legge til rette for at studenter skal kunne ta fag ved flere institusjoner. Oppfølging av dette punktet i strategien er lagt til Unit og institusjonene i samarbeid med Diku.

For å ivareta institusjonenes behov og interesser, er det etablert et digitaliseringsstyre⁴ for høyere utdanning og forskning. Styret består av 20 representanter fra sektoren. Styret skal bidra med nasjonal styring og samordning, og har en rådgivende funksjon overfor Unit og innflytelse på prioriteringene i oppfølgingen av digitaliseringsstrategien.

Handlingsplan for digitalisering

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Unit i samarbeid med institusjonene utarbeidet et utkast til handlingsplan for å realisere målene i digitaliseringsstrategien (Unit, 2019). Handlingsplanen er treårig og vil revideres årlig. Første versjon dekker perioden 2019–2021. Handlingsplanen beskriver det totale omfanget av initiativ som er nødvendig for å realisere målene.

Digitaliseringsstyret vil beslutte hvilke prosjekter og tiltak som skal prioriteres og rekkefølgen på disse. Handlingsplanen trekker fram at en del av tiltakene er utenfor Digitaliseringsstyrets beslutningsmyndighet, men samtidig viktige for å realisere strategien.

Handlingsplanen beskriver en rekke mål og konkrete initiativ for å oppnå disse. Målene er sortert under hovedkategoriene utdanning, forskning, administrasjon, infrastruktur og informasjonssik-

kerhet. Planen henviser til kompetansereformen «Lære hele livet» som en politisk satsing som er lagt til grunn for å prioritere tiltak innen utdanning. «Framtidens læringsprosesser» er en prioritert satsing som blant annet omfatter «bedre læring gjennom nye digitaliserte lærings- og vurderingsformer som også understøtter livslang læring og digital mobilitet» (Unit, 2019). Satsingen omfatter også å heve den digitale kompetansen for ansatte og lærere i sektoren, og spesifikt å bruke teknologi i læring.

Handlingsplanen viser til at Dikus virkemiddelapparat for utdanningskvalitet (se kapittel 3.3.3) vil støtte satsingen på framtidens læringsprosesser.

3.4 Etterspørsel

Dette kapitlet gir en oversikt over hvordan individer og virksomheter deltar i og jobber med kompetanseutvikling. Kapitlet baserer seg på kilder som bruker begrepene etter- og videreutdanning og disse begrepene brukes derfor i dette kapitlet.

Etterutdanning er ikke-formell opplæring, det vil si opplæring som ikke leder til en offentlig godkjent kompetanse. Etterutdanning omfatter for eksempel kurs, seminarer, og konferanser der opplæring er hovedformålet med deltagelsen. Videreutdanning er formell utdanning, det vil si offentlig godkjent opplæring/utdanning som leder til formell kompetanse eller studiepoeng innenfor det ordinære utdanningssystemet.

Ulike kilder bruker ulike definisjoner for å skille videreutdanning fra annen utdanning. I kildene som er brukt i dette kapitlet er en utdanning definert som videreutdanning dersom den er tatt av personer i alderen 22–34 år og som siden 19 års alder har hatt minimum tre års sammenhengende opphold i sitt studieløp, eller dersom den er tatt av personer i alderen 35–59 år (Keute & Drahus, 2017).

3.4.1 Etterspørre

Individer

Enkeltpersoner kan etterspørre etter- og videreutdanning for å beholde trygghet i arbeidshverdagen og attraktivitet på arbeidsmarkedet. Kompetanse er en viktig faktor for stabil og varig tilknytning til arbeidslivet (NOU 2018: 13), og betydningen av formell kompetanse har økt de siste årene. Manglende kompetanse er sterkt medvirkende til at folk faller ut av arbeidsmarkedet (NOU 2018: 2).

⁴ <https://www.unit.no/digitaliseringsstyret>

Utenforskap er kostbart, både for staten og den enkelte. I Norge er høy sysselsetting fundamentet for velferdsstaten.

Opplæring kan gjennomføres på initiativ fra arbeidstageren, eller i et samarbeid og spleiselag med arbeidsgiver. Som beskrevet i kapittel 4, har arbeidstagere rett til utdanningspermisjon for å gjennomføre opplæring på grunnleggende og videregående nivå, samt yrkesrelatert utdanning. Hvorvidt arbeidstageren har rett, eller anledning, til få lønnet utdanningspermisjon bestemmes av tariffavtaler eller lokale avtaler. Kompetanseheving som er initiert av arbeidsgiver vil utløse rettigheter til å delta i arbeidstiden.

Virksomheter

Virksomheter er både etterspørre, brukere og tilbydere av kompetanse. Læring i arbeidslivet skjer direkte gjennom jobbutførelse, gjennom uformell læring og ved opplæring på eller utenfor arbeidsplassen. Lover og tariffavtaler regulerer arbeidsgivers ansvar for kompetanseutvikling.

I takt med stadige endringer gjennom teknologiutvikling, innovasjon og nye arbeidsmåter, må virksomhetene sikre utvikling og fornying av kompetansen til sine ansatte (NOU 2018: 2). Kompetanseheving kan gjennomføres på en rekke ulike måter. Virksomheter kan kjøpe korte kurs fra eksterne eksperter eller inngå langvarige samarbeid med universiteter. Etterspørselen vil variere mellom bransjer og med størrelse på virksomheten. Større bedrifter har økonomi til å kjøpe inn skreddersydde kurs, mens mindre bedrifter kan mangle kapasitet til å orientere seg blant kurstilbud og tilskuddsordninger (Berge, 2018). Gjennom tariffavtaler er mange virksomheter i offentlig sektor forpliktet til å kartlegge sitt kompetansebehov og lage kompetanseplaner (Seip, 2018). Tilnærmingen til kompetanseutvikling varierer ikke bare etter strukturelle trekk, men også på grunn av bedriftsledelsens holdninger (Langset & Vinsand, 2015). Seip (2018) viser også at det ikke er noe skarpt skille mellom formell utdanning og ikke-formell opplæring i offentlige virksomheters tariffavtaler og kompetanseplaner.

3.4.2 Datagrunnlaget

Det finnes ikke registerdata som viser deltagelse i etterutdanning i Norge. Kunnskapen om etterutdanning baserer seg derfor på spørreundersøkelser av ulike typer og omfang. Dataene knyttet til etterutdanning i dette kapitlet er i hovedsak basert på SSBs Lærevilkårsmonitor (LVM) (Keute

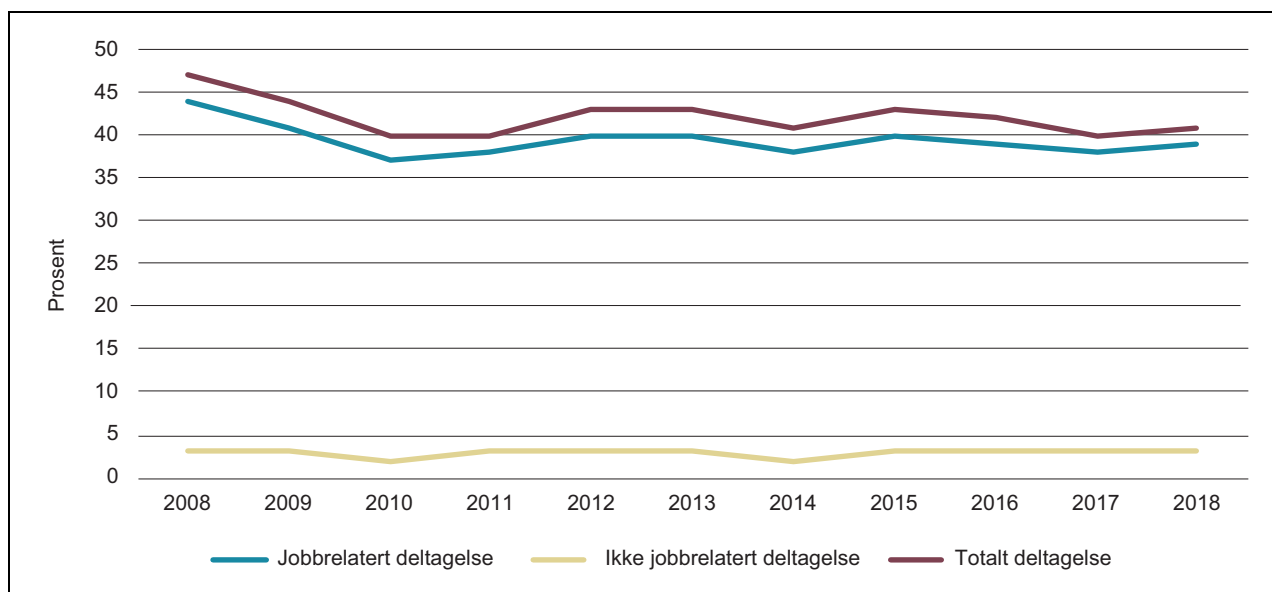
& Drahus, 2017) og Adult Education Survey (AES) (Eurostat, 2016). LVM er en årlig tilleggsundersøkelse til SSBs arbeidskraftundersøkelse, der formålet er å kartlegge lærevilkår og deltagelse i ulike former for læring blant voksne. Utvalgsstørrelsen i LVM er på omlag 12 000 personer (Kompetanse Norge, 2019a).

Tallene for videreutdanning er i hovedsak basert på registerdata fra SSB (SSB, 2017e) og LVM (Keute & Drahus, 2017). Registerdataene er hentet fra nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), og er knyttet opp mot utdanningsinstitusjonenes egen innrapportering av kurs og aktivitet. Deltagelse i formell utdanning i LVM er selvrapportert og gjelder de siste 12 månedene før intervju-tidspunktet. Til sammenligning, viser registerdataene hvem som er registrert i formell utdanning på telledatoen som er 1. oktober hvert år. Registerdataene gir altså ikke informasjon om personer som har deltatt i formell utdanning et gitt kalenderår, og som ikke var registrert i gang per 1. oktober.

Vi velger å benytte begge kildene fordi de gir oss tilgang til ulik type informasjon. Registerdataene gir informasjon om hvilke studier videreutdanningsstudenter tar, og hvilke institusjoner som står for utdanningen. Det er også mulig å få informasjon om utdanningens lengde, studiepoengproduksjon, nivå og karakteristika knyttet til personene som tar utdanningen. LVM har informasjon om individets tilknytning til arbeidsmarkedet, for eksempel om deltagerne er sysselsatt eller ikke, om de er studenter, heltids- eller deltidsansatt, fast eller midlertidig ansatt, og hvilken sektor de jobber i.

De to datakildene gir til dels et ulikt bilde av deltagelse i videreutdanning i Norge, både hva gjelder antall deltagere og utvikling over tid. At kildene gir et ulikt bilde av antall deltagere, er å forvente da kildene bruker ulik referanseperiode. LVM teller deltagere de siste 12 månedene. Slik fanger undersøkelsen opp utdanning i to studieår, for eksempel 2016/17 og 2017/18. Registerdataene teller på et fast tidspunkt. Det gjør at registerdataene kun fanger opp ett studieår, og dermed færre deltagere.

Det er uvisst hvorfor disse to kildene viser et ulikt bilde av utviklingen over tid, og det er vanskelig å vurdere hvilken kilde som gir det mest korrekte bildet. Fordi LVM er en utvalgsundersøkelse, kan det være usikkerhet knyttet til estimatene for populasjonen. Fordi undersøkelsen er basert på selvrapportering kan det tenkes at det er vanskelig for respondentene å vite om deres utdanningsaktivitet er etterutdanning eller videreutdanning. Hva gjelder registerdata, så er det



Figur 3.5 Befolkningens deltagelse i jobbrelatert etterutdanning, 22–66 år, 2008–2018, prosent

Kilde: Kompetanse Norge, 2019a

enkelte typer utdanning som ikke inngår i data-grunnlaget. Det gjelder for eksempel utenlandske nettskoler, MOOCer og formell utdanning tilbudt av studieforbund. Hva gjelder fagskolene avdekket NIFU betydelige avvik og svakheter i statistikken fra DBH som de brukte da de undersøkte gjennomføringen ved fagskolene (Høst mfl., 2018). Dette tyder på at statistikkgrunnlaget for etter- og videreutdanning på generell basis er usikkert og svakt.

3.4.3 Hovedtrekkene

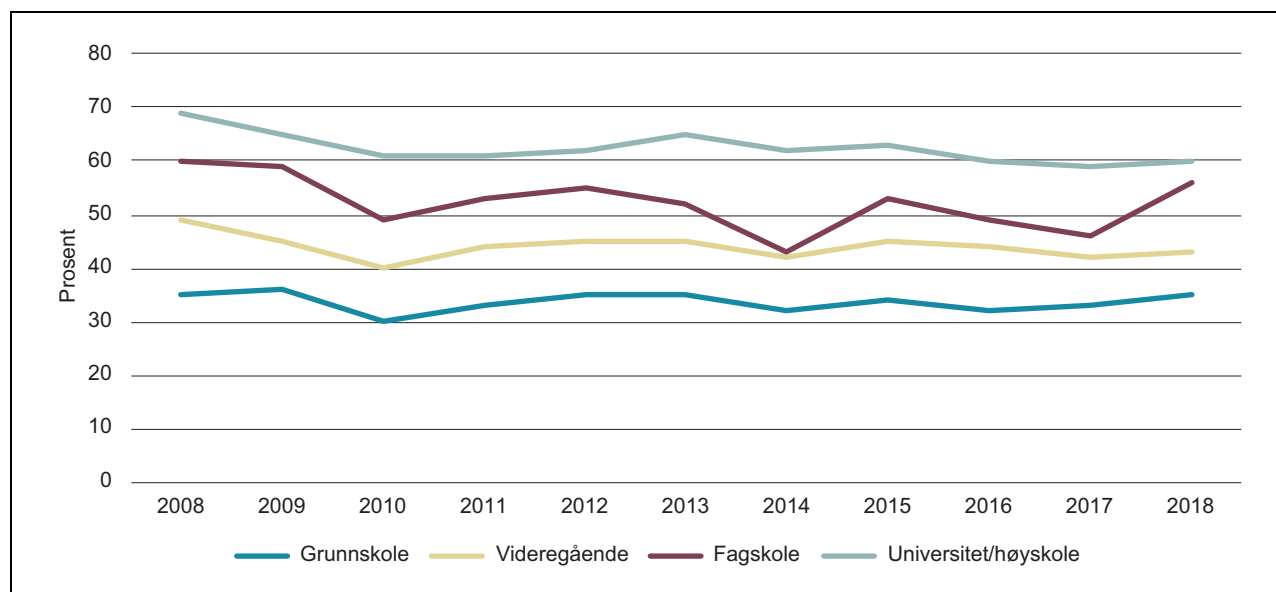
Det er generelt stor deltagelse i etter- og videreutdanning i befolkningen. Det er større deltagelse i etterutdanning enn videreutdanning, henholdsvis 41 prosent mot 8 prosent i 2018 i følge LVM. Personer med høy utdanning deltar i større grad i både etter- og videreutdanning enn de med lavere utdanning. De fleste som deltar i etterutdanning gjør det i en jobbrelatert sammenheng der arbeidsgiver er arrangør. Det er en overvekt av heltidsansatte som deltar. I motsetning foregår størstedelen av videreutdanning ved formelle utdanningsinstitusjoner, og med personer som ikke jobber fulltid. Flere kvinner enn menn deltar i videreutdanning, mens det ikke ser ut til å være merkbare kjønnsforskjeller ved deltagelse i etterutdanning. Kjønnsforskjellene i videreutdanning kan i stor grad tilskrives næring. Rundt 45 prosent av sysselsatte mellom 22 og 66 år har hverken deltatt i formell utdanning eller ikke-formell opplæring det siste året (Ianke, 2019).

Generelt spiller virksomheter en stor rolle hva gjelder deres ansattes deltagelse i etter- og videreutdanning. Virksomhetene er sentrale tilbydere av etterutdanning, men også sentrale i å tilrettelegge for at en arbeidstager kan ta videreutdanning i kombinasjon med jobb.

3.4.4 Etterutdanning

Omlag 41 prosent av befolkningen mellom 22 og 66 år har deltatt i ikke-formell opplæring i løpet av de siste 12 månedene. Figur 3.5 viser at 39 prosent av befolkningen har deltatt i ikke-formell opplæring som er jobbrelatert i 2018. Det vil si at deltagelsen enten er relatert til arbeid de har eller har hatt det siste året, eller framtidige jobbmuligheter (Kompetanse Norge, 2019a). Dette henger trolig sammen med at ni av ti deltagere i etterutdanning er sysselsatte (Zachrisen & Bjugstad, 2016). Størst er deltagelsen blant de heltidsansatte og de med fast ansettelse (Zachrisen & Bjugstad, 2016). Blant personer som er utenfor arbeidsstyrken, er det flest ikke-sysselsatte studenter som deltar i en form for etterutdanning (Keute & Drahus, 2017).

Data fra AES viser at det er ulike aktører som arrangerer den ikke-formelle opplæringen. I de fleste tilfeller er arbeidsgiver arrangør. Arbeidsgiver arrangerer omtrent 37 prosent av alle opplæringsaktiviteter, kursleverandører arrangerer 16 prosent av alle opplæringsaktiviteter, og bedrifter (som ikke har opplæring som hovedaktivitet) arrangerer 13 prosent av opplæringsaktivitetene.



Figur 3.6 Sysselsattes deltagelse i jobbrelatert etterutdanning, etter utdanningsbakgrunn, 2008–2018, prosent

Kilde: SSB, 2018i

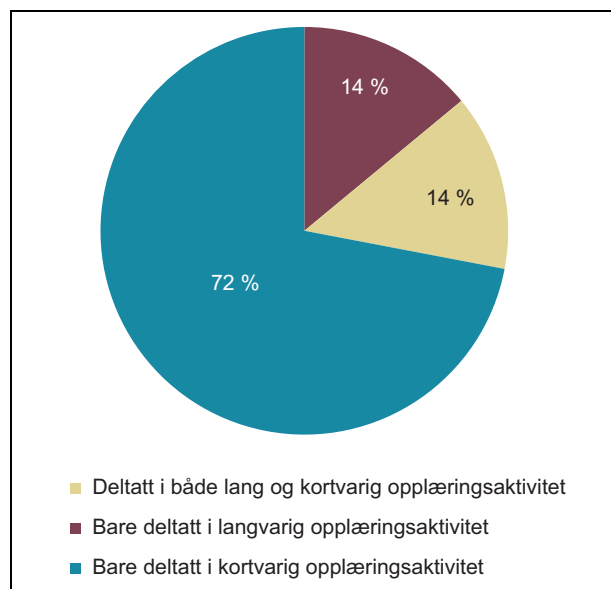
Skoler og utdanningsinstitusjoner arrangerer omtrent ni prosent av opplæringsaktivitetene.

Det er ikke store forskjeller i deltagelse hverken mellom aldersgrupper eller kjønn. Denne trenden har vært relativt stabil over tid. Det viser seg likevel å være en sammenheng mellom sysselsattes utdanningsbakgrunn og deltagelse i ikke-formell opplæring. Jo høyere utdanning man har, jo høyere er sannsynligheten for at man har deltatt i ikke-formell opplæring. Ser en på hvilken utdanningsbakgrunn deltagerne i etterutdanning de siste 12 månedene har hatt (figur 3.6), deltok omtrent 35 prosent av de med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning. Til sammenligning deltok 60 prosent av de som hadde universitets- og høyskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning. Dette er i tråd med OECDs Survey of Adult Skills (PIAAC) som finner at de med lave grunnleggende ferdigheter deltar mindre i jobbrelatert opplæring enn gjennomsnittet (OECD, 2018).

Selv om en stor andel av befolkningen deltar i en form for etterutdanning, viser tall fra AES at opplæringen er kortvarig. I gjennomsnitt bruker en person 24 timer på etterutdanning i året. Også her er det variasjoner etter utdanningsbakgrunn. Ifølge LVM, se figur 3.7, har 28 prosent av de som har deltatt i jobbrelatert opplæring deltatt på minst én langvarig opplæringsaktivitet – en opplæring som har en varighet på mer enn 20 timer. 72 prosent har bare deltatt på kortere opplæringsaktiviteter som varer inntil 20 timer. Siden mange av

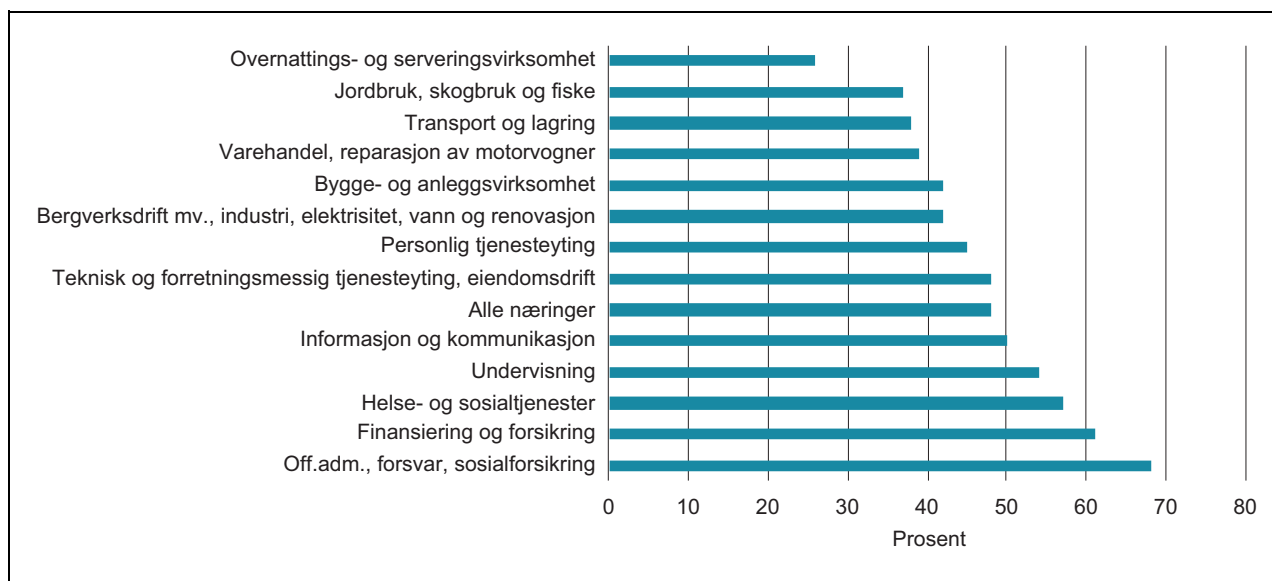
de som har deltatt på langvarig opplæring også har deltatt på kortere opplæringsaktiviteter, har til sammen 86 prosent av de som har deltatt i jobbrelatert ikke-formell opplæring, deltatt i kortvarige opplæringsaktiviteter (Kompetanse Norge, 2019a).

Ulike sektorer og næringer har ulik grad av deltagelse i ikke-formell utdanning. Generelt er det slik at ansatte i offentlig sektor har høyere deltagelse i etterutdanning enn ansatte i privat sektor. I 2018 deltok 57 prosent av ansatte i offentlig



Figur 3.7 Andel sysselsatte som deltok i jobbrelatert etterutdanning, etter lengde, 2018, prosent

Kilde: Kompetanse Norge, 2019a



Figur 3.8 Sysselsattes deltagelse i jobbrelatert etterutdanning, etter næring, 2018, prosent

Kilde: SSB, 2018f

sektor i etterutdanning, mot 41 prosent i privat sektor. Denne trenden har holdt seg relativt stabil de seneste ti årene (Keute & Drahus, 2017). Selv om offentlig sektor har størst deltagelsesandel, har privat sektor langt flere ansatte, som tilsvarer et større antall deltagere totalt.

Figur 3.8 viser at deltagelse i etterutdanning i stor grad varierer fra næring til næring. Høyest deltagelse er det innen offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring, der i overkant av 65 prosent deltar. Lavest andel er det i overnattings- og serveringsvirksomhet hvor omtrent 25 prosent deltar. Det viser seg også at personer som jobber i større bedrifter, med over 100 ansatte, har høyest deltagelse i jobbrelatert etterutdanning og oppgir også i størst grad at de har jobber som krever kontinuerlig læring (Keute & Drahus, 2017).

Det at den enkeltes utdanningsnivå påvirker deltagelsen i etterutdanning, gir utslag i at det er store variasjoner mellom yrkesgrupper (figur 3.9). Det har vært en stabil trend at ledere, sysselsatte i akademiske yrker og i høyskoleyrker har deltatt oftest i ikke-formell opplæring. Godt over halvparten av de sysselsatte i de nevnte yrkene har deltatt i en form for ikke-formell opplæring de siste 12 månedene.

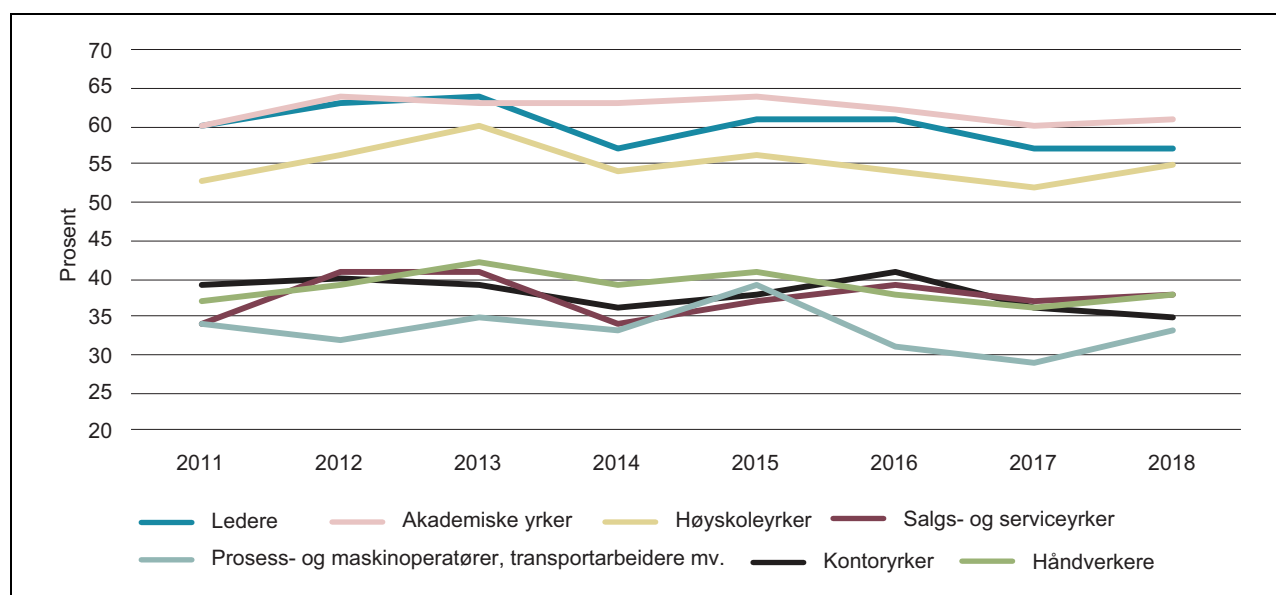
3.4.5 Videreutdanning

Ifølge LVM ligger andelen deltagere (mellom 22–59 år) i videreutdanning på oppunder åtte prosent i 2017. Dette er en nedgang i deltagelse, da andelen jevnt over har ligget på mellom ni til ti prosent i tidligere år (Keute & Drahus, 2017). På en annen

side viser registerdata at andelen av befolkningen (mellom 22–59 år) som deltok i videreutdanning har økt fra 4,6 prosent i 2010 til 5,1 prosent i 2017. Figur 3.10 viser utviklingen over tid for de to datakildene, og det er tydelig at utviklingen i disse to kildene er motstridende. Som nevnt innledningsvis er det uvisst hvorfor disse to kildene viser et ulikt bilde av utviklingen over tid, og det er vanskelig å vurdere hvilken kilde som gir det mest korrekte bildet. Begge datakildene viser at flere kvinner enn menn deltar i videreutdanning, og at de utgjør om lag 60 prosent av deltagerne. Denne fordeling har vært ganske stabil siden 2008 (Keute & Drahus, 2017).

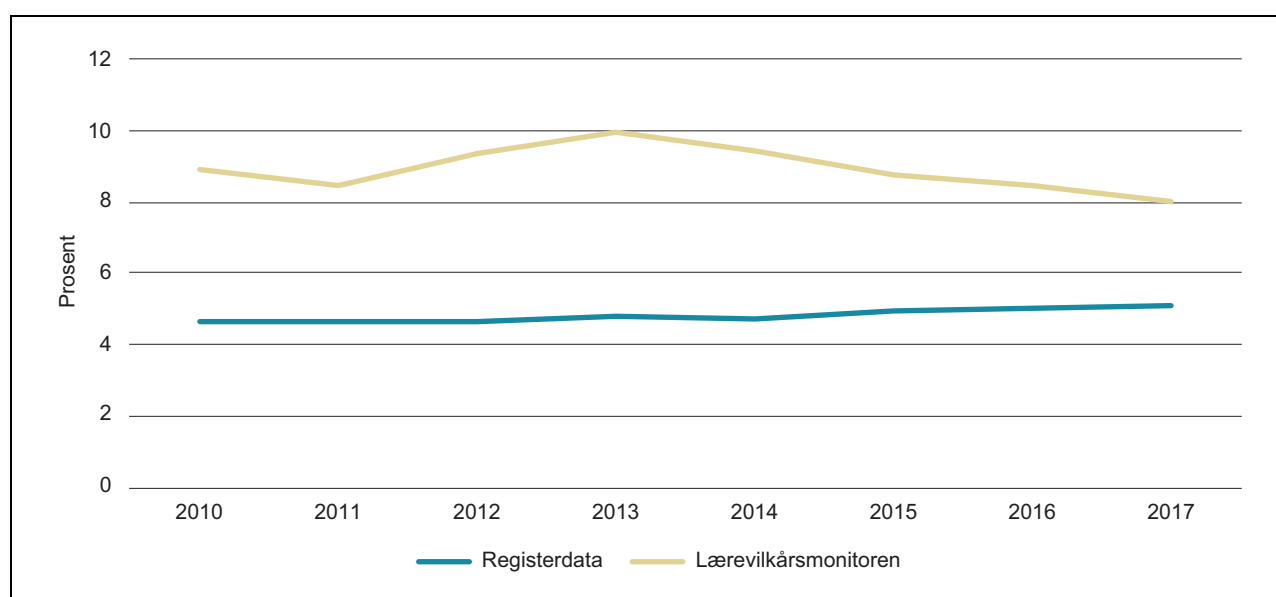
Registerdataene viser at aldersgruppen 30–39 år i størst grad deltar i videreutdanning. Denne aldersgruppen utgjorde 37 prosent av alle som deltok i videreutdanning på telletidspunktet i 2017. Datagrunnlaget viser at 53 prosent av 30–39 åringer som deltar i videreutdanning tar utdanning på lavere grads nivå på universitet eller høyskole. Aldersgruppen 22–29 år har nest høyest deltagelse. Denne gruppen utgjorde 30 prosent av alle som deltok i videreutdanning i tellingen i 2017. Halvparten av 22–29 åringer som deltok i videreutdanning tok utdanningen på lavere grads nivå på universitet eller høyskole. Dette er i tråd med LVM, som også finner at mesteparten av videreutdanning skjer på universitet- og høyskolenivå, og at de som deltar mest er 22–39 åringer.

Registerdataene viser også at de vanligste videreutdanningene er på mer enn ti studiepoeng, og at en stadig større andel av videreutdanningene tas som deltidsstudier. Registerdataene viser



Figur 3.9 Deltagelse i ikke-formell opplæring, etter yrke, 2011–2018, prosent

Kilde: SSB, 2018j



Figur 3.10 Deltagelse i videreutdanning, 22–59 år, 2010–2017, prosent

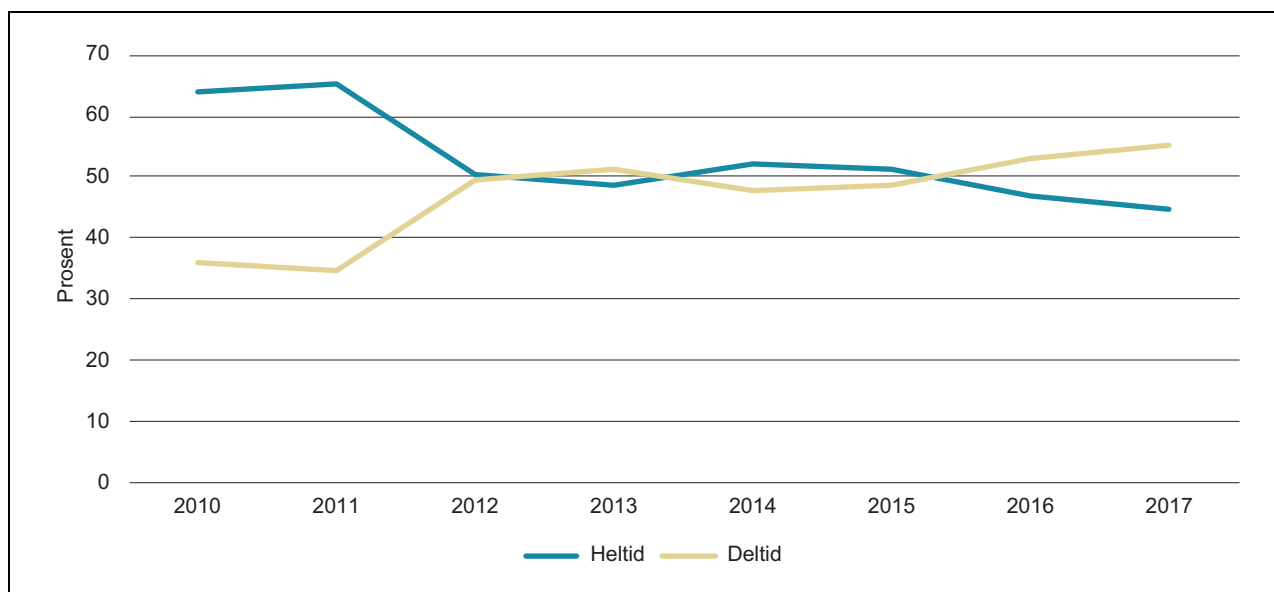
Kilde: SSB, 2017e; SSB, 2018a

at 36 prosent av videreutdanningene i 2010 ble tatt på deltid. I 2017 økte andelen til 55 prosent. Samlet sett har antallet videreutdanninger som tas som deltid økt med 81 prosent i tidsperioden, mens antallet fulltidsutdanninger har sunket med 16 prosent. Det er flere yngre enn eldre som tar videreutdanning på heltid, og flere eldre enn yngre som tar videreutdanning på deltid.

De fleste som tar videreutdanning har allerede en kortere utdanning fra universitet eller høyskole (Zachrisen & Bjugstad, 2016). Det har vært en økning i andelen som har universitets- og høy-

skoleutdanning før de tar videreutdanning, som blant annet skyldes at utdanningsnivået i befolkningen har økt.

Registerdataene viser at universitets- og høyskolesektoren videreutdanner godt over halvparten av alle deltagerne. I 2017 var 54 prosent av videreutdanningene på bachelornivå, og 21 prosent var på masternivå. De resterende 25 prosentene av videreutdanningene ble tatt ved fagskoler og videregående opplæringsinstitusjoner, lærlingplasser og folkehøyskoler. Siden 2010 har det vært en økning av videreutdanning i de sistnevnte

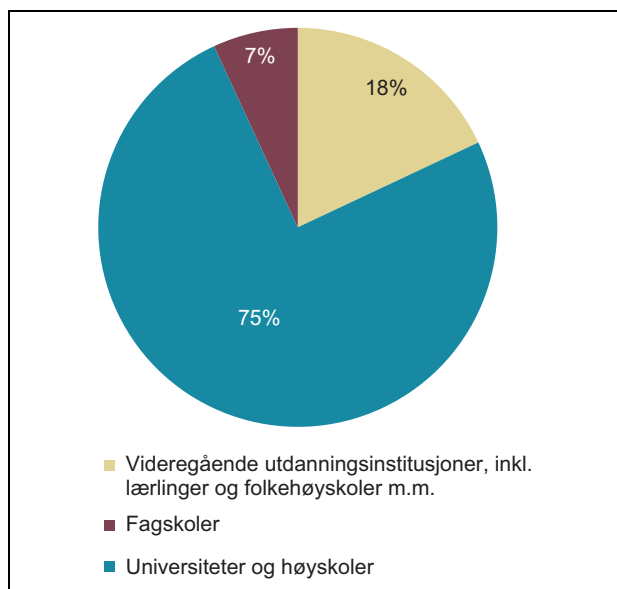


Figur 3.11 Videreutdanning på heltid og deltid, 2010–2017, prosent

Kilde: SSB, 2017e

institusjonene. Fagskolene har hatt høyest prosentvis vekst i antall deltagere de siste årene. Fra 2010 til 2017 økte andel deltagere i videreutdanning ved fagskoler med 42 prosent. Figur 3.12 viser fordelingen mellom institusjonene i 2017. LVM finner at andelen som tar videreutdanning på universitet- og høyskolenivå blir noe mindre, mot at andelen som tar videreutdanning på grunnskole- videregående- og fagskolenivå øker.

Blant dem som tar videreutdanning på videregående skole-nivå er det en betydelig økning i

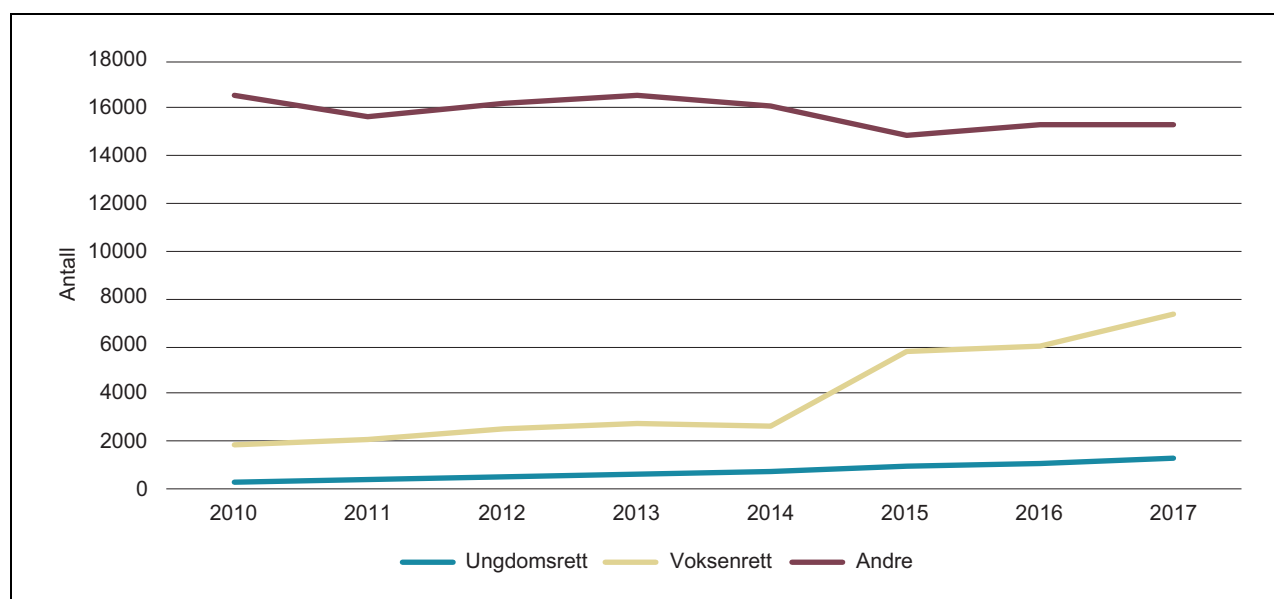


Figur 3.12 Deltagelse i videreutdanning, etter utdanningsinstitusjon, 2017, prosent

Kilde: SSB, 2017e

både antall og andel som benytter lovfestet ungdomsrett og voksenrett. Som illustrert i figur 3.13 tar mange videregående opplæring som videreutdanning selv om de ikke har rett. Definisjonen av videreutdanning som er brukt for å hente ut registerdata, innebærer at denne gruppen består av personer som har ventet tre år eller mer etter det året de fylte 19 år før de begynte på videregående opplæring. Antallet som tok videreutdanning med ungdomsrett økte fra 319 til 1 258, målt på telle-tidspunktene i 2010 og 2017. Det tilsvarer en økning på 294 prosent. Antallet som tok videreutdanning med voksenrett økte til sammenligning fra 1 814 til 7 360. Det tilsvarer en økning på 306 prosent. Totalt sett har det vært en økning på 28 prosent i antall videreutdanninger i form av videregående opplæring i perioden 2010–2017. Det tilsvarer en økning på 306 prosent. Flest kvinner bruker voksenrett og flest menn bruker ungdomsrett. Totalt sett har det vært en økning på 28 prosent i antall videreutdanninger i form av videregående opplæring i perioden 2010–2017.

Ifølge registerdataene var de fire mest populære fagfeltene for videreutdanning i 2017 helse-, sosial- og idrettsfag (24,2 prosent), økonomiske og administrative fag (16,6 prosent), naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag (15,6 prosent) og lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk (15,5 prosent). Hva gjelder spesifikke undergrupper av fag, var den største gruppen økonomisk-administrative fag (13,6 prosent) og pleie- og omsorgsfag (8,6 prosent).



Figur 3.13 Antall deltagere i videreutdanning ved VGO, etter rett, 2010–2017

Kilde: SSB, 2017e

Resultatene fra LVM viser at det generelt er en høyere andel blant de ikke-sysselsatte som deltar i videreutdanning enn det er blant de sysselsatte. Dette har vært tilfellet siden 2008 (Keute & Drahus, 2017). Lavest deltagelse finner vi blant personer som arbeider heltid. Sysselsatte i 40-årene har den høyeste andelen deltagere blant heltidssysselsatte. For deltidssysselsatte er det sysselsatte i 30-årene som er mest aktive.

LVM viser at det har blitt jevnere deltagelse på tvers av yrkesgrupper med årene, med en forskjell på omtrent ett prosentpoeng blant ulike grupper i 2017, mot fem prosentpoeng i 2011. Det er fortsatt høyest andel deltagelse blant personer som har akademiske yrker og høyskoleyrker. Som i tidligere år deltar en større andel av de sysselsatte i offentlig sektor i videreutdanning enn de sysselsatte i privat sektor. Forskjellen i deltagelse mellom offentlig og privat sektor har vært relativt stabil siden 2008 (Keute & Drahus, 2017).

Ser man på deltagelse i videreutdanning for landsdeler har endringene vært størst i Nord-Norge, som har gått fra å ha hatt høyest deltagelse i 2011, til å ha lavest deltagelse i 2017 (Keute & Drahus, 2017). Det er nå liten forskjell mellom de ulike landsdelene blant de sysselsattes deltagelse i videreutdanning i 2017.

3.4.6 De som ikke deltar

Mange sysselsatte deltar i organisert læring og arbeidslivet er en viktig læringsarena. Samtidig er

det en stor andel av sysselsatte som ikke deltar. Tall fra LVM viser at rundt 45 prosent av sysselsatte mellom 22 og 66 år har hverken deltatt i formell utdanning eller ikke-formell opplæring de siste 12 månedene (Kompetanse Norge, 2019a).

Ni prosent av de som ikke har deltatt har selv bedt arbeidsgiveren om å få ta utdanning eller delta i opplæring som kurs, seminarer eller konferanser i løpet av de siste 12 månedene (Kompetanse Norge, 2019a). 91 prosent av de som ikke har deltatt har med andre ord ikke tatt initiativ til å få delta i utdanning eller opplæring selv. Kvinner etterspør opplæring i noe større grad enn menn (Ianke, 2019).

Etterspørselen øker også med lengden på egen utdanning. Ansatte med høyt utdanningsnivå etterspør formell kompetanseheving i større grad enn ansatte med lavere utdanningsnivå (Brandt mfl. 2009). Mens bare fem prosent av de med grunnskoleutdanning spurte arbeidsgiver om opplæring, gjorde tolv prosent av de med universitets- eller høyskoleutdanning det samme. Egeninitiativet varierer også med sektor, ansettelsesforhold og størrelse på bedriften den sysselsatte jobber i. Personer som er ansatt i privat sektor, er fast ansatt, og jobber i en stor virksomhet etterspør mest (Ianke, 2019).

Yrkesgruppe ser også ut til å være viktig for eget initiativ til å få delta. Ansatte i akademiske yrker og høyskoleyrker har langt oftere etterspurt opplæring enn øvrige yrkesgrupper. Serviceyrkene etterspør minst (Ianke, 2019).

3.4.7 Virksomhetenes rolle

Virksomheter spiller en sentral rolle i å mobilisere og tilrettelegge for læring. Det store flertallet, 83 prosent av sysselsatte, oppgir at de har gode eller svært gode muligheter for å lære gjennom det daglige arbeidet. Kun tre prosent mener at det er dårlige eller svært dårlige muligheter for læring i det daglige arbeidet (Keute & Drahus, 2017). Dette inkluderer uformell læring, slik som læring gjennom det daglige arbeidet og gjennom kontakt med kolleger. I NHOs kompetansebarometer framkommer det at tre av fire medlemsbedrifter oppgir at de legger til rette for etter- og videreutdanning (Rørstad mfl., 2018). I tillegg oppgir nesten to tredjedeler av medlemsbedriftene at de i stor eller noen grad kartlegger de ansattes kompetansebehov og nesten halvparten oppgir å ha en form for kompetanseutviklingsplan.

I sin kartlegging finner Brandt mfl. (2009) at norske virksomheter iverksetter opplæringstiltak ut fra de umiddelbare behovene som oppstår. Ikke-formell opplæring som er nært tilpasset arbeidsplassens situasjon og behov etterspørres langt mer enn formell utdanning. Derfor oppleves bransjeorganisasjoner og andre som tilbyr ikke-formell opplæring som mer relevante opplærings-tilbydere enn universiteter, høyskoler og fagskoler (Brandt mfl., 2009).

I de aller fleste tilfeller er arbeidsgiver arrangøren av jobbrelatert ikke-formelle opplæringstiltak. Utdanningsinstitusjonene står for en liten andel av den ikke-formelle opplæringsaktiviteten. Tall fra LVM viser at nesten syv av ti har fått opplæringen gjennom bedriften de jobber i, mens andelene som har fått opplæring gjennom en offentlig eller en privat skole er henholdsvis fire og tre prosent (Keute & Drahus, 2017). 19 prosent oppgir at de har hatt andre kurstilbydere, for eksempel en organisasjon, Nav, kommuner, fylkeskommuner eller private bedrifter, mens frivillige organisasjoner står for rundt seks prosent av opplæringen (Keute & Drahus, 2017). Ifølge data fra AES betaler arbeidsgiver for opplæringen i godt over halvparten av tilfellene, uavhengig om det er opplæring i vanlig arbeidstid, workshops, seminar eller kurs.

Børing og Skule (2013) finner at de største kompetanseinvesteringene målt i lønnskostnader er innen næringene helse- og sosialtjenester, undervisning, offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning. 85 prosent av de totale lønnskostnadene knyttet til videreutdanning er dekket av arbeidstagerne selv, mens 87 prosent av de totale lønn-

skostnadene knyttet til etterutdanning er dekket av arbeidsgiverne. At arbeidsgiverne tar større ansvar for ikke-formell opplæring enn formell utdanning fremgår også av en annen Fafo-rapport (Haakestad & Sterri, 2019). De finner at tillitsvalgte i LOs tillitsvalgtpanel rapporterer at det er forholdsvis likt når det kommer til om det er arbeidstagerne eller arbeidsgiverne som tar initiativ til ikke-formell opplæring, mens arbeidstagerne selv klart oftest tar initiativ til formell utdanning.

Personer som jobber i større bedrifter, med over 100 ansatte, har høyest deltagelse i jobbrelatert etterutdanning og oppgir også i størst grad at de har jobber som krever læring (Zachrisen & Bjugstad, 2016). NHO finner blant sine medlemmer at store bedrifter er mer aktive med å tilby kompetanseheving enn små bedrifter (Rørstad mfl., 2018). Videreutdanning, eller formell kompetanseheving, er også mye mer vanlig blant store bedrifter. Blant bedrifter med over 250 ansatte sier nesten en tredjedel at ansatte har tatt mastergrad kombinert med jobben og tolv prosent oppgir at ansatte har tatt doktorgrad (Rørstad mfl., 2018). En studie gjort av NIFU finner at tilbøyeligheten til å investere i etterutdanning blant SMB-er er på nivå med andre virksomheter, mens de er noe mindre tilbøyelige til å investere i videreutdanning (Solberg mfl., 2013). Selv om LVM også finner at mulighetene for læring er størst hos store bedrifter, er forskjellene mellom bedrifter med ulike virksomhetsstørrelser imidlertid små, og har blitt mindre de siste årene (Keute & Drahus, 2017).

De mest kunnskapsintensive næringene, som allerede har et høyt utdanningsnivå, er de som investerer mest i kompetanseheving (Solberg mfl., 2013). Denne selvforsterkende effekten ser man til en viss grad også på regionalt nivå – der regioner med lavt utdanningsnivå også investerer mindre i kompetanseutvikling.

Som beskrevet skjer mye kompetanseutvikling i arbeidslivet. At arbeidslivet sørger for et høyt kompetansenivå skaper også større avstand mellom dem som står utenfor arbeidslivet og ikke. Ettersom manglende kompetanse gjør det vanskeligere å få jobb, kan dette utvikle seg til en ond spiral det er vanskelig å bryte ut av (NOU 2018: 2).

3.5 Koordinering og mobilisering

Det er store forskjeller i både tilgang på og behov for kompetanse på tvers av sektorer og regioner (Brandt mfl., 2009). Det er også store forskjeller

på virksomheter innad i en sektor. På etterspørselssiden er det nødvendig med forankring og involvering av bedriftene i utviklingsprosessen for å sikre relevans i studietilbudet (Langset & Vinsand, 2015). Brandt mfl. (2009) finner at virksomheter med liten kjennskap til utdanningsinstitusjoner, anser det som lite aktuelt å kontakte dem. Kompetansepoltikken er et sammensatt felt, med mange aktører med ulike målsettinger. Det kan bli stor avstand og lav grad av koordinering mellom disse aktørene (OECD, 2018). Nasjonal kompetansepoltisk strategi ble etablert som et tiltak for å svare på koordineringsutfordringene påpekt av OECD.

I dette kapitlet går vi nærmere inn på tiltak som er iverksatt for å koordinere ulike aktører og nivåer i kompetansepoltikken.

3.5.1 Kompetanse i næringspoltikken

Kompetanseutvikling er en sentral del av næringspoltikken, særlig for bedrifter i omstillingsprosesser. Derfor er kompetanseutvikling et element i en del av tiltakene i næringspoltikken.

Omstillingsmotor er et tiltak som forvaltes av Innovasjon Norge. Det er satt av 20 millioner kroner til ordningen, som skal gi kompetanseløft. Fire klynger er utnevnt til Omstillingsmotor og skal formidle kompetanse til bedrifter utenfor egne klynger. Omstillingsmotoren koordinerer tilbud og etterspørsel ved at et avklaringsteam, en gruppe med fagpersoner, skreddersyr kompetanseløft til bedrifter som melder interesse. Her kan aktiviteter som workshops, rådgivning, hospitering og teknologi- og testprosjekter inngå. I 2018 deltok om lag 100 bedrifter i større eller mindre kompetanseprosjekter (Innovasjon Norge, 2019).

Siden 2002 har Norge hatt et nasjonalt klyngeprogram. Det nåværende heter Norwegian Innovation Clusters. Programmet er et samarbeid mellom Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet. Det skal bidra til verdiskapning gjennom bærekraftig innovasjon «ved å utløse og forsterke samarbeidsbaserte utviklingsaktiviteter i klyngene» (Norwegian Innovation Clusters, 2019). Klyngene opptre både som tilbyder og etterspørre av kompetanse. I 2017 gjennomførte klyngene i programmet 360 kompetanseprosjekter. Det innebærer for eksempel utlysning av utviklingsmidler til etterutdanningstilbud eller at klyngene selv utvikler opplæringstilbud. Klyngene kan være en møteplass for næringslivet og leverandører av utdanning, og tilrettelegge for samspill mellom de to. Et eksempel er samarbeidet mellom Eyde-klyngen og Sørlandets fagskole om å utvikle

utdanningstilbudet Prosessindustri pluss, der fokus ligger på å tilby kompetanse som framtidens operatører bør lære seg (Eyde Cluster, 2018).

3.5.2 Kompetansepoltikk på regionalt nivå

På mindre, lokale, arbeidsmarkeder kan det være svak tilgang på kompetanse (NOU 2011: 3). Kommunene og fylkeskommunene tar gjerne stort ansvar for nærings- og kompetanseutvikling. I en gjennomgang fant Telemarksforskning 17 ulike typer aktører som drev en eller annen form for næringsutvikling. De understreket at feltet har høy kompleksitet og at «området har blitt beskrevet som en ugjennomtrengelig jungel av ulike aktører og virkemidler» (Vareide mfl., 2018). Tilgangen på kompetanse og mulighetene for å utvikle den er en sentral problemstilling. I denne konteksten finnes det derfor et stort antall ulike aktører som fungerer som tilrettelegger, eller kompetansemeidler, i markedet for kompetanseheving. Det kan være innovasjonsselskap, studiesentre, kunnskapspark, kommunale kompetansesentre, fylkeskommunale karrieresentre og opplærings- og utviklingssentre eller opplæringsarenaer. Slike lokale og regionale aktører avklarer behov, og samordner tilbud slik at det blir bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av livslang læring. De samarbeider også med ulike utdanningsmiljøer om å utvikle og tilrettelegge utdanningstilbud (Meld. St. 22 (2015–2016)).

Boks 3.1 Meglere og tilretteleggere

Et eksempel på en kompetansetilrettelegger er Kunnskapsparken Helgeland. De er et regionalt innovasjonsselskap der virkemiddelaktøren Siva er største eier. Kunnskapsparken Helgeland samarbeider med universiteter og kursstilbydere for å etablere næringsrelevante utdanningstilbud lokalt (Kunnskapsparken Helgeland, 2018). I rollen som kompetansemeidler jobber de for å identifisere behov, motivere og rekruttere deltagere, og for å tilrettelegge for og å gjennomføre opplæring.

Et annet eksempel er den omfattende intensjonsavtalen om et partnerskap mellom Herøya Industripark og Universitetet i Sørøst-Norge. USN skal etablere et kontor i industriparken, som skal sørge for nærmere kontakt og bedre tilgang på kompetansehevende undervisning for virksomhetene i industriparken (Universitetet i Sørøst-Norge, 2018).

En slik koordinerende rolle kan også innehas av fylkeskommunen selv. I 2017 deltok 16 av 19 fylkeskommuner i prosjektet «Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionale arbeidsmarkeder» (Hordaland fylkeskommune, 2018). Hordaland fylkeskommune var prosjektleder og Kunnskapsdepartementet finansierte prosjektet. I prosjektet jobbet fylkeskommunene med regionale kompetanseplaner som skulle bedre balansen mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft i de regionale arbeidsmarkedene, og Kompetanseforum Hordaland ble etablert. Flere fylker har senere fulgt Hordalands modell og opprettet kompetanseforum.

Regjeringen uttrykker i stortingsmeldingen om regionreformen at disse aktørene fyller en funksjon som bindemiddel mellom tilbud og etterspørsel som markedet selv ikke dekker systematisk. Det heter at:

Regionene er det riktige nivået for å vurdere hvilke aktører og organisasjoner som kan bidra til å skape en bedre sammenheng mellom etterspørsel og tilbud i det regionale arbeidsmarkedet. Om disse funksjonene legges til studiesentrene, kunnskapsparker, regionale kurs- og kompetansesentre eller andre virksomheter, vil dermed variere etter vurderinger av de faktiske regionale behovene (Meld. St. 22 (2015–2016)).

I stortingsmeldingen *Oppgaver til nye regioner* heter det at fylkeskommunene skal få et større ansvar for kompetansepolitikken. Det forespeiles at «fylkeskommunenes rolle blant annet vil være å kartlegge regionale kompetansebehov, formidle behov til tilbydere og tilrettelegge for etterspurte opplærings- og utdanningstiltak» (Meld. St. 6 (2018–2019)). Et konkret eksempel er at regjeringen foreslår at de nye fylkene skal utarbeide planer som omfatter tiltak for å kvalifisere flyktninger og innvandrere til å møte regionale arbeidsmarkedsbehov. Det er forventet at oppgavene blir konkretisert i kommuneproposisjonen for 2020. Kompetanse er også varslet å bli et viktig tema i distriktsmeldingen som kommer i juni 2019.

3.5.3 Samarbeid mellom utdanningssektoren og arbeidslivet

I Meld. St. 16 (2016–2017), *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*, oppfordrer man til «mer dialog mellom arbeidsliv og utdanningsinstitusjonene om utvikling av etter- og videreutdanning», og regjeringen vil støtte utprøving av nye samar-

beidsformer. Meldingen bruker begrepet kunnskapstriangelet, som betegner samspillet mellom forskning, høyere utdanning og innovasjon. Meldingen peker på at ved å skape et godt samspill mellom studenter, forskere og næringslivet får samfunnet nytte av kunnskapen som skapes. Forskning og utdanning sikrer relevans ved praksis, gjensidig hospitering, etter- og videreutdanning eller andre samarbeidsprosjekter.

Alle universiteter og høyskoler har siden 2011 vært pålagt å ha råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). De er rådgivende og ikke besluttende organer. Hensikten med rådene er å bedre samarbeidet mellom UH-sektoren og arbeidslivet. I tillegg skal RSA gi bedre og mer relevante utdanninger, herunder etter- og videreutdanningstilbud. Rådene består av representanter fra ulike fagmiljøer ved utdanningsinstitusjonene, samt representanter fra arbeidslivet og/eller partene i arbeidslivet. RSA er etablert blant annet for å virke som en kanal der næringslivet kan formidle sitt etter- og videreutdanningsbehov. En evaluering av RSA fant at resultatene så langt var beskjedne, men at rådene hadde bidratt til en styrket gjensidig dialog mellom arbeidslivet og utdanningsinstitusjonene (Tellmann mfl., 2017).

I Hordaland har man forsøkt en ny form for samarbeid mellom utdanningsaktørene og de øvrige partene i kompetansepolitikken, der også fagskolene og videregående opplæring er inkludert. UH-institusjonene i Hordaland har fått godkjent fritak fra kravet om å ha RSA, da Kompetanseforum Hordaland fungerer som dette i stedet. Sluttrapporten fra Hordaland fylkeskommune anbefaler at alle de nye fylkeskommunene oppretter slike kompetanseforumer (Hordaland fylkeskommune, 2018).

Noen bransjer eller fagfelt har offentlige virksomheter som bruker ressurser på å være et koordinerende ledd for utdanningsinstitusjoner og arbeidslivaktører innenfor deres sektor. Utdanningsdirektoratet er et eksempel på et slik koordinerende ledd. Utdanningsdirektoratet har ansvar for barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Deres hovedoppgave er blant annet knyttet til tilsyn og regelverk, og kunnskapsutvikling. Direktoratet samarbeider med flere ulike fagråd, der fagrådene har som oppgave å identifisere trender og utviklingstrekk, slik at de kan sørge for at utdanningene er utformet slik at de dekker arbeidslivets, den enkeltes og samfunnets behov for kompetanse. Direktoratet samarbeider også med Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY). SRY er et felles samarbeidsråd for partene i

arbeidslivet og utdanningsmyndighetene (Utdanningsdirektoratet, 2017b).

Formuleringer om at UH-institusjonene forventes å legge til rette for livslang læring har blitt skrevet inn i institusjonenes årlige tildelingsbrev over lang tid. Etter- og videreutdanning fremmes gjerne som en del av UH-institusjonenes bredere samfunnsoppdrag, for eksempel knyttet til formidling, heller enn en av kjerneoppgavene. I tillegg til visse strukturelle hindringer, er også kulturen ved institusjonene avgjørende for organisering av livslang læring (Brandt mfl., 2009). I deres kartlegging svarte blant annet informantene at etter- og videreutdanning krever fleksibilitet, høyt tempo og en del ad hoc løsninger, og at dette kan kollidere med kultur og rutiner ved institusjonen. Likevel har noen institusjoner løftet arbeidet med livslang læring. NTNU har for eksempel lansert en vesentlig satsing (NTNU, 2018). Den økte aktiviteten må sees i sammenheng med at lærernes ordning for etter- og videreutdanning, *Kompetanse for kvalitet* (Kunnskapsdepartementet, 2015), vesentlig utvider markedet for bidragsfinansiert undervisning.

3.5.4 Informasjon

I *Handlingsplan for Kompetansereformen 2000–2003* var motivasjons- og informasjonstiltak ett av åtte innsatsområder (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002). Det skulle gjøre utdanningstilbud lettere tilgjengelig for den voksne befolkningen, gjennom informasjon og veiledning. I tillegg ble det vektlagt at man måtte nå fram til gruppene som har minst utdanning fra før og lite motivasjon for å delta. Blant annet ble det opprettet en sentral database for utdanningsinformasjon, som skulle fungere som en møteplass mellom høyere utdanning og arbeidslivet. Både tilbud og behov kunne meldes inn. Et tiltak med klare paralleller til dette er nå iverksatt av Kunnskapsdepartementet. Kompetanse Norge har fått i oppdrag å utrede behovet for en digital plattform for etter- og videreutdanning (Kunnskapsdepartementet, 2019). Oppdraget viser til at etterspørre mangler oversikt over tilbud og at det heller ikke finnes oversikt over hva som etterspørres. Hensikten med utredningen er å identifisere hvilke behov og hvilke funksjoner plattformen skal dekke.

Det kan være vanskelig å navigere blant tilbud, og å finne de tilgjengelige støtteordningene. For å fullt utnytte disse er det nødvendig med et godt utbygd system for studieveiledning. I dag har slike tiltak en sentral plass i kompetansepolitikken

gjennom for eksempel karriereveiledning. Et offentlig tilbud om karriereveiledning er i 2018 kommet på plass i alle landets fylker, unntatt Oslo.

3.5.5 Samsvar mellom tilbud og etterspørsel

Flere kilder peker på at tilbudet av livslang læring ikke er tilstrekkelig tilpasset arbeidslivets behov. Dette gjelder spesielt tilbudet om formell utdanning. Tilbudet er i for liten grad tilrettelagt for personer i arbeid, og i mange tilfeller er tilbudet ikke-eksisterende innenfor fagområder arbeidslivet etterspør (Tømte mfl., 2015). UH-institusjonene har i stor grad det offentlige som målgruppe og det er denne sektoren de samarbeider mest med. I den grad de samarbeider med næringslivet, er det gjerne knyttet til eksisterende utdanningstilbud for å sikre relevans, heller enn å utvikle nye tilbud (Tømte m. fl., 2015). I evalueringen av den tidligere tjenesten «Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer» ble det slått fast at det i liten grad er etablert effektive insentivsystemer som bidrar til å styrke kontakten mellom næringsliv og akademia (Flatnes, 2016).

I 2015 gjorde NIVI en undersøkelse av ulike modeller for tilrettelegging av kompetansehevede tilbud for ansatte i SMB-er (Langset & Vinsand, 2015). Rapporten påpeker at det er utfordringer mellom tilbydersektoren på den ene siden og SMB-er på den andre. En av de store utfordringene som skisseres er at UH-sektoren har andre mål og drives av andre insentiver enn hva som er forenlig med behovene til SMB-er. Dette hevdes å gå utover relevansen og fleksibiliteten i opplæringstilbudet. Satt på spissen er arbeidslivsaktører typisk sterkt realkompetanseorienterte og ønsker spesialiserte, desentraliserte tilbud tilpasset deres behov som kan nyttiggjøres direkte i driften, mens UH-institusjonene har en innretning mot klassiske, teoritunge fag, og insentiver for å produsere studiepoeng. Det er likevel viktig å påpeke at det er store variasjoner. En rekke UH-institusjoner har eksempelvis et omfattende utbygd kurstilbud som mange SMB-er også benytter seg av.

Hvorvidt virksomheter opplever opplæringstilbudene som finnes som fleksible med hensyn til tid og sted varierer også mellom næringer. Det er særlig industri, primærnæringene, bygg- og anleggsvirksomhet, overnattings- og serveringsvirksomhet og varehandel som mener at de ikke har tilgang til fleksible opplæringstilbud (Holte, 2017).

Virksomhetsbarometeret til Kompetanse Norge viser at 66 prosent av norske virksomheter har til-

gang til opplæring som er relevant for deres behov (Holte, 2017). Forskjellen mellom næringer er imidlertid stor. Rundt tre av fire virksomheter innenfor næringene undervisning og helse- og sosialtjenester sier at de har relevante opplærings-tilbud, mens bare litt over halvparten i industri-sektoren mener dette. Dette omfatter all opplæring, uavhengig av hvem som står for opplæringen.

I tillegg til variasjon i virksomheters vurdering av opplæringstilbudets relevans, er det forskjellig oppfatning av fleksibilitet og pris mellom næringer. Holte (2017) peker på at små virksomheter i større grad enn store virksomheter mener at prisen er for høy, samtidig som de i mindre grad opplever å ha tilgang til relevante tilbud. Dette gjelder igjen alle opplæringstilbydere sett under ett.

Manglende evne til å spesifisere kompetansebehov og bestille relevante tilbud kan også være en barriere for de små og mellomstore bedriftene. Solberg m. fl. (2013) skriver at mange SMB-er har liten bevissthet om behov for kompetanseheving av sine ansatte og lite systematisk kartlegging av kompetansebehov. UH-sektoren har på sin side manglende kompetanse og administrativt apparat for å undersøke bedriftenes kompetansebehov og tilpasse tiltakene (Langset & Vinsand, 2015).

Det har vært en jevn økning i antallet som søker seg til høyere utdanning over tid (Samordna opptak, 2018a). Institusjonene har kunnet ta denne studentveksten, blant annet fordi resultatfinansieringen gir institusjonene insentiv til å ta opp flere studenter. Likevel står stadig flere søkere til høyere utdanning uten plass etter opptak. I 2018 var det 16 958 søkere som etter hovedopptaket og suppleringsopptaket fremdeles ønsket å være i opptaket, men som stod uten studieplass. Tilsvarende tall for 2017 var 14 622. I 2017 var det totalt 18 602 kvalifiserte søkere som endte opp uten tilbud om studieplass. Dette har også konsekvenser for hva slags studier som tilbys, og kan bidra til at helt arbeidslivsrettede opplæringer blir nedprioritert.

3.6 Utvalgets oppsummering

I løpet av de siste 40 årene har det vært vesentlig økning i befolkningens formelle kompetanse. Andelen som har høyere utdanning har økt, mens andelen med grunnskole som høyeste utdanning har gått betydelig ned. Vi har et høyt utdanningsnivå sett i internasjonal sammenheng, men utmerker oss ikke i forhold til land vi vanligvis sammenligner oss med. Selv om utdanningsnivået

i Norge kan anses som godt, er det mangel på kompetanse innen visse fagområder, som helse, sosial og omsorg, eiendomsdrift, og tjenesteyting. Også yrker som tømrere og snekkere, samt programvareutviklere og systemanalytikere er det et økende behov for.

Norge har, sammen med de øvrige nordiske landene, i større grad lyktes med å forene og oppnå både økonomisk vekst og likhet enn de fleste andre land. En del av dette kommer som en følge av et velorganisert arbeidsliv basert på samarbeid og dialog mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Samspillet mellom disse har blant annet bidratt til at vi har et samfunn preget av høy grad av tillit, små lønns- og inntektsforskjeller og et omstillingsdyktig nærings- og arbeidsliv med høy mobilitet. En utfordring ved den norske arbeidslivsmodellen, til tross for høy sysselsetting, er at personer med lav formell kompetanse kan ha problemer med å få varig fotfeste i arbeidsmarkedet. Det har blant annet sammenheng med høye minstelønninger, stor konkurranse om relativt få jobber for ufaglærte, og at mange har jobber som er utsatt som følge av innføring av ny teknologi og automatisering.

Norge har en Nasjonal kompetansepolitisk strategi som omfatter den samlede politikken for utvikling, mobilisering og anvendelse av kompetanse i hele det norske samfunns- og arbeidslivet. Kompetansepolitikken går på tvers av departementsområder og sektorer, og den er tuftet på et samspill mellom nasjonale og regionale aktører.

Det offentlige systemet som tilgjengeliggjør livslang læring er betydelig, og henger sammen med at utdanning for alle er en grunntanke i norsk politikk. Alle barn og unge skal ha rett til utdanning, offentlig grunntdanning skal være gratis, gratisprinsippet i høyere utdanning står sterkt, og gjennom Lånekassen sørger staten for at studenter får støtte til livsopphold imens de utdanner seg. Universitetene og høyskolene skal sørge for at samfunnet og arbeidslivet har tilgang på kunnskap og kompetanse av høy kvalitet og relevans, og skal gjennom det bidra til utvikling og omstilling. Både kommuner og fylkeskommuner har sentrale roller i et system for å lære hele livet, både som skoleeiere og planmyndighet. Fylkeskommunen er gitt en viktig samfunnsutvikler- og planleggerrolle som innebærer ansvar for koordinering og utvikling av kompetansepolitikken i egen region. Utover dette finnes det flere statlige direktorater som fungerer som faglige rådgivere, og iverksetter vedtatt politikk og forvalter lover, regelverk og tilskudd innenfor utdannings- og kompetansesektoren. Andre offentlige aktører

sørger for kvalitet, internasjonalisering og konkurransekraft på feltet.

Tilbyderne av livslang læring i Norge er mange. Formell utdanning tilbys av de offentlige utdanningsaktørene, samt akkrediterte private tilbydere på ulike nivåer. Markedet for ikke-formell opplæring er mindre oversiktlig og omfatter svært mange private tilbydere. For de som står utenfor arbeidslivet eller ikke tar formell utdanning, tilbyr Nav flere kompetansehevende tilbud. Utover dette er det en rekke offentlige tiltak og tilskuddsordninger innrettet mot å styrke ulike deler av systemet for livslang læring. Dette inkluderer for eksempel tilskuddsordninger for å utvikle nye tilbud.

Både individer og virksomheter er etterspørere av livslang læring. Enkeltpersoner kan etterspørre kompetanse for å beholde trygghet i arbeidshverdagen og attraktivitet på arbeidsmarkedet, mens for virksomheter kan kompetansebygging være sentralt for utvikling og vekst.

Det er generelt stor deltagelse i livslang læring i Norge. Flere deltar i ikke-formell opplæring enn i formell utdanning. Personer med høy utdanning deltar i større grad enn de med lavere utdanning. De fleste som deltar i ikke-formell opplæring gjør det i en jobbrelatert sammenheng der arbeidsgiver er arrangør. Det er en overvekt av heltidsansatte som deltar. Rundt 45 prosent av sysselsatte mellom 22 og 66 år har hverken deltatt i formell utdanning eller ikke-formell opplæring det siste året.

Virksomheter spiller en sentral rolle i å mobilisere og tilrettelegge for livslang læring. De mest kunnskapsintensive næringene, som allerede har ansatte med et høyt utdanningsnivå, er de som investerer mest i kompetanseheving. Tilgang til kompetanseheving er sterkt knyttet til det å være i jobb, noe som forsterker viktigheten av å være sysselsatt for deltagelse i livslang læring.

Det er store forskjeller i både tilgang på og behov for kompetanse på tvers av sektorer og regioner. Det er også store forskjeller på virksomheter innad i en sektor. Kompetansepolitikken er et sammensatt felt, med mange ulike aktører som har ulike virkeområder og målsettinger. Det gjør at koordinering mellom aktørene kan være krevende. Ulike klyngeprogrammer i næringspolitikken er eksempler på hvordan det jobbes med koordinering og kompetanseheving for bedrifter i omstillingsprosesser. På mindre, lokale, arbeidsmarkeder, tar kommunene og fylkeskommunene gjerne stort ansvar for nærings- og kompetanseutvikling. Noen bransjer eller fagfelt har offentlige virksomheter som bruker store ressurser på å være et koordinerende ledd mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivsaktører innenfor deres sektor. Utdanningsdirektoratet er et eksempel på en slik koordinator.

Samsvaret mellom tilbud og etterspørsel er i mange tilfeller ikke godt. Flere kilder peker på at tilbudet av livslang læring ikke er tilstrekkelig tilpasset arbeidslivets behov. Dette gjelder spesielt tilbudet om formell utdanning, hvor UH-institusjonene i stor grad har det offentlige som målgruppe. Tilbudet er i for liten grad tilrettelagt for personer i arbeid, og i mange tilfeller er tilbudet ikke-eksisterende innenfor fagområder arbeidslivet etterspør. Det er likevel viktig å påpeke at det er store variasjoner. En rekke UH-institusjoner har eksempelvis et omfattende utbygd kurstilbud som mange virksomheter benytter seg av. Det har vært en jevn økning i antallet som søker seg til høyere utdanning over tid. Denne økningen har blant annet konsekvenser for hva slags studier som tilbys, og kan bidra til at arbeidslivsrettede opplæringer blir nedprioritert.

Kapittel 4

Rammer og finansiering

Utdanning er et viktig og prioritert samfunnsområde i norsk politikk, og problemstillingene spenner vidt. Vanligvis tar den norske staten stort ansvar for at utdanning er tilgjengelig og holder høy kvalitet, og grunnutdanning sees på som essensielt for samfunnsdeltagelse. Hvorvidt utdanningssystemet er i stand til å møte framtidens behov for kompetanse i arbeidslivet og i befolkningen generelt er viktig i et lære hele livet-perspektiv. Utover rene politiske føringer, finnes en rekke regelverk og finansieringsordninger som ligger til grunn for det utdanningssystemet vi har i dag, og for en videre utvikling av dette.

I kapittel 4.1 beskrives sentrale regelverk som berører livslang læring, og som ligger til grunn for de ulike tiltakene som blir lagt fram i denne utredningen. I kapittel 4.2 gis en beskrivelse av reglene for tilgang og opptak til formell utdanning, samt dokumentasjonsordninger for ikke-formell kompetanse. I kapittel 4.3 gjennomgås ordningene som sikrer livsopphold under utdanning enten gjennom Lånekassen eller Navs ulike ordninger. Kapittel 4.4 gir en oversikt over finansieringen av offentlig utdanning, herunder UH-sektoren, fagskolene og de videregående skolene. I kapittel 4.5 presenteres anslag på det offentliges og arbeidslivets utgifter til livslang læring, mens det i kapittel 4.6 blir redegjort for hvorvidt kostnader – for både individer og virksomheter – er en barriere for deltagelse i livslang læring. Kapitlet oppsummeres i kapittel 4.7.

4.1 Regelverk

I dette kapitlet ser vi på ulike regelverk som er sentrale for livslang læring. Beskrivelsen av regelverkene danner et bakteppe for utvalgets vurderinger av hvilke muligheter og hindringer som finnes for at individer og virksomheter kan lære hele livet. Regelverkene omfatter utdanning på ulike nivåer, og individers rettigheter til permisjon for å delta i livslang læring. I kapitlet beskrives også deler av EØS-regelverket som omhandler stats-

støtte, og elementer i dette som påvirker utdanningsinstitusjonenes aktivitet, og deres muligheter for å ta betaling fra deltagere i ulike utdannings- og opplæringsstilbud.

4.1.1 Opplæringsloven

«Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa» (opplæringslova) omhandler rettigheter og plikter forbundet med opplæring og skolegang i Norge. Regler som utfyller loven er gitt i «Forskrift til opplæringslova». Loven gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring i offentlige skoler og lærebedrifter. Under følger utdrag fra opplæringsloven som er sentrale for utvalgets arbeid.

Ungdomsrett (Opplæringsloven, 1998, § 3-1)

Ungdom som har gjennomgått grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har lovfestet rett til videregående opplæring. Ungdomsretten gjelder ut det skoleåret som begynner det året du fyller 24 år. Ungdomsretten gjelder også ungdom som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent denne opplæringen i Norge (Vilbli.no, 2019c).

Ungdomsretten gir også rett til omvalg (Vilbli.no, 2019b). Omvalg betyr at du velger et annet utdanningsprogram eller programområde enn det du har begynt på. Man kan gjøre omvalg til et lavere trinn, for eksempel velge et nytt utdanningsprogram på Vg1 etter at en er ferdig med Vg2. En kan ikke gjøre omvalg etter fullført treårig videregående opplæring i skole eller avlagt fagprøve.

Voksenrett (Opplæringsloven, 1998, § 4A-1)

Fra og med en fyller 25 år har man voksenrett.¹ Retten gjelder for personer som har fullført grunnskolen eller tilsvarende i Norge, men som

¹ Personen må oppholde seg lovlig i Norge, og søknaden om oppholdstillatelse må være avgjort.

ikke har fullført videregående opplæring. Retten gjelder også dersom man har fullført videregående opplæring i et annet land, men ikke får godkjent denne opplæringen i Norge. Voksenretten gir rett til tre års videregående opplæring, eller mer for yrkesfaglige utdanningsløp der opplæringstiden er lenger. Opplæringen for voksne skal tilpasses behovet til den enkelte.

Fylkeskommunen kan også velge å gi tilbud om videregående opplæring til en som ikke har lovfestet rett. Dette gjelder personer som (1) har mistet retten til videregående opplæring etter bortvisning, (2) har tidligere fullført videregående opplæring, eller (3) har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Ved konkurranse om inntak mellom disse søkergruppene, vil personer som tidligere har oppnådd yrkes- eller studiekompetanse komme sist (Vilbli.no, 2019d).

Definisjonen av når videregående opplæring er fullført har blitt problematisert av Liedutvalget (NOU 2018: 15). Utdanningsdirektoratet har i et rundskriv beskrevet hva som er skillet mellom fullført, ikke-fullført og bestått videregående opplæring (Rundskriv Udir-2/2008). Likevel må fylkeskommunen foreta en skjønnsmessig totalvurdering i det enkelte tilfellet. Vurderingen baseres på hvor mye opplæring den voksne tidligere har fått. Dette vurderingsrommet fører til ulik praksis mellom fylkeskommunene.

Fagbrev på jobb (Opplæringsloven, 1998, §§ 4-1-4A-13)

Fagbrev på jobb er en ordning der en ufaglært kan ta fagbrev samtidig som personen er i lønnet arbeid. Personen blir realkompetansevurdert og får tilpasset veiledning og opplæring på arbeidsplassen. Man vil få fritak kun fra fellesfagene. Kravene til kompetanse i lærefaget og til gjennomføring av eksamener og fag- og svenneprøven gjelder på lik linje som for lærlinger og praksiskandidater (Vilbli.no, 2019a).

Målgruppen er voksne i arbeidslivet som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, og som har minst ett år praksis fra lærefaget, men som har behov for noe veiledning og opplæring før de kan gå opp til fagprøven (Utdanning.no, 2019).

Praksiskandidatordningen (Opplæringsloven, 1998, §§3-5)

Praksiskandidatordningen er en ordning for personer som kan dokumentere lang og allsidig yrkespraksis. Praksiskandidatordningen er derfor ikke en opplæringsordning, men en rett til å melde seg

til fag- eller svenneprøve uten opplæring i skole og læretid i bedrift (Utdanningsdirektoratet, 2016).

Med allsidig praksis i faget menes 25 prosent lengre praksis enn den fastsatte læretiden (som følger Vg3-læreplanen). Dette utgjør vanligvis fem år i jobb.² Det er fylkeskommunen som avgjør om praksisen kandidaten viser til kan godkjennes.

Praksiskandidater må ha bestått en egen eksamen før de melder seg opp til fag- eller svenneprøven. Dette er regulert i forskrift til opplæringsloven § 3-55. Eksamenen er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet etter gjeldende Vg3-læreplan for lærefaget i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.³ Eksamenen skal prøve om praksiskandidaten har oppnådd kompetansemålene som er fastsatt i læreplanen i det faget som praksiskandidaten tar sikte på å ta fag- eller svennebrev i. Deretter går praksiskandidater opp til samme praktiske prøve som lærlinger. Praksiskandidater får fritak fra alle videregående fag.

Rett til påbygging til generell studiekompetanse etter yrkeskompetanse, fagbrev og svennebrev (Opplæringsloven, 1998, §§3-1, 4A-3)

Dersom man har fullført og bestått yrkesfaglig opplæring, har man rett til ett års påbygging til generell studiekompetanse. Dette gjelder både for de med eller uten fagbrev. Betingelsene er at personen må ha fullført og bestått fag- og yrkesopplæring i 2014 eller senere, og at man gjorde dette innen utgangen av det året man fylte 24 år. Dersom man oppfyller disse betingelsene, har man rett til å ta påbygging til generell studiekompetanse når som helst.

Dersom betingelsene ikke er oppfylt kan man ikke ta påbygging til generell studiekompetanse. I stedet finnes det alternative løp for å kunne ta universitet- eller høyskoleutdanning uten generell studiekompetanse. De ordningene som finnes er 23/5-regelen (Utdanning.no, 2018a), Y-veien (Utdanning.no, 2016), eller forkurs for ingeniør- og sivilingeniørutdanning (NTNU, 2019).

Praksiskandidater har ikke rett til påbygging til generell studiekompetanse (Vilbli, 2019d).

Overgang fra Vg1 studiespesialisering til alle yrkesfag på Vg2

Fra og med skoleåret 2018–2019 ble en ny ordning tilgjengelig for elever i videregående opplæ-

² § 3-5 åpner for at det i «særlige tilfeller» kan godkjennes kortere praksistid.

³ Det er ikke mulig å få godkjent denne eksamenen gjennom en realkompetansevurdering.

ring (Utdanningsdirektoratet, 2018e). Ordningen er et kryssløp som åpner opp for at elever fra Vg1 på studiespesialisering kan begynne direkte på Vg2 på et hvilket som helst yrkesfag. Ordningen gjelder kun for elever som har fullført Vg1 studiespesialisering. De har fullført kravet til fellesfag på Vg2 på yrkesfag, og det frigjør 196 årstimer til opphenting av programfag fra Vg1 i det aktuelle yrkesfaglige utdanningsprogrammet. Dette faget har navn «Yrkesfaglig opphenting». Det er frivillig for skoleeier å tilby denne ordningen.

4.1.2 Fagskoleloven

«Lov om høyere yrkesfaglig utdanning» (fagskoleloven) skal legge til rette for fagskoleutdanning av høy kvalitet og for at fagskolestudentene får gode undervisningsvilkår. Loven gjelder for de fagskoleutdanningene og -virksomhetene som er akkreditert av NOKUT, og det er fylkeskommunen som skal sørge for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt (Fagskoleloven, 2018).

Ifølge regelverket er opptaksgrunnlaget til fagskoleutdanning fullført og bestått videregående opplæring. Søkere som er 23 år eller eldre i opptaksåret, kan tas opp på grunnlag av tilsvarende realkompetanse. Det er fagskolene selv som vurderer hvorvidt den enkeltes realkompetanse kan gi grunnlag til opptak eller grunnlag til fritak for visse emner (Fagskoletilsynsforskriften, 2018, § 8).

Fagskoletilsynsforskriften (Fagskoletilsynsforskriften, 2018) regulerer tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanningen. I forskriften framgår det at fagskoleutdanning skal gi et samlet læringsutbytte som er relevant for yrkesfeltet. Læringsutbyttet skal beskrive kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse som studentene oppnår etter fullført utdanning, jf. Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (Fagskoletilsynsforskriften, 2018, § 3-2). Forskriften har et eget kapittel med krav til system for kvalitetssikring, og NOKUT fører tilsyn med kvaliteten.

Hva gjelder krav til innhold og omfang i fagskoleutdanningene, krever loven at utdanningene tilsvare et halvt år til to års utdanning på fulltid (Fagskoleloven, 2018, § 4). Det er også mulighet for å søke om å gi en fagskoleutdanning som tilsvare tre års utdanning på fulltid. Ifølge forskriften må utdanningen ha et omfang av 30, 60, 90 eller 120 studiepoeng (Fagskoletilsynsforskriften, 2018, § 3-1).

Fagskoleutdanning som er godkjent av NOKUT kvalifiserer for støtte fra Lånekassen (Lånekassen, 2018b).

4.1.3 Universitets- og høyskoleloven

«Lov om universiteter og høyskoler» (universitets- og høyskoleloven) regulerer virksomheten i statlige og private høyskoler og universiteter i Norge som tilbyr akkrediterte utdanninger. Loven omhandler institusjonenes fullmakter til å opprette og nedlegge høyere utdanningstilbud, kvalitetssikring av utdanningstilbud og studentenes rettigheter og plikter. Loven fastsetter også gratisprinsippet:

§ 7-1. Statlige universiteter og høyskoler kan ikke kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører frem til en grad eller yrkesutdanning. Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra denne bestemmelse.

Departementet kan fastsette forskrift om universiteter og høyskolars adgang til å ta egenbetaling fra studenter og om adgangen til å kreve inn andre utgifter knyttet til studiene. Det er nedsatt et utvalg som skal gjennomgå og vurdere endringer i regelverket for universiteter, høyskoler og regelverket for studentvelferd. Utvalget skal levere sin innstilling i 2020.⁴

4.1.4 Egenbetalingsforskriften

Forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler regulerer blant annet institusjonenes adgang til å kreve egenbetaling for studietilbud som er rettet mot enkeltstudenter (Egenbetalingsforskriften, 2005). Det finnes flere unntak til gratisprinsippet. Ifølge § 3-2 (1) kan statlige institusjoner kreve egenbetaling i følgende tilfeller:

- a. for kurs
- b. for fag/emner som normalt ikke er del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning
- c. for erfaringsbaserte mastergradsstudier
- d. av studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert

I 2018 gjorde UHR et større utredningsarbeid på dette feltet, som endte i rapporten Tolkning av regelverket for finansiering av etter- og videreutdanning (Universitets- og høyskolerådet, 2018). I januar 2019 sendte UHR et brev til Kunnskapsdepartementet og Universitets- og høyskolelovutvalget, der de påpeker at deler av regelverket fremdeles framstår

⁴ www.universitetsoghøyskolelovutvalget.no

uklart og fastslår at det er behov for tydeliggjøring på kort og lang sikt (Universitets- og høyskolerådet, 2019). Uklarhetene er særlig knyttet til egenbetalingsforskriften § 3-1 (2) og § 3-2 (1), unntak b.

§ 3-1 (2) sier at studieprogrammer, fag/emner eller kurs med egenbetaling ikke skal gå på bekostning av institusjonens statlig finansierte utdannings- og forskningsaktivitet. Dersom institusjonens kapasitet allerede er fullt utnyttet i den statlig finansierte aktiviteten, er det ikke ressurser (undervisningskrefter) tilgjengelig for å etablere studier med egenbetaling, uten at det går på bekostning av den øvrige aktiviteten ved institusjonen. I praksis medfører bestemmelsen at slike tilbud må fullfinansieres eller tilføre så mye andre gevinster at det ikke går på bekostning av den statlig finansierte aktiviteten, for eksempel slik at nye undervisningskrefter kan tilsettes. Det er også slik at institusjonene må tilfredsstille kravene som er lagt til grunn for den statlige bevilgningen, for å kunne tilby studier mot betaling.

§ 3-2 (1), unntak b sier at bare fag/emner som normalt ikke er en del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning kan tilbys mot betaling. Hva gjelder denne formuleringen skriver Kunnskapsdepartementet i høringsbrevet til egenbetalingsforskriften at denne skal tolkes snevert: «Institusjonene kan ikke omgå begrensningene i forskriftens § 3-1 ved å dele opp studieprogrammer som normalt fører fram til en grad eller yrkesutdanning for å kunne tilby de som egenbetalingsstudier» (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2005). UHR legger derfor til grunn at:

Unntak b kan kun omfatte fag/emner som er vesentlig forskjellig fra tilbud som tilbys gratis innenfor rammebevilgningen. Det er derfor ikke tilstrekkelig å tilrettelegge fag/emner for andre målgrupper eller å gjøre utdanningen nettbasert så lenge fag/emnet kan føre frem til, eller inngå, i en grad. Hvis det reklameres for at et fag/emne kan innpasses i en grad senere, er det grunn til å tro at dette fag/emnet faller utenfor intensjonen i unntaket. (UHR, 2018)

4.1.5 BOA-reglementet

Faglig samarbeid mellom UH-institusjoner og selvstendige virksomheter er regulert i Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer, også kalt Rundskriv F-07-13 eller BOA-reglementet.

Det vil variere om ekstern finansiering av utdanning skal klassifiseres som bidrags- eller oppdragsfinansierte aktivitet, gave eller salg. Med oppdrag menes aktivitet der en oppdragsgiver dekker alle kostnader pluss en rimelig margin for fortjeneste og oppdragsgiver bestemmer hvem som skal delta. Med bidrag menes eksternfinansierte aktivitet der det ikke er krav om motytelser fra bidragsgiver. Til slik aktivitet kan institusjonene selv bruke av sine egne midler til å delfinansiere aktiviteten da de selv har styring over den. Utdanning rettet mot enkeltstudenter skal gjennomføres i overensstemmelse med forskrift om egenbetaling, og kan i de fleste tilfeller klassifiseres som salg. Videre kan institusjonene også motta gaver.

BOA-reglementet gjelder generelt for alle typer eksternfinansierte aktiviteter i forskning og høyere utdanning.

Boks 4.1 Sveriges forskrift om oppdragsutdanning

Sveriges forskrift om oppdragsutdanning regulerer hva slags utdanningstjenester de svenske institusjonene har anledning til å selge som oppdrag (Utbildningsdepartementet, 2002; Lunds Universitet, 2019). De svenske institusjonene har andre muligheter når de skal selge utdanning enn det de norske har. I Sverige kan ikke enkeltpersoner kjøpe en studieplass, mens i Norge skal salg av utdanning skje i overensstemmelse med egenbetalingsforskriften dersom studietilbudet er rettet mot enkeltstudenter. I Sverige har oppdragsgivere større muligheter til å kjøpe plasser, men oppdragsgiver må være en «juridisk person». Dette betyr blant annet at en bedrift i Sverige kan kjøpe en enkelt studieplass ved tilbud som allerede eksisterer på en svensk utdanningsinstitusjon. I Norge må oppdraget omfatte mer enn tilbud til enkeltstudenter dersom det som skal kjøpes er en del av det allerede eksisterende studietilbudet. Videre åpner regelverket i Sverige for at

- Studentene får studiepoeng som vanlig og et vitnemål der det står at de har tatt utdanning gjennom oppdrag.
- Opptakskrav som studiekompetanse eller karakterkrav gjelder ikke ved oppdragsutdanning.
- Virksomheter kan kjøpe enkeltplasser i ordinære klasserom.

4.1.6 EØS-avtalens statsstøttereabler

Statsstøtteforbudet som ligger i EØS-avtalen skal sikre like konkurransevilkår i EØS-området. Formålet med forbudet er at overføringer fra staten ikke skal begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer på en måte som påvirker samhandelen mellom EU/EØS-landene, eller vrir eller truer med å vri konkurransen. Dersom det offentlige tilbyr en tjeneste i konkurranse med private eller andre offentlige aktører, vil tjenesten normalt være regnet som økonomisk aktivitet, og er dermed omfattet av statsstøttereblene. Likevel er det slik at tjenester som ytes i henhold til et solidaritetsprinsipp, og er forankret i statens ansvar overfor befolkningen, vil være å anse som ikke-økonomisk aktivitet (Lund & co, 2019). Utdanningstilbud som er en del av det offentlig overvåkede og finansierte utdanningssystemet regnes som ikke-økonomisk aktivitet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Dette innebærer at det offentlige utdanningstilbudet i hovedsak er unntatt statsstøttereblene. I Norge er høyere utdanning gratis, og derfor regnes også den som ikke-økonomisk aktivitet. Det finnes likevel en rekke situasjoner der offentlige utdanningsinstitusjonene må forholde seg til statsstøttereblene.

Dersom en offentlig tilbyder ønsker å selge utdanning åpent i et marked, gjelder statsstøttereblene slik at konkurransen skjer på like vilkår. I praksis betyr dette at institusjonene må selge sine tjenester til en pris som dekker totale kostnader i tillegg til en margin for fortjeneste, og at regnskapet skal holdes adskilt fra den statlig finansierte driften.

Det finnes flere unntak fra denne regelen (Lund og Co, 2019). Det mest sentrale unntaket er det alminnelige gruppeunntaket. Gruppeunntaket fastsetter detaljerte regler for når visse typer støtte anses forenlig med EØS-avtalen. Det foreligger en liste over visse tiltak som er forhåndsgodkjent av ESA, og er unntatt reglene om forhåndsmelding og forhåndsgodkjenning (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

4.1.7 Utdanningspermisjon

Som et resultat av Kompetansereformen ble det innført generell rettighet til permisjon uten lønn for utdanning (St.meld. nr. 42 (1997–98)). Rettigheten er lovfestet i Arbeidsmiljølovens § 12-11 Utdanningspermisjon. Arbeidstager må ha vært i arbeidslivet i minst tre år og hos nåværende arbeidsgiver i minst to år for å ha rett til permisjon. Permisjonen kan maksimalt vare i tre år.

Deretter må det gå dobbelt så lang tid som varigheten av forrige utdanningspermisjon før man har rett på en ny. Man kan ikke kreve permisjon dersom den er «til hinder for arbeidsgivers forsvarlige planlegging av drift og personaldisponeringer».

Tariffavtalene i privat sektor har, med noen unntak, ingen faste bestemmelser om rett til utdanningspermisjon, utover henvisninger til arbeidsmiljøloven (Olberg & Steen, 2017). Hovedavtalen i staten og i KS-området har heller ingen egne bestemmelser om utdanningspermisjon. En generell regel som gjelder både i offentlig og privat sektor er at dersom utdanningen er i tråd med bedriftens behov, skal den dekkas av den enkelte bedrift. Utdanning som bygger på lov om rett til utdanningspermisjon må den enkelte selv finansiere (Olberg & Steen, 2017). På dette området er det flere uavklarte situasjoner i tariffavtalene, for eksempel er det ikke tydelig hvem som har ansvar for finansiering av livsopphold ved opplæring eller utdanning som er innen bedriftens fagområde, men ut over bedriftens behov (Olberg & Steen, 2017). Partene i staten har inngått en særavtale om permisjon og økonomiske vilkår som gir retningslinjer for hva statlige arbeidsgivere kan gjøre (Seip, 2018). Denne særavtalen åpner for at ansatte i staten kan få ett års permisjon med full lønn ikke bare når utdanning er nødvendig for virksomheten, men også når utdanning kan kvalifisere arbeidstageren for fortsatt arbeid i stillingen eller virksomheten, eller når utdanning er nødvendig for at arbeidstageren skal kunne fortsette i staten. I tilfeller der utdanning har mindre eller liten betydning for virksomheten kan den ansatte likevel få permisjon med delvis lønn. I tillegg kommer særavtalen med bestemmelser om rett til en eksamensdag og en lesedag pr. to studiepoeng utdanningen gir.

Det later ikke til å være stor uenighet om praktiseringen av dette regelverket. Det er relativt få saker om rett til utdanningspermisjon som er klaget inn for Tvisteløsningsnemnda i perioden 2010–2018 (Talberg, 2019). I sin undersøkelse finner likevel Fafo at arbeidstagerne noen ganger opplever at de må påminne sine arbeidsgivere om regelverket.

4.2 Dokumentasjon og tilgang til utdanning

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse av rammeverket for formell utdanning i Norge, samt eksisterende ordninger for dokumentasjon av ikke-for-

mell kompetanse. Et ønske om å anerkjenne kompetanse tilegnet gjennom erfaring fra arbeidslivet har medført at vi har opptaksordninger til formell utdanning basert på realkompetanse. Systemer som anerkjenner kompetanse ervervet i arbeidslivet kan åpne for kortere utdanningsløp for den enkelte, noe som er effektivt både for den enkelte og for samfunnet.

Videre gis en beskrivelse av regelverket som regulerer tilgang til formell utdanning, herunder opptak basert på realkompetanse. Med fleksible opptaksveier kan dessuten flere få tilgang på formell kompetanseheving. Dokumentert kompetanse i seg selv er også et viktig bidrag for å gjøre arbeidsstyrken mobil innad i en bransje eller på tvers. Arbeidsgiverne kan på sin side lettere få oversikt over og nyttiggjøre seg kompetansen som finnes i deres virksomhet dersom kompetansen er dokumentert.

4.2.1 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) er en oversikt over nivåene i formell utdanning i Norge og viser hvilke nivåer kvalifikasjoner fra det norske utdanningssystemet har i forhold til hverandre. Kunnskapsdepartementet forvalter lovverket. Rammeverket gir en generell beskrivelse av hva kandidater på de ulike nivåene skal kunne, og det er ment å synliggjøre og verdsette all læring som skjer gjennom livet, uansett på hvilke arenaer læringen skjer (NOKUT, 2019b). Rammeverket angir hvilken kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse fullført utdanning eller opplæring skal gi. Dette muliggjør en kobling mellom kompetanse fra yrkeslivet og formell utdanning. I dag er det imidlertid bare kvalifikasjoner som er oppnådd gjennom utdanningssystemet som er innplassert på nivåer i rammeverket. NKR er knyttet til det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQR) og skal gjøre det mulig å sammenligne norske og utenlandske utdanninger. Idéen er at dette skal bidra til å fremme mobilitet over landegrenser. I framtiden er det meningen at alle vitnemål og kompetansebevis som gis av nasjonale myndigheter skal ha referanse til nivåer i rammeverket.

4.2.2 Dokumentasjon av ikke-formell kompetanse

Systemer for dokumentasjon og validering av ikke-formell kompetanse styrker samspillet mellom, og tilgangen til, de ulike delene av utdan-

ningssystemet. I bredere forstand styrkes også sammenkoblingen mellom utdanningssystemet og arbeidslivet. I 2013 ble det oppnevnt et partsammensatt utvalg som skulle se på hvordan opplæringstilbud utenfor det formelle utdanningssystemet kunne innplasseres i NKR (Ellertsen, 2015). Utvalget kom ikke til enighet og avga en delt innstilling. De var splittet i synet på sentrale spørsmål, som formålet for NKR, og om behovet for å kunne innplassere kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i NKR. Det var også delte meninger om hvordan en eventuell ordning for dette best bør utformes. *Nasjonal kompetansepolitisk strategi for 2017–2021* inneholder et oppfølgingspunkt om å utvikle metode og modell for vurdering av kompetanse ervervet i arbeidslivet (Regjeringen, 2017a).

Bransjesertifisering og mesterbrev

Sertifiseringer kan fungere som en hybridløsning mellom formell utdanning klassifisert i kvalifikasjonsrammeverket, og ikke-formell eller uformell bedriftsintern opplæring. Dersom markedet kjenner til og anerkjenner sertifiseringen og aktøren som forvalter den, er den tilfredsstillende som dokumentasjon av kompetanse. Tømte mfl. (2015) og Brandt mfl. (2009) påpeker i sine kartlegginger at det ikke er avgjørende for næringslivet at kompetansen de ansatte tilegner seg er formell, men heller at opplæringen de får er relevant for bedriften.

Myndighetene stiller krav til sertifisering for enkelte yrker. Det er vanlig at bransjeorganisasjonene har ansvaret for å forvalte sertifiseringene og de fungerer ofte også som tilbyder av kurs som gir sertifisering. Mesterbrev er et eksempel på en ordning der bransjene står for sertifiseringen. Kandidater med fagbrev og minst seks års arbeidserfaring i mesterfaget kan starte mesterbrevutdanning. Mesterbrevnemnda, oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet og sammensatt av representanter fra LO og NHO, forvalter ordningen. Det er for tiden tre godkjente tilbydere av mesterutdanning: Folkeuniversitetet, Norges grønne fagskole – Veia og Blimester.com (Mesterbrev.no, 2018).

Kompetanse opparbeidet i arbeidslivet

Prosjektet *Realkompetanse i varehandelen* er et eksempel på tiltak for å nå målsettingen i Nasjonal kompetansepolitisk strategi om å gjøre det enklere å få dokumentert kompetanse ervervet i arbeidslivet. Prosjektet ble finansiert av Kunnskapsdepartementet og skulle utvikle en metode

for å beskrive kompetanse som bygges opp i arbeidslivet, slik at den kan forstås i andre deler av arbeidslivet, og i det formelle utdanningssystemet (Skjerve & Simeou, 2018). I evalueringen av prosjektet kom det fram at arbeidsgiverne synes modellen var vanskelig å bruke og at det er behov for mer utprøving for å eventuelt sikre modellen og metodens anvendbarhet uten assistanse fra eksterne (Jensen & Lidahl, 2018).

4.2.3 Realkompetansevurdering

Realkompetansevurdering er en metode for dokumentasjon av kompetanse og fungerer som et alternativt system for opptak til videregående opplæring, fagskole eller universitet og høyskoler, eller for avkorting av utdanningsløp i enten videregående opplæring, fagskole, universitet eller høyskole. Ordningen ble innført som et av tiltakene i Kompetansereformen (St.meld. nr. 42 (1997–98)). Realkompetanse er definert som «all kompetanse en har tilegnet seg gjennom formell, ikke-formell eller uformell læring» (NOKUT, 2019b). Det vil si alle kunnskaper og ferdigheter man har ervervet gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid, organisasjonserfaring, fritidsaktiviteter eller på annen måte. Dokumentasjon, vurdering og verdsetting av realkompetanse framheves i Nasjonal kompetansepolitisk strategi som et viktig virkemiddel for å legge til rette for livslang læring for voksne. Vurdering av realkompetanse lar voksne bruke opparbeidet kompetanse som grunnlag for videre opplæring (NOKUT, 2019b).

Retten til realkompetansevurdering er fastsatt i opplæringsloven, fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. Det er institusjonen som mottar søknader basert på realkompetanse og som selv gjennomfører vurderingen opp mot det studiet eller emnet det søkes om opptak til på fagskole og universitets- og høyskolenivå. For å bli realkompetansevurdert må man fylle 25 år eller mer det året man søker om opptak. Man kan ikke bli vurdert for realkompetanse dersom studiet har krav om et visst antall skolepoeng, som for eksempel grunnskolelærer-, faglærer- og lektorutdanningene (Samordna opptak, 2019). Søker man studier som har krav om en bestemt karakter i et fag, må man ha faget med den karakteren som kreves. Dette karakterkravet kan man ikke få realkompetansevurdering i.

Vurderingen ender opp med å enten godkjenne eller ikke godkjenne søkeren som kvalifisert for det aktuelle emnet eller studiet. Realkompetansevurdering brukes sjelden som grunnlag for rangering av søkere til en utdanning og for å gi

avkorting av studieløp, selv om regelverket åpner opp for det. I praksis innebærer det at personer som søker opptak til fagskoler og høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse i mange tilfeller bare får innpass hvis det er ledige plasser etter at de med beregnet poengskår er tildelt plass. Det finnes ingen data om avkorting av studieløp.

På videregående opplæringsnivå er det utdanningsavdelingen i hvert enkelt fylke som gjør realkompetansevurdering av kandidater. Siden læringsutbyttet for studieretninger og i enkeltfag i videregående opplæring er fastsatt nasjonalt, er det utarbeidet nasjonale retningslinjer for vurderinger på dette nivået. Realkompetansevurdering gir muligheter for godkjenning av hele fag, deler av fag eller kompetansemål, men ikke hele lærefag. Voksne med rett til videregående opplæring har en lovfestet rett til å bli realkompetansevurdert gratis. Man mottar også et kompetansebevis som dokumenterer vurderingen.

4.2.4 Tilgang til utdanning

For opptak til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning er det vanlige kravet at man må ha generell studiekompetanse. Det gjelder både for opptak til et studium og til enkeltemner. De fleste oppnår generell studiekompetanse ved å fullføre og bestå et treårig løp på videregående skole, enten ved å ta et studieforberedende utdanningsprogram eller yrkesfag med påbygging. I tillegg til muligheten for opptak på bakgrunn av realkompetanse, finnes det en rekke alternative opptaksveier til høyere utdanning – se nærmere omtale under. I de tilfeller hvor virksomheter kjøper opplæring på oppdrag fra en utdanningsinstitusjon for sine ansatte, gjelder de samme opptaksregler for å kunne avlegge eksamen og oppnå studiepoeng hvis bestått eksamen.

Tilgang til videregående opplæring er nedfelt i opplæringsloven. Alle under 25 år har lovfestet rett til videregående opplæring. Fra og med en fylter 25 år kan man ha en voksenrett hvis man ikke har fullført videregående opplæring. For personer som ikke har lovfestet rett, kan fylkeskommunen likevel velge å gi tilbud om videregående opplæring hvis det er ledig plass. Voksne er uten rett dersom de enten har mistet retten til videregående opplæring etter bortvisning, tidligere har fullført videregående opplæring eller allerede har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Ved konkurranse om inntak mellom disse søkergruppene vil personer som tidligere har oppnådd yrkes- eller studiekompetanse, komme sist.

Alternative opptaksveier til høyere utdanning

En rekke tiltak åpner for at folk som av ulike grunner mangler generell studiekompetanse likevel kan få tilgang til høyere utdanning. Myndighetene har etablert både generelle ordninger som realkompetansevurdering, og alternative, fleksible opptaksveier til spesifikke studier.

23/5-regelen er et eksempel på en generell ordning, i motsetning til å bli realkompetansevurdert for spesifikke studier. Regelen gir generell studiekompetanse til de som er fylt 23 år, har minst fem års arbeidserfaring og/eller utdanning, samt fullført norsk, engelsk, samfunnsfag, naturfag, historie og matematikk på videregående nivå (Utdanning.no, 2018a). Som et eksempel betyr dette at de over 23 år med fagbrev og fem års arbeidserfaring får generell studiekompetanse dersom de består privatisteksamen i naturfag, norsk, historie og matematikk fordi yrkesopplæringen gir tilstrekkelig opplæring i engelsk og samfunnsfag. Kandidater som benytter 23/5-regelen poengberegnes i Samordna opptak på bakgrunn av karakterene i de seks nevnte fagene.

For ingeniørstudiene er det realfagskrav. Det finnes tre ulike fleksible veier til ingeniørutdanning, utover de vanlige veiene – forkurs, Y-veien og tresemesterordningen (Universitets- og høyskolerådet, 2011). Forkurs tilbys av en rekke UH-institusjoner til studenter som ikke innfrir kravene om realfagskompetanse fra videregående skole. Y-veien og tresemesterordningen (TRESS) er tilpassede studieløp som legges til rette på regionalt nivå av hver enkelt institusjon. Y-veien åpner for opptak dersom en kandidat har fagbrev som er relevant for utdanningen vedkommende ønsker å begynne på, og kan gi fritak for opptil 30 studiepoeng på bakgrunn av bestått teknisk eksamen eller yrkespraksis. Tresemesterordningen legger opp til høyere progresjon med et ekstra sommersemester, slik at studenter uten formell realfagskompetanse kan begynne parallelt med ordinære studenter og komme på rett faglig nivå i det første studieåret.

Fullført fagskoleutdanning er også en vei til generell studiekompetanse om man ikke hadde dette forut for opptak til en fagskole. For at man skal få generell studiekompetanse på grunnlag av en fagskoleutdanning, må den ha vart i to år på fulltid og gitt 120 studiepoeng. I tillegg må utdanningen være godkjent av NOKUT som et studietilbud. Dersom man er tatt opp til høyere utdanning på grunnlag av realkompetanse, dispensasjon eller andre unntaksordninger, og har avsluttet et

studium på minst 60 studiepoeng, får man også automatisk generell studiekompetanse.

Manglende studiekompetanse kan være en barriere for å ta videre utdanning. For å ytterligere øke rekruttering til formell utdanning, kan myndighetene etablere flere slike alternative opptaksveier. Dette er tematikk som Liedutvalget også behandler.

Alternative veier til fagbrev

Fagbrev på jobb er en fleksibel vei for ufaglærte mot et fag- eller svennebrev. Ordningen ble vedtatt i mai 2018 og iverksatt i oktober samme år etter en vellykket prøveperiode med 300 deltagere fra fem fylker i perioden 2011–14 (Heljesen mfl., 2018). Denne veien til fagbrev gjør det mulig å jobbe mens man tar utdanningen. Kandidater behøver kun ett års praksis i lærefaget før de kan søke fylkeskommunen og arbeidsgiver om å starte opplæring og veiledning til fagprøven. Gjennom en realkompetansevurdering sjekkes kompetansemålene i læreplanen mot deltagerens tidligere praksis og kompetanse. Bedriftene får ansvar for opplæring i de kompetansemål som kandidaten ikke oppfyller. Å videreutdanne ufaglærte voksne blir sett på som et viktig tiltak for å dekke behovet for faglært arbeidskraft. At voksne skal ha mulighet til å utdanne seg uten bortfall av inntekt var et viktig premiss i utviklingen av ordningen (Regjeringen, 2018d).

Fagbrev på jobb kombinerer trekk fra både den ordinære fagbrevopplæringen i videregående skole og praksiskandidatordningen. Gjennom praksiskandidatordningen er det anledning til å ta fagbrev utenom det ordinære løpet dersom man har minst fem års arbeidserfaring. Før man går opp til fagprøve må man gjennomgå en egen teori-eksamen for praksiskandidater. De fleste gjennomfører også et teorikurs (ofte rundt 100 timer) innenfor faget for å forberede seg til eksamen og fagprøve. Denne ordningen har eksistert siden 1952 og er den viktigste veien til fagbrev for voksne. I skoleåret 2017–18 var det 10 115 praksiskandidater som avla fag- og svenneprøve. Dette utgjør 36 prosent av alle fag- og svenneprøver avlagt dette året (SSB, 2019b).

4.3 Livsopphold under utdanning og opplæring

Utdanning kan være en kostbar investering, særlig hvis man regner med tapt arbeidsinntekt. Det er heller ikke slik av individer høster hele gevin-

sten av å ta en utdanning selv. Staten tar et stort ansvar overfor befolkningen når det gjelder utdanning, og har derfor etablert ordninger for støtte til livsopphold under utdanning og opplæring. For mange er slike ordninger viktige for å muliggjøre lengre utdanninger, og slik bygger ordninger for livsopphold oppunder prinsippet om lik rett til utdanning. Den viktigste ordningen i Norge for livsopphold under formell utdanning er Lånekassen. For noen grupper som står utenfor arbeidslivet har Nav en rekke opplæringstilbud. Disse to tilbyderne av livsopphold beskrives nærmere i dette kapitlet.

4.3.1 Lånekassen

Lånekassen gir støtte til skolepenger og livsopphold for at alle skal ha mulighet til å studere. I høyere utdanning finansierer studenter i større grad livsopphold selv, gjennom studielån og deltidsjobb, enn voksne i grunnopplæring gjør (NOU 2018: 13). Voksne i videreutdanning betaler gjerne også noe skolepenger selv.

For å kvalifisere til et lån må studiene foregå ved en formell utdanningsinstitusjon, ha minst ett semesters varighet og studenten må sikte mot minst 50 prosent studieprogresjon. Lånekassen gir studielån for åtte år. Dersom studenten har under 182 575 kroner i inntekt, lavere formue enn 456 436 kroner og full studieprogresjon, vil 40 prosent av lånet gjøres om til stipend. I dag er Lånekassen det eneste universelle, offentlige virkemiddelet for finansiering av livsopphold under videreutdanning. I studieåret 2017–2018 var det 12 500 støttemottagere mellom 35 og 59 år (Lånekassen, 2017a). Det finnes ikke noe tilsvarende system for finansiering av livsopphold for ikke-formell opplæring.

4.3.2 Nav

Nav forvalter en tredjedel av statsbudsjettet (Nav, 2018b). For mange av Navs brukere vil tiltak som bygger kompetanse være viktige for å komme i arbeid. I 2017 brukte Nav ni milliarder kroner på kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak (Nav, 2018c). Deltagere på Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO) mottar ofte tiltakspenger. Det utgjør 365 kroner pr. dag, tilsvarende 7 300 kroner pr. måned for en person som deltar 20 dager i måneden. I begrenset grad er det også mulig å få opplæring med dagpenger, men vanligvis ikke formell utdanning. Nav kan tilby utdanning (utdanningstiltaket) som et arbeidsmarkedstiltak (inntil tre år) til personer med nedsatt arbeidsevne. Disse vil da motta

arbeidsavklaringspenger mens de deltar. Arbeidsavklaringspenger har en minsteystelse på 2 G, og utgjør årlig 66 prosent av tidligere inntekt, opptil 6 G. AMO og utdanningstiltaket er de to største opplæringstiltakene, med henholdsvis 6 533 og 7 974 deltagere pr. november 2018 (Nav, 2018a).

4.4 Finansering av offentlig utdanning

I dette kapitlet ser vi på finansieringsordningen til UH-sektoren, fagskolene og videregående opplæring. For UH-sektoren beskriver vi deres ordning bestående av basisbevilgning, resultatkomponenten, kandidatindikatoren som baserer seg på oppnådde grader og departementets finansieringskategorier. For fagskolene, som også har basis- og resultatkomponenter i sin finansieringsordning, beskriver vi hvordan finansieringen fordeles mellom institusjonen og fylkeskommunen. Videregående opplæring finansieres gjennom fylkeskommunenes rammetilskudd.

4.4.1 Finansering av UH-sektoren

Basis- og resultatfinansiering

Litt forenklet består inntektssiden i UH-sektoren av et basistilskudd, et resultatbasert tilskudd og eksterntfinansiering. Den statlige bevilgningen har en basisdel på 70 prosent og en resultatfinansiering på 30 prosent. Basistilskuddet er historisk bestemt, og er ikke avhengig av produksjon. Det speiler faktorer som geografi, fag- og studieportefølje, antall studieplasser, forskningsintensitet, særskilte nasjonale oppgaver m.m. Basistilskuddets andel av de samlede overføringer til UH-sektoren økte fra 2002 til 2014⁵, mens den resultatbaserte finansieringen utgjorde en noe mindre andel i 2014 (30 prosent) enn i 2002 (32 prosent) (Hæge-land, 2015). Kunnskapsdepartementet har siden 2010 understreket at tildelingen til universitetene og høyskolene er en ramme. Universitetene og høyskolene skal disponere midlene i tildelingen slik de ønsker. Til tross for dette utgangspunktet er det en normativ side ved et finansieringssystem med en resultatandel.

I 2017 utløste studiepoengproduksjon 64 prosent av den resultatbaserte finansieringen for sektoren. Støtten pr. studiepoeng varierer mellom ulike fag og nivåer basert på et anslag om at kostnaden ved å produsere et studiepoeng varierer

⁵ For statlige institusjoner har basistilskuddets andel av totale overføringer økt fra 68 prosent til 70 prosent

mellom fagretninger og/eller nivåer. I sektorens tildeling for 2019 er resultatkomponenten på 32 prosent (Kunnskapsdepartementet, 2018a). Siden 2011 har resultattilskuddet økt med 2,2 milliarder kroner. I faktisk størrelse har basistilskuddet i denne perioden økt mer enn resultattilskuddet har, og økning er utover hva kostnadsstigningen for øvrig skulle tilsi. Økningen i basistilskudd er et resultat av politiske prioriteringer og satsinger, i all hovedsak i form av tildelingen av nye studie-plasser og rekrutteringsstillinger.

UH-sektorens totale antall produserte studiepoeng har økt med 44 prosent siden 2002, til over 191 000 årsheter i 2018. Antall produserte studiepoeng pr. student har fra 2003 til 2018 økt med ca. tre prosent til 42,6 prosent. Økningen i antall avlagte studiepoeng kommer hovedsakelig fra en økning i antall studenter, og skyldes dels større ungdomskull og dels økt studietilbøyelighet (Hægeland, 2015), men også at gjennomføringsprosenten målt ved gjennomførte studiepoeng i forhold til planlagte studiepoeng har gått fra 76 prosent i 2004 til 87 prosent i 2018 (DBH, 2019b).

Den resultatbaserte komponenten for private høyskoler avhenger av hvor høy studieavgift de setter. De private høyskolene får resultatbaserte satser som enten er 70, 50 eller 30 prosent av størrelsen til satsene som offentlige høyskoler får. Graden av ekstern finansiering varierer meget mellom de ulike institusjonene, flere private høyskoler har høyere andel statsstøtte enn offentlige UH-institusjoner (Grimstvedt, 2017).

Kandidatindikatoren

I 2017 fullførte 47,3 prosent av studentene sine bachelorstudier på normert tid og 49,7 prosent fullførte sine masterstudier på normert tid. Etter forslag fra av Hægeland (2015) og andre tidligere utredninger ble en kandidatproduksjonsindikator introdusert fra 2017. 20 prosent av midlene som ble gitt i resultattilskudd på bakgrunn av studiepoengproduksjon ble flyttet til den nye indikatoren. Til sammen handlet dette om 1,6 milliarder kroner (Kunnskapsdepartementet, 2016b). Insentivet for kandidatproduksjon gjør at institusjonene har mindre insentiver knyttet til at studenter gjennomfører enkeltstående emner enn før 2017. Den nye kandidatindikatoren ble lagt inn i finansieringssystemet med langt sterkere virkning enn Hægeland (2015) opprinnelig foreslo. Forskjellen mellom resultatfinansiering for en student som fullfører en master på normert tid, og en student som bare tar enkelttemner er 38 prosent.

Boks 4.2 Inntektseksempel

I dette eksempelet ser vi for oss at et institutt ønsker å sette opp ett nytt, enkeltstående og gratis emne som faller inn under kostnadskategori D. For hver student som fullfører et emne på ti studiepoeng i denne kategorien vil det resultatbaserte finansieringssystemet utløse 8 233 kroner.

Dersom dette emnet skal tilbys gratis vil 20 studenter som fullfører eksamen gi inntekter på 164 667 kroner i det resultatbaserte finansieringssystemet.

Dersom emnet i stedet holdes som økonomisk aktivitet, vil de 20 studentene som deltar måtte fullfinansiere emnet. Dersom man tar utgangspunkt i finansieringskategoriene vil det gi en bruttoinntekt på 478 975 kroner. Et spleiselag mellom institusjon og student, der institusjonen betaler 51 prosent av kostnadene og krever inn resten som skolepenger, vil gi inntekter på 307 502 kroner.

For å anslå kostnadene ved å sette opp og gjennomføre ett emne, har vi lagt til grunn Universitets- og høyskolerådets TDI-modell for beregning av kostnader. I dette tenkte scenariet er de anslåtte kostnadene 500 000 kroner, forskningstid ikke inkludert. Altså vil ikke inntjeningen i en modell med full studentbetaling og 20 studenter, være økonomisk bærekraftig, selv ikke når vi har utelatt kostnadene til forskningstid. Dersom emnet i stedet skal tilbys gratis, og inntjeningen kun kommer gjennom resultatfinansieringen, må omtrent 100 studenter fullføre for å dekke inn kostnadene.

Finansieringskategoriene

Av en rekke årsaker er det forskjell på hva en studie-plass koster. For at insentivene i resultatfinansieringen skal ha omtrent lik styrke for de ulike studieretningene, må kostnadsforskjellene reflekteres i finansieringssystemet. Utdanningene er fordelt på seks kategorier, som blant annet gjenspeiler varierende mengdeundervisning og krav til utstyr (Hægeland, 2015). Det er ikke meningen at finansieringskategoriene i finansieringssystemet fullt ut skal reflektere kostnadene ved å tilby en studie-plass og institusjonene står fritt til å prioritere midlene og legge kostnadsnivået for de ulike

utdanningene der de selv ønsker. Likevel er den reelle størrelsen på finansieringskategoriene viktig. Ifølge Hægeland (2015) har kategoriene ligget til grunn for intern budsjettfordeling ved institusjonene i langt større grad enn det Kunnskapsdepartementet har forutsatt. Kategoriene har også konsekvenser for prisen på betalingsstudier da de blir brukt for å fastsette prisen på disse.

4.4.2 Finansiering av fagskolene

Fagskolens tilskuddsordning inneholder et grunntilskudd på 80 prosent og et resultatbasert tilskudd på 20 prosent (Abelia, 2017; Kunnskapsdepartementet, 2018a). Stortinget har bevilget totalt 725 350 000 kroner til driftstilskudd til fagskoler i 2019. Det er en opptrapping fra totalt 651 millioner kroner i 2018. I 2018 ble det også tildelt 22 millioner kroner for å trappe opp antallet studieplasser med 1 276 nye plasser fram til 2020 (Kunnskapsdepartementet, 2018e). Midlene som skal finansiere de nye studieplassene blir lagt inn i rammetilskuddet til den enkelte fylkeskommune. Denne økningen i tilskudd kommer av at regjeringen ønsker at fagskoleutdanningen på sikt skal bli mer attraktiv for studenter, utdanne flere studenter, få større fagmiljøer og at fagskolesektoren som helhet skal være mer synlig og mer ettertraktet i arbeidslivet (Meld. St. 9 (2016–2017)).

Fra og med 2019 tildeler Direktoratet for internasjonalsisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) tilskuddet (grunntilskudd og resultatbasert tilskudd) til fylkeskommunene. Resultattilskuddet ble i 2018 endret fra å basere seg på antall påmeldte studenter til antall avlagte studiepoeng.

Det er fylkeskommunen som har ansvar for å fordele tilskuddet – inkludert det resultatbaserte

– videre til private og fylkeskommunale fagskoler i eget fylke. Dette innebærer at fylkeskommunen tildeler tilskudd til fagskoler med studiested i fylket og til fagskoler med nettbaserte tilbud (med eller uten samling) med kontoradresse i fylket. Fagskoler med studiested/kontoradresse i flere fylker kan derfor bli finansiert av flere fylkeskommuner (Diku, 2018). Det er opp til den enkelte fylkeskommune hvilke prinsipper som legges til grunn for fordelingen av tilskudd, men fylkeskommunene skal bidra til et mangfold av private og offentlige tilbydere. Fra og med 2019 har det resultatbaserte tilskuddet åpen budsjettamme.

Fagskoletilbudene kan finansieres med offentlige midler, studentbetaling eller en sammensetting av de to (Høst mfl., 2018). Hovedregelen er at offentlig finansiert utdanning medfører at adgangen til å ta studentbetaling er fjernet, men fagskoler kan kreve egenbetaling fra studenter når det ikke ved tildeling av offentlige tilskudd er forutsatt at utdanningen skal være gratis (Fagskoleloven, 2018). I oppdragsbrev om forvaltning av driftstilskudd til fagskoler i 2019 fra Diku, påpeker direktoratet at

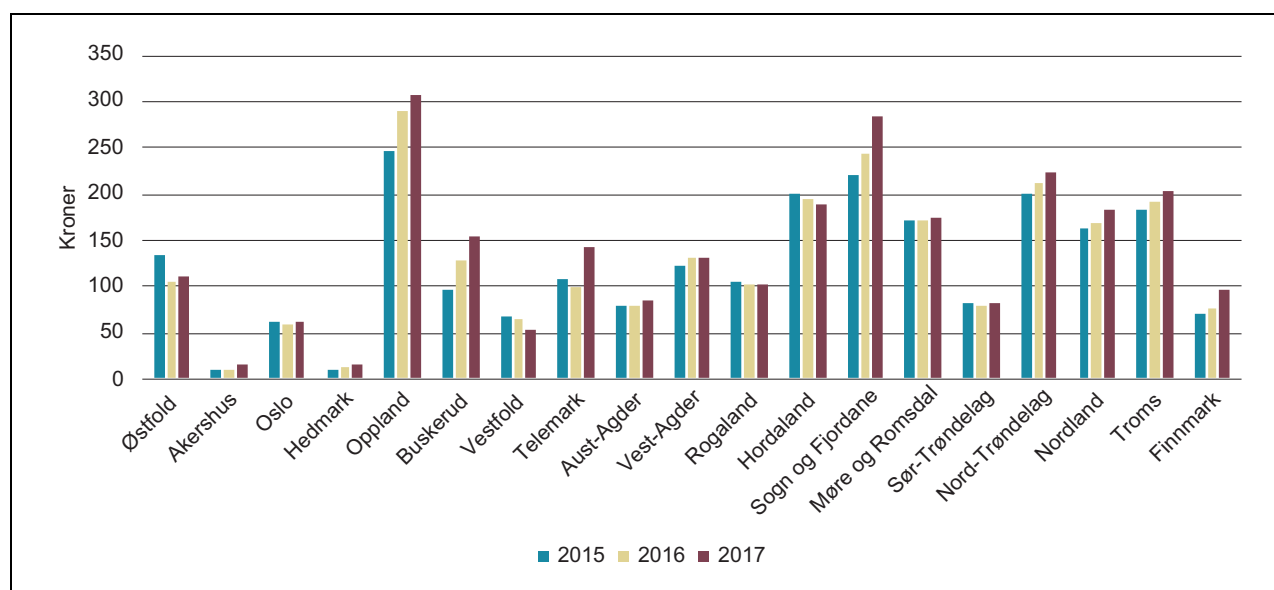
Det stilles ikke slike vilkår til fylkeskommunene ved tildeling av driftstilskuddet til fagskoler. Fylkeskommunene må selv vurdere om det skal stilles vilkår om anledning til å ta egenbetaling ved tildeling av tilskudd til en fagskole. Fylkeskommunene står fritt til å vurdere i hvilken grad de ønsker å videreføre dagens praksis for egenbetaling (Diku, 2018).

For private fagskoler fastsettes det i loven at de skal benytte offentlige tilskudd og egenbetaling fra studentene til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål. Det fastsettes også at

Tabell 4.1 Andel av fagskolestudenter med de ulike finansieringsformene i 2012 og 2017, fordelt på fagområde

	Teknisk/ maritime fag		Helsefag		Økonomisk administrative fag		Kreative fag	
	2012	2017	2012	2017	2012	2017	2012	2017
Finansieringsreform								
Delvis offentlig finansiert	4 %	13 %	1 %	2 %	2 %	14 %	13 %	22 %
Fullstendig privat	23 %	20 %	8 %	10 %	98 %	84 %	86 %	74 %
Fullstendig offentlig	64 %	66 %	91 %	88 %	0 %	2 %	1 %	3 %
Ukjent	9 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
N	4 411	3 956	1 791	2 635	1 947	1 474	2 912	1 352

Kilde: Høst mfl., 2018



Figur 4.1 Korrigerte brutto driftsutgifter pr. innbygger for fagskoler, kroner

Kilde: BDO, 2019

private fagskoler som mottar offentlige tilskudd, skal la midlene komme studentene til gode (Fagskoleloven, 2018).

Tabell 4.1 gjengir en oversikt over finansiering av de ulike typer fagskoler. Tallene viser at de tekniske og helsefaglige skolene i stor grad er offentlig finansiert, mens de kreative og økonomisk/administrative skolene i stort er privat finansiert. Dette er funn som støttes av BDO (2019).

I figur 4.1 illustreres fylkeskommunenes brutto driftsutgifter pr. innbygger knyttet til fagskoler for perioden 2015–2017. Figuren viser at det er store forskjeller i hvor mye penger som brukes på fagskoler. Oppland bruker mest pr. innbygginger, etterfulgt av Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag. Sammenlignet med de andre fylkeskommunene bruker Akershus, Hedmark, Oslo og Vestfold svært lite på fagskoler pr. innbygger.

Det er ingen klar sammenheng mellom de fylkene som bruker mest penger og antall fagskoletilbud. Justert for folketall, var det Vest-Agder, Sør-Trøndelag, Rogaland og Oppland som også hadde flest fagskoletilbud pr. 10 000 innbygger i 2017 (BDO, 2019).

4.4.3 Finansiering av videregående skole

Videregående opplæring blir i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til fylkeskommunene. Frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter som fylkeskommuner fritt kan disponere uten andre føringer fra staten enn gjeldende

lover og regler (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018d).

Norske fylker har ulik geografi, alderssammensetning, og ulike levekår. Dette gjør at tjenester, som videregående opplæring, ikke koster det samme å tilby i alle fylkeskommuner. Dette reflekteres i rammetilskuddene. Størsteparten av fylkeskommunenes rammetilskudd fordeles i utgangspunktet med et likt beløp pr. innbygger, det såkalte innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen skjer ved hjelp av en kostnadsnøkkel, som sørger for en omfordeling fra fylkeskommuner som er rimeligere å drive enn landsgjennomsnittet, til fylkeskommuner som er dyrere å drive. Hvert år blir samlet rammetilskudd til fylkeskommunene korrigert for endringene i tallet på elever i private og statlige skoler (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018d).

Videregående opplæring utgjør en stor del av fylkeskommunens oppgaver, og over halvparten av fylkeskommunens totale driftsutgifter går til videregående opplæring (Utdanningsdirektoratet, 2018a). I 2017 brukte fylkeskommunene 28,4 milliarder kroner på videregående opplæring i skole og 3,5 milliarder kroner på fagopplæring i arbeidslivet (Utdanningsdirektoratet, 2018a). I tillegg brukte fylkeskommunene nærmere 514 millioner kroner på tilbud særskilt tilpasset voksne. Totalt var samlet brutto driftsutgifter til videregående opplæring i 2017 på 37,5 milliarder kroner (Kunnskapsdepartementet, 2018a).

Tallet på elever og læringer er avgjørende for ressursbruken i skolen (Kunnskapsdepartemen-

tet, 2018a). Fylkeskommunene bruker i gjennomsnitt 160 200 kroner pr. elev i videregående opplæring. Det er i overkant av 44 000 kroner mer pr. elev enn for grunnskolen (Utdanningsdirektoratet, 2018a). En elev på yrkesfag kostet i gjennomsnitt 26 300 kroner mer pr. år enn en elev på studieforberedende. Dette skyldes i hovedsak mindre klasser og dyrere studiemateriell på yrkesfag. Utgiftene varierer også betydelig mellom de ulike utdanningsprogrammene. Det dyreste utdanningsprogrammet, naturbruk, koster nærmere 158 500 kroner pr. elev i året, mens studiespesialisering koster 65 400 kroner pr. elev i året.

4.5 Økonomiske rammer for livslang læring

I dette kapitlet presenteres anslag på det offentlige og arbeidslivets utgifter til livslang læring. Hva gjelder offentlige utgifter er det ofte vanskelig å skille mellom utgifter til grunnutdanning og senere læring fordi budsjetter og datagrunnlag ikke inneholder nødvendig informasjon for å gjøre et slik skille. Det har også vært nødvendig å gjøre avgrensinger opp mot andre typer kostander, for

eksempel kostnader knyttet til drift og administrasjon.

Det er ikke ambisjonen at beregningene skal gi et presist bilde av de økonomiske rammene for livslang læring. Øvelsen viser at utgifter til ulike typer læring ofte er vanskelig å separere, og at ulike budsjettposter kan dekke ulike formål. Hensikten er likevel å synliggjøre størrelsesorden på ressursene samfunnet bruker på utdanning og opplæring for voksne.

4.5.1 Offentlige utgifter til livslang læring

Offentlige utgifter til livslang læring er spredt utover mange politikkområder og det er vanskelig å danne seg en fullstendig oversikt. Det flytende skillet mellom grunnutdanning og senere læring gjør det ikke lettere.

I vår kartlegging av offentlige utgifter til livslang læring har vi inkludert tiltak som finansierer undervisning eller livsopphold for livslang læring. Vi har stort sett ekskludert driftskostnader hos institusjoner involvert i livslang læring. Unntaket er når driften er direkte tilknyttet læring, slik som i fagskoler og fylkeskommunal voksenopplæring. Vi har også ekskludert rammene til NOKUT, Diku og departementene selv. Dette er aktører som har

Tabell 4.2 Estimerte offentlige utgifter til livslang læring i 2017

Sektor	Post	Tusen kr
Kunnskapsdepartementet	<i>Sum</i>	5 099 457
	Videreutdanning lærere	1 333 937
	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	279 400
	Universiteter og høyskoler	2 974 544
	Fagskoler	611 491
	Folkehøyskoler	8 233
	Kompetanse Norge	490 263
Helse- og omsorgsdepartementet	Kompetanseløft 2020	983 600
Nav	Opplæringstiltak	1 479 617
Fylkeskommunene	<i>Sum</i>	684 800
	Voksenopplæring	514 000
	Karrieresentre ¹	32 800
	KMDs tilskudd til regionale tiltak	138 000
<i>Sum</i>		9 723 948

¹ Fratrullet Kompetanse Norges tilskudd til karrieresentre på 33,6 millioner kroner.

Noter: Tallene i tabellen er estimater. Beregningen av estimatene er forklart i vedlegg 1.

funksjoner som både dekker grunnutdanning og livslang læring. Vi har heller ikke inkludert Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Siva. Disse tre aktørene har virkemidler og aktivitet knyttet til kompetanseutvikling, men vi anser hovedoppgavene deres som forskning og innovasjon. Det er i tillegg vanskelig å isolere hvilke deler av deres budsjetter som er tilknyttet kompetanse.

Utgifter til læring for offentlig ansatte er inkludert i beregningene for arbeidslivets utgifter til livslang læring (kapittel 4.5.2).

Livslang læring finansieres og forvaltes gjerne av flere aktører samtidig. For eksempel gir både Nav og Kommunal- og moderniseringsdepartementet tilskudd til karrieresentre, som i sin tur drives av fylkeskommunene.

Beregningen av rammen, eller utgiftene, til livslang læring er et grovt estimat. Vi har brukt regnskapstall fra 2017. Hovedkildene har vært departementenes proposisjoner fra 2019 og direktoratenes årsrapporter fra 2017. Mange budsjettposter går til både livslang læring og andre tiltak, og det er umulig å gjøre et klart skille. Det er for eksempel uklart om voksenopplæring er grunnutdanning, livslang læring eller et integreringstiltak.

I tabell 4.2 har vi oppsummert offentlige utgifter vi anser som livslang læring. Anslaget tilsier at norske myndigheter bruker 9,7 milliarder kroner på livslang læring. De største utgiftspostene er UH-sektoren (3,0 milliarder kroner), NAV (1,5 milliarder kroner), Helse- og omsorgsdepartementet (1,0 milliard kroner) og videreutdanning av lærere (1,3 milliarder kroner).

4.5.2 Arbeidslivets utgifter til livslang læring

Den største kostnaden knyttet til utdanning og opplæring er tiden deltagerne bruker, som kunne vært brukt på produktivt arbeid. Vi anslår at det i arbeidslivet blir brukt 43,5 milliarder kroner på læring i året. Enkelt forklart er tallet beregnet ved å multiplisere tiden befolkningen bruker på læring, med inntekt og årsverk. Det er overlapp mellom offentlige utgifter og arbeidslivets utgifter. Det er fordi offentlige utgifter finansierer arbeidstid. Gjennomsnittlig tid brukt på læring i Norge i 2016 var 2,3 prosent av arbeidstiden (Eurostat, 2016). Det er omtrent ett ukesverk.

Gjennomsnittlig årslønn i 2017 var 532 000 kroner. Arbeidsgiver har imidlertid kostnader knyttet til arbeidstagere utover lønn, disse utgjør et påslag på anslagsvis 38 prosent (SSB, 2018b). Vi antar at dette gir et godt mål på verdien av arbeidstiden som brukes til læring. Vi går ikke inn på hvordan denne kostnaden deles mellom arbeidsgiver, arbeidstager og eventuelle andre gjennom lønn under studier, egenfinansiering og eventuelt andre ordninger.

Tabell 4.3 viser omfang av utdanning og opplæring, årslønn og størrelse for fire yrkesgrupper, og beregner kostnad av brukt arbeidstid. Summert over alle yrkesgruppene anslår vi at verdien av arbeidstid brukt til utdanning og opplæring til 43,5 milliarder kroner. Yrkesgruppen *ledere, akademiske yrker og høyskoleyrker* tjener mer enn gjennomsnittet og bruker mer tid på læring enn andre grupper. Vi anslår kostnadene for denne gruppen til 33,5 milliarder kroner, 81 prosent av de samlede utgiftene.

Tabell 4.3 Kostnaden av livslang læring i arbeidslivet

Yrkesgruppe	Kurstimer i prosent av arbeidstiden	Årslønn, tusen kr	Årsverk, tusen	Årlig kostnad kurs og utdanning, tusen kr
Ledere, akademiske yrker, høyskoleyrker	2,9 %	631	1 346	33 583 000
Kontoryrker, salgs- og serviceyrker	1,6 %	408	568	5 210 000
Bønder, fiskere, mv., håndverkere, prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere	1,4 %	444	459	3 936 000
Renholdere, hjelpearbeidere mv.	1,5 %	379	102	798 000
Alle yrker	2,3 %	532	2 421	43 528 000

Kilder: Kurstimer er fra Eurostat Adult Education Survey. Kurstimer som andel av arbeidstiden er beregnet ved å dele Eurostats tall på 1 695 timer pr. årsverk. Årslønn er fra SSBs tabell 11422. Årsverk er beregnet ved å multiplisere sysselsatte (SSBs tabell 09791) og arbeidstimer pr. uke (SSBs tabell 09790). *Årlig kostnad kurs og utdanning* er beregnet ved å multiplisere de tre foregående kolonnene. I tillegg tar vi høyde for arbeidsgivers kostnader utenom lønn, som er anslått til 38 prosent av brutto lønn. Anslaget er laget ved å dele SSBs beregning av kostnaden av et årsverk for arbeidsgiver på gjennomsnittslønnen for et årsverk (SSB, 2018b; SSB, 2018c)

4.6 Kostnader som barriere

Med livslang læring følger det kostnader. Kostnadene kan være knyttet direkte til skolepenger, ved at det kreves betaling for å få tilgang til tilbudet, eller indirekte til tapte lønnsinntekter. For bedrifter kan kostnadene være knyttet til lønnsutgifter og tapt produksjon. I dette kapitlet beskrives kostnadene for individer og virksomheter knyttet til å investere i utdanning og opplæring. Kapitlet beskriver i hvilken grad kostnader er en barriere for deltagelse, og ser som en del av det på hvilke ordninger som i dag finnes for skattefritak.

4.6.1 Deltagerbetaling

Utdanning er som regel gratis i Norge, men noe koster penger. Studieavgiftene varierer fra 1 000 kroner for et enkeltemne til 395 000 kroner for en MBA i strategisk ledelse på NHH. Noen mer nøkterne eksempler på kostnader er for eksempel 15 studiepoeng i personaladministrasjon ved Høgskolen i Østfold til 21 600 kroner, eller 120 studiepoeng i spillutvikling ved fagskolen Kristiania til 56 200 kroner. Uavhengig av pris indikerer dette at individer eller virksomheter som ønsker å investere i utdanning i mange tilfeller kan stå overfor betydelige direkte investeringskostnader.

En analyse anslår at det i Norge ble brukt om lag 1,2 prosent av BNP på etter- og videreutdanning. Det ble beregnet at det offentlige finansierte 55 prosent, mens virksomheter og individer stod for henholdsvis 22 og 23 prosent av finansieringen (Eggen mfl., 2018). Sammenlignet med andre land, delfinansierer det offentlige en relativt høy andel av kostnadene, noe som innebærer at deltakers største kostnad ofte er knyttet til tid.

4.6.2 Skattefritak for utdanning

«Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. skateloventen av 26. mars 1999 nr. 14, § 5-15. Skattefri arbeidsinntekt, avsnitt B. Særlig om fri utdanning» inneholder en rekke bestemmelser om skattefordeler knyttet til utdanning. Arbeidstagere har fradragsrett for kostnader til utdanning hvis ny kompetanse kreves for å fortsette i samme stilling. Videre er kostnader knyttet til å holde ved like sin utdanning og til å holde seg oppdatert på utviklingen i faget fradragsberettigede (Skatteetaten, 2018a). Kostnadene til undervisning, skolepenger, faglitteratur, eksamensavgift og så videre regnes som en del av minstefradraget som i 2018

var på 97 610 kroner. Ettersom minstefradraget er forholdsvis høyt i forhold til hva utdanning ofte koster, vil skattefordelen i praksis gi uttelling for få. Reisekostnader fra bosted til studiested og merkostnader i de tilfellene man på grunn av utdanningen må bo utenfor sitt egentlige hjem, inngår ikke i minstefradraget og vil kunne gi skattemessig uttelling.

Arbeidsgiverfinansiert formell utdanning er en skattefri fordel. Det vil si at utdanning arbeidsgiveren betaler for sine ansatte er en ytelse som den ansatte ikke behøver å betale skatt for, oppad begrenset til 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp. Det utgjør 140 453 kroner i 2018. Dersom man får lønn for å ta utdanning, men selv har utgifter forbundet med utdanningen, er inntekten bare skattepliktig om den overstiger kostnadene til utdanning. Hvorvidt eksamen avlegges eller ikke, har ingen betydning for muligheten til skattefritak.

Arbeidsgiver betaler heller ikke arbeidsgiveravgift for ytelser utbetalt til slik kompetanseheving. For øvrig er kostnader til kompetanseheving fradragsberettiget for virksomhetene. Skatteevneprinsippet sier at en virksomhet skal skatlegges på grunnlag av det samlede overskuddet etter at virksomhetens kostnader er trukket fra virksomhetens inntekter (Bjørnelykke, 2018). Utgifter til kompetanseutvikling kan føres som inntektsfradrag på lik linje med kostnader knyttet til for eksempel lønn eller FoU. Inntektsfradraget for FoU-kostnader må ikke forveksles med fradraget på FoU-kostnader virksomheter kan få gjennom Skattefunn-ordningen. Dette skattefradrag kommer i tillegg til inntektsfradraget, og Skattefunn er derfor i realiteten en tilskuddsordning (Skatteetaten, 2018b).

Fradraget for kompetanse er gunstigere enn fradraget for mange andre typer utgifter. Det er fordi kompetanse er et immaterielt driftsmiddel. Dermed kan bedrifter trekke fra hele kostnaden av kompetanse i ett enkeltår, framfor å skrive av kostnaden på skatten over flere år. Det er en fordel fordi bedrifter foretrekker penger i dag framfor i framtiden.

FoU på sin side kan tolkes både som et materielt og immaterielt driftsmiddel (Stoveland, 2015). FoU regnes som materielt driftsmiddel når «FoU-innsatsen er kommet så langt og er blitt så vellykket at det er sannsynlig at driftsmidlet blir realisert» (Finansdepartementet, 2011). Dermed kan FoU i noen tilfeller være mindre gunstig beskattet enn kompetanse.

4.6.3 Individer

Vox-barometeret for 2010 viste at det viktigste hindret for å delta i opplæring for respondentene var at nåværende inntekt ikke måtte bli vesentlig redusert (Kompetanse Norge, 2010). Gravdahl & Ianke (2010) finner at hele 60 prosent av respondentene i deres undersøkelse framhever at inntektssikring i opplæringsperioden er en viktig forutsetning for å delta. Blant de yrkesaktive i aldersgruppen 30–39 år sier over 70 prosent at opprettholdelse av inntekten er en forutsetning for at de skal kunne delta i mer opplæring eller utdanning. Dette kan ha sammenheng med at dette alderssegmentet omfatter en stor andel småbarnsforeldre og personer i etableringsfasen, og at en stabil inntekt har spesielt stor betydning i denne livsfasen. Også for de som ikke er yrkesaktive er inntektssikkerhet en viktig faktor, og hele 60 prosent mener at å kunne beholde inntekten er en avgjørende faktor (Gravdahl & Ianke, 2010). OECD finner at en gjennomsnittlig arbeidstager på 50 år i Norge som skal gjennomføre et utdanningsløp på ett år, må få en lønnsøkning på over seks prosent etter utdanningen for at utdanning ikke skal være et tapsprosjekt (Eggen mfl., 2018).

Selv om flere kilder indikerer at økonomiske kostnader, tilrettelegging og økonomiske støtteordninger er viktig for at folk skal delta i en form for opplæring, er kunnskapsgrunnlaget på dette området relativt tynt.

For å øke insentivene overfor den enkelte til å investere i opplæring finnes det en rekke ordninger der hensikten er å redusere individers kostnader, i tillegg til allerede subsidierte studieplasser. Eggen mfl. (2018) nevner eksempler som rentefradrag for studielån, rett til permisjon i forbindelse med utdanning og opplæring og fritak fra merverdiavgift for undervisningstjenester.

4.6.4 Virksomheter

Ifølge Vox-barometeret fra 2016 er det en sentral utfordring for mange virksomheter at de ikke har tilgang på den kompetansen de har behov for (Kompetanse Norge, 2016a). Utfordringen er dels mangel på arbeidslivsrelevant utdanning, utdanninger som er fleksible, samt tilstrekkelig samarbeid mellom virksomhetene og utdanningstilbyderne. Den vanligste grunnen til at virksomheter lar være å investere i kompetanse er at opplæringen ikke anes som nødvendig for virksomheten (Høst mfl., 2018; Holte, 2017).

Likevel viser svarene i ulike undersøkelser at virksomheter mener de ansatte ikke vil få nok

utbytte til at det vil lønne seg. Med andre ord anses de store kostnadene knyttet til tapt produksjon og inntekt til å overstige en eventuell gevinst av opplæring. I spørreundersøkelsen NHOs kompetansebarometer, sier omtrent én av tre bedrifter at de avstod fra å investere i kompetanse på grunn av manglende tid og/eller høye kostnader (Rørstad mfl., 2017). Holte (2017) finner lignende resultater. I en spørreundersøkelse avdekker han at 23 prosent av virksomheter i liten eller svært liten grad har tilgang til opplæring som ikke er for dyr. Fleksibilitet med hensyn til tid og sted er riktignok større hindre for opplæring. På en side kan det tyde på at bedrifter har betalingsvillighet, men mangler et fleksibelt tilbud. På den annen side kan liten fleksibilitet sees på som en kostnad på samme måte som pris. Holte (2017) finner også at de som opplever tilbudet som lite relevant og for dyrt, er overrepresentert blant de som ikke har hatt ansatte på opplæring. Små virksomheter opplever i større grad at prisen for opplæring er for høy.

Langset & Vinsand (2015) beskriver at sterk driftsorientering og små interne ressurser hos små og mellomstore bedrifter kan legge begrensninger på prioritering av deltagelse i kompetansehevingstiltak. I mange tilfeller må bedriften ha en vikar dersom en ansatt skal på kurs, og kostnadene ved dette kan være krevende. Lite kjennskap til det offentlige virkemiddelapparatet gjør at tilgjengelige virkemidler for å eventuelt bøte på disse utfordringene ikke benyttes. Bedriftene er langt på vei avhengige av at noen kan bistå i å skaffe en oversikt over muligheter og virkemidler, samt bistå i selve søknadsprosessen om midler knyttet til kompetanseheving (Langset & Vinsand, 2015). Risikoen knyttet til å gjøre feilinvesteringer i kompetanse, som ikke treffer behovene, er en større utfordring for små enn for store virksomheter fordi den relative kostnaden av feilinvesteringer er større (OECD, 2017).

For å bøte på disse utfordringene, finnes det flere ordninger som er ment å øke virksomheters insentiv til å investere i kompetanseutvikling for sine ansatte. Eggen mfl. (2018) nevner blant annet fradrag for kostnader knyttet til kompetanseinvesteringer, Navs BIO-ordning, tilskudd til næringsph.d. og tilskudd til opplæring for kompetansetilitsvalgte.

4.7 Utvalgets oppsummering

Politiske føringer, regelverk og finansieringsordninger legger rammene for livslang læring.

Individer har rett til gratis grunnskoleutdanning og videregående opplæring gjennom opplæringsloven. Rett til å fullføre videregående opplæring er gitt gjennom ungdomsretten eller voksenretten. Man har imidlertid bare rett til å fullføre videregående opplæring en gang. Det finnes ordninger som Fagbrev på jobb og praksiskandidatordningen som gjør det mulig å ta fagbrev samtidig som man er i lønnet arbeid.

Fagskoleloven skal legge til rette for fagskoleutdanning av høy kvalitet, gode undervisningsvilkår, og pålegger fylkeskommunen å sørge for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt. Universitet- og høyskoleloven regulerer statlige og private høyskoler og universiteter som tilbyr akkrediterte utdanninger. Lovens egenbetalingsforskrift regulerer institusjonenes mulighet til å kreve egenbetaling fra studentene for ulike studietilbud. Formålet er å verne om gratisprinsippet i høyere utdanning. Faglig samarbeid mellom UH-institusjonene og selvstendige virksomheter er regulert i BOA-reglementet, og like konkurransevilkår sikres gjennom EØS-regelverket for statsstøtte. Disse lovene er ment å sikre tilgang til utdanning for alle.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) er en oversikt over nivåene i formell utdanning i Norge og viser hvordan kvalifikasjoner fra det norske utdanningssystemet er plassert i forhold til hverandre. Rammeverket angir hvilke kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse fullført utdanning skal gi. Dette muliggjør en kobling mellom kompetanse fra yrkeslivet og formell utdanning. I dag er det imidlertid bare offentlige godkjente kvalifikasjoner som er innplassert på nivåer i rammeverket. For dokumentasjon av ikke-formell kompetanse finnes det ikke et felles system. Bransjesertifisering og mesterbrev er eksempler på ulike måter å dokumentere arbeids erfaring og ferdigheter innen spesifikke fag.

For å kunne påbegynne videregående opplæring, fagskoleutdanning eller høyere utdanninger må man ha fullført grunnskole eller oppnådd studiekompetanse. Manglende studiekompetanse kan være en barriere for å ta videre utdanning. Det finnes likevel alternative veier til høyere utdanning. 23/5-regelen gir generell studiekompetanse til de som har fylt 23 år, har minst fem års arbeidserfaring og/eller utdanning, samt fullført norsk, engelsk, samfunnsfag, naturfag, historie og matematikk på videregående nivå. For opptak til ingeniørstudier som krever realfagspoeng, finnes det tre ulike alternative opptaksmåter.

Realkompetansevurdering er en metode for dokumentasjon av kompetanse og fungerer som et alternativt system for opptak til videregående opplæring, fagskole eller universitet og høyskoler, eller for avkorting av utdanningsløp ved disse institusjonene. Retten til realkompetansevurdering er fastsatt i opplæringsloven, fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven, men vurderingen gjøres lokalt ved den enkelte institusjonen. Realkompetansevurdering brukes sjelden som grunnlag for rangering av søkere til en utdanning og for å gi avkorting av studieløp, selv om regelverket åpner opp for det. I praksis innebærer det at personer som søker opptak til fagskoler og høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse i mange tilfeller bare får innpass hvis det er ledige plasser.

Utdanning kan være en kostbar investering, særlig hvis man regner med tapt arbeidsinntekt eller produksjon. Utover målet om, og retten til, utdanning for alle, har det positive samfunnsøkonomiske effekter at befolkningen har et høyt kompetansenivå. Det er derfor etablert ordninger for støtte til livsopphold under utdanning og opplæring, slik at det blir mulig for flere å delta. Lånekassen gir støtte til skolepenger og livsopphold for alle som skal studere, og Nav gir tiltakspenger og arbeidsavklaringspenger for brukere som deltar på opplæring.

Hvordan de ulike utdanningsinstitusjonene finansieres av staten varierer. UH-sektoren har en sammensatt finansieringsordning som i hovedsak inkluderer et basistilskudd og et resultatbasert tilskudd. Institusjonene kan også motta ekstern finansiering. Den statlige bevilgningen har en basisdel på 70 prosent og en resultatfinansiering på 30 prosent. Basistilskuddet er historisk bestemt, og er ikke avhengig av produksjon. Det speiler faktorer som geografi, fag- og studieportefølje, antall studieplasser, forskningsintensitet og særskilte nasjonale oppgaver. Den resultatbaserte finansieringen utløses ved studiepoengproduksjon. Finansieringen som gis pr. studiepoeng varierer mellom ulike fag og nivåer, basert på et anslag om at kostnaden ved å produsere et studiepoeng varierer mellom fagretninger og nivåer. Disse er representert i Kunnskapsdepartementets finansieringskategorier. Den resultatbaserte komponenten for private høyskoler avhenger av hvor høy studieavgift de setter. Siden 2011 har resultatstilskuddet økt med 2,2 milliarder kroner. I faktisk størrelse har basistilskuddet i denne perioden økt mer enn resultatstilskuddet har, og økningen er større enn hva prisveksten for øvrig skulle tilsi. Økningen i basistilskudd er et resultat av politiske

prioriteringer og satsinger, i all hovedsak i form av tildelingen av nye studieplasser og rekrutteringsstillinger. Universitetene og høyskolene har måltall på enkelte utdanninger, men har stor frihet til å disponere midlene i tildelingen. Tilbudene knyttet til livslang læring finansieres gjennom studieavgift, internfinansiering, eller ekstern finansiering som bidrag eller oppdrag. Utgangspunktet er at utdanning enten skal fullfinansieres av deltagerne eller være gratis, unntaksvis kan institusjonene finansiere deler av et emne som tilbys mot egenbetaling.

Fagskolens tilskuddsordning inneholder et grunntilskudd på 80 prosent og et resultatbasert tilskudd på 20 prosent. Det er fylkeskommunen som har ansvar for å fordele tilskuddet – inkludert det resultatbaserte – videre til private og fylkeskommunale fagskoler i eget fylke. Dette innebærer at fylkeskommunen tildeler tilskudd til fagskoler med studiested i fylket og til fagskoler med nettbaserte tilbud med kontoradresse i fylket. Det er opp til den enkelte fylkeskommune hvilke prinsipper som legges til grunn for fordelingen av tilskudd. Fagskoletilbudene kan finansieres med offentlige midler, studentbetaling eller en sammensetning av de to.

Videregående opplæring blir i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til fylkeskommunene. Videregående opplæring utgjør en stor del av fylkeskommunens oppgaver, og over halvparten av fylkeskommunens totale driftsutgifter går til videregående opplæring.

Offentlige utgifter til livslang læring er spredt utover mange politikkområder og det er vanskelig å danne seg en fullstendig oversikt. Det flytende skillet mellom grunnutdanning og senere læring gjør det ikke lettere. Anslaget tilsier at norske myndigheter bruker 8,3 milliarder kroner på livslang læring i året. Den største utgiftsposten er UH-sektoren. Hva gjelder arbeidslivets utgifter knyttet til livslang læring, er den største kostnaden knyttet til tiden deltagerne bruker på utdanning og opplæring, tid som kunne vært brukt i produksjonen. Vi anslår at det i arbeidslivet blir brukt 43,5 milliarder kroner på læring i året.

Kostnader kan være en barriere for deltagelse i ulike utdannings- og opplæringsaktiviteter. For individer handler det om redusert inntekt, og for virksomheter handler det om utgifter knyttet til lønn, tapt produksjon og risikoen knyttet til å gjøre feilinvesteringer i kompetanse som ikke trefter behovene.

Kapittel 5

Livslang læring i andre land

Kompetanse er nødvendig for å sikre sysselsetting, produktivitet og omstilling i arbeidslivet. Teknologisk utvikling, demografisk endring og innvandring endrer behovet for kompetanse i arbeidslivet over hele verden. At livslang læring står høyt på dagsorden verden over understrekes blant annet av at det internasjonale utvalget som International Labour Organization oppnevnte for å se nærmere på framtidens arbeidsliv fremmet rettigheter til, og effektive systemer for, livslang læring som et av sine hovedtiltak (ILO, 2019). De fleste industrialiserte land har innført offentlige tiltak for å øke deltagelsen i livslang læring. Dette er tiltak som vi i Norge kan lære av og hente inspirasjon fra.

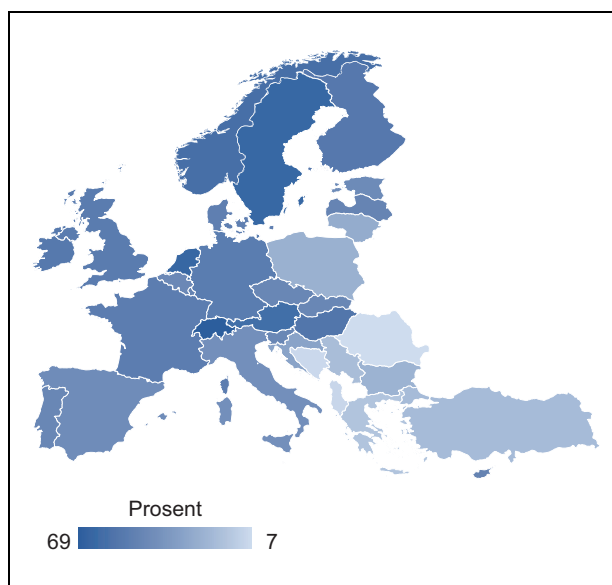
Det finnes en rekke måter å stimulere til livslang læring på, og i dette kapitlet gjennomgås flere typer offentlige tiltak rettet mot å øke deltagelsen i livslang læring. Tiltakene som beskrives er rettet mot enten tilbydere eller etterspørre av kompetanse. Disse kan være både individer og virksomheter. Der det har vært mulig å finne informasjon, er det inkludert en generell beskrivelse av hvordan tiltaket praktiseres i Europa. Det gis også eksempler på praksis i enkeltland, og det dras paralleller til Norge dersom tiltaket også finnes her. De landspesifikke eksemplene er valgt ut på bakgrunn av at de har velutbygde og omfattende ordninger.

I kapittel 5.1 presenteres tall for deltagelsen i formell utdanning og ikke-formell opplæring i Europa. I kapittel 5.2 gjennomgås offentlige tiltak rettet mot etterspørre. Det inkluderer både finansiell støtte til virksomheter og individer som deltar i læring, og institusjonelle ordninger som gir insentiver for virksomheter og individer til å investere i læring. I kapittel 5.3 presenteres tiltak rettet mot aktører som tilbyr utdanning og opplæring, mens kapittel 5.4 gir eksempler på arbeid for å styrke samspill mellom tilbud og etterspørsel. Kapitlet avsluttes med en oppsummering i kapittel 5.5.

5.1 Deltagelse

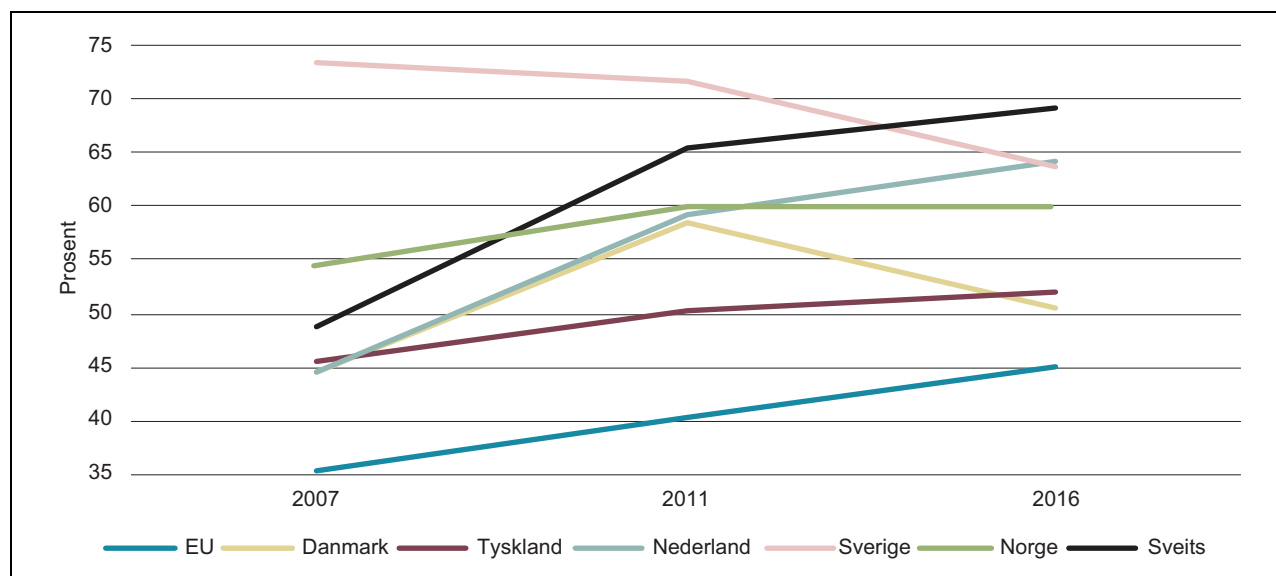
Av figur 5.1 ser vi at det er store forskjeller mellom europeiske land når det kommer til voksnes deltagelse i formell utdanning og ikke-formell opplæring (Eurostat, 2016). Dataene er fra en annen kilde enn de som er omtalt i kapittel 3.4, og tallene fra de to kildene skiller seg derfor noe fra hverandre. Formell utdanning omfatter all offentlig godkjent utdanning som gir formell kompetanse, for eksempel studiekompetanse, studiepoeng eller hele grader (Keute & Drahus, 2017). Ikke-formell opplæring ligger utenfor det formelle utdanningssystemet, og gir ikke formell kompetanse. Slik opplæring tilbys for eksempel som kurs i regi av arbeidsgivere, arbeidsformidlingsinstitusjoner eller frivillige organisasjoner.

Andelen voksne som deltok i opplæring i løpet av ett år varierte fra 69 prosent i Sveits til 7 prosent i Romania. I Norge var deltagelsen 60 prosent, og dermed den fjerde høyeste i Europa.



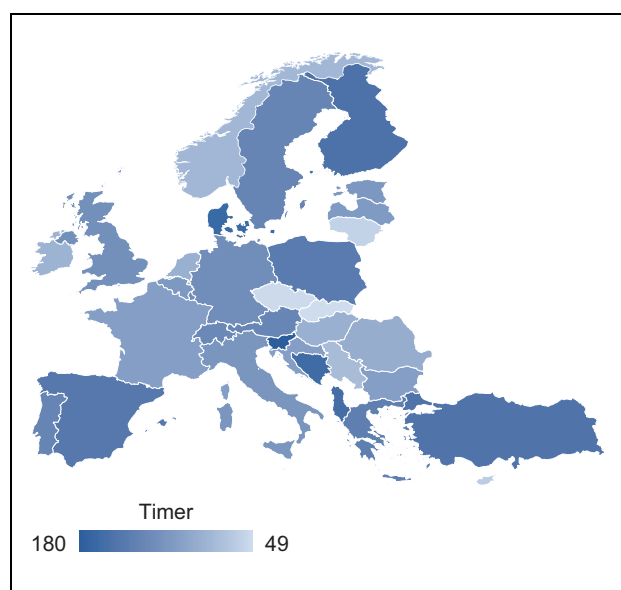
Figur 5.1 Deltagelsesrate i formell utdanning og ikke-formell opplæring, 25–64 år, 2016

Kilde: Eurostat, 2016



Figur 5.2 Deltagelsesrate i formell utdanning og ikke-formell opplæring, 25–64 år, 2007–2016

Kilde: Eurostat, 2016. Deltagelsen ble målt i 2007, 2011 og 2016.



Figur 5.3 Timer brukt på formell utdanning og ikke-formell opplæring, gjennomsnitt pr. person, 25–64 år, 2016

Kilde: Eurostat, 2016

I figur 5.2 ser vi på et utvalg land som er sammenlignbare med Norge. Deltagelsen i formell utdanning og ikke-formell opplæring økte for de fleste landene fra 2007 til 2016. Snittet i Europa økte med ti prosent. For Norge var det samme tallet seks prosent. Sveits og Nederland hadde en vekst på i underkant av 20 prosent i samme periode.

Av figur 5.3 ser vi at Norge ligger under gjennomsnittet i Europa når det kommer til tid brukt

på formell utdanning og ikke-formell opplæring (Eurostat, 2016). I Norge bruker man i gjennomsnitt 82 timer i året på formell utdanning og ikke-formell opplæring. Det er over to arbeidsuker. Gjennomsnittet i Europa er 114 timer. Tidsbruken er høyest i Slovenia, med 180 timer.

Det er en klar sammenheng mellom velstand og deltagelsesrate i formell utdanning og ikke-formell opplæring Europa. Det er høy deltagelsesrate nord og vest i Europa og lavere deltagelse i sør og øst. Deltagelse er for det meste ikke-formell, jobbrelatert og sponset av arbeidsgiver (Cedefop, 2017b). Når det kommer til tidsbruk på formell utdanning og ikke-formell opplæring er det ingen geografisk sammenheng.

5.2 Tiltak rettet mot etterspørsel

I dette kapitlet ser vi på offentlige tiltak rettet mot etterspørrere av kompetanse – både individer og virksomheter. Myndighetene kan innrette tiltak mot disse gruppene for å stimulere til økt deltagelse i opplæring eller utdanning, for eksempel gjennom skattefradrag, stipender eller arbeidslivsreguleringer.

Vi inkluderer både finansielle og ikke-finansielle offentlige tiltak. Ikke-finansielle tiltak er ordninger som tilrettelegger for investeringer i opplæring. Det dreier seg for eksempel om offentlig regelverk som regulerer kompetanseutvikling i arbeidslivet. I tillegg omfatter ikke-finansielle ordninger offentlig veiledning og informasjon. Finansielle tiltak er gjerne offentlig økonomisk støtte

for å få virksomheter og individer til å øke sine investeringer i opplæring.

5.2.1 Permisjon

Rett til utdanningspermisjon gir arbeidstagere mulighet til å ta fri fra jobb, slik at de kan ta opplæring utenfor arbeidsplassen. Det kan gi økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet og gir arbeidstagere mer makt i forhandlinger om permisjon med arbeidsgiver. Utdanningspermisjon i Europa reguleres gjennom lovverk eller kollektive avtaler. Det stilles gjerne krav til arbeidsforholdet og opplæringsrelevans for at permisjon skal bli godkjent (Cedefop, 2012b).

I Norge er det for eksempel krav om at man skal ha vært ansatt i virksomheten man tar permisjon fra i minst to år (Arbeidsmiljøloven, 2005, § 12-11). Utdanningspermisjonen kan tas ut som heltids- eller deltidspolisjon og kan kreves for inntil tre år. Utdanningen må være organisert og yrkesrelatert, men ikke nødvendigvis for jobben man søker permisjon fra.

Lønnskostnaden knyttet til deltagelsen fordeles mellom arbeidstagere, arbeidsgivere og myndighetene i ulik grad i Europa. Norge har ubetalt utdanningspermisjon, men det er mulig å få støtte fra Lånekassen for formell utdanning. Kapittel 5.2.9 ser nærmere på lønnsgodtgjørelse under opplæring.

I Belgia gir lovverket fulltidsansatte rett til utdanningspermisjon opptil 120 timer i året (Cedefop, 2018). Arbeidstagere får lønnsgodtgjørelse av staten opp til 26 000 kroner i måneden. Programmet hadde 76 000 brukere i 2008 og kostet myndighetene 780 millioner kroner. Det er omtrent 10 300 kroner pr. deltager. Et råd sammensatt av partene i arbeidslivet bestemmer hvilke kurs som er godkjent.

I Østerrike er det ingen juridisk rett til permisjon, så deltagelse forutsetter tillatelse fra arbeidsgiver. For å få rett til lønnsgodtgjørelse fra myndighetene kreves dokumentasjon på at man har gjennomført minst 20 timer opplæring i uka. Etter finanskrisen i 2008 ga regionale østerrikske myndigheter støtte for mellom 25 og 50 prosent av kurskostnadene ved opplæring. Slik ble opplæring brukt som et motsyklisk arbeidsmarkedstiltak.

5.2.2 Bindingstid

Fordi arbeidstagere kan bytte jobb etter endt opplæring, er det en fare for at arbeidsgivere underinvesterer i kompetanseheving for sine ansatte. Det kan løses med kontrakter som hindrer arbeidsta-

gere fra å bytte jobb fram til et visst tidspunkt. Begreper som bindingstid, plikttjeneste eller *pay-back clauses* brukes om slike ordninger. I denne typen kontrakter må arbeidstageren eller framtidig arbeidsgiver løse ut en kontraktfestet sum dersom arbeidstageren ønsker å slutte i jobben. Avtaler med binding begrenser seg til noen typer læring (Cedefop, 2012a). Avtalene omfatter vanligvis ikke bedriftsspesifikk opplæring som er direkte relatert til nåværende eller framtidig arbeid i bedriften. Da må arbeidsgiver dekke hele opplæringskostnaden.

Bindingstiden er vanligvis tre til fem år (Cedefop, 2012a). Reglene er lite spesifikke når det kommer til summen som tilbakebetales ved kontraktsbrudd. Kun i Østerrike spesifiserer arbeidsmiljøloven at ikke bare kurskostnader, men også verdien av tapt arbeidstid må refunderes.

Noen land har innført en minimumsgrense for kostnad eller varighet av opplæring, før den kan knyttes til bindingstid. Minimumsgrensens størrelse antyder at det dreier seg om relativt dyr og lang opplæring. Det er snakk om grenser på omtrent 3 000 euro og et par måneders opplæring i eksemplene vi kjenner til.

Norge er blant tre land i Europa hvor bindings-tid blir regulert mellom partene i arbeidslivet (Cedefop, 2012a). I KS hovedtariffavtalen § 14.3 heter det at: «Plikttjeneste/bindingstid kan avtales med den enkelte dersom kommunen/fylkeskommunen ved opplæring yter vesentlig økonomisk støtte. Plikttjeneste begrenses til maks. 2 år.» Vi vet ikke hvor utbredt det er med slike kontrakter i Norge.

I Slovakia er bindingstid for arbeidsgiverfinansierte kompetansetiltak omfattet av arbeidsmiljøloven (Cedefop, 2012a). For å kompensere for utgifter til lønn og studieavgift må arbeidstagere binde seg til arbeidsgiver over en viss periode. Bindingstiden må ikke overstige fem år og summen som betales tilbake kan maksimalt være 75 prosent av investeringen. Summen arbeidstager skylder skal reduseres proporsjonalt fra tiden opplæringen avsluttes og fram til slutten av bindings-tiden.

5.2.3 Veiledning og informasjon

Veiledning og informasjon kan motivere voksne til å heve kompetansen sin. Spesielt kan det gjøre det enklere å finne passende utdanningsmuligheter og kartlegge en vei for målene man setter seg.

Karriereveiledning er i de fleste land tilknyttet offentlig arbeidsformidling. Arbeidsformidlingen

er gjerne åpen for alle, men blir i praksis benyttet mest av arbeidsledige.

Det finnes imidlertid eksempler på offentlig karriereveiledning utenfor systemet for arbeidsformidling. Danmark opprettet 13 *voksen- og etteruddannelsescentre* i 2010. De er spesielt tilrettelagt opplæring for voksne, men gir også veiledning til bedrifter, spesielt små og mellomstore (European Commission, 2015). Danmark har også etablert en nettportal for såkalt *eVeiledning*, som tilbyr veiledning om jobb og utdanning på telefon, mail og chat. Norge skal også lage et nasjonalt nettsted for digital karriereveiledning (Kunnskapsdepartementet, 2019).

Finland har et velutviklet system for veiledning og individuell studieplanlegging (SOU 2018: 29). Det blir brukt i samspill med et nasjonalt rammeverk for validering av kompetanse. I begynnelsen av et studieløp opprettes det en individuell studieplan for hver student i samarbeid med lærer eller veileder. Deretter undersøker man om studenten har erfaringsbasert kompetanse som kan innpasses.

Fra 2003 til 2017 har det blitt opprettet 38 karrieresentre i alle norske fylkeskommuner utenom Oslo (Kompetanse Norge, 2018a). De bistår alle, ikke bare de som står utenfor arbeidslivet.

Flere europeiske land har de seneste årene hatt informasjonskampanjer for å øke deltagelsen i livslang læring (European Commission, 2015). For eksempel har Nord-Irland en pågående kampanje kalt *Skills to Succeed*. Kampanjen framhever mangfoldet av tilbud for livslang læring, og benytter seg av mange ulike medier.

Det finnes også nasjonale nettportaler som inneholder oversikt over tilbud. I Norge er *Utdanning.no* en nettportal for informasjon om utdanning og yrke, med oversikt over utdanningstilbudet i Norge. Nettsiden inneholder også informasjon om rettigheter til utdanningspermisjon og finansiering (Utdanning.no, 2018c). I tillegg har Kompetanse Norge fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utrede behovet for en digital plattform for etter- og videreutdanning (Kunnskapsdepartementet, 2019).

5.2.4 Lærlingordninger

Lærlinger utdanner seg til et yrke ved å jobbe i en virksomhet. Der får lærlingene både opplæring og praksis (Utdanning.no, 2018d). Lærlinger har mindre lønn i en oppstartsperiode og påtar seg på den måten en del av kostnaden av opplæring på arbeidsplassen. Dersom lærlingen slutter etter

endt opplæring, blir ikke tapet for arbeidsgiver like stort som ved opplæring med full lønn.

Deltagelse i lærlingordninger varierer mye mellom land i OECD (Kuczera, 2017). I Tyskland og Østerrike er deltagelsen høyest. Der er over 30 prosent av elever i videregående utdanning med i et lærlingeprogram. I Norge var det samme tallet 14 prosent. Norge havner dermed på sjetteplass i en liste på 23 land.

I mange land mottar lærlinger lønn i hele opplæringsperioden, uavhengig om de er på arbeidsplassen eller hos en utdanningsinstitusjon. Lønnen kan betales i sin helhet av arbeidsgiver eller delfinansieres av flere arbeidsgivere og myndighetene. I Danmark blir arbeidsgivere kompensert for lønnen til arbeidstagere under opplæring gjennom et statlig fond eller et arbeidsgiverfinansiert fond.¹ Lærlinger kan også få lån og stipend, slik som i Norge.

Lærlinger har tradisjonelt vært unge på vei inn i arbeidslivet. I Norge er ni av ti lærlinger under 25 år, og syv av ti er menn (SSB, 2018e). Læreplassene er gjerne knyttet til det tredje året i en yrkesutdanning (Utdanning.no, 2018b). Den nyetablerte ordningen Fagbrev på jobb gir personer i lønnet arbeid muligheten til å bli realkompetansevurdert, få opplæring på arbeidsplassen og ta fagbrev på grunnlag av dette (Regjeringen, 2018b). I Norge er det også mulig å ta fagbrev som *praksiskandidat*. Med denne ordningen får voksne med fem års arbeidserfaring fritak fra fellesfagene fra videregående skole, og adgang til å gå opp til en svenne- eller fagprøve. I praksiskandidatordningen har ikke bedriften ansvar for opplæring og kandidaten er privatist.

England hadde tidligere en øvre aldersgrense på 24 år for deltagere i det offentlige lærlingeprogrammet (Fuller mfl., 2015). Etter aldersgrensen ble fjernet i 2004 har antall deltagere over 24 år økt til 362 000 i løpet av ti år (Gov.uk, 2018a). Det utgjør 41 prosent av lærlingene i programmet. Fuller mfl. (2015) finner at lærlinger over 24 år, «ikke var nyrekruttede i en bedrift, men allerede ansatte som *konverterte* fra sin nåværende stilling til lærling hos samme arbeidsgiver». I motsetning til i Norge er ikke læreplassene i England tilknyttet en studieplass, i stedet må arbeidsgivere tilby lærlinger opplæring hos godkjente læresteder (Gov.uk, 2018b). Arbeidsgivere får offentlig støtte til opplæringskostnader, men må betale lærlingen minimumslønnen på tilsvarende 84 kroner i

¹ Henholdsvis Statens voksenuddannelsesstøtte og VEU-godtgørelse.

timen. Læringer kan i tillegg søke på en offentlig låneordning kalt *Advanced Learner Loan*.

5.2.5 Skattefradrag

Skattefradrag senker arbeidstagers eller arbeidsgivers kostnader knyttet til investeringer i kompetanse. 21 av EUs medlemsstater har skattefradrag for investering i utdanning og opplæring (Cedefop, 2009b).

Skattepolitikk kan også rettes mot tilbydere, for eksempel ved å ha redusert merverdiavgift for utdanningsinstitusjoner.

Skattefradrag for bedrifter

Skattesystemene i europeiske land tillater at bedrifter fører utgifter til utdanning og opplæring som fradragsberettigede kostnader. Det må være utgifter som er relevant for bedriftens virke. 15 EU-land har skatteordninger for arbeidsgivere som går utenpå dette (Cedefop, 2009b). Da vil myndighetene ofte i praksis betale virksomheter for å bruke penger på kompetanseutvikling av sine ansatte. For eksempel kan bedrifter i Frankrike, Nederland og Østerrike skrive av *mer* enn 100 prosent av kostnadene knyttet til opplæring. I Østerrike kan en andel av skattefordelen utbetales dersom bedriften ikke er i skatteposisjon, eller om skattefordelen overskrider beløpet bedriften egentlig skulle betalt i skatt. Dette er ment å støtte oppstartsbedrifter og andre som går med underskudd ettersom også de har behov for kompetanseutvikling.

Norge har ikke skattefradrag for bedrifters investeringer i kompetanse utover vanlig fradragsrett for kostnader, men i Jeløya-erklæringen sier regjeringen at den vil vurdere en slik ordning etter modell av Skattefunn (Regjeringen, 2018a).

Skattefradrag for enkeltpersoner

Til sammen 16 EU-land gir enkeltpersoner skattefradrag for opplæring (Cedefop, 2009b). Det er stor forskjell på skattefradragenes innretning mellom land, for eksempel når det gjelder på hva slags opplæring som kvalifiserer for å få fradrag. I Østerrike, Nederland og Tyskland kan man skrive av utgifter tilknyttet nåværende jobb eller omstilling til annet arbeid. I Finland gjelder bare skattefordelen hvis opplæringen er relevant for nåværende jobb. I tillegg gis det skattelette for nedbetaling av studielån. I Irland kan man få skattelette for kursavgift for opplæring i fremmedspråk eller informasjonsteknologi. I Frankrike gis det skatte-

fradrag på lærerlønn. I tillegg får gründere skattelette for å dekke utgifter til opplæring (Cedefop, 2009b).

I Norge gis det skattefradrag for utgifter knyttet til utdanning som er nødvendig for at man skal kunne beholde sin nåværende jobb, eller som kan komme til nytte på nåværende arbeidsplass i framtiden (Skatteetaten, 2018a). Skatteletten inngår i minste-fradraget, hvilket i praksis betyr at få personer får nytte av det. Man må kunne dokumentere utgifter høyere enn minste-fradraget for å få skattelette utover hva man uansett ville ha fått. I 2019 er minste-fradraget 100 800 kroner.

5.2.6 Fond

Et *opplæringsfond* er midler dedikert til kompetanseheving som holdes utenfor myndighetenes ordinære finansieringskanaler (Johanson, 2009). Fondene finansieres gjerne med avgifter på bedrifter, men også i noen tilfeller av offentlige midler eller private donasjoner. Fondene kan innrettes på mange ulike måter. Størrelsen og antall fond varierer fra land til land. Cedefop (2009a) undersøker opplæringsfond i åtte europeiske land. De finner at avgiften på bedrifter varierer fra 0,1–2,5 prosent av lønnskostnadene deres.

Nasjonale fond er en stadig vanligere form for finansiering av utdanning og opplæring. På verdensbasis har 62 land fondsløsninger som arbeidsgiver eller arbeidstager betaler inn til (Johanson, 2009). Fondenes hensikt er å øke deltagelsen, slik at arbeidsgiver og arbeidstager får den kompetansen de har behov for. Utover forvaltning av ressurser har opplæringsfondene gjerne oppgaver knyttet til tilbud av utdanning og opplæring, politikktutvikling, evaluering av effekt og regulering av konkurranse. For eksempel kan et fond engasjere seg i informasjonsarbeid.

Fondene er gjerne styrt av et toparts- eller trepartssamarbeid. Fondene kan være bransjespesifikke framfor å omfatte hele arbeidslivet. Slik kan fondene bedre tilpasses de ulike behovene for opplæring på tvers av bransjer. Det går imidlertid på bekostning av omfordeling av utgifter til opplæring, mellom mer og mindre lønnsomme bransjer. De fleste av de sektorbaserte fondene som Cedefop (2009a) undersøker betaler kun for direkte kostnader som kursavgift, ikke livsopphold.

I Danmark har det vist seg at det er for få deltagere til de 3 200 kursene som landets *Kompetencefond* gir støtte til, og det har blitt satt av mer penger i fondet enn det som har blitt brukt. Derfor tilbakebetales tilsvarende 880 millioner NOK til virksomhetene (Regjeringen, 2017).

Det finske *Sysselsättningsfonden* forvalter trygdeordninger for arbeidsløse, men utbetaler også støtte til voksnes utdanning (se kapittel 5.2.9). Fondet finansieres gjennom arbeidsløshetsforsikringspremier som betales av både arbeidstager og arbeidsgiver (Sysselsättningsfonden, 2019a). I 2019 er satsen på 1,5 prosent av lønnen. Dessuten er fondet et rådgivende organ for politikk og lovgivning når det kommer til voksenopplæring. Fondet er styrt av arbeidslivets parter.

I Norge finnes det ikke sentrale, nasjonale fond for kompetanseheving i arbeidslivet. Ulike ordninger med både sentraliserte og desentraliserte fond ble diskutert av Johnsen-utvalget, men de valgte å ikke anbefale en sentral finansieringsordning (NOU 2001: 25). Det finnes en rekke ulike fond organisert av fagforeninger (Olberg mfl., 2017; Seip, 2018).

5.2.7 Fond med fritak

En variant av fond for arbeidsgivere, jamfør kapittel 5.2.6, er ordninger hvor arbeidsgivere kun må betale inn til fondet hvis de investerer under en gitt grense i opplæring. Ordningene kalles *pay-or-train*, og reduserer arbeidsgiveres forpliktelse til fondet etter hvor mye opplæring de kjøper eller tilbyr selv.

Virksomheter med denne ordningen vil ha insentiv til å stå for opplæring selv. Dermed blir fondet mindre og enklere å administrere. Det innebærer også at man overfører beslutningen om opplæringens innhold til virksomhetene. På den ene siden gir det fleksibilitet til bedrifter, men på den andre siden blir det vanskelig for myndighetene å overvåke hvordan pengene brukes.

I Frankrike må offentlige og private virksomheter bruke 1,6–3,6 prosent av sine totale lønnsutgifter på kompetanseheving av sine ansatte. Andelen avhenger av virksomhetens størrelse. For private virksomheter er en andel (0,6–1,6 prosent) obligatorisk innbetaling til fond regulert av partene i arbeidslivet. Den resterende andelen (1–2 prosent) kan forvaltes av bedriften selv, eller betales til fondet (Cedefop, 2018; Cedefop, 2008).

Quebec innførte en lignende regulering i 1995. Den kanadiske provinsen pålegger virksomheter å bruke én prosent av lønnsutgiftene sine på kompetanseheving, eller betale den samme summen til myndighetene. Små bedrifter har i ettertid fått fritak for å spare myndighetene for papirarbeid.² Kun opplæring i overførbare egenskaper er tillatt (Dostie, 2015). Pengene betales til et fond som gir

tilskudd til kompetanseutviklingsprosjekter (Emploi Quebec, 2018).

5.2.8 Lån og stipend

Personer som selv bekoster egen kompetanseheving må ofte låne penger til å dekke studieavgifter og livsopphold. I Norge tilbyr Lånekassen slike lån, med mulighet til å omgjøre 40 prosent av lånet til stipend ved bestått eksamen (se kapittel 4.3.1).

Lignende ordninger er vanlige og finnes i 29 av 33 europeiske land (Cedefop, 2012c). Mange land har mer enn én ordning, rettet mot ulike typer utdanning. En måte å gjøre lånene mer attraktive, er å knytte dem til stipender, men det er uvanlig utenfor Norden.

England opprettet i 2013 *Advanced Learner Loans* for personer over 24 år. Lånet gjaldt opprinnelig videregående utdanning og lærlingplasser, men ble senere utvidet til å gjelde opp til masternivå. Aldersgrensen ble i tillegg senket til 19 år. Lånene blir betalt direkte til en godkjent læringsinstitusjon. Summen man kan låne varierer fra tilsvarende 3 200 kroner for kurs på seks timer, til 120 000 kroner for kurs på ett år (Gov.uk, 2018c). Man kan ta opptil fire lån i løpet av livet, men kun få overføringer fra ett om gangen.

Finland har et offentlig system for lønnsgodtgjørelse for voksne i opplæring (se kapittel 5.2.9). Hvis man mottar lønnsgodtgjørelse kvalifiserer man også til studielån for voksne (Kela, 2018). Fullt lån er på tilsvarende 6 200 kroner i måneden.

Sveriges lånekasse ligner den vi har i Norge, men *Centrala studiestödsnämnden* (CSN) har tilpasninger som støtter livslang læring (Centrala studiestödsnämnden, 2019b). Hos CSN er det mulig å låne omtrent 30 000 NOK ekstra pr. år, dersom man er over 25 år og tjente mer enn tilsvarende 175 000 NOK det foregående året. Lånet kommer i tillegg til den ordinære studiestøtten på omtrent 100 000 NOK i året. Dersom man deltar i kommunal voksenopplæring for å fullføre grunnskole eller videregående opplæring har man, som i Norge, rett på studielån. Voksne som tar grunnskole eller videregående i Sverige får omgjort en større andel av lånet enn deltagere i høyere utdanning (Centrala studiestödsnämnden, 2019a). Slik er det ikke i Norge.

² I begynnelsen fikk bedrifter med lønnsutgifter under omtrent 1,5 millioner kroner fritak. Grensen ble hevet til omtrent 6,2 millioner kroner i 2004 og deretter til omtrent 12,4 millioner kroner i 2015.

5.2.9 Lønnsgodtgjørelse

Myndighetene kan dekke hele eller deler av lønnen til arbeidstagere under opplæring. Det vil motvirke det som trolig er et av de største hindrene for at individer investerer i kompetanse, nemlig bortfall av lønnsinntekt ved redusert stilling. Som regel er ordningene utformet slik at deltagere i opplæring ikke får fullstendig lønsdekning. Dermed må arbeidstager eller arbeidsgiver påta seg noe av kostnaden.

Et eksempel er Danmark, som i tillegg til studielån har to systemer for lønnsgodtgjørelse. Det ene er et statlig finansiert system, *Statens voksenuddannelsesstøtte*. Det andre systemet, kalt *Voksen- og efteruddannelsesgodtgjørelse*, er finansiert av arbeidsgivere og knyttet til yrkesutdanning. Begge ordningene gir en maksimal utbetaling lik den danske dagpengesatsen på tilsvarende 287 000 NOK (Undervisningsministeriet, 2018a). Det er under halvparten av gjennomsnittslønnen til danske lønsmottagere (Danmarks Statistik, 2018).

I Luxembourg kan arbeidstagere som tar opplæring få full offentlig dekning av lønn på opptil tilsvarende 65 000 kroner i måneden. Det er en maksimal grense på ti dager i året og 80 dager i løpet av karrieren. I 2012 benyttet 0,8 prosent av Luxembourgs voksne befolkningen seg av ordningen. Det kostet tilsvarende 8 700 kroner i snitt pr. person (Cedefop, 2018).

I Østerrike kompenserer myndighetene arbeidsgivere for 55 prosent av lønnen til arbeidstagere i opplæring. Det tilsvarer ledighetstrygden. Opplæringen må vare mellom to måneder og et år, og kan tas over en periode på fire år (Cedefop, 2018). Opplæringen trenger ikke være formelt anerkjent, men den må dokumenteres skriftlig og være yrkesmessig relevant (Arbeiderkammer, 2018).

Finland har et system for lønnsgodtgjørelse der man må være i jobb og ha minst åtte års arbeidserfaring for å være kvalifisert. Så lenge man mottar støtte kan man ikke tjene mer enn tilsvarende 2 400 kroner i måneden. Med en gjennomsnittlig norsk månedslønn på 45 000 kroner brutto, vil man kunne få godtgjørelse på 18 500 kroner. Støtten varer i maksimalt 19 måneder. Hvis opplæringen varer i mindre enn to måneder, eller man tar opplæring på deltid, blir støtten justert (Sysselsättningsfonden, 2019b). Det er ikke krav om at utdanningen er formell. Man kan få støtte til yrkesrettet opplæring som ikke leder til noen eksamen. Imidlertid må ikke-formell opplæring ha relevans for kandidatens nåværende

arbeidsplass for at den skal kvalifisere til støtte (Sysselsättningsfonden, 2019c). Med en lønn på tilsvarende 45 000 NOK i måneden og 50 prosent stilling, faller støtten til 3 000 kroner i måneden (Sysselsättningsfonden, 2019b). Ordningen er finansiert av det finske utdanningsfondet som blir administrert av partene i arbeidslivet (se kapittel 5.2.6). I 2017 ga fondet tilsvarende 1,8 milliarder NOK i lønnsgodtgjørelse til 24 000 studenter (Utbildningsfonden, 2018c). Det er 75 000 NOK i snitt pr. person.

Norge har ikke et nasjonalt system for lønnsgodtgjørelse for deltagere i utdanning og opplæring. Det er derimot flere yrkesgrupper med egne ordninger. Hos sykehusene er man sikret 80 prosent av minstelønn når det blir gitt permisjon til utdanning som arbeidsgiver har vurdert at det er behov for (Norsk sykepleierforbund, 2017). Lærere får full lønn i videreutdanning, men blir kun frigjort fra 37,5 prosent av stillingen sin hvis de har en studieandel på 50 prosent (Rundskriv Udir-3/2012).

5.2.10 Læringskontoer

Det finnes en rekke ordninger der arbeidstager sparer opp utdanningsrettigheter i form av tid eller penger som kan finansiere studiekostnader og livsopphold. Slike kontoer er ofte knyttet til skattefradragsordninger (kapittel 5.2.5), for å motivere individer til å spare. Tiltakene skal øke insentivene for individer til å investere i kompetanse.

I 2000 lanserte britiske myndigheter *Individual Learning Accounts*. Det ga folk muligheten til å opprette en sparekonto med et statlig startinnskudd på omtrent tilsvarende 1 600 kroner. De oppsparte midlene måtte brukes på opplæringsformål. Ordningen ble svært populær. Over 2,6 millioner sparekontoer ble opprettet og tilsvarende tre milliarder kroner i offentlige midler ble brukt på tiltaket. Det var langt over budsjett (National Audit Office, 2002). 1,4 millioner opplæringsaktiviteter ble bestilt, men mange tilbydere utnyttet systemet og kvaliteten på opplæringen var mangelfull. Derfor ble ordningen raskt avviklet.

Sverige opprettet en ordning for utdanningsparing i 2002. Sparing utløste skattefradrag dersom de oppsparte midlene ble brukt på opplæring. Ordningen ble trukket i 2004, på grunn av manglende støtte hos arbeidslivets parter (SOU, 2018: 24). Særlig ble ordningen kritisert av fagforbundene for å være for de allerede høyt utdannede. Arbeidsgiverorganisasjonen *Svenskt Närings-*

liv var bekymret for at det skulle bli for mye *hobby-utdanning* (SOU, 2018: 24).

Frankrike har et system der arbeidstagere opparbeider seg rettigheter til opplæring som samles i en *yrkeskonto*³ (Eurofound, 2015). Hovedmålet med ordningen er å sikre arbeidstageres autonomi og mobilitet på jobbmarkedet. Alle arbeidstagere har en *tidskonto*⁴, der arbeidstagere i fulltidsjobb sparer 24 timer pr. år, opptil 150 timer. Tiden kan brukes til formell utdanning eller ikke-formell opplæring. Kursene må være relevante for arbeidslivet og imøtekomme det forventede behovet i arbeidsmarkedet. Videre har arbeidstagere i utsatte yrker rett til ekstra oppsparring avhengig av hvor risikofyllt jobb de har. Det er partene i arbeidslivet som holder en liste over

³ *Compte personnel d'activité*

⁴ *Compte personnel de formation*

utsatte yrker. For eksempel vil nattarbeid, tungt fysisk arbeid eller støyende arbeidsmiljø kvalifisere (Schultze-Marmeling, 2015). Tanken er at utsatte arbeidstagere kan omstille seg til mindre belastende yrker. Singapore er et annet eksempel på et land der befolkningen har egne læringskonti med midler som kun kan brukes på utdannings- eller opplæringsaktiviteter. Utover dette har Singapore en rekke offentlige tiltak og subsidier, til både enkeltindivider og virksomheter, som skal bidra til økt deltagelse i livslang læring. Se boks 5.1 for en beskrivelse av ulike ordninger.

I Norge finnes det ikke nasjonale ordninger med personlige læringskonti. En tidskontoordning ble i 1999 framhevet som et mulig tiltak i Kompetansereformen (NOU 1999: 14). Forslaget innebar at ansatte med en viss ansiennitet skulle få rett til 1,5 dagers permisjon med lønn pr. måned.

Boks 5.1 Livslang læring i Singapore

Singapore og Norge er ulike på flere måter, men begge landene har en høyt kompetent befolkning. Singapore har i en årrekke prioritert kompetansepolitikk. Staten begrunner en tung satsing og subsidiering av kompetanseheving med blant annet forventninger om høyere produktivitet og vekst, samt reduksjon av ulikhet, fattigdom og kriminalitet (Singapore Budget, 2010). Subsidiene anses også som viktig for å kunne gjøre utdanning tilgjengelig for alle samfunnslag.

I statsbudsjettet for 2019 er det satt av tilsvarende 23 milliarder kroner til å hjelpe arbeidstokken med omstilling. For å sette denne summen i perspektiv, ble UH-sektorens i Norge til delt omtrent 39 milliarder i 2019.

Omstillingsprogram

Omstillingsprogrammene er rettet mot arbeidstagere som ønsker å starte en ny karriere i en vekstbransje. Siden 2007 har det blitt opprettet flere enn 100 omstillingsprogrammer i over 30 ulike sektorer (Jacobsen, 2019). I årene fram-

over vil myndighetene lansere flere slike programmer innen blokkjedeteknologi, programvareutvikling og prefabrikasjon innen bygg- og anleggsbransjen. Deltagerne i programmene får opptil 70 prosent av sin tidligere lønn under omskoleringstiden, og kan få helt opp til 90 prosent (med et tak på tilsvarende 38 000 kroner i måneden). I 2018 deltok omlag 30 000 personer i disse programmene.

Subsiderte tilbud

Staten subsidierer en rekke opplærings- og utdanningstilbud. Disse tilbudene er opptil 90 prosent finansiert av staten, gjennom den statlige enheten *SkillsFuture Singapore Agency* (Jacobsen, 2019). SkillsFuture er underlagt utdanningsdepartementet, der styret er sammensatt av representanter fra næringslivet, fagforeningene, akademia og offentlig sektor. De jobber tett med etater under arbeidsdepartementet for å identifisere framtidige behov på arbeidsmarkedet og godkjenne hvilke opplæringstilbud som skal bli subsidiert.

Boks 5.1 forts.

Personlig konto

Alle statsborgere som er 25 år og eldre får en personlig konto som inneholder *SkillsFuture Credits* (SkillsFuture Singapore Agency, 2019). Denne kontoen aktiveres når man fyller 25 år, og inneholder omtrent 3 000 kroner. Kontoen kan kun brukes til å betale kursavgift fra opplærings-tilbydere godkjent av SkillsFuture. Tilbyderne er både offentlige og private, men de kan ikke være utenlandske. SkillsFuture tilbyr også en rekke utdanninger selv.

Staten fyller kontoen med en ny sum med jevne mellomrom. Summen på kontoen akkumuleres, og blir først slettet ved død. Ordningen er ment å stimulere til livslang læring blant dem som allerede har fullført en utdanning, og som enten er i jobb eller skal komme inn i arbeidsmarkedet.

De som er 35 år og over, og ikke tjener mer enn tilsvarende 13 000 kroner¹ pr. måned, får tilgang til utdanning og opplæring som er 95 prosent subsidiert av staten gjennom ordningen *Workfare Training Support (WTS)*. Disse personene kan også få opptil 2 500 kroner i økonomisk støtte for gjennomførte kurs i løpet av et kalenderår (Workforce Singapore, 2019).

Subsidier av arbeidsgivere

Arbeidsgivere har anledning til å betale for sine ansattes kompetanseheving, og får statlige subsidier for dette.

En arbeidsgiver kan få dekket mellom 50 og 90 prosent av kursavgift for kompetanseheving som er godkjent av SkillsFuture. Gjennom ordningen *Enhanced Training Support Scheme* for

SMEs, får SMB-er høyere subsidier dersom de sponser ansattes opplæring. Gjennom ordningen WTS får alle arbeidsgivere ekstra subsidier dersom de sponser utdanning for lavtlønnede ansatte og ansatte over 40 år. I tillegg til subsidier til kursavgift, vil arbeidsgivere få lønnsgodtgjørelse for sine lønnsutgifter i perioden.

Ansatte som er sponset av arbeidsgivere for å delta i opplæring, skal ikke betale kursavgiften gjennom personlige SkillsFuture Credits, da kursavgiftene skal betales av arbeidsgivere.

Spesiell utdanningsstøtte

SkillsFuture Study Award retter seg mot statsborgere som er i startfasen eller midt i karriereløpet, og som ønsker å utvikle sine faglige ferdigheter innenfor etterspurte fagområder. Det finnes en liste over slike ettertraktete utdanninger. Personen må ha relevant arbeidserfaring innenfor området de ønsker å kompetanseheve seg. Dersom man kommer inn på utdanningen, får man tilsvarende 32 000 kroner i støtte (BCA Academy, 2019). Det er mulig å kombinere SkillsFuture Study Award og SkillsFuture Credits.

Lønnstilskudd

Staten gir lønnstilskudd til bedrifter som finner jobber til eldre og personer som har falt ut av arbeidsmarkedet og blitt langtidsledige (Jacobsen, 2019).

¹ Gjennomsnittslønnen i Singapore ligger på omtrent 32 000 kroner pr. måned.

5.3 Tiltak rettet mot tilbud

I dette kapitlet ser vi på offentlig finansiering av tilbudssiden. Det dreier seg om offentlige utdanningstilbud, offentlig subsidiering av private utdanningstilbud og tilrettelegging for samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringsliv.

Offentlig subsidiering gir ofte lavere priser, og vil kunne føre til at flere tar utdanning enn de ville gjort dersom tilbudet ikke var subsidiert. I Europa er det vanlig at myndighetene fullfinansierer grunnleggende opplæring, men i høyere

utdanning er det vanligere med studieavgift, selv i offentlige institusjoner.

5.3.1 Offentlig grunnleggende og videregående utdanning

Grunnleggende utdanning

I nesten alle europeiske land finnes det programmer for voksne som ikke har fullført grunnskolen. I tillegg har omtrent halvparten av landene i Europa dedikerte programmer for opplæring i

grunnleggende ferdigheter. Det vil si lesing og skriving, muntlig språk, regning og digitale ferdigheter. Programmene er ofte ikke-formelle, men flere land anerkjenner dem som forberedelser til videre utdanning. Det offentlige tilbudet er som regel gratis for deltagere (European Commission, 2015).

I Norge har man rett til grunnskole. Retten gjelder også de som har fullført grunnskolen, men som likevel trenger mer grunnskoleopplæring. Som oftest er det kommunale voksenopplærings-sentre som tilbyr dette. I tillegg finnes tilskuddsordningen Kompetansepluss, for opplæring i grunnleggende ferdigheter. Virksomheter og frivillige organisasjoner kan søke om tilskudd til opplæring gjennom ordningen.

Videregående utdanning

Alle europeiske land har tilbud om videregående utdanning, men ikke alle har programmer spesielt laget for voksne i alderen 25–64 år (European Commission, 2015). Videregående utdanning er som regel gratis for deltagere. I Norge har voksne rett på videregående opplæring, og det er fylkeskommunene som har ansvar for å tilby det. Voksne som har fullført videregående skole tidligere har ikke rett, men fylkeskommunen kan gi dem studieplass.

Det finnes også offentlige forberedende programmer for høyere utdanning for kandidater som ikke har videregående opplæring. I Frankrike finnes en grad⁵ som kun er tilgjengelig for deltagere over 20 år, som ikke har fullført videregående skole. Programmet varer ett år og har 300 undervisningstimer (European Commission, 2015).

5.3.2 Offentlige høyere utdanning

Offentlige utdanningsinstitusjoner i Europa er ofte autonome og har frihet til å bestemme over store deler av utdanningstilbudet sitt selv. Samtidig har staten innflytelse over institusjonene. De viktigste statlige styringsmidlene er lovverket, styringsdokumenter (tildelingsbrev, utviklingsavtaler, strategier o.l.), systemer for akkreditering, og finansiering. Noen land åpner for at universiteter og høyskoler kan hente inn det meste av sin finansiering gjennom skolepenger, mens andre legger vekt på at store deler av tilbudet skal være gratis. Mange land har en mellomløsning med moderate skolepenger og store offentlige overføringer. Det betyr at mulighetene for statlig styring av UH-

institusjonene varierer mellom landene. I dette kapitlet går vi nærmere inn på statlig styring og finansiering av høyere utdanning i Danmark og Sverige.

Styring Danmark

Danmark har åtte universiteter, i tillegg til en rekke høyskoler (*erhvervsakademier*) og fagskoler (*professionshøjskoler*). Institusjonene er selveide, men finansieres av staten og er derfor underlagt ulike typer statlig styring (Pedersen & Aagaard, 2016). De viktigste er:

- lovverket (*Universitetsloven, professionshøjskoleloven, erhversuddannelsesloven*)
- strategiske rammekontrakter
- akkreditering
- prestasjonsbasert styring gjennom finansiering

Strategiske rammekontrakter erstattet utviklingskontrakter i 2017 (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018a). Det er en institusjonsspesifikk fireårig kontrakt, som inngås mellom myndighetene og styreleder for den enkelte institusjon (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018b).

Danske høyere utdanningsinstitusjoner mottar fra og med 2019 et grunntilskudd fra staten (se Tilskuddsordning Danmark). Videreførelsen av fem prosent av grunntilskuddet er avhengig av oppfyllelsen av målene i den strategiske rammekontrakten. Ytterligere fem prosent er avhengig av en samlet kvalitetsmåling på den enkelte institusjon.

Målene i de strategiske rammekontraktene er knyttet til kvantitative størrelser. Det er for eksempel et mål at *Københavns Professionshøjskole* skal utvikle etter- og videreutdanningsaktiviteter av høy kvalitet i tettere samarbeid med profesjonene (*Københavns Professionshøjskole & Uddannelses- og Forskningsministeriet*, 2018). Det blir blant annet målt ved skolens omsetning av slike aktiviteter. På samme måte har flere av de danske høyskolene og fagskolene strategiske mål for sin aktivitet. Imidlertid nevner ingen av de åtte danske universitetene livslang læring i sine mål i strategiske rammekontrakter.

Tilskuddsordning Danmark

Fra 2019 innføres en ny tilskuddsordning for danske høyere utdanningsinstitusjoner (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018c). Tilskuddene vil bestå av tre hoveddeler – grunntilskudd, aktivitetstilskudd, og resultatstilskudd.

⁵ Diplôme d'Accès aux Etudes Universitaires

Grunntilskuddet har ikke tidligere vært en del av den danske tilskuddsordningen. Det består av 25 prosent av lærestedenes utdanningstilskudd i 2017 (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018c). Fem prosent av grunntilskuddet er avhengig av oppnåelse av strategiske mål. Ytterligere fem prosent er avhengig av en kvalitetsmåling på den enkelte institusjon (se Styring Danmark).

Institusjonene får et *aktivitetstilskudd* hver gang de produserer 60 studiepoeng. Tilskuddet er differensiert etter type utdanning, og etter hvorvidt studiet tilbys på heltid eller deltid. Det vil si at det er egne takster for videreutdanning. De er omtrent halvparten av taksten for heltidsstudier. Det reflekterer trolig at lærestedene mottar brukerbetaling for disse tilbudene.

Med den nye tilskuddsordningen innføres det et *resultatstilskudd*. Resultatstilskuddene består av to tilskudd basert på arbeid og studietid. De er hver for seg tillegg på opptil 5,6 prosent av aktivitetstilskuddet. Arbeidstilskuddet beregnes ut ifra sysselsettingsraten til uteksaminerte kandidater. Studietidstilskuddet blir gitt for studenter som fullfører innen tre måneder etter normert tid.

Det blir også gitt tilskudd for veiledning til fleksible utdanninger på tilsvarende 1 900 NOK pr. deltager (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018c). Fleksible utdanninger er tilrettelagte masterutdanninger hvor man kan sette sammen fag fra forskjellige studieretninger (Undervisningsministeriet, 2018b). Det er et tilbud for de med et par års arbeidserfaring. Se boks 5.3 for mer informasjon det offentlige tilbudet av livslang læring i Danmark.

Styring Sverige

Svenske universiteter og høyskoler er formelt sett offentlige virksomheter, men styringen av UH-institusjonene skiller seg tydelig fra styring av andre offentlige virksomheter og direktorater. De svenske UH-institusjonene er regulert i lovverket gjennom *högskolelagen* (1992:1434), *högskoleförordningen* (1993:100) og et årlig *regleringsbrev* (tildelingsbrev) (Strut, 2018). Universiteter og høyskoler har større frihet enn andre offentlige virksomheter til å disponere ressursene sine. For eksempel har de anledning til å overføre midler fra et budsjettår til et annet.

Boks 5.2 Livslang læring i Danmark

I Danmark deler man det offentlige tilbudet av livslang læring i tre ulike kompetansenivåer. Det er allmenn-, yrkesrettet- og akademisk utdanning. Det finnes også tre former for offentlig utdanningsstøtte, hvorav to er lønnsgodtgjørelse og én er studielån.

Almen Voksenuddannelse er det laveste nivået av tre typer offentlig tilbud (Undervisningsministeriet, 2018b). Det er på nivå med norsk grunnskole, og alle over 18 år kan delta. Før man starter utdanningen får man en samtale med en studieveileder. Undervisningen foregår fortrinnsvis på ett av 29 *Voksenuddannelsescentre*, men kan også bli gjort på arbeidsplassen. Utdanningen blir tilbudt som enkeltfag. Hvert år deltar 90 000 i programmet, og antallet stiger. Deltagelsesavgiften varierer fra tilsvarende 150 NOK til 1 500 NOK pr. fag.

Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) er den andre av tre typer offentlig tilbud. Kursene varer i snitt fire dager. Det finnes omtrent 130 skoler som tilbyr utdanningen. Kursene er laget for faglærte og ufaglærte, men alle kan delta. Det inkluderer arbeidsledige, som har rett til seks ukers gratis deltakelse. Kursene er både på hel-

tid og deltid og kan bli tatt ved siden av jobb. AMU utvikles i samarbeid med utdanningsdepartementet, læresteder og arbeidslivets parter. Lærestedene blir godkjent av departementet. *Rådet for Voksen- og Efteruddannelse* (VEU-rådet) er sammensatt av partene i arbeidslivet (Undervisningsministeriet, 2018c). Departementet er sekretariat. VEU-rådet rådgir departementet om AMU og andre saker knyttet til kompetanse. Det finnes også elleve *Efteruddannelsesudvalg* (EUD) for ulike bransjer. De er nedsatt av arbeidslivets parter og godkjent av VEU-rådet.

EUD-ene utvikler AMU på bakgrunn av behovet i bransjene. Deltagerbetaling for AMU er som regel 150–240 NOK pr. dag for målgruppen (VEU-center, 2018). Det vil si personer med utdanning opp til videregående yrkesfag. I snitt utgjør brukerbetaling 15 prosent av kostnadene ved produksjon (Undervisningsministeriet, 2018d). Myndighetene gir ikke tilskudd til lærestedene for deltagere med utdanning utover det som tilsvarende norsk videregående skole. De må derfor betale full pris.

Boks 5.2 forts.

Videregående voksen-, etter- og videreutdanning er det tredje og høyeste nivået i det danske systemet for livslang læring. Det tilsvarer høyere utdanning. Det finnes tre typer utdanning på dette nivået – *Akademiuddannelse*, *Diplomuddannelse* og *Masteruddannelse*. Ved opptak må man ha fullført det som tilsvarer norsk videregående skole og ha to års arbeidserfaring. *Diplomuddannelse* krever i tillegg at man har fullført en *Akademiuddannelse*. *Masteruddannelse* krever at man har fullført en bachelorgrad. Typisk varer en utdanning i tre år og gir 60 studiepoeng. Undervisningen er lagt opp slik at man kan ta den ved siden av jobb. Utdanningene er modulære, og man ta en eller flere moduler uten å gjennomføre en full utdanning (Ekspertgruppen for voksen-, etter- og videreutdanning, 2017). Deltagelsen ligger stabilt på rundt 20 000 årselever i året.¹ Det er deltagerbetaling.

I Danmark er det to typer offentlig lønns- og godtgjørelse for yrkesaktive i utdanning – *Statens voksenutdanningsstøtte* (SVU) og *Videre- og etterutdanningsgodtgjørelse* (VEUG) (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018a; Undervisningsministeriet, 2018e). For å kvalifisere til VEUG kan man ikke ha utdanning utover det som tilsvarer norsk videregående nivå. For å kvalifisere til SVU må man som regel være over 25 år og ha jobbet det siste halvåret. Man kan også ha vært i fødselspermisjon, mottatt sykepenger eller fått dagpenger. Begge ordningene gir støtte lik den danske dagpengesatsen. Man får 90 prosent av nåværende lønn opptil tilsva-

rende 5 400 NOK i uken. Summen reduseres ved deltidsutdanning. Godtgjørelsen kan gis til både arbeidstager og arbeidsgiver. Alle arbeidsgivere er med å finansiere VEUG gjennom *Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag*. Bidraget er på 3 400 NOK pr. fulltidsansatt i 2018 (Dansk Industri, 2018). Det ga til sammen 6,4 milliarder NOK i inntekter til fondet i 2017 (AUB, 2017). Samme år hadde fondet 4,8 milliarder NOK i utgifter.

En ekspertgruppe leverte i juni 2017 rapporten *Nye kompetencer hele livet* til den danske regjeringen. I november samme år ble en trepartsavtale inngått på bakgrunn av rapporten. Avtalen inneholder 81 initiativer som skal gjennomføres over fire år (Regeringen, 2017). Initiativene koster til sammen tilsvarende 3,2 milliarder NOK (Beskæftigelsesministeriet, 2018). Blant annet skal regjeringen og partene i arbeidslivet opprette et omstillingsfond tilsvarende 500 millioner NOK (Regeringen, 2017). Ytterligere 530 millioner NOK går til å styrke kvaliteten på AMU-kurs, blant annet ved å øke takstene. Antall kurs skal ned fra 3 200 til 800. Samtidig skal 860 millioner NOK betales tilbake til arbeidsgivere fra AUB. Deltagelsen i AMU steg fra 631 000 gjennomførte kurs i 2007 til over én million i årene etter finanskrisen i 2008. Etter det har tallet falt til 465 000 i 2017.

¹ Korte kurs regnes om til årsheter. For eksempel utgjør tolv elever i et månedslangt kurs én årselev.

I Sverige har *Utbildningsdepartementet* øverste ansvar for å utvikle og implementere etter- og videreutdanningspolitikken (Fevolden mfl., 2018a). Myndighetene styrer gjennom måltall på eksaminer eller gir oppdrag med et visst antall studieplasser innenfor utdanninger der det oppleves en mangel på uteksaminerte kandidater i arbeidslivet (Strut, 2018). Se boks 5.3 for en beskrivelse av hvordan Sveriges svar på fagskoleutdanning styres.

Finansiering Sverige

De svenske UH-institusjonene får to typer offentlig tilskudd. Det ene tilskuddet finansierer utdanning på høyere og lavere akademisk nivå. Hele til-

skuddet er resultatbasert, og baseres på antall studenter og fullførte studiepoeng (Strut, 2018). Det andre tilskuddet finansierer forskning og doktorgrader. Tilskuddet tar utgangspunkt i tidligere overføringer, og siden 2008 har kvalitetsmål som publiseringspoeng, andel ekstern finansiering og samspill blitt innført.

Det finnes også andre eksempler på mer direkte finansiering av UH-sektoren, for eksempel at utvalgte svenske universiteter fikk tilsvarende 36 millioner NOK til å styrke innsatsen på kunstig intelligens, eller at forskningsrådet Vinnova utlyste prosjekter for til sammen 91 millioner NOK for at svenske universiteter og høyskoler skulle utvikle sin samarbeidskapasitet (Vinnova, 2018; Regeringskansliet, 2018).

Boks 5.3 Yrkeshögskolan

I Sverige tilbys en rekke yrkesrettete utdanninger på et høyere nivå enn videregående opplæring, gjennom rammeverket *Yrkeshögskolan* (Myndigheten för yrkeshögskolan, 2018a). Private utdanningsaktører, enkeltpersoner, kommuner, fylker eller UH-institusjoner kan søke *Myndigheten för Yrkeshögskolan* om å tilby YH-utdanninger. Det er omtrent 40 000 studenter på *Yrkeshögskolan* og utdanningene er som regel ett- eller toårige.

Styring av yrkeshögskolan

Myndigheten för Yrkeshögskolan har ansvar for å granske kvaliteten på utdanningen og fører tilsyn av tilbyderne (Myndigheten för yrkeshögskolan, 2018b). Videre styrer de *Yrkeshögskolan* slik at tilbudet av utdanninger skal samsvare med arbeidslivets kompetansebehov. Dette sikres ved at hver utdanning må påvise at det er etterspørsel etter de uteksaminerte kandidatene. *Yrkeshögskolan* er et virkemiddel som skal knytte behovet i næringslivet bedre sammen med tilbudet av arbeidskraft. Derfor jobber direktoratet både med akkreditering og kvalitet, men også med strategi og dimensjonering. Et

interessant trekk ved *Yrkeshögskolan* er at arbeidsgiverne er med både i planlegging og gjennomføring av utdanningene, særlig gjennom faget *Lärande i Arbetslivet* (LIA) som i sin helhet er lagt til en arbeidsplass.

Finansiering av yrkeshögskolan

Når *Myndigheten för Yrkeshögskolan* beslutter hvorvidt en tilbyder bør få starte opp en utdanning, avgjøres det også om utdanningen skal være statsstøttet. Studietilbud som støttes av staten skal være gratis. Støtten bestemmes sjablongmessig, men dersom dokumenterte faktiske utgifter overstiger sjablongbeløpet kan støtten økes. Aktører som får godkjenning til å starte opp en utdanning, men som ikke får tilskudd, har anledning til å tilby YH-utdanning mot en studieavgift.

Tilbyderne kan søke et oppstartstilskudd dersom et nytt studietilbud står i fare for å ikke kunne starte opp på grunn av for få deltagere. I slike tilfeller kan det finansieres opp til fem tomme studieplasser. Dette er ment å sikre at arbeidslivet ikke går glipp av kompetanse fordi utdanninger faller bort.

Styr- og resursutredningen har foreslått å samle utdannings- og forskningsstilskuddene i en større grunnbevilgning (SOU 2019: 6). Ulike former for styringsdialog skal forslagsvis erstatte noen konkurranseelementer. Fireårige avtaler som kompletterer tildelingsbrevene skal sørge langsiktighet og forutsigbarhet i styringen av sektoren.

5.3.3 Offentlige subsidier av privat tilbud

Framfor å lage tilbudet selv kan myndighetene subsidiere private leverandører av livslang læring. Da kan prisen i markedet bli lavere enn den ellers ville vært og tilbudet større. Vi har ikke lyktes i å finne komparative studier av forskjellige lands subsidieordninger. I stedet ser vi på enkeltland.

Det er vanlig at private høyere utdanningsinstitusjoner mottar offentlig støtte. I Norge er det 17 private høyskoler som er offentlig akkrediterte og mottar offentlig støtte. Det er betydelig variasjon i hvor stor andel statlige tilskudd utgjør av deres totale inntekter (Grimstvedt, 2017). Barratt Due musikkinstituttt får 89 prosent av sine inntekter fra

staten. For BI er det samme tallet 18 prosent. For flere private høyskoler utgjør statstilskudd en større andel av inntektene enn det gjør for offentlige universiteter og høyskoler.

I Norge subsidierer myndighetene studieforbund. Det er ideelle organisasjoner med voksenopplæring som formål. I Norden, Tyskland og Østerrike er folkehøyskolene eksempler på private organisasjoner som subsidieres av det offentlige.

I Østerrike er voksen læring i stor grad finansiert av myndighetene, selv om leverandørene er ideelle organisasjoner (GHK Consulting, 2011). Landet har et omfattende tilbud av opplæring for voksne utenfor den formelle utdanningssektoren. 1 755 ideelle organisasjoner driver med voksenopplæring i Østerrike.

5.3.4 Godkjenning av ikke-formell opplæring

I 2005 ble et europeisk kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning vedtatt – det såkalte

Bologna-rammeverket. Deltagerlandene forpliktet seg samtidig til å utarbeide og innføre nasjonale kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning i sine respektive land. Et kvalifikasjonsrammeverk er en oversikt over kompetansenivåer. Kvalifikasjonsrammeverk gir en generell beskrivelse av kvalifikasjonene kandidater skal ha etter fullført utdanning på et gitt nivå.

I det norske kvalifikasjonsrammeverket er det syv nivåer, fra grunnskole til doktorgrad. I Norge er all formell opplæring plassert inn i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverkets nivåer. Kvalitetskravene til de ulike nivåene er regulert av forskrifter. I 2008 ble det etablert et europeisk kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (EQF). Hensikten med EQF er å gi en overordnet ramme som enkeltlands nasjonale kvalifikasjonssystemer henviser til.

I Norge er ikke-formell opplæring ikke satt inn i et slikt rammeverk. Kvalitetsnivået reguleres ikke av forskrifter, slik tilfellet er for formell utdanning. Andre land innplasserer kompetanse fra ikke-formell opplæring i sine kvalifikasjonsrammeverk. Det gjelder for eksempel Irland, Skottland, Nederland og Sverige.

Fra og med 2016 har det vært mulig for private tilbydere å bli godkjent i det svenske kvalifikasjonsrammeverket (Sandberg, 2016). For å bli godkjent må tilbydere vise at deltagere får kompetanse tilsvarende læringsutbyttebeskrivelsene i rammeverket. Åtte tilbud har blitt godkjent siden begynnelsen av 2016 (Sveriges referensram för kvalifikation, 2019). Tilbudene har blitt godkjent på nivå 4–6 i Sverige, fra videregående opplæring til bachelor-/fagskolegrad.

I Danmark er det snart mulig å innplassere ikke-formell opplæring i det danske kvalifikasjonsrammeverket. I et notat skisserer *Danmarks Akkrediteringsinstitusjon* et forslag til en søknadsordning for tilbydere som ønsker å bli godkjent (Danmarks Akkrediteringsinstitusjon, 2019). De foreslår blant annet at søknader må beskrive læringsutbytte. Videre foreslår de krav om at opplæringen har vært tilbudt i minst fem år, eller til sammen 30 ganger. Det er tenkt at søkere skal finansiere administreringen av ordningen med et gebyr på tilsvarende 19 000–26 000 NOK.

New Zealand åpnet nylig opp for å knytte internasjonale nettbaserte kurs, kalt Nanodegrees, til det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NZQA, 2018a; NZQA, 2018b). Den nasjonale kvalifikasjonsmyndigheten NZQA vil gjøre det lettere for bedrifter å opprette kurs i samarbeid med utdanningsinstitusjoner, som også å bli studiepoenggivende (Hipkins, 2018). Kursene kan være interna-

sjonale og opprettet av aktører utenfor landets egne grenser (NZQA, 2018c). NZQA bestemmer hvilke utdanningsinstitusjoner som skal ha myndighet til å vurdere kvalitet og det faglige nivået på kursene, og hvilke kurs som er poenggivende.

I 2016 opprettet Harvard og MIT en ny universitetssertifisering som kalles MicroMasters (Buhl & Andreasen, 2018). MicroMasters tilbys gjennom den nettbaserte læringsarenaen edX, og kan beskrives som kortere kurs med et kunnskapsnivå tilsvarende høyere utdanning i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EDX, 2018a). Kursene er rettet mot næringslivet. Det er flere universiteter som tilbyr og anerkjenner MicroMasters, deriblant Harvard, MIT, Berkeley, Australian National University, Caltech og Imperial College London (Williams, 2017; EDX, 2018b). Ved bestått kurs tildeles et digitalt diplom. Diplomet i seg selv resulterer ikke i studiepoeng, men kan brukes til opptak på mastergradsutdanninger på universitet som anerkjenner kurset (EDX, 2018a).

I Norge er det ikke mulig å innplassere ikke-formell opplæring i NKR, men innplassering har blitt behandlet av et offentlig utvalg (Ellertsen, 2015) (se kapittel 4.2.2).

5.4 Samspill mellom tilbud og etterspørsel

Universiteter og høyskoler har ansvar for å tilby utdanning som er relevant og etterspurt i arbeidslivet. Likevel kan tilbydere av utdanning mangle informasjon om hva som blir etterspurt. For å øke relevansen av tilbudene, jobbes det i mange land målrettet med å øke dialogen og samspillet mellom tilbydere og etterspørere. Ulike typer virkemidler for koordinering benyttes.

Opplæringsfond (kapittel 5.2.6) er et eksempel på et virkemiddel som styrker samarbeid mellom arbeidslivets parter, både når det kommer til utdanning og opplæring, men også andre politikk-områder (Cedefop, 2009a). I Danmark har arbeidslivets parter fått en framtreddende rolle i kompetanseutviklingen, for eksempel gjennom *Industriens Kompetenceudviklingsfond* (Olofson, 2011).

I Norge driver flere aktører med koordinering mellom UH-sektoren og næringslivet. Eksempler på slike aktører er *Råd for samarbeid med arbeidslivet* (RSA), innovasjonsselskap hvor Siva er medeier og det offentlige klyngeprogrammet *Norwegian Innovation Clusters*, som eies og drives av Siva, Forskningsrådet og Innovasjon Norge (se kapittel 3.5).

Mange land tilrettelegger for innovasjon og kompetanse i fagorganer, direktorater eller organisasjoner som gjennom forskning og utvikling, koordinering av tilbud og etterspørsel eller påvirkning av politiske prosesser tilrettelegger for kompetanseheving. Slike nettverk kan arbeide regionalt som for eksempel *Tillväxtverket* i Sverige eller Siva i Norge, eller nasjonalt som svenske Vinnova og Innovasjon Norge. Koordineringsarbeid kan også foregå på tvers av landegrenser. *Learning and Work Institute* i Storbritannia er et eksempel på en nasjonal medlemsorganisasjon som kommuniserer de personlige, økonomiske og sosiale fordelene som følger med livslang læring.

5.5 Utvalgets oppsummering

For å stimulere til livslang læring har de fleste industrialiserte land innført offentlige tiltak for å øke deltagelsen. Slike offentlige tiltak kan rettes både mot tilbydere og etterspørrere av kompetanse.

Det er store forskjeller mellom europeiske land når det kommer til voksnes deltagelse i formell utdanning og ikke-formell opplæring. Norge har en deltagelsesrate på rundt 60 prosent ifølge de europeiske undersøkelsene, og det er den fjerde høyeste i Europa. Når det kommer til tid brukt på formell utdanning og ikke-formell opplæring blant de som deltar, ligger Norge klart under det europeiske gjennomsnittet.

Offentlige tiltak rettet mot etterspørrere av livslang læring kan enten være finansielle eller ikke-finansielle. Ikke-finansielle tiltak er ofte regelverk om rettigheter til utdanning og opplæring, samt offentlig veiledning og informasjon. Dette kan for eksempel være rett til utdanningspermisjon og lærlingordninger, lån og stipend, lønnsgodtgjørelse for bedrifter eller skattefradragordninger. Som regel fungerer én ordning i samspill med minst en annen ordning. For eksempel har man i Østerrike individuelle videreutdanningskontoer hvor man kan sette av penger til opplæring. Sparer man lenge nok mottar man et stipend, og man kvalifiserer til et offentlig subsidiert lån for å finansiere egen utdanning. Da kan man ta utdanningspermisjon for å studere hos en offentlig utdanningsinstitusjon. Tiltakene rettet mot etterspørrere er relativt like mellom sammenlignbare land i Europa.

Ordninger for offentlige støtte av tilbydere er vanskeligere å sammenligne på tvers av land. Flere land har et særegent tilbud som ikke uten videre er overførbart til norske forhold. I Europa er det vanlig at myndighetene fullfinansierer grunnleggende opplæring, men i høyere utdanning er det vanligere med studieavgift, selv i offentlige institusjoner. I Norge og resten av Norden er det vanlig at høyere utdanning ved offentlige institusjoner er gratis.

Finansieringssystemet i utdanningssektoren påvirker insentivene for å tilby utdanning og opplæring. Sverige og Danmark har i langt større grad enn Norge en resultatbasert finansiering av universitetene og høyskolene. Det gjør at myndighetene har kraftigere virkemidler enn vi har i Norge til å påvirke UH-sektorens tilbud i retning av arbeidslivets behov.

Noen land har systemer for å innplassere ikke-formell kompetanse i sine nasjonale kvalifikasjonsrammeverk. Det gjelder for eksempel Irland, Skottland, Nederland og Sverige. I Danmark er det snart mulig for tilbydere å søke om å få ikke-formelle opplæringstilbud innplassert i det danske kvalifikasjonsrammeverket. I Norge er dette foreløpig ikke mulig, og det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket omfatter kun formell kompetanse. Noen land, slik som New Zealand og USA, har systemer som kvalitetssikrer små, internasjonale nettbaserte kurs slik at de kan brukes ved opptak hos ordinære utdanningsinstitusjoner.

For å sikre samspill mellom tilbud og etterspørsel av livslang læring, tilrettelegger mange land for innovasjon og kompetanse gjennom det offentlige virkemiddelapparatet.

Det er krevende å sammenligne helheten i ulike lands kompetansepolitikk fordi politikken spenner over flere felt og sektorer. For å få et mer helhetlig blikk kan det være interessant å se nærmere på hvilke utredninger og trender som gjør seg gjeldende i et enkelt lands system for livslang læring. Som nordiske velferdsstater har Sverige og Norge mange likhetstrekk. Det har i de siste årene vært gjennomført en rekke utredninger i Sverige som er relevante i det norske arbeidet med livslang læring. De utredningene som er mest relevant sett i lys av denne NOU-en er omtalt i boks 5.4.

Boks 5.4 Utredninger i Sverige

Det er krevende å sammenligne helheten i ulike lands kompetansepolitikk fordi det spenner over flere politikfelt og sektorer. For å få et mer helhetlig blikk kan det være interessant å se nærmere på hvilke utredninger og trender som gjør seg gjeldende i et enkelt lands system for livslang læring. Som nordiske velferdsstater har Sverige og Norge mange likhetstrekk. Det har i de siste årene vært en rekke utredninger i Sverige som er relevante i det norske arbeidet med livslang læring. De utredningene som er mest relevant sett i lys av denne NOU-en er omtalt nedenfor.

Styr- og resursutredningen (Strut) la 1. februar 2019 fram SOU 2019: 6 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Utredningens mandat var å gjøre en helhetlig gjennomgang av systemet for styring og finansiering av UH-sektoren. I tillegg til de mer generelle trekkene ved et framtidig finansieringssystem, kommer Strut også inn på de høyere utdanningsinstitusjonenes rolle i et system for livslang læring og hvordan livslang læring bør tilgodeses i finansieringssystem. Blant annet blir det påpekt at utdanningsinstitusjonenes ansvar for de yrkesaktives ikke-formelle opplæring bør tydeliggjøres. Utredningen ser på oppdragsutdanning og åpen nettbasert utdanning som viktige instrumenter for å styrke institusjonenes arbeid med livslang læring. De mener også at dersom regjeringen ønsker å prioritere noen former for utdanning over andre så er dette en utdanningspolitisk beslutning som det åpent bør gjøres rede for. Utredningen foreslår at *fortbildning* (ikke-formell) og *vidareutbildning* (formell) skal tas inn i *högskolelagen* som ansvarsområder på lik linje med utdanning på lavere og høyere grads nivå.

Valideringsdelegationen 2015–2019 er et partsammensatt ekspertutvalg som har i oppdrag å drive utviklingsarbeidet med systemet for validering. Med validering menes synliggjøring og anerkjennelse av kompetanse, uavhengig av hvordan individet har anskaffet denne kompetansen. Med SOU 2017: 18, *En nationell strategi för validering*, følger Sverige opp EUs anbefaling om at alle medlemstater bør ha innført et system for validering av ikke-formell og uformell læring innen 2018. I Norge er dette kjent som realkompetansevurdering. SOU-en har definert personer i omstilling, personer med kompetanse fra utlandet, personer som vil ta mer utdanning og de som er yrkesaktive som sine viktigste målgrupper. I delegasjonens andre utredning, *Validering i högskolan – för tillgodoräkande och livslångt lärande* (SOU 2018: 29), er det UH-sektoren som er vekt-

lagt og de kommer med følgende forslag for at flere skal få benyttet sin tidligere læring innenfor høyere utdanning:

- Et nytt mer fleksibelt og generøst regelverk for anerkjennelse av kompetanse.
- Bedre rapportering på avkorting av opplæringsløp.
- Et langsiktig oppdrag til Universitets- og högskolerådet om utvikling av metoder og bedømmingskriterier.
- Kompensasjon for avkorting basert på realkompetansevurdering.
- Oppfølging og tilsyn av institusjonenes arbeid på området.
- Åpne for avkorting innen oppdragsutdanning.
- Forhåndsbeskjed om avkorting.

Utredningen för hållbart arbetsliv över tid er et offentlig utvalg som ble satt ned av Arbetsmarknadsdepartementet for å blant annet styrke mulighetene for et fleksibelt arbeidsliv. Målet med utredningen var å skape et mer bærekraftig arbeidsliv med lavere risiko for sykdom og arbeidsledighet. De tok for seg hvordan et *alterneringsår*, altså et slags friår eller *annerledesår*, kan øke arbeidstagerens mulighetsrom for utvikling og omstilling. Utredningen handler om omstilling og balansen mellom arbeid og fritid (SOU 2018: 24). Utredningen vektlegger hvordan denne balansen kan brukes til å håndtere samfunnsproblemer og velferdsbehov, og sørge for at omstilling skjer i tide. De ser nærmere på hvordan en ordning med friår kan se ut i praksis og på andre lands erfaringer med lignende ordninger. Utredningen har også nylig levert *Tid för trygghet* (SOU 2019: 5) som handler om arbeidstagerrettigheter.

Arbetsmarknadsutredningen nedsatt av Arbetsmarknadsdepartementet ser på hvordan ulike samfunnsendringer vil forandre arbeidsmarkedet i årene som kommer. Analysene er samlet i *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad* (SOU 2019: 3). Utredningen finner at forandringene har et høyt tempo og stiller krav til arbeidsstyrkens omstillingsevne. Analysene er interessante for norsk kompetansepolitikk. De foreslår å etablere en nasjonal myndighet med ansvar for kompetansepolitikken, og henter inspirasjon fra Kompetanse Norge. Utredningen kommer også med forslag om at regionene skal få ansvar for å utarbeide prognoser og analyser for kompetansebehov, samt følge opp disse behovene gjennom å koordinere arbeidet kommuner og utdanningstilbydere gjør for livslang læring.

Kapittel 6

Framtiden

Samlet sett er Norge godt rustet til å møte framtiden (Meld. St. 29 (2016–2017)). Mange deltar i arbeidslivet, vi har store naturressurser, en kompetent arbeidsstyrke og solide statsfinanser. Til tross for dette, står vi overfor utfordringer framover. Det siste tiåret har produktivitetsveksten vært svakere, enn tidligere tiår. Denne utviklingen forsterkes av at olje- og gassektoren ikke løfter veksten i norsk økonomi i samme grad som tidligere. Dette er utfordrende da det er nødvendig med økt produktivitet om velstandsnivået skal holde seg (Meld. St. 29 (2016–2017)).

Den teknologiske utviklingen, i form av digitalisering og automatisering, bidrar til at visse arbeidsoppgaver etter hvert kan utføres av maskiner. Denne utviklingen kan redusere behovet for yrker i den midtre delen av lønnsfordelingen. Det kan dermed bli mer krevende for arbeidstagere med kort utdanning eller lite formell kompetanse å finne nytt arbeid. Dette er urovekkende etter som et viktig fellestrekk blant mange av dem som faller utenfor arbeidslivet nettopp er lav kompetanse, eller kompetanse som ikke passer med arbeidslivets behov. Faktorer som innvandring og demografiske endringer påvirker også behovet for kompetanse og ferdigheter i befolkningen av ulike grunner.

Dette er tematikk som beskrives ytterligere i dette kapitlet. Kapittel 6.1 går nærmere inn på analyser som beskriver framtidens kompetansebehov. I kapittel 6.2 beskrives sentrale trekk ved den teknologiske utviklingen i samfunnet og effektene av det. I kapittel 6.3 og 6.4 beskrives hvordan henholdsvis innvandring og demografisk utviklingen påvirker samfunnets kompetansebehov. Kapittel 6.5 gir en oppsummering av kapitlet.

6.1 Framtidens kompetansebehov

Analyser av framtidsbildet og behovet for omstilling i Norge viser at vi må regne med store

endringer i kompetansebehovene framover. I rapporten som beskriver Norges framtidige kompetansebehov (NOU 2018: 2) konkluderer Kompetansebehovsutvalget (KBU) med at det er behov for at kompetansenivået heves. At mange unge ikke fullfører videregående opplæring er blant noen av utfordringene utvalget identifiserer. Utvalget framhever også at digitalisering og automatisering vil endre kompetansebehovene og arbeidsmarkedet i framtiden. Dette kapitlet gjennomgår noen sentrale analyser som ser på framtidens kompetansebehov i Norge.

6.1.1 Scenarioanalyser av framtidens kompetansebehov

På oppdrag fra KBU har Samfunnsøkonomisk analyse beskrevet framtidens tilbud og etterspørsel av kompetanse ved å bruke scenariemetodikk. Scenarioene som blir lagt fram påvirkes av sikre og usikre endringskrefter. De sikre endringskreftene er klimaendringer, demografiske endringer og teknologisk utvikling (Eggen mfl., 2018). Disse kreftene påvirker kompetansebehovet i Norge uansett framtidsbilde.

Selv om scenarioanalysene viser at framtidsbildet er usikkert, og at det er vanskelig å hevde hva framtiden bringer, peker alle scenariene i samme retning. Utviklingstrekkene er at arbeidstagerens kompetanse vil bli avgjørende, og at kompetansen avhenger av hvilke varer og tjenester samfunnet etterspør. Dette fordi ulike varer og tjenester krever ulike kompetanser. Med andre ord handler det ikke bare om å ha riktige mengde kompetanse, men også riktige type kompetanse.

Ettersom utviklingstrekkene tilsier en utvikling i retning av et samfunn med større mangfold, høyere grad av kompleksitet og hurtige endringer, er det grunn til å tro at det er viktig med et system som ivaretar behovet for endringer – særlig kompetansebehovet.

6.1.2 Kompetansebehovsutvalgets prognoser

Tradisjonelt har befolkningen i Norge vært bedre utdannet enn jevnaldrende i de fleste andre land, men det er ikke lenger tilfelle for de yngre generasjonene (Meld. St. 29 (2016–2017)). Selv om en høy andel av den norske befolkningen har høyere utdanning, er det forholdsvis få som har lang høyere utdanning. Samtidig har en betydelig andel av befolkningen kun grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Hva gjelder videregående opplæring, er frafallet større enn i de fleste sammenlignbare land. Gjennomføringsgraden har ligget stabilt siden midten av 1990-tallet, men med en liten bedring de aller siste årene (Meld. St. 29 (2016–2017)).

KBU kom i februar 2019 ut med sin andre rapport, der de løfter fram flere utfordringer for kompetansepolitikken. KBU legger til grunn at utdanningssystemet og arbeidslivet i Norge samlet sett er velfungerende, og at dette har bidratt til at vi har høy grad av sysselsetting og en arbeidsstyrke med høyt kompetansenivå (NOU 2019: 2). Det er likevel stadig behov for bedring i kompetansenivået, og KBU identifiserer åtte hovedutfordringer for kompetansepolitikken:

- For mange går ut fra grunnskolen med svake ferdigheter og lav kompetanse.
- Det er for mange som ikke fullfører videregående opplæring og som ikke oppnår en stabil tilknytning til arbeidslivet.
- Teknologisk og samfunnsmessig utvikling gjør at kompetanse må utvikles og fornyes.
- Mange arbeidstagere deltar i for liten grad i opplæringsaktiviteter i arbeidslivet og etter- og videreutdanning.
- Økende levealder innebærer at flere må bidra mer i arbeidslivet for å finansiere velferdsstaten. Det øker behovet for påfyll av kompetanse for alle arbeidstagere uavhengig av alder.
- Mobilitet over landegrensene gir usikkerhet om framtidig tilgang på kompetanse.
- Det er vedvarende mangler på kvalifisert arbeidskraft innen noen yrker, særlig i helse- og omsorgssektoren, grunnskolelærere, IKT, samt fagarbeidere til bygg og anlegg.
- Arbeidslivsrelevansen bør bli bedre i mange høyere utdanninger.

Selv om Norge har et arbeidsliv med høy produktivitet og høyt lønnsnivå, skjer det også raske omstillinger der visse yrker forsvinner og andre oppstår. Ifølge KBU vil humankapital forvitte raskere for dem som mister jobben sin. De mener at dette

tilsier et økt behov for læring, gjennom arbeid og etter- og videreutdanning (NOU 2019: 2). De peker på at digitaliseringen av arbeidslivet og hverdagen for øvrig gjør at evnen til å tilegne seg digital kompetanse blir sentral for å lykkes med omstilling, både for individer og virksomheter. Uavhengig av utdanningsnivå må alle regne med endringer i arbeidsoppgaver og krav om å tilegne seg ny kompetanse hele livet. KBU mener at gode grunnleggende ferdigheter er en forutsetning for å kunne lære hele livet. Dette gjelder flere områder, inkludert kognitive, sosiale og emosjonelle ferdigheter.

Det er derfor urovekkende at mange arbeidstagere i liten grad deltar i opplæring i arbeidslivet (NOU 2019: 2). Selv om forskjellen i deltagelse i opplæringsaktiviteter er liten mellom ulike sosio-økonomiske lag, sammenlignet med de fleste andre land, er det slik at de med lavest utdanning og svakest ferdigheter er de som deltar minst i opplæringsaktiviteter. Denne gruppen kan risikere å falle ut av arbeidsmarkedet ved omstillinger og endringer i kompetansebehovet. Selv om kompetansefornyelse ser ut til å være viktig, er det et paradoks at det finnes for lite kunnskap om hvilke typer læringsaktiviteter som er effektive, og hvorvidt tilbudet av opplæringsaktiviteter faktisk speiler virksomhetenes og den enkeltes behov.

En annen sentral utfordring er demografiske endringer. Økende levealder og flere eldre i befolkningen betyr at arbeidstagerne fram i tid må jobbe lenger og mer produktivt for å kunne opprettholde dagens pensjonsnivå. For å kunne gjøre dette er det en forutsetning at arbeidstagere utvikler sin kompetanse på veien. Mulighetene og behovene for å lære hele livet er dermed viktige sett ifra et demografisk perspektiv. I så måte er det viktig å hjelpe personer som har falt utenfor arbeidslivet, slik at de kan bidra til positiv økonomisk aktivitet.

I et regionalt perspektiv er knapphet på en del typer kompetent arbeidskraft hemmende for verdiskapning og sysselsetting (NOU 2019: 2). Denne problematikken rammer hele landet, men regionene er mest utsatt. Årsaken til dette er sammensatt, men KBU påpeker få studieplasser i distriktene, svak rekruttering til utdanning, lav fullføringsgrad og misforhold mellom utdanning og behovene i arbeidslivet.

Hva gjelder arbeidslivsrelevansen i høyere utdanninger, har norske studenter vanligvis god overgang til arbeidsmarkedet (NOU 2019: 2). Det er likevel slik at studenter fra visse utdanninger har problemer med å komme seg inn på arbeids-

markedet. Økt arbeidslivsrelevans kan bedres ved nær kontakt med arbeidslivet i utarbeidelse av studieprogrammer og i gjennomføring av undervisningen. Ettersom arbeidsmarkedet endres og blir mer sammensatt, er det grunn til å tro at det vil bli et økende behov for tverrfaglig kompetanse framover. KBU argumenterer for at utdanningsinstitusjonene bør få større handlefrihet til å øke arbeidslivsrelevansen, særlig på masternivå. Også behovet for fagarbeidere er økende. Navs bedriftsundersøkelse viste at mangelen på arbeidskraft er størst innenfor eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting. I denne næringen er mangelen estimert til 12 800 personer. Det er også høy mangel innen helse- og sosialtjeneste med 10 200 personer. Hva gjelder enkeltyrker, viste undersøkelsen at det er størst mangel innen ulike helseyrker som sykepleiere, på tømrere og snekkere, samt yrker innen it som programvareutviklere og systemanalytikere (Nav, 2018d).

6.2 Teknologisk utvikling

Dette kapitlet går inn på noen av hovedtrekkene ved den teknologiske utviklingen i dag, samt hvilke endringer den fører med seg.

Samfunnet har gjennom historien stått overfor store teknologiske omveltninger som har ført med seg nye produksjonsmetoder, økt produktivitet og høyere levestandard. I tråd med dagens teknologiske utvikling ser vi at digital kompetanse i økende grad er et krav i samfunnet og arbeidslivet. Eurostat (2018) anslår at 75 prosent av norske arbeidstagere brukte data og internett i jobben sin i 2017. I 2010 var andelen 67 prosent. Andelen som benytter seg av data og internett i dagliglivet er enda høyere.

Det kommer stadig mer teknologi på arbeidsplasser som gjør at kravene som stilles overfor arbeidstagerne endres, og de ansatte må lære seg å bruke den nye teknologien. Denne utviklingen gjør at en rekke bedrifter og arbeidstagere må omstille seg, i tillegg til at det er noen yrker det ikke lengre blir behov for. Automatisering av ulike yrkesgrupper krever at disse arbeidstagerne må tilegne seg nye ferdigheter og kompetanse.

6.2.1 Teknologiske endringer før og nå

Samfunnet har gjennom historien stått overfor store teknologiske omveltninger. Den første industrielle revolusjon (1770–1870) kom med dampmaskinen og kull. Man gikk fra jordbruks-

samfunn til industrisamfunn, og fra håndverk og muskelkraft til fabrikker og maskinkraft. Revolusjonen førte også til økonomisk vekst, urbanisering, og utbygging av kommunikasjon/infrastruktur. Den andre industrielle revolusjon (1870–1970) førte til endringer basert på de teknologiske gjennombruddene som fulgte av at man tok i bruk elektrisitet som energikilde i industri og samfunnsliv. Den tredje industrielle revolusjon (1970–) er drevet av utviklingen av informasjonsteknologi. Denne teknologien gjør det mulig med mer effektiv kommunikasjon, produksjon og transport, og har hatt stor påvirkning på lokalisering av arbeidsplasser.

Noen mener også at vi nå står overfor den fjerde industrielle revolusjonen (Andreassen, 2016). Det vil føre til endringer som er større og mer omfattende for arbeids- og samfunnslivet enn vi har sett tidligere. Ny teknologi kan erstatte arbeidsoppgaver som tidligere var ansett som vanskelige å automatisere. Tilgjengeligheten til store datamengder, kunstig intelligens og kraftige prosessorer gjør at teknologien kan brukes på nye områder, og vil føre til endringer i en skala man ikke tidligere har sett (Frey & Osborne, 2017).

Dagens teknologiske endringer skjer med høy hastighet. Moores lov¹ er et av flere kriterier som tilrettelegger for eksponentiell vekst innen robotisering og digitalisering. Det økonomiske utfallet av den teknologiske utviklingen har vært at det globale volumet av data og evnen til å utnytte data grovt sett har doblet seg hvert år eller hvert andre år (Pajarinen mfl., 2014). Boken *The Fourth Industrial Revolution* (Schwab, 2016) trekker fram hastighet som en av grunnene til at vi står overfor en større omstilling enn før.

6.2.2 Kompetansekrav og yrkesstruktur

I senere tid har det vært mye oppmerksomhet rettet mot i hvordan den teknologiske utviklingen påvirker dagens yrkesstruktur og sysselsetting. Det synes å være en utbredt oppfatning at teknologiske endringer vil medføre til dels omfattende omstrukturering i arbeidsmarkedet i årene framover, og at ulike arbeidsoppgaver og yrkesgrupper blir rammet forskjellig.

Man antar at det vil bli økt etterspørsel etter kompetanse og ferdigheter som er komplemen-

¹ Moores lov ble framsatt i 1965 av Gordon Moore, som var en av Intels grunnleggere. Den sier at antall transistorer på et areal doubles hver 24. måned. Dette medfører reduserte kostnader og høyere effektivitet i en prosessor. Opprinnelig mente Moore at loven ville gjelde til 1975 (Larsen, 2015).

Boks 6.1 Eksempler på ny teknologi og dens påvirkning

Watson er navnet på IBMs kognitive teknologier. Det er teknologi basert på kunstig intelligens og maskinlæring. Watson består av komponenter som forstår, vurderer og lærer basert på store mengder data. Watson forstår naturlig språk i tekst og tale, og snakker flere språk. IBM har også utviklet Dr. Watson, en datamas- kin som kan læres opp og tilegne seg en enorm mengde informasjon innen medisin. Denne har blitt tatt i bruk i *Oslo Cancer Cluster*, en forsknings- og industriklynge med base på Radiumhospitalet (Thoresen, 2016). I første omgang skal Watson bistå forskerne med å behandle og analysere store datamengder. På sikt skal den tas i bruk til diagnostikk og behandling av kreft- pasienter.

Tingenes internett, eller *The internet of things*, beskriver fenomenet der tingene vi omgir oss med er koblet til internett. Tingenes internett gir oss alt fra smarte lyspærer, kjøleskap og kaf-

fetraktere, til fullautomatiserte varelagre som selv holder oversikt over hva som befinner seg hvor.

3D-printing er et eksempel på en teknologi som kan få store konsekvenser for hvordan og hvor produksjon av varer vil være (Valmot, 2016). Selv om 3D-printere har eksistert siden 80-tallet er det først de seneste årene at disse har blitt avanserte nok til kommersiell bruk. 3D-printere er en teknologi som vil gjøre at det å utvikle og lage prototyper på ulike produkter ikke bare er forbeholdt store selskaper. På samme måte som blekk- og laserskrivere tillater brukeren å skrive ut sin egen tekst i stedet for å sende den til et trykkeri, vil 3D-printere produ- sere fysiske deler nær den enkelte forbruker (SINTEF, 2015). Det betyr at store selskaper kan miste et viktig fortrinn i utvikling av produk- ter.

tær til ny teknologi, og som vil medføre vekst i andelen av høykompetente jobber i den øvre delen av inntektsfordelingen. På den annen side antar man at yrker som inneholder stor grad av rutineoppgaver i økende grad vil bli automatisert. Det kan medføre at antallet sysselsatte i disse yrkene går tilbake. Dette gjelder ikke bare de som har manuelle rutineoppgaver i industrien, men også yrkesgrupper i midtsjiktet av inntektsforde- lingen som har arbeidsoppgaver som krever spe- sifikk kompetanse. Dette omtales ofte som en *polarisering* av arbeidsmarkedet, og handler om at jobbene i midtsjiktet av inntektsfordelingen ser ut til å forsvinne relativt til de på bunnen (som kre- ver lite kompetanse) og de på toppen (som krever mye kompetanse) (Autor, 2015).

I en analyse av data fra 16 europeiske land fin- ner man at denne utviklingen nå skjer både innen den enkelte næring og på tvers av næringer. Man antar at dette vil skape regionale ubalanser i tilbud og etterspørsel etter kompetanse og arbeidskraft, avhengig av blant annet urbaniseringsgrad og næringsstruktur i den enkelte region (Goos mfl., 2014).

Noen yrkesgrupper i den nedre delen av inn- tektsfordelingen kan bli mindre berørt. Det dreier seg om jobber der oppgaveløsningen bærer lite preg av rutine, men som innebærer personlig tje-

nesteyting med direkte kundekontakt. Antall sys- selsatte i disse yrkesgruppene kan øke i årene framover hvis økt kjøpekraft blant høyinntekts- gruppene genererer økt etterspørsel etter person- lig tjenesteyting (Fölster, 2018).

Nettoeffekten på sysselsettingen er vanskelig å forutsi, da teknologiske endringer også vil øke produktiviteten i høykvalifiserte jobber og gi økt produksjon av varer og tjenester. Høyt digitali- serte land som Norge og resten av Norden antas å bli mindre berørt av endringer i sysselsetting, og kan til og med oppleve samlet vekst.

Perspektivmeldingen framhever at vi må bygge kompetanse for at flere skal kunne delta i arbeidslivet og at flere skal kunne stå i jobb lenger (Meld. St. 29 (2016–2017)). Arbeidstagernes kunn- skaper må utvikles slik at flere kan tilpasse seg endret innhold i jobben sin, og for å lettere oms- tille seg til nye jobber. I tråd med dette må samar- beidet mellom arbeidslivet og utdanningssektoren styrkes. Videre må grunnutdanningen styrkes, fullføringsgraden i videregående utdanning bedres, og andelen av befolkningen med særlig høy kom- petanse må øke. Budskapet er at høy faglig og akademisk kompetanse må være vår fremste styrke i møte med digitalisering, automatisering og et annerledes arbeidsmarked.

6.2.3 Framtidens kompetanser

Det er bred enighet om at økt kompetanse er viktig når arbeidslivet skal ta i bruk ny teknologi (Steen, 2018). Hvilken kompetanse som vil bli viktig er ikke ensidig, da det finnes et spekter av nye behov. Under følger en redegjørelse av ulike begreper og behov.

Sosial kompetanse

Mange trekker fram at det i framtiden vil være behov for yrker der kreativ problemløsning står sentralt (Tankesmien Agenda, 2017). En robot er dårlig på å tolke følelser og være kreativ. Sosiale ferdigheter vil derfor bli relativt sett viktigere enn tekniske ferdigheter i framtiden, siden disse er vanskeligere å erstatte med maskiner (Frey & Osborne, 2017). Deming (2015) viser at i yrker som krever gode matematikkunnskaper, men ikke høy sosial kompetanse, har sysselsettingen falt betydelig, og lønnsveksten vært lav. Samtidig finner han at etterspørselen etter arbeidskraft i yrker som krever både matematikkunnskaper og sosial kompetanse har økt. Dette illustrerer at sosial kompetanse er viktig for videre læring og for aktiv deltagelse i arbeids- og samfunnslivet.

Digital dannelse

Teknologiske endringer har ført til økt tilgang til både relevant og irrelevant informasjon. Evnen til å strukturere data fra flere ulike kilder og å ha et kritisk forhold til informasjon har derfor blitt viktigere. Det omtales av noen som digital dannelse (Hagelia, 2013).

Dannelsesutvalget for høyere utdanning (2009) har definert begrepet dannelse ved hjelp av åtte punkter. To av punktene er spesielt relevante i sammenheng med digital dannelse:

- Evnen til å sette faktaopplysninger inn i videre rammer, samle informasjon fra en rekke kilder og vurdere denne informasjonen på presise og fruktbare måter.
- Evnen til å se seg selv som medlem av et større fellesskap, lokalt, nasjonalt og globalt, og erkjennelsen av at ens egne krefter og talenter står i tjeneste for et større, felles gode.

Digital kompetanse

Begrepene digitale ferdigheter og digital kompetanse brukes ofte om hverandre, men har ulike definisjoner. Digital kompetanse er i Meld. St. 23 (2012–2013) definert som «evnen til å forholde

seg til og bruke digitale verktøy og medier på en trygg, kritisk og kreativ måte». I Rammeverket for grunnleggende ferdigheter, er digitale ferdigheter definert som

«[evnen] til å innhente og behandle informasjon, være kreativ og skapende med digitale ressurser, og å kommunisere og samhandle med andre i digitale omgivelser. Det innebærer å kunne bruke digitale ressurser hensiktsmessig og forsvarlig for å løse praktiske oppgaver. Digitale ferdigheter innebærer også å utvikle digital dømmekraft ved å tilegne seg kunnskap og gode strategier for nettbruk» (Utdanningsdirektoratet, 2017a).²

Norsk mediebarometer har fulgt norske husholdningers mediebruk fra 1991 og fram til i dag. Studien viser at 90 prosent mellom 9 og 79 år brukte internett tilnærmet hver dag i 2017, mot 77 prosent i 2010 (Vaage, 2017). Dette illustrerer at digital kompetanse er en viktig forutsetning for aktiv deltagelse i arbeids- og samfunnslivet.

I PIAAC-undersøkelsen kartlegges voksnes evner til problemløsning med IKT (OECD, 2013). Resultatene i PIAAC-undersøkelsen viser at digital kompetanse varierer med alder, utdanningsnivå og sysselsettingsstatus. Unge sysselsatte med høy utdanning har de beste digitale ferdighetene (Bjørkeng, 2013). Selv om eldre med lav utdanning gjør det dårlig i PIAAC-undersøkelsen, klarer de å bruke IKT i jobben sin (Aspøy & Andersen, 2015). Det viser seg også at ferdighetstester ikke nødvendigvis reflekterer hva folk mestrer i hverdagen. Ekspertgruppen Digital21 ble opprettet i august 2017 av Nærings- og fiskeridepartement som et resultat av anbefalinger i industrimeldingen (Meld. St. 27 (2016–2017)). Digital21 mener behovet for digital kompetanse i Norge er akutt og økende, og at det både er behov for bredde- og spisskompetanse. De slår fast at det finnes et økende behov for digital spisskompetanse «på tvers av næringer og forvaltningsorganer» (Digital21, 2018).

Flere undersøkelser underbygger at næringslivet etterspør arbeidskraft med digital spisskompetanse. Navs bedriftsundersøkelse viser at det er stor mangel på blant annet programutviklere og systemanalytikere (Nav, 2018d). Strøm mfl. (2018) finner i en undersøkelse at det er mangel på spisskompetanse innen teknologi og digitalisering.

² Utdanningsdirektoratet har utviklet et rammeverk for fem grunnleggende ferdigheter: digitale ferdigheter, muntlige ferdigheter, å kunne lese, å kunne regne og å kunne skrive.

Selv om Norge ligger på femteplass blant de mest digitale landene i Europa, er andelen utdannede innen teknologifag bare halvparten av hva den er i resten av Norden og Storbritannia, og langt under Sverige og Tyskland (Tekna, 2016; European Commission, 2018b).

Også IT-bransjen mangler arbeidskraft med IKT-kompetanse (IKT-Norge, 2017). I IKT-Norges kompetanseundersøkelse for 2017 svarte hele 38 prosent av respondentene³ at de har ledige IT-stillinger de ikke har fått besatt i løpet av det siste året. 52 prosent svarte at det er ganske vanskelig å få tak i personer med kvalifisert IKT-kompetanse. Undersøkelsen viste at 42 prosent av de som ikke fikk besatt ledige IT-stillinger det siste året måtte si nei til ordre og dermed tapte inntekt. Det indikerer at vanskeligheter med å rekruttere IKT-kompetanse kan hindre vekst og konkurranseevne.

Behovet for digital kompetanse synes ikke bare gjennom etterspørsel etter digital spisskompetanse. I tillegg til å understreke at det utdannes for få nye kandidater innen IKT, påpeker Digital21 at det er behov for påfyll av digital kompetanse for de som allerede er i jobb. Digital21 mener at tiltak for å bedre den digitale kompetansen må rettes både mot spisse, digitale teknologi- og kunnskapsområder, mot bred allmennkompetanse og mot lederopplæring. Digital21 peker på fagskolene som en mulig tilbyder av IKT-utdanning for de som er i grunnutdanning og for livslang læring.

Flere undersøkelser underbygger at det er behov for mer digital kompetanse i arbeidslivet. Nesten halvparten av de over 40 år opplever at deres digitale ferdigheter er utilstrekkelig i jobbene de har. Kun to av ti ansatte mener de selv får god hjelp fra arbeidsplassen til faglig og digital oppdatering (Austlid, 2017). Liknende resultater ble funnet i en undersøkelse gjennomført av NITO, Abelia, IKT-Norge og Tekna (Moe, 2017). Undersøkelsen viste at en av tre nordmenn, og nær halvparten over 55 år, svarte at de opplevde å ha utilstrekkelige digitale ferdigheter i jobben. SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø finner at 55 prosent av de sysselsatte i 2016 har måttet sette seg inn i ny teknologi eller nye administrative systemer i jobben i løpet av 12 måneder (Revold & Bye, 2017).

Tverrgående kompetanse

Teknologisk utvikling gjør det vanskeligere å skille digital kompetanse fra annen kompetanse. Regjeringen har som mål at digital kompetanse skal integreres i samtlige fag i skolen, og lanserte en Digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen i august 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2017a). Digiutvalget mener digital kompetanse forutsetter at man ikke bare kan bruke digitale verktøy, men også har evnen til å forstå hvordan de fungerer. Det betyr ikke at alle må lære seg å programmere og forstå hvordan man lager ny teknologi, men at det kan være en fordel å ha fagspesifikk IKT-kompetanse. Ifølge Digiutvalget har Norge behov for jurister, økonomer, lærere, byplanleggere, politifolk og sykepleiere som forstår teknologien og tjenestene som brukes i deres yrker (NOU 2013: 2).

6.2.4 Lønnsomhet av investeringer i kompetanse

Samfunnsøkonomisk analyse mener det er to årsaker til at den teknologiske utviklingen tilsier at investeringene i humankapital bør øke (Eggen mfl., 2018). For det første skal stadig mer komplekse og varierende oppgaver løses. Store endringer i arbeidsoppgavene tilsier at flere vil «gå ut på dato» i fravær av humankapitalinvesteringer. For det andre bidrar ny teknologi til en raskere forvitring av eksisterende humankapital. I perioder med særlig store og/eller raske teknologiske endringer vil verdiforringelsen av eksisterende humankapital skje raskere enn ellers. Det kan argumenteres for at verden er inne i en slik periode nå, som følge av den teknologiske revolusjonen knyttet til digitalisering, automatisering og robotisering.

Dette behovet for ny kunnskap, innovasjon og investeringer åpner opp for mer potensiell profitte og økt salg for tilbydere av opplæring og utdanning. Samtidig vil det kunne bli mer lønnsomt for bedrifter å investere i kompetansepåfyll av sine arbeidstagere, ettersom man vil stå lenger i jobb (se også kapittel 6.4.2).

6.2.5 Nye bedriftsstrukturer

Ny teknologi har gjort at privatpersoner kan tilby varer og tjenester gjennom digitale plattformer. Disse nye mulighetene for å koble tilbud og etterspørsel sammen refereres ofte til som delingsøkonomi. Delingsøkonomien har ført til at kostnadene ved å nå et stort marked har falt kraftig. Informasjonsteknologi har gjort det lettere å orga-

³ Kartleggingen ble gjennomført blant IKT-Norges medlemsbedrifter forsommeren 2017, og antall respondenter på undersøkelsen var 184.

nisere sin egen bedrift da regnskap, markedsføring, fakturering og betalingsløsninger er lettere tilgjengelig. Disse plattformene utfordrer den eksisterende strukturen på arbeidsmarkedet. Hvis delingsøkonomien fortsetter å vokse, vil trolig andelen selvstendig næringsdrivende og frilansere også vokse.

Det er uvanlig å leve av å være frilanser eller selvstendig næringsdrivende i Norge. 13 prosent av sysselsatte i Norge har noe inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet, men bare 5 prosent av sysselsatte har hovedinntekten sin derfra (SSB, 2016b). Tallene er blant de laveste i Europa (Grünfeld mfl., 2016). Det er vanskelig å anslå antallet frilansere i Norge, da det ikke finnes noe eget register for denne gruppen.⁴ Menon Economics har anslått at det ved utgangen av 2014 var omtrent 150 000 selvstendig næringsdrivende, og omtrent 100 000 frilansere i Norge.

Fafo finner at midlertidige ansettelser, utleie av arbeidskraft og selvstendig næringsdrivende/opplegstagere utgjør i underkant av tolv prosent av alle sysselsatte, og at andelen var stabil i perioden 2009–2014 (Nergaard, 2016). Bekkelund (2018) diskuterer om fast ansettelse slik vi kjenner det i dag kan bli mindre vanlig, og om koblingen mellom arbeidstager og bedrift vil bli løsere. Da vil bedrifter i større grad hente arbeidskraften de trenger, når de trenger den.

Denne endringen i strukturen på arbeidsmarkedet betyr at mulighetene for kompetanseutvikling må finnes både for personer med og uten fast jobbtilknytning.

6.2.6 Automatisering

I rapporten *The Future of Jobs 2018* anslår World Economic Forum (2018) at maskiner og algoritmer vil ta over store deler av oppgavene som i dag gjøres av mennesker. Samtidig vil nye jobber oppstå. World Economic Forum finner at innen 2022 vil jobber knyttet til nye næringer og profesjoner øke sin andel av sysselsettingen fra 16 til 27 prosent. De estimerer at 75 millioner jobber vil forsvinne og 133 millioner nye jobber vil vokse fram – det er dog stor usikkerhet knyttet til estimatene og antagelsene de bygger på. De mener likevel at det illustrerer to viktige trender: (1) Betydelig reduksjon av en viss type jobber som følge av teknologiske endringer, og (2) stor-skala vekst i nye produkter og tjenester og jobber knyttet til disse.

World Economic Forum understreker at for å få en positiv nettovækst av jobber er det nødvendig at både virksomheter, individer og myndigheter vektlegger livslang læring. Rapporten ser på hvordan teknologisk utvikling vil endre innholdet i dagens jobber og hvilken kompetanse som trengs i disse jobbene. Endringene medfører et massivt behov for opplæring, både omskolering og oppskolering. Dette er også noe Acemoglou og Restrepo (2018) tar til orde for. De påpeker at selv om automatisering fører til at noen jobber utgår, skapes det også en rekke nye arbeidsoppgaver og jobber. De framhever også viktigheten av kompetansepåfyll i tråd med de nye jobbene, slik at en ubalanse i tilbud og etterspørsel av kompetente arbeidere ikke fører til høy arbeidsledighet og økt ulikhet.

Nedelkoska og Quintini (2018) viser at risikoen for automatisering av jobber vil avta jo høyere utdanningen, ferdighetene og lønnen forbundet med jobben er. Det tyder på at teknologiske endringer øker den relative etterspørselen etter høyt kvalifisert arbeidskraft. Det kan føre til høyere andel sysselsatte i jobber med høye kvalifikasjonskrav, og større lønnsforskjeller mellom folk med ulike kvalifikasjoner. Videre finner de at risikoen for automatisering er størst for de yngste og de eldste arbeidstagerne, og at det er mer sannsynlig at automatisering fører til ungdomsledighet enn tidlig pensjonering.

Fölster (2018) ser på den faktiske utviklingen i automatisering i Norge de siste årene. Han finner at mellom syv og ni prosent av nedgangen i sysselsettingen i Norge fra 2009 til 2014 kommer av at arbeidsoppgaver har blitt automatisert. Dette tilsvarende mellom 166 000 og 200 000 jobber. Samtidig påpeker han at nye jobber har blitt skapt. Programvare- og applikasjonsutvikling trekkes fram som et område der antall jobber har økt. Mange nye jobber vil imidlertid ikke kreve vesentlig digital kompetanse. For eksempel skaper økning i netthandel flere frakt- og budjobber. Fölster skiller mellom jobber som er direkte knyttet til ny teknologi og digitalisering, og jobber som oppstår som en indirekte følge av digitalisering. Han anslår at 30 000 nye, «digitale» jobber har oppstått som direkte følge av digitalisering mellom 2009 og 2014, og at 120 000 jobber er skapt som en indirekte følge av endringene. Det er imidlertid ikke bare digitalisering som skaper nye jobber. Fölster peker på at økte lønnsinntekter er en driver for vekst innenfor andre næringer som for eksempel bygg og tjenesteytende næringer. Han estimerer at 46 000 nye jobber er skapt som følge av økte inntekter de siste fem årene.

⁴ En frilanser jobber oppdragsbasert uten fast eller midlertidig stilling, men står på lønnslisten til en bedrift og har derfor formelt sett en arbeidsgiver.

6.2.7 Læringsteknologi

Teknologirådet (2018) påpeker at framveksten av internett og utbredelsen av pc-er, nettbrett og smarttelefoner har ført til nye, digitale læringsformer. Disse læringsformene er tilgjengelige for alle, hvor, og når som helst. YouTube har for eksempel vokst fram som et av verdens største læringsmiljøer, med instruksjonsvideoer om det meste. I tillegg har nettbaserte undervisningsformer, som Massive Open Online Courses (MOOC), gjort organisert fjernundervisning langt mer fleksibel og interaktiv enn det som tidligere har vært mulig (Teknologirådet, 2018). Teknologien gjør at det er mulig å konstruere en sosial dimensjon ved fjernundervisning. For eksempel kan sosiale medier, virtuelle kollokvier og diskusjonsfora gjøre fjernundervisningen mer interaktiv og lik klasseromsundervisning.

De siste årene har kunstig intelligens (AI) hatt en rekke gjennombrudd. Store mengder data og regnekraft kombinert med bedre algoritmer gjør det mulig å tilpasse undervisningen til hver enkelt. Dette er allerede på full fart inn i skolen (Teknologirådet, 2018). Samtidig ser man at datadrevet persontilpassing tas i bruk på andre områder, for eksempel innen offentlige tjenester.

Bruk av digitale simuleringer blir stadig mer utbredt i undervisnings- og opplæringssammenheng. En av fordelene er at man kan utforme arbeidsnære læringsopplegg, slik at man får øvd seg på konkrete oppgaver og situasjoner man kommer til å måtte håndtere i jobben sin. Teknologi for virtuell virkelighet (VR) er i rask utvikling. Dette kan endre betingelsene for utdanning og opplæring på sikt, for eksempel gjennom at det blir mulig å gjennomføre praktiske prøver i VR.

6.2.8 Innovasjon

Den teknologiske utviklingen har potensiale til å både endre hvordan eksisterende varer og tjenester produseres, og hvilke nye varer og tjenester som kan komme til. Mer og bedre bruk av teknologi er avgjørende for økt produktivitet og verdiskaping i næringslivet, og innovasjon og evnen til å ta i bruk teknologi som utvikles i utlandet er en forutsetning for å få til produktivtvekst på lengre sikt (NOU 2015: 1). Innovasjon vektlegges også som sentralt for å håndtere klimautfordringen, for bedre og mer bærekraftige velferdstjenester og for effektivisering av offentlig sektor (Meld. St. 29 (2016–2017)).

Hastigheten på den teknologiske utviklingen bidrar til at vi må ha større fokus på kontinuerlig

innovasjon. Innovasjon innebærer å skape noe kvalitativt nytt. Det kan være en vare, en tjeneste eller en ny kombinasjon av vare og tjeneste. Innovasjon kan også være en transformasjon av måten produksjonen av en gitt vare eller tjeneste skjer på, såkalt prosessinnovasjon. For et lite land som Norge er spesielt teknologiadopsjon viktig, fordi nesten all ny teknologi utvikles i utlandet. At teknologien er utviklet må imidlertid ikke forstås som at innovasjonen er ferdigstilt. Konseptet, tjenesten eller prosessen som skal utnytte teknologien gjenstår å utvikle. Vår evne til å ta i bruk ny teknologi vil i stor grad bestemmes av befolkningens samlede kunnskapskapital, som igjen påvirkes av utdannings- og forskningssystemet vårt.

En godt utdannet og kompetent arbeidsstyrke er nødvendig for å ta i bruk kunnskap, og for å utvikle kunnskap og innovasjoner. Selv om Norge er et lite land, er det mulig å flytte teknologifronten gjennom å investere i innovasjon. Et fleksibelt utdanningssystem som kan levere rett kompetanse til arbeidslivet er derfor av stor betydning for produktivtvekstutviklingen. Tilgang på gode forskere og solide kunnskapsmiljøer vil bidra til utvikling og innovasjon. Samfunnets nytte av forskning og nye ideer avhenger videre av muligheten for kunnskapsspredning, både mellom forskningsinstitusjoner og næringslivet, og mellom bedrifter. Innovasjon innebærer uforutsigbarhet og risiko, og er krevende både for virksomheter og enkeltmennesker. En ny idé blir ikke til en innovasjon før den er kommet til praktisk anvendelse og skaper verdi. For å gjøre en idé til en innovasjon må man vanligvis kombinere flere typer kunnskap og ressurser. Mangel på enkelte ressurser eller mangel på kunnskap kan føre til at innovasjoner utsettes eller ikke realiseres.

Framover vil Norge møte utfordringer som gjør det krevende å holde produktivtveksten oppe. Noen av utfordringene slik som demografisk utvikling og globalisering deler vi med andre land, mens andre treffer Norge spesielt sterkt. Vi kan for eksempel ikke lenger forvente at produksjon av olje og gass på norsk sokkel vil gi vekst i fastlandsøkonomien. Dette vil sette omstillingsevnen i norsk økonomi alvorlig på prøve (NOU 2015: 1). God innovasjons- og omstillingsevne og høy produktivtvekst vil lette denne omstillingen. I europeisk sammenheng ligger Norge som nummer 13 av 36 land på en indeks som måler lands samlede innovasjonsevne. Sverige, Danmark og Finland er i teten sammen med Sveits, Nederland og Storbritannia, og defineres som «innovasjonsledere». Områdene der Norge skårer lavere enn EU-gjennomsnittet er først og fremst knyttet til

næringslivet, både når det gjelder FoU-utgifter, omsetning av innovative produkter, sysselsettingsvirkninger og bruk av patenter og varemerker (European Commission, 2018a). Oversikten viser også at vi skårer lavt på antall doktorgradsstudenter. Ifølge World Economic Forum (Schwab, 2018) ligger Norge på en 20. plass på innovasjonsevne – i hvilken grad vi evner å omsette idéer til faktiske produkter og tjenester. Samme indeks plasserer Sverige på en femte plass, Finland på tiende og Danmark på tolvte plass.

6.3 Innvandring

Netto innvandring har økt betraktelig med årene, både som et resultat av økt arbeidsinnvandring fra Øst-Europa og gjennom en økning i antall flyktninger. Arbeidsinnvandringen har vært viktig for å opprettholde veksten i norsk økonomi, men det vil kunne bli en stor utfordring dersom arbeidsinnvandrerne velger å forbli i Norge i en situasjon der de skyves ut av arbeidsmarkedet og over på norske trygdeordninger som følge av svakere økonomisk vekst (Meld. St. 29 (2016–2017)).

Sysselsetting og selvforsørgelse er en stor del av debatten ettersom flyktninger er overrepresentert blant ikke-sysselsatte (Orupabo & Drange, 2015). Økonomisk integrasjon av denne gruppen inn i det norske samfunnet blir ansett som en forutsetning for bærekraften av dagens velferdsstat, både ved at flyktningene unnlater å bli en økonomisk byrde, men også ved at de bidrar til finansieringen av den (NOU 2017: 2; Tronstad, 2017). Dette kapitlet tar for seg innvandringstrendene de seneste årene, problemstillinger knyttet til formalisering av kompetanse, samt eventuelle konsekvenser av tilgang på billig arbeidskraft.

6.3.1 Innvandring før og nå

Et økende antall mennesker flytter og bosetter seg i andre land enn der de er født. Siden årtusenskiftet har antallet personer som bor i et annet land enn sitt fødeland, vokst med 40 prosent på verdensbasis (Meld. St. 29 (2016–2017)). Internasjonal migrasjon er sammensatt av mange ulike flyttestrømmer, men er i hovedsak knyttet til arbeid- eller familieinnvandring. I Norge opplevde vi en særlig kraftig vekst i arbeidsinnvandringen etter utvidelsene av EØS i 2004 og 2007.

Norge har med høy etterspørsel etter arbeidskraft vært et attraktivt land å søke arbeid i. Mange arbeidsinnvandrere har også tatt med seg familiene sine til Norge. Fra 2007 til 2015 var arbeid den

vanligste grunnen til innvandring til Norge (IMDi, 2018a). Arbeidsinnvandringen har falt de siste årene, og SSB sine framskrivninger forutsetter at nedgangen fortsetter fram mot 2030 (Leknes mfl., 2018). Nedgangen skyldes først og fremst forventet lavere innvandring fra Øst-Europa. Etter 2030 forutsetter SSB en svak økning i innvandringen, som avspeiler en forventet befolkningsvekst ellers i verden. Den største innvandrergruppen i dag kommer fra Polen, etterfulgt av Sverige og Litauen (SSB, 2018o).

I tillegg har flyktningestrømmene økt betraktelig med årene. FNs høykommissær for flyktninger anslår at det er nesten 25,5 millioner flyktninger i verden i dag, hvorav over halvparten kommer fra Sør-Sudan, Afghanistan og Syria (UN Refugee Agency, 2018). De fleste flyktninger oppholder seg i naboland i Afrika og Midtøsten. Tyrkia er det landet i Europa som har flest flyktninger. Av vest-europeiske land er det Tyskland som har flest flyktninger – og det med høy margin (Flyktninghjelpen, 2019).

Hva gjelder Norge, varierer antall personer som kommer hit på grunn av flukt fra år til år. Etter 1990 har det vært tre store toppe i antallet som søker asyl i Norge. De første to toppene var på begynnelsen og slutten av 1990-tallet på grunn av krigen i henholdsvis Bosnia-Hercegovina og Kosovo (IMDi, 2018a). Den siste var i 2015 og 2016, da flyktningstrømmen til Europa og Norge økte drastisk. Etter 2016 har antallet flyktninger til Norge avtatt. Mye av forklaringen på dette ligger i innføringen av grensekontroller i Schengen og i EU–Tyrkia-avtalen som ble innført våren 2016 for å begrense asyltilstrømmingen til Europa i kjølvannet av flyktningekrisen (Dzamarija, 2018). Framover forventer SSB at det vil være færre uventede flyktningstrømmer til Europa på grunn av økt beredskap (Leknes mfl., 2018). Deres framskrivninger tar ikke høyde for eventuelle nye politiske endringer som kan påvirke innvandringen i årene som kommer. Det samme gjelder naturkatastrofer eller væpnede konflikter, som kan medføre nye strømmer av flyktninger. Det er derfor høyst usikkert hvordan innvandringstallene vil se ut framover.

6.3.2 Kvalifisering

Alle som har en høyere utdanning fra utlandet kan søke om å få utdanningen godkjent av NOKUT. Dersom utdanningen er et yrke regulert av yrkeskvalifikasjonsdirektivet (2005/36/EF), kreves det en spesiell autorisasjon/godkjenning (NOKUT, 2019c). Godkjenningsordningen innebærer at

NOKUT vurderer utdanningen til den enkelte opp mot det norske utdanningssystemet. Godkjenningen kan brukes i forbindelse med lønnsplussing og ved opptak til videre studier, selv om det normalt er utdanningsinstitusjonene selv som vurderer den enkeltes opptak.

Det finnes egne godkjenningsordninger for personer som har høyere utdanning og ikke har verifiserbar dokumentasjon, samt kvalifikasjonsvurderinger for personer som ikke har høyere utdanning, men annen relevant erfaring.

Alle som søker opptak til universitet og høyskole i Norge gjennom Samordna opptak må oppfylle språkkrav i norsk og engelsk. Selv om det finnes en rekke prøver tilgjengelig for å bevise tilstrekkelig språkkunnskaper⁵, er kravet et hinder for å tilegne seg formell kompetanse for mange. Tilgang til høyere utdanning kan derfor være begrenset for ulike innvandrergupper.

6.3.3 Tilgang på arbeidskraft

Norge er en del av et felles europeisk arbeidsmarked, som omfatter om lag 500 millioner mennesker (NOU 2018: 2). Siden utvidelsen av EU i 2004 har Norge hatt høy arbeidsinnvandring, særlig fra Øst- og Nord-Europa. Det har gitt tilgang på arbeidskraft til mange virksomheter, både i privat og offentlig sektor, men det har også økt konkurransen om jobbene i de delene av arbeidslivet der utsatte grupper tradisjonelt har tilhørighet (NOU 2018: 2). Hovedtyngden av innvandringen har blitt kanalisert til yrkesfaglige deler av arbeidslivet. For noen bransjer har arbeidsinnvandring ført til redusert lønnsnivå, og økt produktivitet (Iversen mfl., 2017). Hoen, Markussen og Røed (2019) finner blant annet at innvandring fra lavinntektsland har redusert den sosiale mobiliteten hos den øvrige befolkningen.

6.4 Demografi

De øvrige demografiske endringene i Norge, som økt levealder, flere eldre og færre unge, påvirker mulighetene for å opprettholde produktivitet og økonomisk vekst. Med andre ord påvirker disse endringene, i likhet med innvandring, bærekraften av dagens velferdsstat. Endringene innebærer blant annet at flere må stå i jobb lenger enn hva som har vært normen tidligere for at velferdsnivået skal holde seg. I dette kapitlet beskrives noen

av de mest sentrale demografiske endringene, og hvordan de påvirker behovet for kompetanse og ferdigheter i befolkningen.

6.4.1 Demografiske endringer

SSB sine framskrivninger viser at Norges befolkning vil få en tydelig aldring. Andelen av befolkningen som er 70 år og eldre vil øke fra 12 prosent i 2018 til 21 prosent i 2060. Da vil altså hver femte innbygger ha fylt 70 år (Leknes mfl., 2018). Aldringen blir klart sterkest i distriktene, ettersom flyttemønstrene forsterker aldringen der fordi unge mennesker i fruktbar alder flytter mot byene. I tillegg blir deres framtidige barn i større grad født sentralt. De eldre blir dermed igjen på bygda, og i 2040 vil mer enn hver tredje innbygger i en del distriktskommuner ha passert 70 år.

Vi lever også lenger. SSB anslår at levealderen for menn vil øke til 88 år i 2060, og for kvinner vil den øke til 90 år. I dag er gjennomsnittsalderen henholdsvis 81 og 84 år. Barnedødeligheten vil fortsette så synke slik den har gjort de siste 20 årene.

Fruktbarheten forutsettes å synke til like under 1,60 barn pr. kvinne på kort sikt, før den stiger gradvis mot et nivå på 1,76 barn pr. kvinne. SSB forutsetter at fallet i fruktbarhet, som man har sett siden 2009, vil stoppe opp nå som gjennomsnittlig fødealder for norske kvinner har kommet på nivå med Sverige og Danmark. Siden stadig færre får et tredje eller fjerde barn, antar de at kvinner i Norge på lang sikt vil få færre enn to barn i snitt.

6.4.2 Lengre arbeidsliv og kompetansebehov

Som KBU påpeker i sin utredning, vil økende levealder og flere eldre føre til at vi må jobbe lenger og mer produktivt for å opprettholde dagens pensjonsnivå (NOU 2019: 2). For å motvirke en kraftig økning i folketrygdens utgifter til alderspensjon har pensjonsordningen levealdersjustering. Dette innebærer at de årlige ytelsene blir redusert hvis levealderen øker. Med andre ord må hvert årskull jobbe lenger enn det forrige for å oppnå samme pensjon (Statens Pensjonskasse, 2018).

6.5 Utvalgets oppsummering

Samlet sett er Norge godt rustet til å møte fremtiden. Utdanningssystemet og arbeidslivet er samlet

⁵ Se samordnaopptak.no for en liste over norsk- og engelskprøver.

sett velfungerende. Vi har høy sysselsetting og lav ledighet, og en arbeidsstyrke med høy kompetanse.

Det er likevel behov for å bedre kompetansenivået framover. Mange går ut fra grunnskolen med svake ferdigheter og lav kompetanse. Relativ lav fullføringsgrad i videregående skole har lenge vært et problem. Mange av de som ikke fullfører sliter med å oppnå en stabil tilknytning til arbeidslivet, og har høy risiko for å falle ut av arbeidsmarkedet ved omstillinger. Mange har høyere utdanning, men andelen med lang høyere utdanning er ikke spesielt høy i internasjonal sammenheng. Samtidig er det vedvarende mangel på kvalifisert arbeidskraft innen noen yrker, og mange høyere utdanninger har ikke god nok arbeidslivsrelevans.

Utviklingen framover i arbeidsmarkedet og sysselsettingen er usikker. Men det er stor enighet om at kompetansebehovene framover vil endres som følge av demografiske endringer, teknologisk utvikling og innovasjon. Det er grunn til å anta at omstillingstakten i økonomien vil fortsette, og trolig øke. Visse yrker vil forsvinne og nye oppstå.

Det kommer til å bli færre jobber innenfor yrker med rutinemessige og enkle oppgaver som i stedet kan løses gjennom digitalisering og automatisering. Mange av disse yrkene krever midtels kvalifisering og er i den midtre delen av lønnsfordelingen. Arbeidstagere i disse yrkene må tilegne seg nye ferdigheter og kompetanse, blant annet for å være kvalifisert for nye jobber som oppstår, eller for jobber med ny teknologi. Samtidig er det mye som tyder på at teknologiske endringer øker den relative etterspørselen etter høyt kvalifisert arbeidskraft. Dette skyldes mer komplekse og varierende oppgaver som krever problemløsning, tilpasningsevne og kreativitet, og evner som komplementerer teknologi.

Fast ansettelse slik vi kjenner det i dag kan bli mindre vanlig, og det kan bli flere på midlertidige kontrakter, inklusive selvstendige næringsdrivende og frilansere. Dette utfordrer arbeidstager-arbeidsgiverrelasjonen som grunnlag for kompetanseutvikling.

Ny teknologi og høy omstillingstakt kan føre til raskere forvitring av eksisterende kompetanse. Dette tilsier økt behov for læring, gjennom arbeid og gjennom opplæring og utdanning. Det er de med lite utdanning som gjennomgående deltar minst. Samtidig er mange av disse arbeidstagere i yrker med høy risiko for automatisering.

Også den demografiske utviklingen framover tilsier at det vil bli større etterspørsel etter kompetanse. Andelen eldre vil øke og flere må stå lenger i jobb enn i dag. Netto innvandring har økt betraktelig de siste ti årene, men med store årlige variasjoner. Innvandrergruppen er sammensatt. Grupper som arbeidsinnvandrere, flyktninger og gjennforente familiemedlemmer vil ha ulike behov for kompetansepåfyll.

Hvilken type kompetanse det vil være behov for framover avhenger av de oppgavene som skal løses og hvilke varer og tjenester samfunnet etterspør. Dette er det vanskelig å si noe presist om hvis man ser et stykke fram i tid. Uansett vil arbeidslivet digitaliseres og evnen til å tilegne seg digital kompetanse blir sentral for å lykkes med omstilling, både for individer og virksomheter. Flere undersøkelser underbygger at det er behov for mer digital kompetanse i arbeidslivet, også arbeidskraft med digital spisskompetanse. Mer komplekse oppgaver som stiller krav til tilpasningsevne og kreativitet tilsier behov for sosiale ferdigheter og tverrfaglig kompetanse.

Del II
Vurderinger

Kapittel 7

Mål og prinsipper

Utvalget er bedt om å vurdere hvordan endringene i arbeidslivet vil påvirke behovet for utdanning og opplæring framover, for både individer og for bedrifter. Utvalget skal se på hvilke muligheter og hindringer som møter individer, bedrifter og offentlige virksomheter som har behov for å oppdatere kompetansen sin, og om bedrifter underinvesterer i kompetanse.

Videre skal utvalget vurdere hvor godt utdanningssystemet er i stand til å møte behovene fra befolkningen og arbeidslivet til å lære hele livet, og hvilke muligheter og hindringer som finnes for at institusjonene skal bidra til dette.

Innledningsvis i kapittel 7.1 diskuteres de overordnede målsettingene for en kompetansereform og et system for å lære hele livet. Deretter diskuteres roller og ansvar, og hvordan et system for å lære hele livet skal dekke svært ulike behov og målgrupper. I kapittel 7.2 presenteres de prinsippene som utvalget har lagt til grunn for utformingen av tiltakene. Kapittel 7.3 gir et eksempel på hvordan dagens system og regelverk, etter utvalgets vurdering, ikke er et hinder for endret praksis, og hvor aktørene har et større mulighetsrom enn de i dag utnytter.

7.1 Målsettinger

Dette kapitlet tar for seg utvalgets syn på hva som bør være det overordnede målet for en kompetansereform og hva som bør kjennetegne et velfungerende system for å lære hele livet. Kapitlet går inn på begrep og ord som brukes for å beskrive det å lære hele livet, og hvorfor utvalget mener det er behov for at noen av de etablerte begrepene forkastes.

7.1.1 Overordnet mål

Nasjonal kompetansepolitisk strategi (NKPS) har som mål å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig næringsliv, en effektiv og god

offentlig sektor, og som gjør at færrest mulig står utenfor arbeidslivet. Strategien følges opp gjennom Kompetansepolitisk råd bestående av de samme aktørene som står bak NKPS. Se kapittel 3.1 for mer om NKPS.

Utvalget mener at hovedformålet med et system for å lære hele livet, må være å muliggjøre og å bidra til at ambisjonene i NKPS nås. Utvalget mener med andre ord at målet med et system for å lære hele livet er å gjøre det mulig for enkeltmennesker å tilegne seg kompetanse slik at de kan delta i arbeids- og samfunnslivet, samt redusere utenforskap. Systemet skal bidra til at virksomheter får tilgang til tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft, og danne grunnlaget for et konkurransedyktig næringsliv og en effektiv offentlig sektor.

7.1.2 Framtidens behov

Demografi og velferd

All forskning, prognoser eller scenarier er det knyttet større eller mindre usikkerhet til. Usikkerheten varierer typisk med hvilken tidshorisont som betraktes. Jo lengre fram i tid, jo vanskeligere er det å si noe med sikkerhet.

Noen utviklingstrekk som vil påvirke norsk arbeids- og samfunnsliv er imidlertid godt dokumentert, og understøtter at det framover er behov for at flere deltar i arbeidslivet, at vi arbeider lenger, og at arbeidsstyrken har høy kompetanse.

Fram til 2050 vil andelen av befolkningen i arbeidsfør alder (15–74 år) avta med 5,5 prosentpoeng, og andelen over 80 år øke like mye (NHO, 2018). Utviklingen skyldes flere forhold. Fødselstallene har gått ned, og vi lever stadig lenger takket være økt levestandard, medisinske fremskritt og stadig bedre helseteknologi. Perspektivmeldingen anslår et årlig innstrammingsbehov på fem milliarder kroner etter 2030 (Meld. St. 29 (2016–2017)). For å opprettholde velferden og offentlige ytelser, er det behov for at flere kommer inn i arbeidslivet og at eldre jobber lenger. De siste 20

årene har vi sett en betydelig økt sysselsetting blant eldre. Pensjonsreformen legger opp til at denne utviklingen skal fortsette, både ved forsterkede incentiver for å stå i arbeid og reduserte ytelser på grunn av levealdersjusteringen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2011). Litt forenklet må hvert fødselskull i snitt stå i jobb om lag én måned lengre enn det foregående.

Når flere skal jobbe lengre, vil det bli et økt behov for å opprettholde og utvikle kompetansen til arbeidsstyrken. Samtidig vil investeringer i kompetanse bli mer lønnsomme fordi man vil få avkastning på investeringen i lengre tid. Dette perspektivet gjelder både for enkeltindivider og virksomheter.

Innvandring

Netto innvandring har økt betraktelig med årene, både som et resultat av økt arbeidsinnvandring og gjennom en økning i antall flyktninger. Framover forventer SSB en nedgang i både arbeidsinnvandringen og antall flyktninger (Leknes mfl., 2017). Dette er prognoser som ikke tar høyde for politiske endringer og som det derfor er knyttet stor usikkerhet til.

Det er flere grunner til at innvandring medfører et forsterket behov for å lære hele livet. Mange innvandrere har behov for å øke sin kompetanse og få dokumentert den kompetansen de allerede har for å få innpass i det norske arbeidslivet (NOU 2017: 2). Den nye integreringsstrategien vektlegger kvalifisering og utdanning, deltakelse i arbeidsmarkedet og i samfunnet for øvrig (Kunnskapsdepartementet, 2018b). Hovedmålene er at flere skal få formelle kvalifikasjoner gjennom utdanning og i introduksjonsprogrammet, og at oppstart på kvalifiseringsløp skal skje raskere enn i dag. En vesentlig del av dette handler om norskopplæring og grunnleggende ferdigheter og faller således utenfor utvalgets mandat.

Samtidig gir innvandringen også et forsterket behov for kompetanse og omstilling som følge av konkurranse om jobber. Hovedtyngden av innvandringen har blitt kanalisert til yrkesfaglige deler av arbeidslivet. I noen bransjer har arbeidsinnvandring ført til redusert lønnsnivå og økt produktivitet (Iversen mfl., 2017). I en rapport fra Frisch-senteret, framgår det blant annet at innvandring fra lavinntektsland har redusert den sosiale mobiliteten hos den øvrige befolkningen (Hoen mfl., 2019).

Produktivitet og innovasjon

Perspektivmeldingen slår fast at produktiviteten i Norge det siste tiåret har vokst svakere enn tidligere, og at det er nødvendig med økt produktivitet om veksten i velstand skal fortsette (Meld. St. 29 (2016–2017)). Denne utviklingen forsterkes av at olje- og gassektoren ikke vil løfte veksten i norsk økonomi i samme grad som tidligere. Selv om oljeinntektene i flere tiår vil være betydelige, vil de gradvis utgjøre en mindre andel av de samlede inntektene i Norge.

Ifølge Perspektivmeldingen må det skapes flere arbeidsplasser også i andre kunnskapsbaserte næringer og omstillingen kan ikke vente (Meld. St. 29 (2016–2017)). Denne omstillingen fra en ressursbasert økonomi til en mer kunnskapsbasert økonomi stiller høyere krav til kompetanse enn tidligere.

For å kunne drive fram et nytt næringsliv og utvikle nye forretningsmodeller, er det avgjørende at virksomhetene har tilgang til tilstrekkelig og riktig kompetanse. En kompetent arbeidskraft er en viktig forutsetning for nyskaping og innovasjon. Mangel på enkelte ressurser eller mangel på kunnskap kan føre til at innovasjoner utsettes eller ikke realiseres. Også offentlig sektor må utvikles, ta i bruk ny teknologi og få gevinster av digitalisering. Et fleksibelt utdanningssystem som kan levere rett kompetanse til arbeidslivet er derfor avgjørende for evnen til å drive innovasjon og produktivitetsutvikling.

Omstilling og bedriftsstrukturer

Endringene som næringslivet står overfor medfører at en del jobber vil forsvinne, samtidig som nye produkter, tjenester og jobber knyttet til disse vil vokse fram. Videre vil innholdet og kompetansen som trengs i dagens jobber endres. Begge disse utviklingstrekkene medfører et stort behov for opplæring, både omskolering og «oppskolering» (World Economic Forum, 2018).

Mange framskrivninger sier at færre kommer til å ha fast jobb framover. Vi har i liten grad sett denne utviklingen i Norge så langt (Nergaard, 2016). Internasjonal forskning, først og fremst fra USA, har derimot vist at det har blitt vanligere med løsere og mer fleksible tilknytningsformer til arbeidslivet (Abraham mfl., 2017; Katz & Krueger, 2016). I et marked med høy utskifting og løs tilknytning, vil arbeidsgivere være mindre villig til å investere i kompetansen til sine ansatte. En slik utvikling, om den også skulle komme til Norge, vil kunne forsterke graden av underinvesteringer i

kompetanse og forsterke betydningen av individrettede tiltak.

Lønnsstrukturen har også betydning for om bedriftene ønsker å satse på kompetanseinvesteringer. Om lønningene er helt fleksible, vil en bedrift som ønsker å satse på kompetanse tilpasse seg slik at lønningene er lave før investeringen og høye etterpå. Da vil andre bedrifter som ønsker å konkurrere om arbeidskraften måtte matche det høye lønnsnivået. I en bransje med et mer rigid lønnssystem, vil ikke arbeidsgiver kunne bruke lønn på samme måte for å beskytte seg mot at konkurrenter tar gevinsten av kompetanseinvesteringene. Det kan gjøre at det underinvesteres i kompetanse (Moen & Rosen, 2004).

Med høy mobilitet øker også behovet for å kunne dokumentere sin kompetanse for nye arbeidsgivere.

Regionenes behov

Rapporten «Regionale utviklingstrekk 2018» beskriver en del utviklingstrekk i samfunnet som er viktig for regionalpolitiske mål og strategier (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018c). Rapporten viser at alle fylkene hadde vekst i verdiskaping og sysselsetting i perioden 2010–2015. Den økonomiske veksten var høyest i Trøndelag, tett etterfulgt av Østfold, Akershus, Buskerud, Rogaland, Hordaland, og Sogn og Fjordane. Lavest vekst hadde fylkene Vestfold, Telemark, Agder og Nordland. I 2017 hadde den registrerte ledigheten gått ned i alle fylker og var i november 2017 lavest i Hedmark og Oppland. Rogaland hadde fremdeles den høyeste ledigheten i landet, men har også hatt den største nedgangen i ledigheten i 2017. Rapporten viser tendenser til at sysselsettingsandelen faller med lavere sentralitet i fylkene fra Møre og Romsdal og nordover til Troms og Finnmark. Rapporten setter de geografiske ulikhetene i utdanningsnivå i sammenheng med lokalisering av høyere utdanningsinstitusjoner og etterspørselen av kompetanse i det regionale arbeidsmarkedet, og varierer ut fra næringsstruktur.

I et regionalt perspektiv er tilgang på en del typer kompetent arbeidskraft hemmende for framtidig verdiskaping og sysselsetting (NOU 2019: 2). Denne problematikken rammer hele landet, men ikke-sentrale strøk er mest utsatt. Rekruttering er et alternativ og supplement til opplæring av egne ansatte. Navs bedriftsundersøkelse kartlegger årlig virksomhetens rekrutteringsutfordringer (NAV, 2018d). Undersøkelsen viser at rekrutteringsproblemene er store i de nordligste fylkene.

NHOs Kompetansebarometer ser på hvor mange av NHOs medlemsbedrifter som må operere med et udekket kompetansebehov (Rørstad mfl., 2018). Også her synes utfordringene å være størst i de nordligste fylkene, samt i Møre og Romsdal. Dette bildet understrekes også av andre kilder (Flatnes, 2016; Langset & Vinsand, 2015). Samlet viser regionale utfordringer at det vil være verdifullt med løsninger, systemer eller teknologi som kan bidra til å samle opp etterspørsel og distribuere tilbud.

Befolkningens kompetanse – humankapitalen

Perspektivmeldingen peker på at Norges kompetanseforsprang er i ferd med å forsvinne selv om utdanningsnivået fortsatt er forholdsvis høyt (Meld. St. 29 (2016–2017)). Sammenlignet med andre land er den eldre befolkningen bedre utdannet, men det er ikke tilfellet for de yngre generasjonene. Selv om en stor andel av befolkningen har høyere utdanning, er det en betydelig andel som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning (se kapittel 3.1.1). Frafallet i videregående skole er stort og større enn i de fleste sammenlignbare land. Dette er også utfordringer som er framhevet av KBU. De peker på at det er for mange som går ut av grunnskolen med svake ferdigheter og lav kompetanse, og at frafallet i videregående opplæring medfører at mange ikke oppnår stabil tilknytting til arbeidslivet (NOU 2019: 2).

KBU viser at det framover vil blir mindre behov for arbeidstagere med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning (NOU 2018: 2). De viser at særlig behovet for fagarbeidere vil øke. Prognosene understøtter at det framover vil være viktig å ha systemer som gjør det mulig å oppnå formell kompetanse – også senere i livet.

Kompetanser for framtiden

Det er bred enighet om at økt kompetanse er viktig når arbeidslivet skal ta i bruk ny teknologi (Steen, 2018). KBU peker på at digitaliseringen av arbeidslivet og hverdagen for øvrig gjør at evnen til å tilegne seg digital kompetanse blir sentral for å lykkes med omstilling, både for individer og virksomheter (NOU 2019: 2). Også utvalgets mandat legger til grunn at digital kompetanse vil være særlig viktig framover. Digital21 mener behovet for digital kompetanse i Norge er akutt og økende, og at det finnes et behov for digital spisskompetanse «på tvers av næringer og forvalt-

ningsorganer» (Digital21, 2018). Samtidig pekes det på at den teknologiske utviklingen gjør det vanskeligere å skille digital kompetanse fra annen kompetanse – den blir tverrgående og en del av alle fag og yrker (NOU 2013: 2).

Det er imidlertid ikke entydig hvilke typer kompetanser som vil bli etterspurt. Kompetansebehov vi ser i dag er ikke nødvendigvis sammenfallende med behovene som vil oppstå i framtiden. Trender innen teknologi, demografi, innvandring, globalisering og arbeidsliv kan ta en annen retning eller få andre konsekvenser enn det vi regner med akkurat nå (NOU 2019: 2). KBU peker derfor på betydningen av ferdigheter som gir evne til læring og utvikling. Økt formell utdanning bidrar både til bredde og dybde i kognitive ferdigheter, og en rekke studier påviser sammenheng mellom gode grunnleggende ferdigheter og økt evne til omstilling. Blant annet finner Hægeland (2001) at formell utdanning gjør arbeidstagere bedre i stand til å håndtere teknologisk utvikling. Resultater fra Hanushek mfl. (2017) viser at personer med svakere grunnleggende ferdigheter i mindre grad er i stand til å tilpasse seg endrede krav til kompetanse som følge av teknologiske endringer.

I tillegg til gode kognitive ferdigheter er sosiale og emosjonelle ferdigheter, også kalt ikke-kognitive ferdigheter, viktige i læringssammenheng (NOU 2019: 2). Eksempler på emosjonelle ferdigheter kan være samvittighetsfullhet, utholdenhet og motstandsdyktighet. De kan påvirke evnen til å sette seg mål og gjennomføre dem, og i hvilken grad man er i stand til å takle nederlag underveis. Denne typen ferdigheter vil bidra til at man kan jobbe konsentrert og målrettet over tid, og dermed til at man lettere kan ta til seg kunnskap og utvikle sine kognitive ferdigheter. Eksempler på sosiale ferdigheter er sosial bevissthet, evnen til å se andres perspektiv og forstå deres følelser. Slike ferdigheter bidrar til å bygge tillit til andre og gode relasjoner til venner og kolleger. Det kan gjøre det lettere å jobbe og løse oppgaver sammen med andre. Dette er også viktig for hvordan det går i skole- og jobbsammenheng.

Teknologisk utvikling medfører økte behov for digital kompetanse i bredde og i spiss, og mer generelt, digital dannelse. Samtidig er det også klare indikasjoner på at digitaliseringen styrker behovet for sosiale og emosjonelle ferdigheter. Ny teknologi kan erstatte rutineoppgaver, både manuelle og ikke-manuelle, men det kan ikke erstatte sosial kompetanse (NOU 2019: 2).

NOU 2015: 8 handler om hvilke kompetanser grunnopplæringen bør fokusere på for å sette elever i stand til et stadig mer kunnskapsintensivt

samfunn. Der løftes «læren om å lære» fram som ett av fire viktige kompetanseområder å utvikle i skolen. I nærmere 40 år har det blitt forsket på hvilke begrensninger den enkelte kan ha for å lære (Dweck, 2000). Det viser seg at det å ha et lærende tankesett framfor et låst tankesett har større betydning for prestasjoner over tid enn hva talent og intelligens har. En person med et lærende tankesett tror at intelligens kan bedres ved hjelp av innsats, gode strategier og hjelp fra andre. At slike oppfatninger påvirker utfall i både utdannings- og jobbsammenheng viser viktigheten av å fokusere på de ikke-kognitive ferdighetene så vel som de kognitive. Det positive er at forskningen også viser at en persons tankesett kan endres fra låst til lærende, og når dette skjer blir deres innstilling til læring mer lystbetont og prestasjonene øker (Bettinger mfl., 2018).

Tilbudet om livslang læring må reflektere at samfunnets og næringslivets kompetansebehov vil endre seg og at det vil variere over tid. Jo større og raskere endringene er, jo større er behovet for et fleksibelt og tilpasningsdyktig system for å lære hele livet.

7.1.3 Fleksibilitet

I kapittel 6 ble det beskrevet hvilke endringer arbeids- og samfunnslivet står overfor framover. De ulike kildene har ulike anslag og prognoser for hvilke endringer som vil skje, hvem som vil påvirkes, hvor store endringene vil være og hvor fort de vil komme. Det som etter utvalgets oppfatning synes utvilsomt, er at vi står overfor en tid der teknologisk utvikling vil medføre store endringer, men at det er stor usikkerhet knyttet til hvordan dette vil påvirke oss både i privatlivet og i yrkeslivet.

Utvalget mener at denne usikkerheten betyr at et framtidsrettet system for å lære hele livet først og fremst må kjennetegnes ved fleksibilitet. I det legger vi at systemet må kunne tilpasse seg en virkelighet som stadig endres. En erkennelse om at tilbud kan oppstå og forsvinne i takt med etterspørselen må være til stede, og at tilbud må bygge på behovet i næringslivet og offentlig sektor. Vi er nå inne i en tid der det er stor etterspørsel etter ulike typer digital kompetanse. Framover vil det dukke opp andre typer kompetanse som vil være sterkt etterspurt. Innenfor mange fagfelt foregår det også en rivende faglig utvikling, som betyr at det fagspesifikke kompetansebehovet vil endres, og at tilbudet må tilpasse seg deretter.

Norges geografi og næringsstruktur gir noen særlige utfordringer for kompetanseutvikling

lokalt. På mindre steder kan avstanden til tilbydere være stor og den lokale etterspørselen ikke tilstrekkelig til at det er lønnsomt for en opplærings- eller utdanningstilbyder å sette opp et tilbud. Et system for å lære hele livet må også dekke denne type utfordringer. Utvalget mener at fleksibilitet også må omfatte mekanismer for å svare på lokale behov. Det kan innebære at teknologiske løsninger brukes for å samle opp behov og for å distribuere tilbud.

Det vil variere over tid, og mellom virksomheter og individer, hvor mye ressurser som kan brukes på å bygge kompetanse. I perioder med høy sysselsetting og vekst, vil det for mange være gunstig med tilbud om små enheter, som kan kombineres med å være i jobb. I nedgangstider, lokalt eller nasjonalt, kan det være behov for større løft, og at individer deltar i lengre kompetansegivende løp på heltid.

I mange tilfeller vil mengden ressurser som brukes på kompetansebygging være knyttet til graden av omstilling. Noen kan ha behov for å bygge på eller supplere den kompetansen man allerede har med kompetanse på samme nivå, nivå under eller nivå over. Andre må ta en helt ny utdanning. Ny kompetanse kan være både formell eller ikke-formell.

Utvalget ønsker ikke å anbefale et system for å lære hele livet som kun svarer på spesifikke behov ut ifra det vi har kunnskap om i dag. I stedet peker utvalget på ordninger som muliggjør et fleksibelt og «tøyelig» system, som er i stand til å svare på behovene som oppstår og tilpasse seg når behovene endres, både nasjonalt og regionalt, for individer og virksomheter.

7.1.4 Farvel til etter- og videreutdanning

Utvalget mener at ord og begreper som er i bruk i utdanningssektoren og i sentrale styringsdokumenter ikke støtter opp under at å lære hele livet er en kontinuerlig prosess. Det er utvalgets oppfatning at begrepsbruken bygger på et tradisjonelt syn på karriereløp som innebærer å *først* ta en utdanning, gjerne en grad, og deretter gå ut i arbeidslivet. I arbeidslivet deltar man gjerne i etterutdanning, ikke-formell opplæring som foregår *etter* at man er utdannet, eller man kan bygge *videre* på den utdanningen man allerede har. I så fall tar man videreutdanning. Begrepet etter- og videreutdanning springer altså ut fra tanken om at man først tar en utdanning, og deretter bygger videre på det man har fra før. En retorikk som underbygger samme grunnsyn er at man gjerne skiller mellom studenter, eller førstegangsstuden-

ter, og voksne i utdanning. Tilsvarende skiller man gjerne mellom ordinær utdanning, eller førstegangsutdanning, og annen utdanning.

Utvalget mener at begrepet etterutdanning er misvisende av flere grunner. For det første er det ikke snakk om utdanning, men ikke-formell opplæring. For det andre, er denne typen opplæring noe man deltar i hele livet og ikke *etter* noe annet. En enkel illustrasjon er en ungdom på 14 år som kan gjennomføre ett trenerkurs som gir et kursbevis, uten engang å være ferdig med ungdomsskolen.

Utvalget mener at «utdanning er utdanning», uavhengig av når den tas. I en framtid hvor man må regne med å omstille seg, kanskje til og med til nye yrker, gir begrepet videreutdanning lite mening. Man vil utdanne seg gjennom livet, og utdanningen trenger ikke bygge videre på den utdanningen man har fra før. Den trenger heller ikke å være på et høyere nivå, men kan være på samme nivå eller lavere nivå enn tidligere oppnådd kompetanse. Noen kan ta sin sykepleierutdanning når de 25 år, andre gjør det når de er 40 år. Det noen velger å lære tidlig i karrieren, kan andre velge å lære senere. I et lære hele livet-perspektiv er det *at* man lærer og *hva* man lærer som er av betydning, ikke *når* man gjør det.

Utvalget mener derfor at begrepet etter- og videreutdanning er utdatert og ikke er egnet for å beskrive en framtid der vi lærer hele livet. Utvalget mener at «utdanning» bør brukes om all type formell opplæring som gir offentlig godkjent kompetanse, uavhengig av når i livet denne tas. Utvalget mener at ikke-formell opplæring eller ikke-formell kompetanse bør brukes om læring som ikke er utdanning. Når begrepet «ikke-formell opplæring» benyttes i denne sammenhengen, er det for å harmonisere språkbruken med det som i dag gjelder i utdanningssektoren. På sikt mener utvalget at det bør vurderes om det kan finnes et bedre begrep på denne formen for kompetansebygging som aktivt og positivt beskriver aktiviteten.

Ord og begreper må understøtte at vi skal endre vår forståelse til at det normale er å lære hele livet.

7.2 Innretting av tiltak

Dette kapitlet diskuterer roller, ansvar og målgrupper i et system for å lære hele livet. Målgruppene konkretiseres og illustreres gjennom en gruppe «personas», det vil si fiktive personer som representerer ulike behov for opplæring og utdanning. Kunnskapsgrunnlaget om effektene av del-

tagelse i opplæring og utdanning, samt insentiver og disinsentiver for å investere i kompetanse drøftes kort. Til slutt presenteres utvalgets prinsipper for tiltak. Samlet utgjør disse vurderinger av målgrupper og prinsipper en del av grunnlaget for utvalgets anbefalinger.

7.2.1 Roller og ansvar

NKPS beskriver de ulike aktørene i kompetansepolitikken og deres roller og ansvar. Aktørene som beskrives er strategipartene, se kapittel 3.1.3. Kompetansepolitikken er den samlede politikken for utvikling, mobilisering og anvendelse av kompetanse i hele det norske samfunns- og arbeidslivet. Et system for å lære hele livet involverer imidlertid aktører utover strategipartene i NKPS. Roller og ansvar for å lære hele livet er således ikke helt sammenfallende med roller og ansvar i kompetansepolitikken. Utvalget ønsker å løfte fram at i et lære hele livet-perspektiv, er virksomhetenes og individers egen innsats sentral.

Utover obligatorisk grunnskole, er all utdanning i Norge individets eget valg og ansvar. På samme måte som at videregående opplæring eller høyere utdanning er noe man selv velger, er det å lære hele livet også individers valg og ansvar. Det er imidlertid statens ansvar, gjennom grunnopplæringen, å forberede oss på og å sette oss i stand til å tilegne oss kompetanse gjennom hele livet. I formålsparagrafen for grunnskolen og videregående opplæring heter det at elevene skal utvikle kunnskap, ferdigheter og holdninger for å kunne mestre livene sine, og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet (Opplæringslova, 1998, § 1-1). Dette inkluderer både gode grunnleggende ferdigheter og sosiale og emosjonelle ferdigheter, og framheves som avgjørende for læring og utvikling senere i livet (se kapittel 6.2.3).

Norske virksomheter har, og tar, et stort ansvar for kompetanseutvikling av egne ansatte. Utvalget ønsker å påpeke at virksomhetene også har en viktig rolle i utviklingen av nye utdanninger og andre opplæringstilbud. Om man skal få til en arbeidslivsretting av tilbudet, er det nødvendig at virksomheter har en rolle i prosessen og at utdanninger utvikles i et samarbeid mellom tilbydere og etterspørre. Virksomhetene kan i mange tilfeller være raskere og mer omstillingsdyktige enn utdanningsinstitusjonene. Etter utvalgets syn er de en ressurs utdanningsinstitusjonene burde verdsette og involvere i sitt utviklingsarbeid i større grad enn hva som er tilfellet i dag.

I NKPS understrekes det at

Kompetansepolitikken er gjensidig avhengig av andre politikkområder for å nå sine mål, som utdanningspolitikken som legger grunnlaget for befolkningens kompetanse og deler av næringspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken, regionalpolitikken og integreringspolitikken (Regjeringen 2017a).

Strategien ble laget som et svar på at OECD (2014) hadde påpekt at Norge manglet en samordning mellom aktørene innenfor utdannings-, arbeidsmarkeds-, nærings- og regionalpolitikken, både nasjonalt og regionalt og mellom de ulike forvaltningsnivåene. Statlig styring og koordinering er særlig viktig for at befolkningen skal ha tilgang til likeverdige tjenester, uavhengig av hvor de bor i landet.

Kunnskaps-, Arbeids- og sosial-, Justis- og beredskaps-, Kommunal- og moderniserings-, og Nærings- og fiskeridepartementet er strategipartene i NKPS. I tillegg har Helse- og omsorgsdepartementet ansvar for sektorer med store kompetansebehov. Utvalget mener det innebærer et felles ansvar for finansiering av virkemidler rettet mot kompetansekartlegging, mobilisering, utvikling og gjennomføring, både nasjonalt og regional. Utvalget mener at det er naturlig at flere av tiltakene som foreslås finansieres i et spleiselag mellom flere departementer.

Utvalget mener at samordning og koordinering mellom aktører er like viktig for et system for å lære hele livet, som for kompetansepolitikken som sådan. Det er særlig viktig å se virkemidler fra de ulike departementene i sammenheng.

Utvalget mener at et system for å lære hele livet må være et spleiselag mellom staten, virksomheter og individer. Statens rolle er å finansiere utdanningstilbud helt eller delvis, å bidra til livsopphold gjennom Lånekassen, samt å ha et spesielt ansvar for dem som står utenfor arbeidslivet. Virksomhetene er både etterspørre, brukere og tilbydere av kompetanse. Virksomhetene finansierer i hovedsak den ikke-formelle opplæringen. Individer bidrar med å ta ansvar for egen kompetanse og utvikling.

7.2.2 Målgrupper

Utvalgets mandat definerer ikke én målgruppe for utvalgets arbeid. I stedet trekkes det fram flere grupper, samt sektorer og virkemidler, som direkte eller indirekte har betydning for et system for å lære hele livet.

Mandatet trekker fram *enkeltindivider* som én målgruppe. Utvalget bes om å vurdere deres

muligheter og hindringer for å kunne oppdatere sin kompetanse gjennom livet. Mandatet fokuserer på arbeidstagere, men som presisert i kapittel 2 har utvalget valgt også å inkludere de som står utenfor arbeidslivet, nærmere bestemt personer som mottar dagpenger og sykepenger. Manglende kompetanse kan være en av årsakene til at man står utenfor arbeidslivet. Samfunnet vil ha mye å tjene på om man gjennom utdanningstiltak kan bidra til at disse kommer i arbeid. Det vil kunne gi økt produksjon av varer og tjenester, økte skatteinntekter og reduserte framtidige trygdeutgifter for det offentlige, og for den enkelte en romsligere økonomi og økt velferd. Utvalget vurderer følgelig at målgruppen for arbeidet er sammenfallende med målgruppen i NKPS, det vil si hele den voksne befolkningen, både dem i og utenfor arbeidslivet.

Videre fokuserer mandatet på *virksomhetenes* muligheter og hindringer for å oppdatere kompetansen til sine ansatte. Virksomheter omfatter både private og offentlige, men utvalget er bedt om å se spesielt på private bedrifers behov.

Utover å se på målgrupper, i betydningen de som deltar i opplæring eller utdanning, er utvalget bedt om å se på *utdanningssystemet*, forstått som offentlige utdanningsinstitusjoner. Fordi mandatet omfatter både ikke-formell og formell opplæring, inngår også private tilbydere av utdanning og opplæring i utvalgets diskusjon av dagens system og mulige tiltak.

Mandatet trekker ikke fram særskilte utfordringer eller enkeltgrupper i befolkningen eller blant virksomhetene, og er således bredt og uten avgrensinger mot disse to målgruppene. Som belyst i kapittel 3 er det imidlertid store forskjeller innenfor disse gruppene hva gjelder deltagelse og muligheter.

Generelt er det stor deltagelse i kompetansehevende aktiviteter blant dem med høy utdanning. Denne gruppen trenger i liten grad motivasjon eller insentiver for å delta. De med lavere utdanning deltar generelt mindre og vil i lys av framtidige kompetansekrav ha behov for motivasjon og insentiver for å delta, kanskje spesielt i formell utdanning. Også når det gjelder tilgang til utdanning er det en forskjell knyttet til utdanningsnivå. Generell studiekompetanse gir tilgang til tilbud og muligheter til å ta eksamen og å få studiepoeng. Uten studiekompetanse har man tilgang til færre tilbud, eller så må tilgangen oppnås gjennom en realkompetansevurdering.

Også for livsoppholdsytelser, vil det være svært ulike behov og muligheter. Mens høytlønnede kan sørge for eget livsopphold under utdan-

ning, vil de med lavere inntekt kunne ha behov for ytelser som bidrar til livsopphold, selv om utdanningene tas på deltid.

Som belyst i kapittel 3.4 bidrar norske arbeidsgivere i stor grad til kompetanseheving for sine ansatte. Mye av kompetansehevingen foregår på arbeidsplassen eller i tilknytting til det å være i arbeid. Det er derfor store forskjeller på mulighetene til de som er i og utenfor arbeidslivet. Samtidig er det stor forskjell på hvordan virksomheter arbeider med kompetanse, og er ofte avhengig av virksomhetens størrelse. Små og mellomstore bedrifter har ofte ikke ressurser til å ta samme ansvar for sine ansatte som store bedrifter har.

Generelle behov og behov for målretting mot grupper i befolkningen eller i spesielle sektorer eller bransjer, vil variere over tid. Oljekrisen (boks 7.1) viser hvordan behov for tiltak og virkemidler raskt og forholdsvis uventet kan oppstå som et resultat av global utvikling og internasjonal økonomi. Som eksempel er oljekrisen særlig interessant fordi den illustrerer hvordan behovet kan være svært lokalt og også omfatte grupper av befolkningen med et utdanningsnivå som gjør at de vanligvis ikke ville blitt vurdert som en utsatt gruppe.

Utvalgets mandat har en nasjonal tilnærming og nevner ikke regionens rolle eller regionale utfordringer spesielt. NKPS vektlegger at hele landet må ha tilgang til kompetanse, og at mulighetene til en god utvikling i alle deler av landet vil reduseres uten tilgang på relevant og kompetent arbeidskraft. Utvalget mener at et system for å lære hele livet må ivareta både regionale og nasjonale behov. Mindre steder med små og sårbare næringsmiljøer og arbeidsmarkeder, og med stor avstand til tilbydere av opplæring og utdanning, vil ofte ha særlige utfordringer knyttet til å oppdatere og utvikle arbeidskraften lokalt. Utvalget anerkjenner likevel at det kan være lokale og særlige behov for kompetanse.

7.2.3 Personas

Det kan være mange grunner til at voksne har behov for å formalisere eller tilegne seg ny kompetanse. Under følger noen eksempler som illustrerer ulike livssituasjoner man kan befinne seg i, hvilke behov man kan ha og noen av utfordringene man vil møte i dagens system. Eksempelene er rendyrket for å illustrere fire ulike behov: formalisering av kompetanse, kompetanseheving, omstilling, og fleksibilitet. I realiteten vil en person kunne ha mer overlappende behov enn hva

Boks 7.1 Oljekrisen 2014

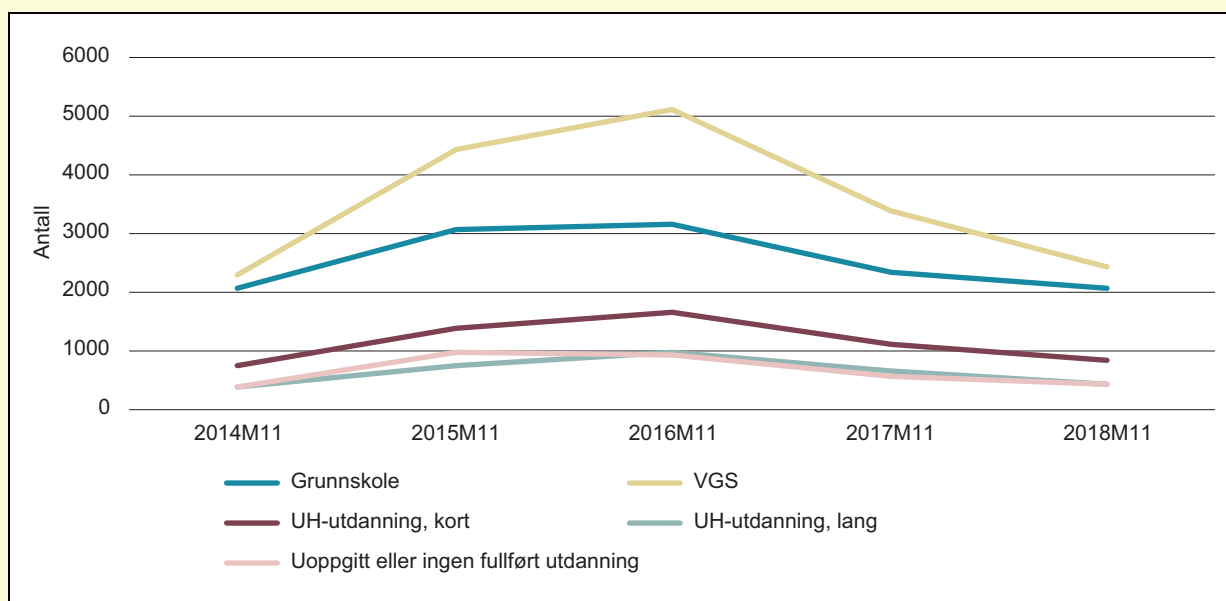
Fra juni 2014 til januar 2016 falt oljeprisen fra 115 til 28 dollar fatet (Oslo børs, 2019). Det førte til et kraftig fall i investeringer, slik at norske produsenter og leverandører måtte nedbemanne kraftig (Hvinden & Nordbø, 2016). Ledigheten økte markant på Sør- og Vestlandet, hvor det er mye næring tilknyttet petroleumsvirksomhet. Rogaland opplevde den sterkeste ledighetsøkningen. Registrerte ledige i fylket økte for alle utdanningsnivåer, og det var flest ledige med utdanning på videregående opplæringsnivå (figur 7.1). Samtidig var den relative veksten i ledige størst blant personer med mastergrad.

I 2013 var 230 000 sysselsatte tilknyttet norsk petroleumsutvikling. Tallet var redusert til 170 000 i 2017 (von Brasch mfl., 2018). Det betyr at det ble 60 000 færre jobber i tilknytning

til sektoren, men disse har ikke nødvendigvis mistet jobben eller gått ut i ledighet.

Mange av de som sluttet var utlendinger som pendlet til Norge. En studie av dem som mistet jobben i første halvår i 2016, viser at frafallet var omtrent dobbelt så høyt for gruppen som pendlet til Norge, enn for de som var bosatt i Norge (Næsheim, 2018). 57 prosent av dem som var bosatt i Norge hadde fått ny jobb et halvt år senere. 19 prosent søkte arbeid aktivt, 16 prosent var pensjonert eller på helserelaterte ytelser, og 6 prosent hadde ukjent status.

Siden bunnivået i 2016 har oljeprisen økt og arbeidsledigheten falt (Oslo børs, 2019; SSB, 2018a). Aktiviteten på norsk sokkel tilknyttet leting og investering er nå høy, og man forventer økt produksjon i årene framover (Oljedirektoratet, 2019).



Figur 7.1 Registrerte ledige i Rogaland, etter utdanningsnivå

Kilde: SSB, 2018d

eksemplene viser. I kapittel 9 gir vi noen eksempler som illustrerer ulike bedriftsbehov.

Formalisering av kompetanse

Arbeidslivet i dag stiller høyere krav til formell kompetanse enn tidligere. Kompetanse erverves imidlertid også andre steder enn i det formelle

utdanningssystemet. Ordninger som gjør at en person kan få anerkjent den kompetansen som er opparbeidet gjennom yrkeslivet eller andre steder vil kunne bidra til et mer effektivt utdanningsløp for den enkelte som ønsker å formalisere sin kompetanse, eller som ønsker å bygge videre på den kompetansen man har opparbeidet i arbeidslivet i det formelle utdanningssystemet. Se figur 7.2.



Figur 7.2 Amir, 45 år, prosessarbeider i Grimstad

Kompetanseheving

I et arbeidsliv som endres og blir mer komplekst stilles det økende krav til at man supplerer kompetansen sin gjennom karrieren. For noen vil det innebære å ta opplæring eller utdanning på samme nivå som man har fra før. For andre vil det handle om å perfeksjonere den kompetansen man har og tilegne seg spisskompetanse. Se figur 7.3.

Omstilling

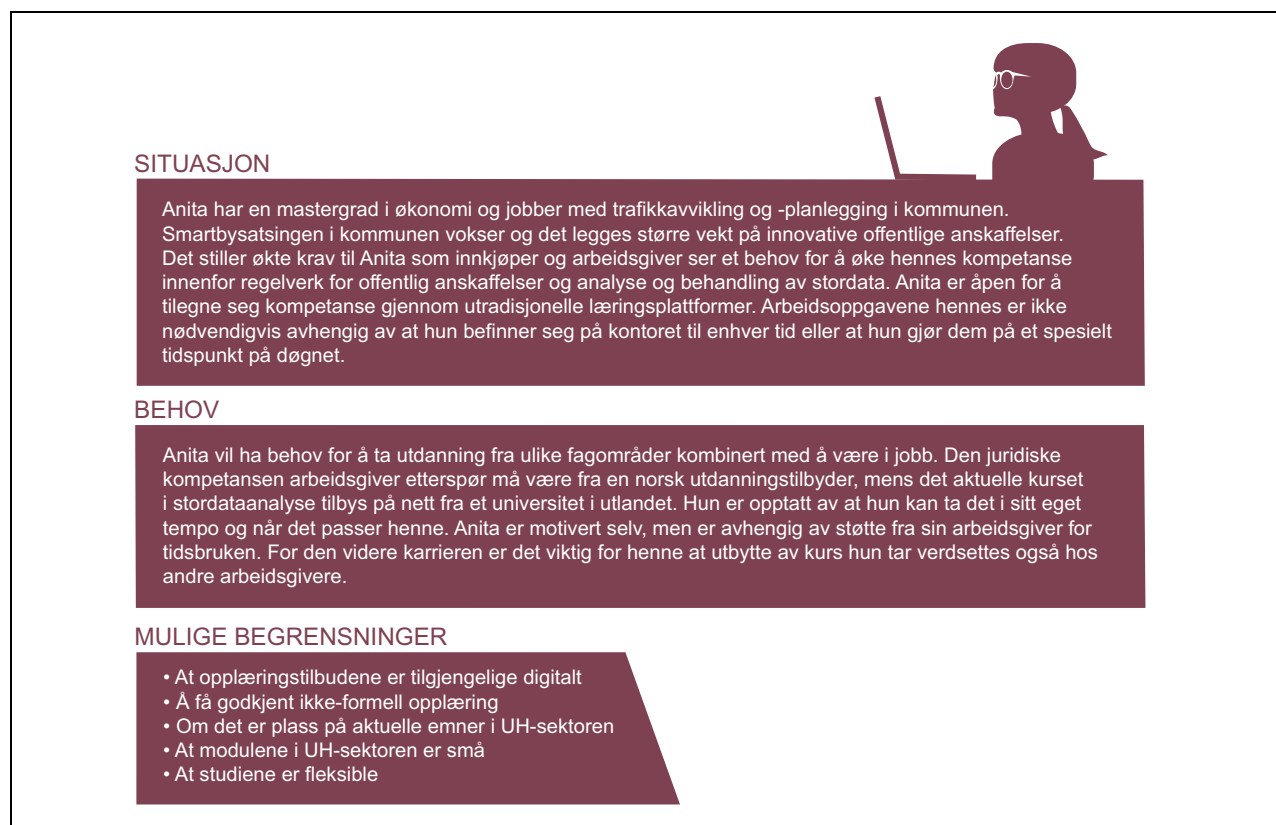
Teknologiske endringer vil medføre at noen jobber forsvinner og nye oppstår, men i de fleste tilfeller antas det at det er arbeidsoppgavene i eksisterende jobber som vil endres i større eller mindre grad. Da vil det være behov for at personer fyller på sin kompetanse for å håndtere de endrede arbeidsoppgavene. For noen kan det være tilstrekkelig å oppdatere den kompetansen man har gjennom et kurs eller lignende, mens andre vil velge å ta en ny utdanning, for eksempel et nytt fagbrev. Se figur 7.4.

Fleksibilitet

Den teknologiske utviklingen, og de digitale løsningene den gir, gjør det mulig å i større grad jobbe og studere uavhengig av hvor man fysisk befinner seg. Flere ønsker en fleksibel tilkynningsform til utdannings- og arbeidsliv og følger ikke et ordinært studieløp med full studiebelastning for deretter å bli ansatt i en virksomhet. Ønsker man å utvikle spisskompetanse er det ikke alltid utdanningsinstitusjoner godkjent av norske myndigheter som er tilbyder av den kompetansen. En slik tilværelse gir mer rom for variasjon, men krever samtidig mer av den enkelte. Se figur 7.5.

7.2.4 Å lære hele livet koster

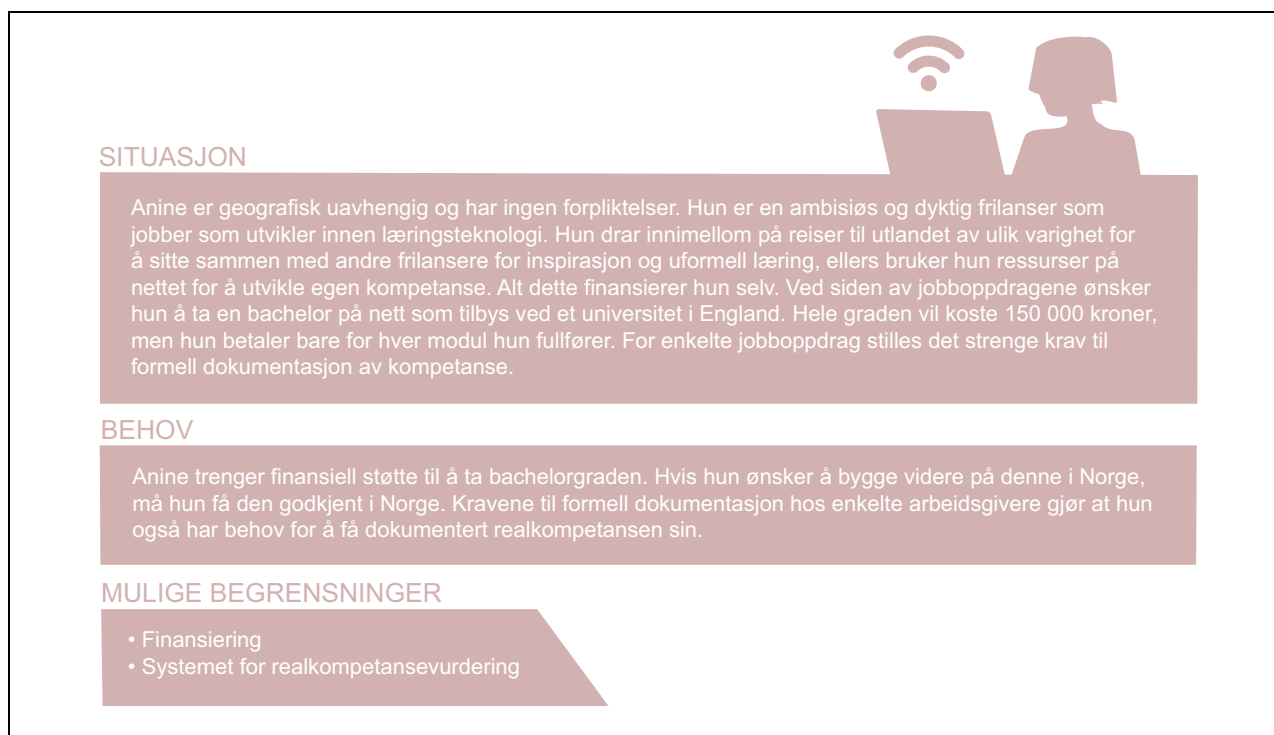
Gratisprinsippet i høyere utdanning er nedfelt i Universitets- og høyskoleloven (2005). Det er bred politisk enighet om prinsippet og det begrunnes ofte med at det skal være like muligheter til utdanning for alle.



Figur 7.3 Anita, 35 år, økonom i Tromsø kommune



Figur 7.4 Anders, 48 år, arbeidsledig bilmekaniker i Ulsteinvik



Figur 7.5 Anine, 28 år, frilanser i tech-bransje

Det er utvalgets oppfatning at utdanningssektoren er opptatt av at et nytt og større arbeidslivsrettet tilbud ikke skal gå på bekostning av eksisterende tilbud. Dette begrunnes ofte i Egenbetalingsforskriften § 3-1 (2) som sier at «studieprogrammer, fag/emner eller kurs med egenbetaling ikke skal gå på bekostning av institusjonens statlig finansierte utdannings- og forskningsaktivitet» (2005). Sektorens kvalitetskrav er høye og det anses ikke som en mulighet å pålegge vitenskapelig ansatte en større andel undervisning, og på den måten la undervisning vektlegges til fordel for forskning.

Egenbetalingsforskriften regulerer unntak fra gratisprinsippet som gir utdanningsinstitusjonene anledning til å ta betalt eller delfinansiere utdanning. Unntakene er i dag begrenset til kurs, erfaringsbaserte mastergrader, oppdragsfinansierte studieprogram og fag/emner som er vesentlig forskjellig fra ordinære studietilbud.

Det er utvalgets vurdering at det ikke er mulig å få til betydelige endringer i tilbudet om både gratisprinsippet unntak, eksisterende tilbud og undervisningsandeler skal bestå uendret, uten å få en vesentlig økning i offentlige utgifter til utdanning.

Utvalgets tilnærming kan betraktes som et spleiselag. Staten, virksomheter og individer må alle bidra. Imidlertid er det nødvendig med enkelte endringer i regelverket og finansierings-

systemet for UH-sektoren for å gjøre spleiselaget mulig.

Den største kostnaden ved utdanning er ikke knyttet til skolepenger, men til livsopphold under utdanning. For de aller fleste vil kostnadene til livsopphold, langt overstige skolepenger. I dette perspektivet er muligheten til kunne kombinere opplæring og utdanning med jobb eller å få studielån, av langt større betydning. For de som ikke er i jobb, er det Navs tilbud som bestemmer hvilke muligheter man har til opplæring og utdanning.

7.2.5 Effekt av kompetanseheving

Mer læring hele livet ventes å bidra til økt verdiskapning, gjennom økt sysselsetting og høyere produktivitet pr. arbeidstime. EVU-utvalget (2018) går gjennom forskning og andre kilder til kunnskap om effekter av opplæring og utdanning. Denne forskningslitteraturen gir imidlertid ikke entydige svar om effekter. En viktig grunn til det er at læringen som blir studert er av ulik type, innhold og lengde. Det finnes heller ikke mange studier som er egnet til å påvise effekter.

Lønn

En stor andel av effektstudiene som er gjennomført studerer lønnen til de som deltar. Lønn er

Boks 7.2 Generøs studiefinansiering for alle

I studieåret 2017/2018 fikk 6 000 lærere tilbud om å ta videreutdanning gjennom ordningen «Kompetanse for kvalitet». I *Deltakerundersøkelsen 2018* finner Nifu at 22 prosent deltok med stipendordning og 78 prosent benyttet vikarordningen (Gjerustad & Ulriksen, 2018). I vikarordningen er det statlige tilskuddet på 255 000 kroner for 30 studiepoeng i matematikk og naturfag, og 204 000 kroner i andre fag. Lærerne som velger stipend får 116 000 kroner for å ta 30 studiepoeng (Utdanningsdirektoratet, 2018d). Dersom alle fullfører 30 studiepoeng gir det offentlige utgifter knyttet til stipend og lønnsrefusjon på i overkant av 1,1 milliarder kroner. I tillegg kommer kostnader til utvikling av tilbud og drift av ordningen.

Med utgangspunkt i kostnadsanslaget ovenfor anslår vi at dersom staten skulle finansiert det samme tilbudet om stipend og lønnsrefusjon for alle de omlag 230 000 personene som tok i videreutdanning i 2018, ville det koste 43 milliarder kroner. Noen studerer mer og andre studerer mindre, men poenget er å illustrere hva det kunne koste om alle tok utdanning i samme omfang og med samme studiefinansiering som lærerne.

enkelt å observere, og antas å gjenspeile arbeidstageres produktivitet. Selv om det er begrenset med forskning på effekter av utdanning og opplæring utover grunnutdanning, finnes det en mye større mengde forskningslitteratur som studerer effekter av utdanning generelt på inntekt eller lønn (Card, 1999; Bhuller mfl., 2017). Denne litteraturen finner typisk at et ekstra år utdanning øker lønnen med fire til ti prosent, og at utdanning lønner seg over livsløpet, det vil si at inntektsgevinsten veier opp for tapt inntekt under studietid samt renter. Videreutdanning tilsvarende ofte grunnutdanning hva gjelder innhold, så det er rimelig å vente at effekter av videreutdanning og grunnutdanning generelt ligner. Det kan likevel være forskjeller i effekter og avkastning. For eksempel vil utdanning tatt senere i livet gi økt inntekt i færre år, noe som bidrar til lavere avkastning. Deltagelse i arbeidslivet parallelt med utdanning kan bidra til mindre tid brukt på studier, men også til bedre informerte utdanningsvalg eller høyere studiemotivasjon.

Av de relativt få studiene av effektene av opplæring er det flere studier som finner at deltagerne får økt lønn. Flere av disse studiene ser på effekter av korte kurs. Det gjør at effektene omregnet til effekter pr. år er svært store sammenlignet med effekten av utdanning. En del av disse studiene har imidlertid fått kritikk for å være utformet på en måte som gjør at det er vanskelig å vite om lønnsforskjellene faktisk skyldes at man har deltatt, eller om det skyldes andre forskjeller mellom de som deltar og sammenligningspersonene. Studiene som i størst grad tar hensyn til slike forskjeller finner gjennomgående små effekter på lønn (Leuven & Oosterbeek, 2008).

Produktivitet

For å vurdere riktig omfang av opplæring og utdanning, er vi først og fremst opptatt av effekter på produktivitet, og ikke på lønn. Selv om lønn antas å gjenspeile produktivitet, kan det være effekter på produktivitet som ikke gjenspeiles i lønnen. Generelt kan vi anta at både kostnader og gevinster fordeles mellom arbeidsgiver og arbeidstager, og særlig i den grad kompetanseheving finansieres av arbeidsgiver kan det tenkes at arbeidsgiver også får gevinsten i form av økt fortjeneste. Effekter på lønn og fortjeneste svarer på gevinster for henholdsvis arbeidstager og arbeidsgiver, mens fra et samfunnsperspektiv vil vi ofte være mer opptatt av den samlede effekten på produktivitet. Produktivitet er imidlertid vanskeligere å måle. Det finnes noen få studier som studerer produktivitet eller bedrifters avkastning (Konings & Vanormelingen, 2015; Almeida & Carneiro, 2009). Disse finner at gjennomført opplæring fører til økt produktivitet og fortjeneste. De finner også at det fører til økt lønn, men økningen er mindre enn produktivitetsøkningen. Det betyr at gevinsten deles mellom arbeidsgiver og arbeidstager. Det er ikke klart hvorvidt disse studiene overvurderer effekter på lønn, og eventuelt også produktivitet.

Sysselsetting

Økt sysselsetting kan bidra til økt verdiskapning, i tillegg til at deltagelse i arbeidslivet kan tillegges en egenverdi. Flere studier ser på sammenhengen mellom deltagelse i utdanning og opplæring og sysselsetting eller arbeidstid. De fleste studiene finner økt sysselsetting, men mot mange av studiene kan det rettes kritikk tilsvarende mot studiene som finner store effekter på lønn (EVU-utvalget, 2018). Studier som er særlig godt utformet for

å studere effekter på sysselsetting finner ikke slike (Görlitz & Tamm, 2016).

Studiene viser at det kan være forskjellige effekter avhengig av nivået på utdanningen som blir tatt. For eksempel finner Larsen mfl. (2011) at de som fullfører videregående skole som voksne har betydelig høyere grad av sysselsetting enn de som ikke fullfører. Det er på linje med annen forskning som finner at sannsynligheten for å være i jobb eller utdanning øker når videregående opplæring fullføres innen fem år etter avsluttet grunnskole (Falch & Nyhus, 2011).

Andre effekter

Deltagelse i opplæring og utdanning kan også ha andre effekter. Deltagelse er assosiert med bedre helse og lavere grad av uførhet (Larsen mfl., 2011; Bolvig mfl., 2017). Det er imidlertid uklart i hvilken grad dette er en effekt eller resultat av seleksjonsprosesser. Deltagere i ordningen *Basiskompetanse i arbeidslivet* opplever selv å få bedre ferdigheter i matematikk, lesing, skriving og data, samt økt selvtillit, mestringfølelse og økt motivasjon for mer opplæring (Sønnesyn, 2014).

Flere studier finner en sammenheng mellom utdanningsnivået i et land, kjennetegn ved befolkningens utdanningsnivå eller utdanningssystemet, og forskjellige mål på innovasjon (Lorenz & Lundvall, 2010; Thune mfl., 2011). Det er imidlertid krevende å isolere bestemte årsaker til forskjeller mellom land, og dermed vanskelig å konkludere sikkert med at forskjellene skyldes utdanningsnivå eller utdanningssystem.

Økonomiske insentiver rettet mot etterspørere

Utvalget har tatt utgangspunkt i ønsket om at flere skal lære hele livet. Det er derfor interessant med kunnskap om hvilke effekter forskjellige tenkbare tiltak har på deltagelse, både hvor mange og hvem som deltar. Det finnes internasjonale studier som undersøker effekter av forskjellige utdanningsstipender og skattefradrag på deltagelse. Som for studiene av andre effekter er resultatene blandet, blant annet fordi tiltakene som studeres er forskjellige. Noen studier finner svært små samlede effekter. Eksempler er Leuven & Oosterbeek (2008) og Dostie (2015) som studerer et skattefradrag til bedrifter og et fond som virker som et skattefradrag. Andre studier finner større samlede effekter, for eksempel Hidalgo mfl. (2014) og van den Berge mfl. (2017) som studerer henholds-

vis stipend og skattefradrag til individer. Det er imidlertid en gjennomgående konklusjon at en del av støtten ikke utløser ny aktivitet, men går til utdanning som uansett ville blitt gjennomført.

Et siste spørsmål er hvem som deltar, og hvem som kan påvirkes til å delta som følge av tiltak. Hidalgo mfl. (2014) finner at deltagelse utløst av stipender øker lønnen til lavt utdannede, men at det først og fremst er høyt utdannede som deltar mer.

Oppsummering

Oppsummert finnes det forskning som peker på forskjellige og mulige positive effekter av deltagelse i utdanning og opplæring utover grunnutdanning. Blant annet høyere lønn, produktivitet og sysselsetting, samt bedre helse og økt opplevd mestring. Forskningen som i størst grad er i stand til å isolere effekter finner imidlertid få slike sammenhenger. Forskjellene mellom de som deltar og de som ikke deltar ser ut til å i stor grad skyldes andre forhold enn deltagelse. Det er uklart hvor store effekter vi kan vente av økt omfang av deltagelse, og hva forskjellige tiltak vil bety for deltagelse.

Forskningen og resultatene henvist til er basert på tidligere data og studier. Framtidige endringer i arbeidsmarkedet, arbeidslivstilknutting og i næringslivet kan medføre at betydningen av å delta i utdanning og opplæring vil være annerledes enn vi har sett til nå. Et økt behov for omstilling vil eksempelvis medføre en endring i avkastningen av læring.

Det er derfor behov for mer forskning for å vurdere riktig omfang eller innretning av opplæring og utdanning for arbeidslivet. Særlig er det behov for forskning som kan beskrive effekter av deltagelse for individer og virksomheter, og hvordan ulike tiltak virker. Samtidig er en viktig grunn at det finnes mindre forskning på livslang læring, enn utdanning generelt, at livslang læring er krevende å studere. Tilbudene er svært forskjellige, fra korte bedriftsinterne kurs eller rekreasjonspregede aktiviteter, til hele grader i UH-sektoren. Det tilsier at både årsakene til at folk deltar og effekter av forskjellige tilbud vil variere stort. Motivasjon for og effekter av å delta kan også variere mellom personer, blant annet avhengig av alder, tidligere utdanning og yrkeskarriere. Dette bidrar til at det er vanskelig å trekke generelle konklusjoner.

7.2.6 Prinsipper for tiltak

Utvalget har lagt vekt på følgende prinsipper i utformingen av de foreslåtte tiltakene for et system for å lære hele livet:

- Utvalget mener at systemer, ordninger og tilbud for å lære hele livet må kjennetegnes av en fleksibilitet som gjør at de kan passe i en framtid med skiftende og ukjente behov. For enkelte tiltak foreslås en begrenset utprøving, for eksempel rettet mot en bransje eller et fagområde. Utvalget understreker at det framtidige behovet er ukjent. Derfor er det viktig at tiltakene kan tilpasses og innrettes mot behov som oppstår, enten det er innenfor et fagområde, en bransje eller grupper av befolkningen.
- Mandatets nedslagsfelt er bredt. Utvalget mener at det er nødvendig å se på virkemidler rettet mot flere målgrupper, og at virkemidlene bør være tilpasset målgruppenes behov.
- Utvalget mener at tiltakene må se til både regionale og nasjonale utfordringer og behov. Utvalget ser på det å lykkes regionalt som en forutsetning for å lykkes nasjonalt.
- Utvalgets mandat vektlegger virksomhetenes behov og nevner ikke dem som står utenfor arbeidslivet. Tradisjonelt har det vært et skille mellom utdanningssektoren på den ene siden og arbeidslinjen til Nav på den andre. Utvalget mener at dette skillet må bygges ned og at tiltak rettet mot dem i og utenfor arbeidslivet må ses i sammenheng.
- I teorien kan man oppnå de samme effektene av å stimulere tilbud og etterspørsel i et marked for utdanning og opplæring. Statlige ressurser brukes i dag i all hovedsak på å finansiere tilbud. Utvalget ønsker en utvikling mot markedsretting og at etterspørselen påvirker tilbudet i større grad. Det er derfor lagt vekt på tiltak som stimulerer eller vektlegger etterspørselen.
- Utvalget mener at finansielle insentiver knyttet til resultat kan være et egnet virkemiddel for å få utdanningsinstitusjonene til å rette seg mot næringslivets behov. Finansieringssystemet til UH-sektoren ble gjennomgått av Hægeland (2015). Hægeland-utvalgets mandat vektla forskning og gjennomføring for førstegangstudenter og i mindre grad næringslivets behov. Til tross for at endringer som følge av Hægeland-utvalgets anbefalinger nylig er innført, mener utvalget at det er nødvendig å vurdere finansieringssystemet opp mot sektorens rolle i et system for å lære hele livet.
- Flere at tiltakene kan i prinsippet rettes både mot formell utdanning og ikke-formell opplæring. Utvalget anerkjenner at en satsing på tiltak som er rettet mot formell utdanning kan medføre en overinvestering i utdanning av høy kvalitet, og en utradering av markedet for ikke-formell opplæring. Motsatt kan en satsing rettet mot tilbydere uten krav til kvalitet eller dokumentasjon være lite hensiktsmessig bruk av ressurser. Utvalget mener at det er en forutsetning for å bruke statlige midler til å finansiere tilbud at disse tilbyderne holder en viss kvalitet. Etableringen av et system for kvalitets sikring av ikke-formell opplæring er derfor en forutsetning for at flere av tiltakene skal kunne omfatte denne typen opplæring.
- Tiltakene skal søke å unngå å finansiere eller subsidiere utdanning og opplæring som uansett ville blitt gjennomført. Det legges vekt på at tiltakene skal ha en addisjonalitet.
- Tiltakene skal så langt som mulig bygge på eksisterende strukturer og systemer. Det legges vekt på at tiltak er enkle å implementere og at administrative kostnader må begrenses.
- Potensialet for misbruk er forsøkt redusert gjennom bruk av egenandeler.
- Tiltakene skal bidra til at tilbydere av utdanning og opplæring tar i bruk ny teknologi for utvikling, utforming og distribusjon av tilbud.
- Tiltak bør iverksettes slik at det er mulig å etablere kunnskap om effektene av tiltaket. Utvalget ønsker derfor at flere av tiltakene iverksettes som utprøvinger med påfølgende evalueringer. Det kan være nødvendig å benytte forsøksdesign, for eksempel med en tilfeldig tildeling, for å kunne avdekke og kvantifisere eventuelle effekter.
- For flere av tiltakene har det vært nødvendig å finne en nedre aldersavgrensning. Hensikten med aldersavgrensningen er i de fleste tilfeller at den skal fungere som et skille for når man med rimelighet er ferdig med grunnutdanning. Slik kommer de tiltakene vi foreslår i mindre grad i konflikt med, eller blir alternativer til, ordinære veier til grunnutdanning. Alder kan kun fungere som en indikator på når man har tatt grunnutdanning, men fordelene er at det er enkelt å identifisere en persons alder. Jo lavere grense vi setter, jo større sannsynlighet er det for at tiltakene vil omfatte personer som er i grunnutdanning. Utvalget har valgt en grense på 30 år. Den er satt noe høyere enn når man i snitt er ferdig med grunnutdanning. Gjennomsnittsalderen for fullføring av fagbrev er 27 år i Norge (OECD, 2016a). Årsaken til at den er så

høy er blant annet at det finnes flere svært gode ordninger for at voksne kan ta fagbrev. Det ble introdusert en ytterligere vei i 2018, Fagbrev på jobb. Dette er opplæringsløp hvor man er i jobb og sørger for livsopphold selv. For høyere utdanning viser samme oversikt at man i snitt er 26 år når man første gang oppnår en grad.

- Hva gjelder ordninger for livsopphold, er vurderinger knyttet til økonomiske forpliktelser og informasjon om livssituasjon mer relevante enn alder. Når man søker om lån fra Lånekassen i dag må man oppgi hvor mange barn man har, øvrig gjeld, om man bor hjemme, andre økonomiske forpliktelser eller relevante forhold. For å kunne beregne konsekvenser av tiltakene, har utvalget likevel hatt behov for å sette en aldersgrense også for denne typen tiltak. I vurderingene har vi forsøkt å knytte alder til når større økonomiske forpliktelser inntreffer i livet. Snittalderen for førstegangskjøpere av bolig er 28 år, og snittalder for førstegangsfødende er 29 år for kvinner. Siden det er et snitt innebærer det at svært mange pådrar seg større forpliktelser før fylte 28–29 år. En restriktiv holdning taler på den andre siden for strengere skjønn og en høyere grense. Om det er vi eller enkeltpersonen som er best til å vurdere det er ikke opplagt. For å unngå ulike aldersavgrensninger har imidlertid utvalget valgt å bruke 30 år som en avgrensning også i tiltak knyttet til livsopphold.

7.3 Muligheter som ikke utnyttes

Utvalget er i mandatet bedt om å identifisere hvilke muligheter og hindringer de offentlige utdanningsinstitusjonene har til å lage relevante og fleksible opplærings tilbud. Det innebærer å imøtekomme kravene som framtidens arbeidsliv vil stille til institusjonene om å bidra til kompetansepåfyll og til å lære hele livet. I kapittel 8 diskuteres særlig hindringer og utvalget kommer med anbefalinger. I dette kapitlet gis et eksempel der aktørene har et større mulighetsrom enn hva de i dag utnytter.

7.3.1 Økning av undervisningskapasitet i UH

Knapphet på undervisningsressurser som et hinder for å utvikle studietilbudet er noe som blir løftet fram i flere av møtene utvalget og sekretariatet har hatt med ulike aktører i UH-sektoren. For virksomheter og/eller enkeltindivider resulterer

dette i færre relevante og fleksible tilbud. I følge NOKUT tolker imidlertid flere UH-institusjoner regelverket knyttet til hvem som kan undervise på studietilbudene strengere enn det det faktisk er.¹ Det er med andre ord generelt større rom for bruk av eksterne og/eller rene undervisningsstillinger innenfor dagens regelverk enn hva som praktiseres.

Forskrift om tilsyn med utdanningskvalitet i høyere utdanning regulerer kompetansekrav til fagmiljø ved studietilbudene (Studietilsynsforskriften, 2017). Den pålegger at de sentrale delene av studietilbudet skal gis av personer med førstestillingskompetanse. Med førstestillingskompetanse menes stillingskategoriene førstelektor, førsteamanuensis, postdoktor, dosent og professor. Det innebærer at de har doktorgrad eller tilsvarende kompetanse. I tillegg må fagmiljøet tilknyttet studietilbudet inneha relevant utdanningsfaglig kompetanse. Hva som legges i «de sentrale delene av studietilbudet» er opp til institusjonene selv å vurdere og trenger for eksempel ikke innebære at personer med førstestillingskompetanse må være den som underviser et helt emne. Regelverket åpner opp for at en universitetslektor kan undervise hele eller deler av et studietilbud så lenge det også er personer med førstestillingskompetanse i hovedstilling på institusjonen som forsker på fagområdet studietilbudet springer ut fra, og/eller på annen måte bidrar inn i studietilbudet.

For studietilbud på mer enn 30 studiepoeng stilles det videre et generelt krav til at minst 50 prosent av årsverkene knyttet til tilbudet skal ha sin hovedstilling ved institusjonen. Med hovedstilling menes at institusjonen er hovedarbeidsgiver for den ansatte, det vil si at personen er ansatt i minst 50 prosent stilling ved den aktuelle institusjonen. Dette kravet ble innført for å sikre at institusjonene selv har fagkompetanse på det de tilbyr, og fungerer som en viktig kvalitetssikringsmekanisme. Kravet betyr imidlertid ikke at minst 50 prosent av selve undervisningen må gjøres av de med hovedstilling ved institusjonen. Følgende krav stilles til fagmiljøets kompetanse, det vil si personer knyttet til studietilbudet, herunder til utviklingen, organiseringen og gjennomføringen av studietilbudet, i tillegg til undervisning og veiledning, avhengig av hvilket nivå tilbudet er på:

- *Bachelorgradsnivå*: fagmiljøet tilknyttet studiet skal bestå av minst 20 prosent ansatte med førstestillingskompetanse.

¹ Telefonmøte med NOKUT 15. januar 2019.

- *Mastergradsnivå*: 50 prosent av fagmiljøet tilknyttet studiet skal bestå av ansatte med førstestillingskompetanse, hvorav minst 10 prosent med professor- eller dosentkompetanse.
- *Doktorgradsnivå*: fagmiljøet tilknyttet studiet skal bestå av ansatte med førstestillingskompetanse, hvorav minst 50 prosent med professor- eller dosentkompetanse.

For studietilbud med omfang på 30 studiepoeng eller mindre kan kravet om hovedstilling fravikes dersom det gis i samarbeid med eksterne miljøer som driver forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid eller faglig utviklingsarbeid på nivå med institusjonens eget fagmiljø. Institusjonen må fortsatt ha et eget fagmiljø innenfor studietilbudets fagområde eller i tilstøtende fagområde, og ha et helhetlig ansvar for studietilbudet, jmf. studietilsynsforordningen § 2-4 om særskilt bestemmelse om fagmiljø (2017).

Historisk ligger det til grunn at forsknings- og undervisningsandelen på institusjonsnivå skal være tilnærmet like store ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Dette er imidlertid en regulering som er opp til den enkelte institusjonen å vedta, samt praktisere. For øvrige høyskoler har prosentsatsen for forskning ligget på rundt 25 prosent. Etter bortfallet av særavtalen i 2007 opphørte reguleringen av den enkelte vitenskapelige ansattes fordeling mellom forskning og undervisning for universiteter og de vitenskapelige høyskolene. I avtalen lå det en individuell rettighet og plikt til at forskningstiden skulle være om lag like stor som tiden brukt på undervisning. Endringen åpner opp for at institusjonen og de enkelte fakultetene kan ta strategiske beslutninger om hvilke områder og personer de vil konsentrere forskningen på.

Prinsippet om forskningsbasert undervisning vil av mange tolkes som at alle i vitenskapelige stillinger skal ha rett og plikt til å forske. Fra myndighetenes side er det påpekt at lovens formulering ikke nødvendigvis betyr at alle som underviser også skal forske. Det som er viktig er hvordan lærerne bruker erfaringer og kunnskaper om

forskning og utvikling i undervisningsopplegget (Meld. St. 18 (2012–2013); Forskningsrådet, 2014). En slik fortolkning av loven åpner i større grad for bruk av rene undervisningsstillinger, både med og uten hovedstilling ved institusjonen.

Siden dagens regelverk gir større muligheter til å innhente eksterne undervisningsressurser og/eller personer uten doktorgrad til å undervise enn hva som praktiseres i dag, vurderer utvalget det til at det er andre årsaker til at institusjonene ikke øker sitt tilbud. I tillegg til de effektene som ligger i finansieringssystemet til UH-sektoren som er vridende mot forskning, studietilbud for heldidsstudenter og uteksaminering av gradsstudenter, samt begrensninger i andre regelverk, er kulturen på de ulike institusjonene og fakultetene med på å forsterke nedprioritering av aktivitet knyttet til utdanning tilpasset arbeidslivets behov.

Økt lønn til ansatte og/eller premiering til det ansvarlige institutt er noen av virkemidlene som benyttes for å stimulere til økt aktivitet knyttet til etter- og videreutdanning. Blant annet har Universitetet i Stavanger (UiS) inngått en særavtale som gir lønnstillegg for arbeid knyttet til etter- og videreutdanning for deres ansatte. I tillegg går overskuddet fra kurstilbudet til det instituttet som er faglig ansvarlig. Det vil være frie midler som eksempelvis kan være bidrag til forskning og utvikling eller ekstra personell. Det er også en uttalt vektlegging på UiS at etter- og videreutdanningsarbeid kan være en viktig innsats for egen forskning og dermed for videre karriere i akademia. I rapporten *Framtidig utvikling og organisering av NTNUs EVU-virksomhet* (Reitan, 2018), framheves det at instituttledere har en rekke virkemidler som kan gi bedre insentiver for den enkelte ansatte til å arbeide med etter- og videreutdanning. I både rapporten fra NTNU og eksempelet fra UiS ligger det imidlertid en erkjennelse om at økte insentiver for arbeid med etter- og videreutdanning blant de vitenskapelige ansatte og instituttledelsen kan være nødvendig for å øke aktiviteten.

Kapittel 8

Anbefalinger

Dette kapitlet presenterer utvalgets vurderinger og anbefalinger med utgangspunkt i forståelsen og avgrensingen av mandatet (se kapittel 2).

Kapitlet adresserer det utvalget anser for å være helt sentrale forutsetninger for å kunne ha et velfungerende system som muliggjør det å lære hele livet. Kapitlet presenterer utvalgets anbefalinger for et system for å lære hele livet, sett opp mot framtidens behov for kompetanseutvikling for den enkelte, næringslivet og offentlig sektor.

Anbefalingene er knyttet til ulike tema og identifiserte hindre. I hvert enkelt kapittel gis først en oppsummerende vurdering som bygger på kunnskapsgrunnlaget presentert i kapitlene 3–6, deretter utvalgets anbefalinger.

8.1 Anbefalinger for et styrket tilbud

I kapitlene 8.1.1 til 8.1.4 gis utvalgets vurderinger av hvordan tilbudet av opplæring og utdanning svarer på arbeidslivets behov og er tilpasset det å lære hele livet. Etter utvalgets vurdering handler det både om innhold og organisering av tilbudet. Kapitlene gir utvalgets anbefalinger om hvordan tilbudet av arbeidslivsrelevant opplæring og utdanning kan styrkes.

8.1.1 Arbeidslivsdrevet kompetansebygging

Problemstillingen om hvorvidt utdanningsinstitusjonenes tilbud svarer på næringslivets behov har flere aspekter. Det handler om:

- *Hurtighet*: om tiden utdanningsinstitusjonene bruker på å få på plass tilbud og om de svarer raskt nok på etterspørselen.
- *Innhold*: om tilbudet tematisk dekker etterspørselen og behovene til virksomhetene.
- *Lokasjon*: om tilbudet er tilgjengelig der det er etterspørsel.
- *Volum*: om etterspørselen er stor nok til at tilbudet kan etableres.

Kunnskapsgrunnlaget presentert i kapittel 3 understøtter at det er store forskjeller mellom næringer og mellom små og store bedrifter om hvorvidt de opplever at det finnes tilbud som er relevante for deres behov, og hvordan de opplever samhandling med utdanningssektoren.

Bedriftene ønsker ofte spesialiserte og desentraliserte tilbud tilpasset deres behov som kan nyttiggjøres direkte i driften, mens utdanningsaktørene har en innretning mot klassiske, teoritunge fag og har insentiver for å produsere studiepoeng. Det er likevel viktig å påpeke at det er store variasjoner.

Til tross for grepene som er gjort fra myndighetenes side, for eksempel gjennom innføring av utviklingsavtaler og RSA (se kapittel 3), er utvalgets oppfatning at næringslivet fortsatt opplever at UH-sektoren er lite markedsrettet, at tilbud i liten grad svarer på deres behov og at det er vanskelig og tidkrevende å etablere nye tilbud. Utfordringene knyttet til samarbeid virker større for mindre virksomheter og i ikke-sentrale strøk. Det er utvalgets vurdering at finansieringssystemet til UH-sektoren i liten grad er innrettet slik at det støtter opp under en markedsretting av tilbudet.

Utvalget mener at virksomheter har, og tar, et stort ansvar for kompetansebygging, men ser at det er store forskjeller mellom offentlig og privat sektor, mellom næringer, og virksomheters størrelse. Lærevilkårsmonitoren viser at over 68 prosent av dem som jobber innenfor «offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring» deltar i ikke-formell opplæring, mens andelen er under 26 prosent for de som jobber innenfor «overnattings- og serveringsvirksomhet» (SSB, 2018f).

Utvalget mener at det er store forskjeller i hva man kan forvente at store og små bedrifter kan klare når det gjelder å ta av ansvar for egne ansattes kompetanseutvikling. Store bedrifter har ofte egne HR-avdelinger og ressurser til å sørge for kompetansepåfyll til sine ansatte også i en framtid med hyppige endringer. I kraft av sin størrelse og etterspørsel, kan de gå i dialog med tilbydersiden

for å få tilbud som passer sitt behov (Brandt, 2009).

Små bedrifter har ofte ikke kapasitet eller mulighet til å jobbe på samme måte. De er for små til å inngå direkte samarbeid med utdanningsinstitusjoner og er dermed i stedet prisgitt det tilbudet som finnes. Det samme gjelder for ikke-formell opplæring. Mens store bedrifter kan utvikle eget tilbud, vil mindre bedrifter ofte måtte benytte det som finnes. Tiltak for å styrke tilbudet og gjøre det tilgjengelig i et velfungerende marked har derfor størst innvirkning på de mindre bedriftene.

Kompetansebygging er i mange tilfeller en prosess som for virksomhetene starter med å identifisere og kartlegge behov, og å motivere egne ansatte til å delta. Om det ikke finnes et relevant tilbud som dekker behovet, vil man gå i dialog med en tilbyder for å få etablert et tilbud. Deretter gjenstår gjennomføringen. Bedrifter vil ha ulik erfaring og vil i ulik grad ha behov for støtte i disse fasene.

Det finnes gode eksempler på måter og modeller for å organisere samarbeid om utvikling av nye tilbud som er kostnadseffektive, når ut bredt, og som har fungert over tid (Langset & Vinsand, 2015). For å utvikle opplæringstilbud med høy kvalitet og relevans, er det viktig at arbeidet er godt forankret på etterspørselssiden og at bedriftene i størst mulig grad involveres i utviklingen av tilbud. Kortsiktig og lite forutsigbar finansiering framstår som en hovedutfordring. Det framgår videre behov for en mer helhetlig tilnærming og aktiv politikk fra det offentliges side for å sikre eksistensen av relevante tilbud. Samarbeidsorgan for å koordinere behov og etterspørsel spiller en særlig viktig rolle for å utvikle og tilrettelegge kompetanseutviklingstiltak overfor små og mellomstore bedrifter i distriktene og i næringssvake områder.

Anbefalinger

Utvalget tror ikke at en økning av rammen til utdanningssektoren uten videre vil gi et mer markedsrettet tilbud. I stedet tror vi at det er behov for sterkere virkemidler for å anspore sektoren til å ha kontakt med næringslivet og til å utvikle tilbud som er i tråd med etterspørselen.

Utvalget mener at tiltak som kan bidra til å mobilisere små og mellomstore virksomheter og næringsmiljøer til å styrke kompetansen til egne ansatte, vil ha stor betydning for muligheter og utvikling i distriktene. Utvalget mener det er behov for ordninger som bidrar til å etablere opp-

læringstilbud som er i tråd med virksomhetenes behov.

Utvalget mener at manglende ressurser til å spesifisere kompetansebehov og bestille relevante tilbud kan være en barriere for små og mellomstore virksomheter til å investere i kompetansehevede tiltak. I motsetning har store virksomheter ofte ressurser og egne ansatte som jobber med å identifisere deres behov. Utdanningssektoren har på sin side manglende kompetanse og administrativt apparat for å undersøke bedriftenes kompetansebehov og tilpasse tilbudene. En bevisstgjøring av behov er viktig for å få til en god dialog og et samspill mellom næringslivet og tilbydere, og for at tilbydere skal kunne utvikle relevante tilbud.

Utvalget anbefaler at det etableres virkemidler for å støtte små og mellomstore virksomheter i å identifisere kompetansebehov og kunne gå i dialog med tilbydere om utvikling av nye tilbud.

Videre ønsker utvalget virkemidler for etablering av nye tilbud som forutsetter et aktivt samarbeid mellom virksomheter og tilbydere av utdanning og opplæring. Virkemidlene skal påvirke de offentlige utdanningsaktørene til å rette seg mot etterspørselen ved at finanseringen er avhengig av at deltakere gjennomfører opplæringen. Utvalget mener at tilbud på videregående- og fagskolenivå kan treffe mange virksomheters behov for kompetanseutvikling, og virkemidlene bør omfatte dette tilbydersegmentet. Ikke-formell opplæring er en viktig del av kompetansehevingen i arbeidslivet, og virkemidlene bør også omfatte denne typen opplæring.

Utvalget mener det er viktig å støtte kompetanseutvikling knyttet til innovasjonsprosjekter. Disse kjennetegnes typisk av høy risiko, men har potensiale til å gi gevinst i form av ny verdiskapning.

Tidligere ordninger har vist at det kan være utfordrende å videreføre driften av et tilbud når utviklingsfasen er ferdig og det ikke er mer midler igjen i prosjektet (Flatnes, 2016). Utvalget mener derfor at virkemidlene må ha insentiver som støtter en fortsatt drift, gitt at det finnes en etterspørsel.

I kapittel 9 presenteres utvalgets forslag til et program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging.

8.1.2 Resultatfinansiering i UH-sektoren

Kunnskapsdepartementet styrer i svært liten grad UH-institusjonenes bruk og disposisjoner av midler. Det er sektoren selv som i all hovedsak avgjør hvilken type studieplasser og tilbud statsfinanse-

ringen brukes til å dekke. Institusjonen kan, om de ønsker, velge å utvikle og tilby gratis utdanning og opplæring som er tilpasset arbeidslivets behov for moduler, enkeltemner eller deltidstilbud.

Universitets og høyskoleloven § 1-3 sier at institusjonene skal tilby etter- og videreutdanning innenfor sitt virkeområde. Til tross for dette varierer tilbudet av utdanninger tilpasset arbeidslivets behov mellom institusjonene, og omfanget er generelt sett mangelfullt.

Utvalgets samlede vurdering er at finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren ikke understøtter oppdraget og samfunnsansvaret som loven peker på. Det er etter utvalgets vurdering flere forhold som gjør at heltidsstudenter på gradsprogrammer prioriteres innenfor rammene av hva som skal tilbys gratis:

- Finansieringssystemet gjør satsing på frittstående emner mindre lønnsomt enn emner som inngår i gradsprogrammer. Det medfører at så lenge det er høy pågang av studenter til gradsprogrammene, vil tilbud for deltidsstudenter bli nedprioritert.
- Mindre (kortere) emner har høyere kostnader enn større emner, fordi det er noen faste kostnader knyttet til å avholde et emne. Men disse kostnadsforskjellene reflekteres ikke i finansieringskategoriene. Dette gjør det mer lønnsomt for lærestedene å tilby større emner.
- Den resultatbaserte finanseringen er ikke sterk nok til at produksjonen av ekstra studiepoeng alene kan finansiere nye stillinger og et økt tilbud. Eksempel vist i boks 4.2 viser at et institutt som setter opp et nytt, gratis emne, ikke får dekket alle kostnader gjennom resultatfinansieringen alene. Om man legger til grunn at sektoren opererer på full kapasitet, vil det å dekke et nytt kurs fra basisfinansieringen få konsekvenser for eksisterende tilbud.

Anbefalinger

UH-institusjonene har stor autonomi og mulighet til å prioritere utvikling og drift av tilbud som er i tråd med næringslivets behov, men sektoren opplever for tiden en stor pågang av førstegangsstudenter. Rundt 18 000 kvalifiserte søkere stod uten tilbud om studieplass etter opptaket til høyere utdanning i 2017 (Samordna opptak, 2018b). Dette betyr at det ikke bare er arbeidslivet som har et uoppfylt behov for utdanningstjenester. Samtidig som institusjonene allerede har sterkere insentiver til å tilby «ordinær» grunnutdanning enn utdanningstilbud som er relevante for voksne i jobb, er insentivene nylig blitt forsterket gjennom

indikatoren for kandidatproduksjon (se kapittel 4.4).

I en slik situasjon, mener utvalget det er nødvendig at finansieringssystemet endres for å støtte opp under livslang læring. Finansieringssystemet er nylig gjennomgått og endret som følge av Hægeland-utvalgets arbeid og anbefalinger (Hægeland, 2015). Utvalget ser at det for sektoren kan framstå som lite helhetlig om systemet endres igjen. Utvalget mener imidlertid at livslang læring burde vært tillagt langt større vekt i Hægeland-utvalgets mandat.

Som en del av sitt mandat skulle Hægeland-utvalget utrede virkemidler for å øke gjennomstrømmingen av kandidater i UH-sektoren (Hægeland, 2015). Regjeringen fulgte opp deres anbefalinger ved at 20 prosent av midlene som lå i indikatoren for studiepoengproduksjon fra 1. januar 2017 ble flyttet til en ny indikator som baseres på antall produserte bachelorgrader og mastergrader. Med en slik indikator for kandidatproduksjon blir det mindre lønnsomt å tilby frittstående emner som ikke inngår i en grad.

Finansieringssystemet må inneholde insentiver som gjør at sektoren i større grad innretter seg mot næringslivets behov. Utvalget foreslår at et bidrag til dette kan være å innrette resultatkomponenten slik at det blir mer lønnsomt å tilby enkeltemner, og at finansieringen må støtte opp under utviklingen av fleksible og kortere emner.

Insentivet til kandidatproduksjon går på tvers av ideen om livslang læring. Det er for tidlig å si noe om virkningene av indikatoren, men utvalget mener det er viktig at virkningene raskt evalueres med særskilt hensyn til livslang læring. Utvalget ønsker å påpeke at det finnes flere muligheter for å legge til rette for at gjennomstrømmingen øker. Produktivitetskommisjonen anbefalte at insentivet for gjennomføring heller burde rettes mot studentene enn institusjonene (NOU 2015: 1).

Det er også mulig å motivere institusjonene til å bevisst arbeide med kvaliteten i utdanningen slik at flere studenter settes i stand til å gjennomføre utdanningen. Hægeland (2015) var bekymret for at redusert faglig nivå kunne bli en uintendert effekt av et resultatbasert finansieringssystem med sterke kvantitetsinsentiver. De pekte på NOKUTs tilsynspraksis og økt samarbeid om faglig vurdering og sensur mellom institusjonene som mulige måter å sikre et høyere faglig nivå.

Det er også verdt å merke seg at gjennomføringen de siste årene har vist en positiv trend, allerede før endringene i finansieringssystemet har fått tid til å virke på kvaliteten. Det er mulig å tenke seg at økt politisk fokus på gjennomføring

har bidratt til at institusjonene har rettet sin oppmerksomhet mot problematikken og satt inn virkningsfulle tiltak. I *Tilstandsrapporten 2018* påpeker Kunnskapsdepartementet på at den nye kandidatindikatoren kan ha bidratt til å redusere en tradisjonell underrapportering av fullførte bachelorgrader (Kunnskapsdepartementet, 2018d).

I kapitlene 10.1 og 10.2 presenteres utvalgets tiltak for endringer i resultatkomponenten i finansieringssystemet til UH-sektoren. Utvalget anbefaler at kostandskategoriene endres for å kompensere for merkostnader ved å tilby korte, det vil si mindre omfattende, emner. For å styrke institusjonenes forutsetninger for å tilby utdanning mot betaling med lavere deltageravgifter, anbefaler utvalget at resultatfinanseringen ikke avkortes for emner med en mindre egenbetaling fra deltager. I kapittel 10.4 diskuterer utvalget effekten av kandidatindikatoren. Utvalget foreslår at det igangsettes en evaluering av endringene i finansieringssystemet med hensyn til effekten på livslang læring, herunder effekten av indikatoren for kandidatproduksjon.

8.1.3 Betalingstilbud i UH-sektoren

Egenbetalingsforskriften regulerer hva UH-institusjonene kan tilby mot betaling til enkeltstudenter. Forskriften gir institusjonene anledning til å ta betalt for eller delfinansiere kurs, erfaringsbaserte mastergrader, oppdragsfinansierte studieprogram og fag/emner som er vesentlig forskjellig fra regulært studietilbud. Sektoren selv strever med å tolke regelverket, og ulik tolkning og praktisering av regelverket gir store forskjeller mellom tilbudene hos de enkelte institusjonene (Universitets- og høyskolerådet, 2018).

Etter utvalgets vurdering er følgende punkter i regelverket til hinder for at sektoren effektivt skal kunne tilby emner mot betaling:

- § 3-1 (2) i egenbetalingsforskriften sier at studieprogrammer, fag/emner eller kurs med egenbetaling ikke skal gå på bekostning av institusjonens statlig finansierte utdannings- og forskningsaktivitet.
- § 3-2 (1), unntak b i egenbetalingsforskriften sier at bare fag/emner som normalt ikke er en del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning kan tilbys mot betaling. Ifølge Kunnskapsdepartementet skal dette tolkes snevert (se kapittel 4.1.4). UHR mener derfor at unntaket bare omfatter fag som er vesentlig forskjellig fra det som tilbys gratis, og at det ikke er tilstrekkelig forskjell om et emne tilrette-

legges for andre målgrupper eller på nett (Universitets- og høyskolerådet, 2018).

Utvalget oppfatter at bestemmelsen i det første punktet til tider brukes som et argument mot å etablere nye tilbud. Punktet tolkes som at man ikke kan bruke ressurser (undervisningskrefter) på å utvikle og gjennomføre emner eller kurs som tilbys mot betaling så lenge det er nok med søkere til tilbud institusjonen tilbyr gratis.

Det siste punktet betyr at ett emne som ikke er en del av det ordinære tilbudet ett sted kan tilbys mot betaling, mens det samme emnet ikke kan tilbys, hverken i sin helhet, oppstykket i deler eller tilrettelagt på annen måte, mot betaling ved en institusjon hvor emnet tilbys gratis allerede. Utvalgets vurdering er at forskriften på dette punktet ikke sikrer like vilkår for å tilby arbeidslivstilpassa emner mot betaling. Den bidrar også til at utvikling av utdanning som skal tilbys mot betaling blir unødvendig kostbart.

BOA-reglementet regulerer institusjonenes salgsvirksomhet, altså hva som kan tilbys til virksomheter mot betaling (Rundskriv F-7/2013). Her er hovedprinsippet at alle kostnader knyttet til bidrag- og oppdragsaktiviteten skal dekkes inn eksternt, og at det i tillegg skal beregnes en rimelig fortjeneste. BOA-reglementet legger få begrensninger på hva slags tilbud institusjonene kan ta betalt for. Det betyr at det er mulig å tilby virksomheter de samme emner eller deler av emner som tilbys gratis, mot betaling.

Utvalget mener at et velfungerende system for å lære hele livet forutsetter mekanismer som gjør at tilbudet kan tilpasses i takt med etterspørselen, herunder at volumet kan økes om det er behov for det. En oppskalering kan oppnås ved at gratistilbudet øker. Det må i så fall skje ved større overføringer til sektoren, eller at institusjonene nedskalerer deler av dagens tilbud med liten etterspørsel. Alternativt må sektoren ha større anledning til å tilby emner mot betaling. Regelverket må være tydelig og danne grunnlaget for lik praksis og like konkurransevilkår.

Anbefalinger

For næringslivet og for den enkelte er det avgjørende at det finnes eller kan utvikles tilbud som svarer på deres kompetansebehov. For mange er det en større utfordring at de ikke finner det tilbudet de ønsker seg, enn at de må betale for tilbudet. Det hjelper heller ikke om tilbudet er gratis om det ikke svarer på behovet. Kostnadene knyttet til tiden brukt til opplæring, er for de fleste individer

og virksomheter langt større enn aktuelle skolepenger.

Utvalget anbefaler at utdanningssektoren får større muligheter til å tilby emner og kurs mot betaling til individer. Den som ønsker å betale for utdanning bør få lov til det. Det vil være med på å finansiere utdanning for andre, og det kan også finansiere mer forskning eller annen utviklingsaktivitet ved institusjonene. Det man kan betale for er tilgang og fleksibilitet. Dette kan innordnes slik at det i svært liten grad fortrenger gratisstudenter.

I kapittel 10.3 argumenterer utvalget for at regelverket må gjennomgå med sikte på å utvide UH-sektorens muligheter til å tilby kurs og emner mot betaling til individer og virksomheter, samt etablere et tydelig regelverk som gir grunnlag for lik praksis. Utvalget presenterer forslag til endringer i egenbetalingsforskriften som gjør at emner eller deler av emner som inngår i studieprogram også kan gjøres tilgjengelig i form av fleksible tilbud som passer for arbeidslivet.

8.1.4 Fagskoler

Fagskoleutdanningene har som formål å være fleksible og yrkesrettede, og skal tilpasse seg ny teknologi og nye trender i tråd med behov i arbeidslivet (Meld. St. 9 (2016–2017)).

I dag tilbyr fagskolene utdanninger som tilsvarer et halvt år til to års utdanning på fulltid, der alle utdanningene må ha et omfang på 30, 60, 90 eller 120 studiepoeng. Fagskolene får ikke offentlig finansiering for utdanninger som er mindre enn 30 studiepoeng eller for å tilby opptak til enkeltemner. Dersom fagskolene tilbyr noe som er i strid med dette, kategoriseres det om ikke-formell opplæring, da det ikke blir godkjent av NOKUT. Da er det den enkelte deltager som må finansiere tilbudet.

I motsetning til akkrediterte universiteter og høyskoler, kan ikke fagskolene opprette nye studietilbud på ulike nivåer og områder uten å søke NOKUT (Meld. St. 9 (2016–2017)). Gjennom møter med utvalget og skriftlige innspill har det framkommet at NOKUTs behandlingstid kan være et hinder for at fagskolene kan opprette tilbud raskt og i tråd med næringslivets behov (Kompetanseforum Østfold, 2018). Dette er også noe NOKUT selv er klar over og forsøker å gjøre noe med (NOKUT, 2018c).

Fagskolenes finansieringsordning består av 80 prosent grunntilskudd, og 20 prosent resultatbasert tilskudd med en åpen ramme (Abelia, 2017; Kunnskapsdepartementet, 2018a). Det resultatba-

serte tilskuddet beregnes ut ifra det samlede antall studiepoeng avlagt ved fagskolene i hvert enkelt fylke. Tilskuddet går til fylkeskommunen, og ikke til den enkelte fagskolen (Abelia, 2017). Begrunnelsen for dette er at det faglige ansvaret for utdanningene ligger hos fylket (Kunnskapsdepartementet, 2018a). Til sammenligning får institusjonene i UH-sektoren det resultatbaserte tilskuddet selv.

Disse forholdene mener utvalget bidrar til å begrense mulighetene for livslang læring, og strider mot målet om at fagskoleutdanning skal være framtidsrettet og ettertraktet i arbeidslivet.

Anbefalinger

Utvalget mener fagskolene har en viktig rolle som tilbydere av utdanning og opplæring for enkeltindivider og virksomheter i livslang læring. Utvalget mener at det er naturlig at deler av utvidelsen av tilbudet om å lære hele livet skjer innenfor fagskolesektoren.

For å oppnå dette mener utvalget det er nødvendig å endre enkelte regler som i dag begrenser og forsinker fagskolenes muligheter til å opprette nye tilbud. Utvalget foreslår å legge til rette for at fagskoler kan søke om selvakkrediteringsrett. Dette vil etter utvalgets oppfatning bidra til at skolene raskere kan svare på næringslivets behov for utdanninger innenfor deres område.

Videre foreslår utvalget å fjerne kravet om at en fagskoleutdanning må tilsvare et halvt år til to års utdanning på fulltid, og at utdanningen må være på minimum 30 studiepoeng for å kvalifisere til offentlige tilskuddsmidler.

Dette er i tråd med utvalgets vurderinger om at næringslivet ofte har behov for tilbud med mindre omfang, som ansatte i større grad kan ta mens de er i jobb.

Utvalget ønsker også å utstyre fagskolene med finansielle virkemidler som gir insentiver til å tilby attraktive emner for individer og næringslivet. Utvalget foreslår at det resultatbaserte tilskuddet bør gis tilbake til de enkelte fagskolene selv i stedet for til fylkeskommunen.

I kapittel 11 presenteres utvalgets forslag til tiltak for å utvide fagskolenes tilbud.

8.2 Anbefalinger for bedre kvalitet

I tillegg til at tilbudet av livslang læring må ha et innhold og en organisering som svarer på arbeidslivets behov, må kvaliteten være god. Det gjelder spesielt dersom offentlige midler skal brukes for å

støtte utvikling av tilbud eller deltagelse. For tilbydere av formell utdanning finnes et omfattende system for kvalitetssikring. Kapitlene 8.2.1 og 8.2.2 gir utvalgets vurderinger og anbefalinger for kvalitet i ikke-formell opplæring. Kapittel 8.3.2 tar for seg hvordan digitalisering gir nye muligheter for kvalitetsutvikling av læringsformer og distribusjon av både formell og ikke-formell kompetanse.

8.2.1 Kvalitet i ikke-formell opplæring

Det er langt flere som deltar i ikke-formell opplæring enn formell utdanning, og ikke-formell opplæring har en viktig funksjon for å sørge for kompetanse i arbeidslivet (se kapittel 3.4).

BDO har kartlagt private tilbydere av opplæring og utdanning, og finner at i underkant av 8 000 foretak er registrert som en form for undervisning (BDO, 2019).¹ Av disse hadde 359 foretak omsetning på over én million kroner.

Tømte mfl. (2015) finner at det for virksomheter og individer er krevende å navigere i og vurdere kvaliteten i tilbudet. For arbeidsgivere kan det være vanskelig å vurdere hvilken kompetanse ansatte får og arbeidssøkere har tilegnet seg gjennom ikke-formell opplæring. For arbeidstager vil ikke endt opplæring alltid gi en dokumentasjon som kan vises fram til nye arbeidsgivere. Problemstillingen har en parallell til de som ikke er sysselsatte. Det er vanskelig for Nav å vite hvilke kurs som er gode nok til å tilbys som arbeidsmarkedstiltak.

Det har tidligere vært forsøkt utredet hvordan ikke-formell opplæring kan innpasses i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR). Likevel har man ikke lyktes å ta dette arbeidet videre. Utvalget oppfatter imidlertid at det blant partene i arbeidslivet er betydelig interesse for og fokus på ikke-formelle kvalifikasjoner, og at det er interesse for et rammeverk for å beskrive slike. LO har bedt om «fortgang i arbeidet med å innlemme kvalifikasjoner utenfor det formelle utdanningssystemet i rammeverket» (LO, 2017). I en høring om forskrift til NKR, kritiserer Virke Kunnskapsdepartementet for ikke å ta stillingen til Ellertsen-utvalget, og minner om at «Et flertall i dette utvalget ønsket et åpnere NKR hvor også ikke-formelle kvalifikasjoner kunne bli referert og synliggjort» (Virke, 2016).

Anbefalinger

Utvalget mener at ikke-formell læring spiller en viktig rolle for å sørge for kompetanse i arbeidslivet. Når utvalget som en del av sine anbefalinger ønsker at det skal brukes offentlige ressurser på å utvikle nye arbeidsrettede tilbud, bør deler av denne utviklingen omfatte ikke-formell opplæring. Utvalget mener at det ikke kan gjøres uten at det etableres et system som sikrer kvalitet i tilbudet.

Utvalget mener det er behov for et system for godkjenning av tilbud innenfor ikke-formell opplæring, slik andre land har valgt å utvikle (kapittel 5).

Det bør iverksettes et arbeid for å etablere en godkjenningsordning for ikke-formell opplæring. Det vil åpne for å bruke offentlige midler på utvikling av nye ikke-formelle opplæringstilbud, og vil bidra til å gjøre markedet for ikke-formell opplæring mer oversiktlig for individer, næringslivet og offentlig sektor. Det kan også gjøre det lettere å foreta realkompetansevurderinger. En utredning av en godkjenningsordning må si hvorvidt det er hensiktsmessig å knytte ikke-formell opplæring til NKR, eller om det bør etableres et parallelt system.

Arbeidet bør se til den danske modellen og partene i arbeidslivet må ha en sentral rolle. Utvalget mener at det må legges stor vekt på å utnytte teknologiske muligheter for digitale sertifiseringer og kompetansebevis.

I kapittel 12 presenteres utvalgets forslag om å etablere et system for godkjenning av ikke-formell kompetanse.

8.2.2 Kvalitet i Bedriftsintern opplæring (BIO)

Navs virkemiddel Bedriftsintern opplæring (BIO) skal bidra til å motvirke utstøting fra arbeidslivet ved å styrke kompetansen til ansatte i bedrifter som har oppstillingsproblemer, og som enten må foreta en vesentlig endring av bedriftens produksjon eller etablere seg på nye markeder. Tiltaket omfatter også ansatte som er delvis permitterte. Nav gjør en individuell vurdering av planene bedriftene har for omstilling, og om det er sannsynlig at bedriften klarer å gjennomføre planen før de gir tilskudd. BIO er nærmere beskrevet i kapittel 3.2.9.

Det er bedriftene selv som har ansvaret for anskaffelsen av tilbudet om opplæring til de ansatte. I dag stilles ikke noen bestemte krav til kvalitet i opplæringen som dekkes av tilskuddet. Bedriftene møter derfor de samme utfordringene

¹ Næringskode «Annen undervisning ikke nevnt annet sted».

som alle andre bedrifter som forsøker å navigere i tilbudet av ikke-formell opplæring. Som beskrevet i kapittel 8.2.1, er markedet for denne type tjenester mangfoldig. Det er vanskelig å vurdere kvaliteten i tilbudet og hvilken kompetanse ansatte vil kunne tilegne seg.

Rambøll (2010) peker på at enkelte bedrifter prioriterer pris på kurs framfor kvalitet på kurs, for å få mest mulig støtte. De finner også at enkelte eksterne leverandører benytter BIO til sin fordel ved å tilby bedrifter hjelp til å søke om midler, eller de tilbyr kurs der de informerer bedriften om at de kan støttes av Nav. Dette medfører en risiko for at bedrifter som ikke bruker midlene strategisk riktig vil få innfridd søknaden fordi «profesjonelle» hjelper dem med å utvikle en god søknad. Rambøll finner også at fylkene har forskjellig syn på hvilken type opplæring som kan gjennomføres for BIO-midler i søknadsbedriftene.

Blant noen av bedriftene vurderer de ansatte at opplæringen de har mottatt i liten grad har vært til nytte, mens spesielt de som har fått opplæring som har resultert i fagbrev, eller annet kompetansebevis, opplever stor nytte av tiltaket, og oppgir at de har styrket sin posisjon på arbeidsmarkedet (Rambøll, 2010).

Anbefalinger

For å sikre bedre kvalitet på opplæringen foreslår utvalget at det utarbeides eksplisitte kvalifikasjonskrav til tilbyderne som bedriftene kan benytte i BIO. Dette vil bidra til å utelukke useriøse aktører, eller at midlene går til opplæring som holder lav kvalitet. Felles kvalifikasjonskrav kan også bidra til en likere praksis i fylkene når det gjelder hvilken type opplæring BIO-midlene kan dekke.

Som et minimum må kvalifikasjonskravene være rettet mot tilbyderens virksomhet, som skatteattest og HMS-erklæring. Krav om å dokumentere kompetansen til de som skal undervise er også relevant. Det bør stilles som vilkår at kun bedrifter som benytter seg av tilbydere som tilfredsstiller kvalifikasjonskravene kan få Nav-tilskuddet.

For den ansatte vil det være verdifullt at den gjennomførte opplæringen kan dokumenteres i form av kompetansebevis, sertifisering eller diplom. Det bør vurderes å stille som vilkår at kun bedrifter som tilbyr opplæring som dokumenteres for den enkelte deltager kan få Nav-tilskuddet.

Et offentlig kvalitetssystem og godkjenningsordning for ikke-formell kompetanse som skissert i kapittel 12, vil være svært nyttig også for BIO.

Hvorvidt Nav bør utarbeide egne kvalitetskriterier eller avvente en offentlig godkjenningsordning, avhenger av tidsaspektet.

8.2.3 Digitale læringsformer og modeller for distribusjon av læring

Ny teknologi gir nye muligheter for å formidle og distribuere læring. MOOC-utvalget (NOU 2014: 5) foreslo en nasjonal satsing rettet mot å støtte opp under utdanningsinstitusjonenes arbeid med blant annet utvikling av nettbaserte tilbud. Det er utvalgets vurdering at anbefalingene fra MOOC-utvalget i begrenset grad er fulgt opp.

Det er ikke noe mål i seg selv at læring skal være rent nettbasert, og det kan være hensiktsmessig med en kombinasjon av nettbruk og samlinger. Utvalgets vurdering er imidlertid at en stor del av tilbudene som er rettet mot arbeidslivet tilbys i dag rent samlingsbasert, uten at mulighetene som digitale løsninger gir blir tatt i bruk i undervisningen. Et eksempel er mulighetene teknologien gir til å konstruere en sosial dimensjon selv om deltagere ikke er fysisk samlet. Dette er også forhold som er påpekt av Diku (2019b). Morgan & Morgan (2016) viser at teknologi kan være en læringsfremmende del av undervisningen.

Utvalgets vurdering er at både utdanningstilbydere og arbeidslivet i liten grad har erfaring med og utnytter de nye teknologiske mulighetene for læring, også innenfor fag og yrker hvor digital teknologi har en stor plass. Utvikling av nye modeller for digital distribusjon er særlig viktig for områder som ligger langt fra relevante stedsbaserte tilbud.

Diku forvalter flere virkemidler for kvalitetsutvikling i høyere utdanning, men midlene som er spesielt rettet mot digitalisering og teknologiutnyttelse er få (se kapittel 3.3). Utvalgets vurdering er at det har vært begrenset med ressurser til denne typen arbeid, og inntrykket er at prosjektene er tematisk spredt og i liten grad fokuserer på bruk av digital teknologi. Slik Diku påpeker i sitt innspill til utvalget, krever bruk av digital teknologi i utdanningen ofte både bedre planlegging og mer undervisningsressurser (Diku, 2019b). Det vil også være ekstra tidkrevende når nye undervisningsmetoder tas i bruk for første gang.

Anbefalinger

Utvalget mener at teknologiske muligheter i for liten grad utnyttes eller tas i bruk for læring og distribusjon av læring, og anbefaler en økt satsing på å utvikle dette området. Det er utvalgets vurde-

ring at dette er nødvendig fordi finansieringssystemet for utdanningssektoren ikke inneholder insentiver for utvikling av nye digitale læringsformer.

Utvalget mener det er behov for en satsing som omfatter flere typer tilbydere og aktører enn Dikus eksisterende program «Digitalisering for læring i høyere utdanning».

Utvalget ønsker å peke på ordningen Kompetansepluss som et virkemiddel som kan støtte virksomhetene i det å ta i bruk digitale verktøy for læring på arbeidsplassen.

I kapittel 13 presenteres utvalgets forslag til en satsing på digitale læringsformer og distribusjon av tilbud om livslang læring. Forslaget omfatter digitalisering av eksisterende tilbud.

8.3 Anbefalinger for økt tilgang

For at alle skal lære hele livet må det være mulig å delta. For både individer og virksomheter handler det om at investering av tid og penger i kompetanse må være attraktivt, og at tilbudene om kompetanseheving må være tilgjengelige. I kapitlene 8.3.1 til 8.3.5 gis utvalgets vurderinger av hvilke barrierer som bør bygges ned og hvilke hindre som bør fjernes for å stimulere etterspørselen etter utdanning og opplæring.

8.3.1 Livsopphold

Den største kostnaden ved læring er tiden det tar. Det er tid som ellers kunne vært brukt på arbeid og fritid. Det er ikke alle som har mulighet til å redusere arbeidstiden sin og gå ned i inntekt. De har behov for støtte til livsopphold for å kunne delta i læring. Lånekassens ordninger er først og fremst utviklet for heltidsstudenter og grunnutdanning. Det reflekteres i regelverket, med krav til studiebelastning, og ved at stønadsnivået er svært lavt sammenlignet med inntektsnivået for arbeidstagere. Tidligere utredninger viser at mangelfulle muligheter for støtte til livsopphold er en barriere for deltagelse (NOU 2008: 18; NOU 2010: 7).

Utvalget mener det er seks hovedgrunner til at Lånekassen er uegnet for livslang læring:

1. lav studiestøtte i forhold til vanlig arbeidsinntekt
2. krav om at søkere har minst 50 prosent studiebelastning
3. krav om at studiene det søkes støtte til varer minst ett semester
4. maksimalt åtte år med studiestøtte

5. dårlige lånemuligheter for personer over 45 år
6. krav om at søkere tar formell utdanning

Anbefalinger

Utvalget ønsker at Lånekassen skal gi inntektssikring som monner til alle som tar utdanning, uavhengig av alder og studiebelastning. I dagens system får ikke etablerte voksne nok støtte til å sikre livsopphold. Lånekassen er gunstigere for studenter i lange utdanninger på heltid. Det er ikke forenelig med ønsket om livslang læring. Sett opp mot et framtidig arbeidsmarked der færre trolig vil ha fast jobb og løsere former for tilknytning til arbeidsgiver blir vanligere, er det viktigere enn tidligere at det finnes muligheter til å få støtte til livsopphold også for de som ikke har en arbeidsgiver som sørger for seg.

I kapittel 14.1 foreslår utvalget en rekke endringer for at Lånekassen skal være bedre tilpasset til å støtte livslang læring.

8.3.2 Insentiver for kompetanseinvestering

Ifølge Lærevilkårsmonitoren mener over 80 prosent av norske arbeidstagere at de har svært gode læringsmuligheter gjennom det daglige arbeidet (Kompetanse Norge, 2019a). Norske arbeidsgivere er blant verdens beste til å sørge for at sine ansatte får delta i utdanning og opplæring. Sammenlignet med andre land er også norske arbeidsgivere gode til å gi muligheter til de som har lite formell utdanning (OECD, 2013).

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvilke muligheter og hindringer som møter bedrifter og offentlige virksomheter som har behov for oppdatert kompetanse blant sine ansatte.

Det er store forskjeller på hvordan norske bedrifter jobber med kompetanse i egen virksomhet. Alternativkostnaden for kompetanseutvikling, særlig å få satt av nok tid til opplæring, er en utfordring for mange bedrifter. Å ta personer ut av det daglige arbeidet går på bekostning av virksomhetens produksjon. Virksomheter som finansierer ansattes læring må se at de ansatte bruker tid på andre ting enn daglig drift. Samtidig vurderes risikoen for investeringen som høy fordi avkastningen er usikker. Den realiseres typisk på lengre sikt og ansatte kan slutte etter endt opplæring (Eggen mfl., 2018).

Kunnskapsgrunnlaget viser at virksomhetene mener at kostnader, i form av pris, tid eller manglende utbytte, er vanlige årsaker til at de ikke investerer i kompetanse (kapittel 4.6). Dette må imidlertid ses i sammenheng med om virksomhe-

tene opplever at tilbudet svarer på deres behov. At tilbudet oppleves som lite fleksibelt og tilpasset, vil forsterke tilbøyeligheten til å ikke investere i kompetanse. Felles for undersøkelsene som ser på kostnader som barrierer for kompetanseinvesteringer, er at det ikke skilles tydelig mellom ulike typer kostnader. Kostnader til opplæring er både knyttet til utgifter som deltageravgifter, reisekostnader og kursmateriell, og til hvordan deltagelse påvirker virksomhetens produksjon, enten det er tapt produksjon eller utgifter til vikar.

Enkeltpersoner som finansierer egen læring vil stå overfor de samme avveiningene om lønnsomhet av investering som en virksomhet. Avhengig av omfanget av opplæringen, kan det være nødvendig å gå ned i stillingsprosent, eller å bruke av sin egen fritid. Det har en kostnad i form av redusert inntekt, og denne kostnaden vil i de aller fleste tilfeller langt overstige eventuelle skolepenger eller kursavgifter. Samtidig kan risikoen for investeringen vurderes som høy fordi avkastningen er usikker. For enkeltindiver er det vanskelig å vite om investeringen vil gi avkastning i form av høyere lønn, nye arbeidsoppgaver eller bedre karrieremuligheter (kapittel 4.6).

Det finnes flere typer offentlige virkemidler som kan rettes inn mot å redusere kostnader som barriere for deltagelse for individer og virksomheter. Felles for disse er at man gjennom en offentlig subsidie, gjør investeringen mindre risikabel og dermed senker terskelen for å delta. Eksempler på slike virkemidler inkluderer skattefradrag, lønnsrefusjoner, fond, utdanningskontorer og lån med stipend. Flere europeiske land har innført såkalte «training vouchers» som delfinansierer deltagelse i opplæring. Kapittel 5.2 gir en oversikt over hvordan slike virkemidler er brukt i andre land. Det er imidlertid viktig å vurdere ordningenes overføringsverdi til norske forhold, den norske arbeidslivsmodellen og lønns- og kostnadsnivået.

Flere har tatt til orde for å innføre et skattefradrag for investeringer i kompetanse etter modell av SkatteFUNN. SkatteFUNN gir fradrag for 20 prosent av utgiftene som bedrifter har til forskning og utvikling. I 2017 ble det gitt fradrag for omtrent 4,2 milliarder gjennom ordningen (Benedictow mfl., 2018). Det er omtrent fire ganger så høyt beløp som i 2008. Det er vanskelig å si hvorvidt fradrag for kompetanse vil få lignende kostnader. På den ene siden er det trolig vanligere å investere i kompetanse enn i FoU. På den andre siden er enkeltinvesteringer i kompetanse muligens mindre i snitt enn for FoU.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet analyserte Samfunnsøkonomisk analyse incentiver og disincentiver som har betydning for personers og virksomheters beslutninger for å investere i humankapital (Eggen mfl., 2018). De argumenterer for at det er grunn til å tro at ulike typer markedssvikt fører til at det samlet investeres mindre i humankapital enn hva som er optimalt for samfunnet. Samfunnsøkonomisk analyse mener at «pågående teknologiske og markedsmessige endringer» gjør at vi er inne i en periode med raskere forvitring av eksisterende humankapital, og at det tilsier at det bør legges mer vekt på å stimulere til kompetanseheving i arbeidslivet (Eggen mfl., 2018). De konkluderer videre med at det ikke finnes direkte disincentiver for virksomhetene til å investere i kompetanse, men at deres avkastning er mindre enn den samfunnsmessige. I tillegg kommer risikoen for at ansatte kan slutte. For individer finnes disincentiver i lønns- og skattesystemet, samt i systemet for inntektssikring for personer som står uten arbeid.

Samfunnsøkonomisk analyse vurderte i sin rapport ulike ordninger for offentlig inngripen for å øke individers og virksomheters investering i kompetanse. De legger til grunn at ordninger må oppfylle to vilkår. De må bidra til at noe som ellers ikke ville skjedd skjer (høy addisjonalitet), og må ha en avkastning som overstiger kostnaden (lave provenyeffekter). De mener at generelle skatteordninger kjennetegnes av lav addisjonalitet og høye provenyeffekter, mens målrettede ordninger gir større addisjonalitet og mindre proveny. Framfor et generelt skattefradrag anbefaler rapporten å behovsprøve fradraget, eller rette det mot investeringer i spesifikke fagområder. Mens målrettede ordninger av disse grunnene vil være å foretrekke, mener de at samfunnsmessige eller teknologiske endringer kan gi behov for generelle ordninger framover.

Anbefalinger

Utvalget mener at det er for liten kunnskap om hvordan kostnader virker som barrierer for individers og virksomheters investering i kompetanse. Man har lite kunnskap om hvordan det å redusere individers og virksomheters kostnader for kompetanseinvesteringer gjennom ulike typer offentlige tilskudd, vil påvirke deltagelse. Det er ikke kjent hvor store tilskudd som er nødvendig for å stimulere individer og virksomheter til å delta i læring. Det er heller ikke kjent hvor effektive slike ordninger er i form av hvordan deltagelsen øker pr. offentlige krone med tilskudd. Vi vet også lite om

hvordan insentiver virker ulikt for bedrifter og individer.

Offentlige ordninger som stimulerer til deltagelse kan bli svært kostbare uten at man vet i hvilken grad de faktisk medfører økt deltagelse.

Framfor å satse på brede og kostbare tiltak, med usikker addisjonalitet, anbefaler utvalget utprøving av én støtteordning for individer og én støtteordning for virksomheter, begge med ulike grader av generøsitet. Utvalget ønsker å innrette disse som forsøksordninger med mål om å få ny kunnskap om i hvilken grad kostnader er en reell barriere for deltagelse.

I kapittel 14.2 presenteres utvalgets forslag om en utprøving for å få kunnskap om kostnader som barrierer for kompetanseinvesteringer for individer og virksomheter.

8.3.3 Muligheter utenfor arbeidslivet

I 2018 deltok 41 prosent av befolkningen mellom 22 og 66 år i ikke-formell opplæring, mens rundt åtte prosent deltok i formell utdanning (SSB, 2018f). Sammenlignet med andre europeiske land er deltagelsen i Norge stabil (se kapittel 5).

Imidlertid er mange av mulighetene for deltagelse og livsopphold under deltagelse knyttet til å være i jobb. Dette henger trolig sammen med at 9 av 10 deltagere i ikke-formell opplæring er sysselsatte (Zachrisen & Bjugstad, 2016). Arbeidsgiver har ofte en sentral rolle i utformingen av tilbudet, gjerne som arrangør av opplæringen. Det finnes gode, generelle rettigheter knyttet til utdanningspermisjon i avtaleverkene. Fafo finner at det både i offentlig sektor og privat næringsliv er utbredt med fond og andre støtteordninger i en rekke arbeidstagerorganisasjoner (Seip, 2018; Olberg & Steen, 2017). Lærere og sykepleiere er eksempler på yrkesgrupper som har svært gode støtteordninger for utdanning og opplæring. For de som er i jobb er det altså ofte slik at arbeidsgiver betaler for kompetansehevingen, og livsopphold besørges av den enkelte selv gjennom å jobbe fulltid eller deltid mens man deltar.

Dersom man ikke er i jobb, eller er i jobb, men ønsker å ta en utdanning som ikke er knyttet til nåværende jobb, er imidlertid mulighetene vesentlig mer begrenset. Om man får støtte til livsopphold gjennom Nav, er det begrenset med utdanningsmuligheter.

Folketrygdlovens § 4-6 (1997) gir en svært begrenset rett til dagpenger under utdanning. Dette begrunnes blant annet med at dersom dagpengemottagere er under utdanning, kan de i utgangspunktet ikke anses som reelle arbeidssø-

kere eller fullt ut disponible for arbeidsmarkedet, som er et vilkår for rett til dagpenger. Man har ment at å åpne for utdanning kan medføre at noen melder seg ledig for å få gratis utdanning.

Hovedformålet med sykepenger er å gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt under sykdom. Regelverket setter ikke noe eksplisitt forbud mot å delta i utdanning mens man mottar sykepenger, men åpner tvert imot for at sykmeldte i begrenset grad kan ta utdanning på egen hånd. Sykmeldte kan også ta utdanning som arbeidsmarkedstiltak, men denne muligheten blir stort sett ikke benyttet.

Anbefalinger

Utvalget mener at staten har et særlig ansvar for kompetanseutvikling for de som står utenfor arbeidslivet, og at tilbud og rettigheter i Nav må reflektere dette.

Utvalget mener at kompetanseheving og kvalifisering kan være et velegnet arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. Det kan også være en fornuftig aktivitet, spesielt i situasjoner med begrensede arbeidsmuligheter og der aktiv arbeidssøking gir dårlig avkastning. Mye tyder på at kompetanseheving vil få økende betydning i årene som kommer, blant annet i lys av økt digitalisering, og den teknologiske- og demografiske utviklingen. Utdanning imens man mottar dagpenger kan følgelig være et hensiktsmessig og nyttig tiltak, gitt at utdanningen dekker et behov i markedet og dermed bidrar til økt arbeidsinkludering.

Livsoppholdsutvalget har i sin utredning «Voksne i grunnskole og videregående opplæring», fremmet forslag om at personer som mangler grunnleggende opplæring skal kunne ta grunnskole og videregående skole samtidig som de mottar dagpenger (NOU 2018: 13). Utvalget har kun sett på ledige som trenger å gjennomføre en grunnutdanning, og ikke ledige som for eksempel har behov for å ta videregående på nytt, eksempelvis nytt fagbrev, fordi den tidligere utdanningen ikke lenger er etterspurt eller er utdatert. Grunnen kan være den teknologiske utviklingen eller andre forhold i arbeidslivet som stiller andre og nye krav til kompetanse enn det som var gangbart i faget tidligere.

Et utdatert fagbrev kan sidestilles med mangelfull grunnopplæring, og de som har kompetanse som ikke lenger er etterspurt, står på mange måter tilsvarende svakt på arbeidsmarkedet som dem som mangler fullført videregående skole.

Utvalget foreslår derfor at Livsoppholdsutvalgets løsning også gjøres gjeldende for dagpenge-mottagere som har et utdatert fagbrev- og som har behov for å ta videregående opplæring på nytt. Forslaget omfatter både mulighet til å ta et nytt fagbrev som er etterspurt i arbeidsmarkedet og studiespesialisering.

I kapittel 15 presenteres utvalgets forslag til tiltak for å bedre utdanningsmulighetene for dem som står utenfor arbeidslivet.

8.3.4 Tilgang og opptak til utdanning

Tilgang og opptak er en forutsetning for å kunne delta i formell utdanning. Det finnes i dag flere måter å bli tatt opp på i det formelle utdanningssystemet. Den vanligste veien til opptak er formelle kvalifikasjoner fra tidligere gjennomført utdanning, men det finnes også alternative veier inn på fagskoler og i høyere utdanning (se kapittel 4.2). Selv om generell studiekompetanse er det normale opptakskravet til høyere utdanning, viser Liedutvalget at 35 prosent av studieprogrammene som ble lyst ut for nye studenter gjennom Samordna opptak i 2018 hadde krav utover dette (NOU 2018: 15).

NOKUT skisserer de avveiningene man står overfor i valget av hvilke krav og begrensninger man setter til å få opptak til høyere utdanning (NOKUT, 2018b). Helt forenklet har man på den ene siden systemer med åpent inntak og uten begrensninger som muliggjør stor sosial mobilitet, men som preges av lav gjennomføring og høye kostander. På den andre siden har man systemer med strenge og spesialiserte opptak til de enkelte studier, som gir høy gjennomføring, men som i liten grad legger grunn for sosial mobilitet.

Et system for realkompetansevurdering har eksistert siden 2002, og er i flere sammenhenger løftet fram som et viktig virkemiddel i kompetansepolitikken og for livslang læring for voksne. Hensikten med ordningen er å anerkjenne og dokumentere kompetanse, uavhengig av hvor man har tilegnet seg den, opp mot det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring. Det vil bidra til mer målrettet og effektiv utdanning ved at voksne kan bygge videre på den kompetansen som de allerede har opparbeidet seg utenfor det formelle utdanningssystemet. Realkompetansevurdering er også viktig i et integreringsperspektiv. Vurdering og verdsetting av udo-kumentert realkompetanse hos innvandrere kan både bidra til opptak til og avkorting av utdanning i Norge, i tillegg til å styrke deres posisjon på arbeidsmarkedet.

Flere studier har evaluert hvordan studenter som har fått opptak til høyere utdanning basert på realkompetansevurdering gjør det. Den første evalueringen av forsøksordningene i 1999 og 2000 viste at studieprogresjonen hos realkompetansestudenter og øvrige studenter var like god, og at fullføringsgraden ved videreutdanning var noe høyere hos realkompetansestudenter enn ordinære studenter (Brandt, 2002). Senere forskning viste på den andre siden at realkompetansestudentene i forsøksordningene som helhet hadde noe dårligere progresjon enn studenter som var tatt opp på ordinært grunnlag (Helland, 2005). Realkompetansestudenter velger oftest yrkesrettede høyskoleutdanning, og der er det ingen forskjell i gjennomføringsgrad, mens ved universitetene har realkompetansestudenter betydelige større frafall enn ordinære studenter.

Det er godt dokumentert at det gjenstår mye arbeid både i utdanningssystemet og i arbeidslivet før det er etablert et velfungerende nasjonalt system for dokumentasjon og vurdering av realkompetanse. Tømte mfl. (2015) peker på at det er betydelige forskjeller mellom fylker og utdanningsinstitusjoner i hvordan ordningen praktiseres, og at statistikkgrunnlaget i de fleste tilfeller er så svakt at det samlet ikke gir tilstrekkelig styringsinformasjon for ordningen.

På videregående opplæringsnivå har man rett til å bli realkompetansevurdert uten å ha søkt opptak og man får dokumentert resultatet av vurderingen. På fagskoler, høyskoler eller universiteter er det derimot ikke mulig å få en realkompetansevurdering utenom opptaksrunden eller ved å være tatt opp som student, og man får heller ingen dokumentasjon. Dette gjør etter utvalgets vurdering at realkompetansevurdering ikke når alle målgrupper og at ordningens potensial ikke utnyttes.

De siste årene har teknologier som kunstig intelligens (AI) og virtuell virkelighet (VR), hatt en rekke gjennombrudd. Dette er teknologi som for eksempel muliggjør persontilpasset opplæring og arbeidsnære læringsopplegg, slik at man får øvd seg på konkrete oppgaver og situasjoner man kommer til å måtte håndtere i jobben sin. Blokkjete teknologi er et annet eksempel på ny teknologi som kan gi grunnlag for helt nye måter å løse utfordringer knyttet til dokumentasjon av kompetanse (se boks 8.1). Utvalget mener det er behov for et økt nasjonalt fokus på teknologiutnyttelse i et system for å lære hele livet.

Boks 8.1 Kompetanseverifisering ved bruk av blokkjetechnologi

Oppstartsselskapet Diwala lanserte i 2018 en app som gir personer mulighet til å få en digital identitet bygget på verifisert utdanning, kompetanse og arbeidserfaring. Teknologien er basert på blokkjetechnologi, som også ligger i bunn for kryptovaluta som Bitcoin. Appen er særlig rettet mot flyktninger som ikke nødvendigvis har formell dokumentasjon på kompetansen de innehar og hvor det kan være vanskelig å få verifisert informasjon i ettertid. Ved at informasjon om en persons kompetanse lagres i en blokkjede, er det personen selv som eier og har kontroll på denne informasjonen, i stedet for at den flyter omkring i tredjepartsdatabaser. Det gjør det mulig å kunne hente opp informasjonen uansett hvor man befinner seg i verden så lenge man har tilgang på internett. Denne løsningen gir også et ekstra nivå av sikkerhet og personvern. Ved å lagre alle data i en blokkjede, unngår man å måtte lagre sensitive persondata hos for eksempel kommersielle selskaper eller nettsteder hvor personen selv ikke har kontroll på egen informasjon. Slik verifisering av kompetanse er bygget opp i appen unngår man dessuten muligheten til å kunne forfalske informasjon. Informasjonen må godkjennes av både personen og opplæringstilbyderen og vil være sporbar hele veien.

Anbefalinger

Utvalget mener at realkompetansevurdering er et viktig virkemiddel for å gi flere mulighet til å lære hele livet. Prinsippet om at ervervet kompetanse skal anerkjennes og gi mulighet for kortere utdanningsløp, er kostnadseffektivt for den enkelte og for staten.

Utvalget oppfatter at norske utdanningsinstitusjoner aktivt benytter opptakskrav som et virkemiddel for økt gjennomstrømming. Dette er en praksis som er fornuftig i en kontekst med stort politisk fokus på at studenter skal fullføre sine studier raskere. Utvalget mener imidlertid at det er nødvendig å endre dagens praksis for å gi flere muligheter til å lære hele livet.

Utvalget mener at kvalifisering av personer til høyere utdanning bør stå i forhold til hva perso-

nen kvalifiseres for, om det er et enkelt emne, eller et gradsstudium, og hvorvidt staten, virksomheten eller individet selv bekoster utdanningen. Dagens praksis gir tilgang til utdanning for individer som ikke har studiekompetanse dersom utdanningen betales av arbeidsgiveren deres, men ikke for andre. Dette er særlig uheldig når det nå anslås å bli vanligere med løsere og mer fleksible tilknytningsformer til arbeidslivet. Utvalget ønsker derfor å gi tilgang til enkeltemner for individer som selv bekoster sin utdanning.

Realkompetansevurdering er en mulighet for alle, men ordningen er tidkrevende og det er store forskjeller i praktiseringen i ulike fylkeskommuner og institusjoner. Utvalget mener derfor at det er behov for en økt satsing for å få etablert et godt og likeverdig tilbud om realkompetansevurdering, og for å få et kunnskapsgrunnlag som muliggjør videreutvikling av ordningen. Satsingen må omfatte å videreutvikle praksis ved institusjonen som har ansvar for vurderingene, så vel som felles verktøy på tvers av institusjonene. Utvalget mener det ligger et betydelig potensial i å ta i bruk digitale løsninger, og anbefaler at bruk av ny teknologi får en helt sentral plass i arbeidet.

Utvalget anbefaler at retten til å bli realkompetansevurdert ved fagskoler og i UH-sektoren utvides. Man skal kunne bli vurdert opp mot et studium uavhengig av om man søker opptak eller allerede er tatt opp til et studium. Vurderingen skal resultere i en dokumentasjon som den enkelte mottar, slik praksis er for realkompetansevurdering inn mot videregående skole. Utvalget mener at dette vil bidra til å gjøre det enklere for personer å se hvilke muligheter som finnes for dem i høyere utdanning. Realkompetansevurderingen kan brukes på et senere tidspunkt for opptak til det konkrete studiet. Dokumentasjonen av vurderingsresultatet vil også kunne brukes i arbeidslivet, som dokumentasjon av kompetanse på det respektive nivået. For at fagskoler og UH-sektoren skal utvide praksisen sin, må det medfølge bevilgninger til dette.

Avslutnings vil utvalget bemerke at det finnes lite dokumentasjon som underbygger at det å gi voksne økte rettigheter eller økt tilgang til utdanning alene medfører store endringer i etterspørselen. Store endringer forutsetter etter utvalgets oppfatning et samlet sett av virkemidler som rettes mot flere av hindringene for deltagelse i livslang læring, og særlig mot kostnadene for den enkelte og virksomhetene, samt relevansen av tilbudet. Tilgang er imidlertid en forutsetning.

I kapittel 16 presenteres utvalgets forslag til tiltak for å gi flere tilgang til å lære hele livet. Forsla-

gene retter seg mot systemet for realkompetansevurdering, mulighet til å ta enkeltemner uten studiekompetanse og utvidelse av retten til videregående opplæring.

8.3.5 Videregående skole og fagopplæring

Norske virksomheter i dag har behov for fagarbeidere, og behovet er forventet å øke (NOU 2018: 2). Man har kun rett til å fullføre og bestå ett videregående opplæringsløp – enten gjennom ungdomsretten eller voksenretten. Unntaket er at personer som har fullført og bestått yrkesfaglig opplæring har rett til ett års påbygging til generell studiekompetanse. Fagbrev og påbygning til generell studiekompetanse tilbys hovedsakelig gjennom videregående utdanningsinstitusjoner som fylkeskommunen har ansvar for.

Voksne som ikke har fullført videregående opplæring tidligere har rett til videregående opplæring, og ordninger som praksiskandidatordninger og Fagbrev på jobb gjør det mulig å kombinere opplæringen med arbeid.

Liedutvalget har problematisert at det for fylkeskommunene kan være vanskelig å avgjøre når videregående opplæring er fullført, altså å avgjøre hvorvidt en voksen har rett til videregående eller ikke (NOU 2018: 15). For å sikre at voksne uten rett ikke fortrenger tilbud til voksne med rett, er rangeringsrekkefølgen for inntak av de ulike søkergruppene forskriftsfestet. Voksne med rett prioriteres. Deretter følger voksne uten rett som har fullført, men ikke bestått videregående opplæring. Sist rangert er voksne uten rett som har yrkes- eller studiekompetanse.

Liedutvalget presenterer tall som viser at 30 prosent av de som søkte videregående opplæring i 2018 ikke hadde rett. Kun 14 prosent av de uten rett fikk et faktisk tilbud. De mener

tallene indikerer at det er en ikke ubetydelig interesse for opplæring blant dem uten rett, og at de i mindre grad får et tilbud. Det kan videre tenkes at kunnskap om ens egen rettsstatus påvirker hvorvidt man søker eller ikke, slik at interessen blant de uten rett er enda større enn det tallene tyder på (NOU 2018: 15).

En studie gjort av Fafo viser at det er et betydelig antall personer som tar fagbrev nummer to (Bratsberg mfl., 2016). De finner at hele 11,2 prosent av personer født i 1973 tok et fagbrev ekstra da de var mellom 25 og 40 år. Blant de som hadde fullført generell studiekompetanse gjennom ungdomsretten, tok 2,6 prosent et fagbrev som vok-

sen. Tall fra SSB viser at en økning over tid i antall personer som tar videregående utdanning som videreutdanning (EVU-utvalget, 2019). Totalt sett har det vært en økning på 28 prosent i antall videreutdanninger i form av videregående opplæring i perioden 2010–2017. Samtidig viser tallene også at rundt 60 prosent av de som tar videregående opplæring som videreutdanning gjør det uten rett.

Som tallene indikerer tilbyr noen fylkeskommuner opplæring for voksne selv om de ikke har rett til plass. Liedutvalget påpeker at det er en svakhet at fylkeskommunens ansvar for voksne utdanningssøkende ikke er reflektert i den kostnadsnøkkelen som ligger til grunn for inntektsystemet (NOU 2018: 15). De mener også at det kan stilles spørsmål ved om dagens ordning på en fullgod måte stimulerer til at fylkeskommunene sørger for at flest mulig voksne fullfører videregående opplæring. Det at mange voksne ønsker å fullføre en ny opplæring, men ikke får et tilbud, tyder på at de ikke blir ivaretatt av lovens bestemmelser (NOU 2018: 15).

Utvalget mener dette begrenser mulighetene for livslang læring på et utdanningsnivå tilsvarende videregående opplæringsnivå. Samtidig er praksisen inkonsistent mellom fylkene.

Anbefalinger

Sett opp mot framtidige behov for omstilling og breddekompetanse, mener utvalget at det er behov for å utvide mulighetene for å ta flere fagbrev, og til å ta fagbrev selv etter oppnådd generell studiekompetanse. Dette er viktig for å muliggjøre kompetanseheving på samme opplæringsnivå. Utvalget foreslår derfor at personer som i dag ikke har rett til videregående opplæring fordi de allerede har fullført eller bestått, skal få rett til å ta et nytt fagbrev.

Utvalget ser at det å innføre en generell rett til å ta flere fagbrev vil medføre betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for fylkeskommunene og konkurranse om lærlingplasser. Utvalget foreslår derfor at fylkeskommunene skal ha plikt til å tilby et visst minimum antall fagbrev til den gruppen som ikke lenger har rett til videregående opplæring. Dette bør være fagbrev som fylkeskommunen vet at det er behov for i regionen. En slik regelverksendring vil legger press på fylkeskommunens finansiering og er en utfordring for deres finansieringsmodell. Utvalget anbefaler av finansieringsmodellen gjennomgås med sikte på å gi fylkene noe økte rammer til dekning av denne opplæringen.

Etter utvalgets oppfatning har videregående skole en viktig rolle i et system for å lære hele livet. Utvalget mener at opplærings- og utdanningstilbud på dette nivået vil kunne dekke et behov i mange virksomheter. Videregående skoler er en ressurs som er underutnyttet som tilbyder inn mot næringslivet.

I kapittel 16 presenteres utvalgets forslag til tiltak for utvidede rettigheter til utdanning på videregående skoles nivå.

I kapittel 9 presenteres utvalgets forslag til å inkludere videregående skole som en mulig tilbyder i anbefalingen et program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging.

8.4 Anbefalinger for kompetanseutvikling i regionene

Norge er et land med lange avstander og mange områder med spredt bebyggelse. På mindre steder kan næringsmiljøene og arbeidsmarkedene være små og sårbare. Årsakene til at distriktene har særlige utfordringer knyttet til tilgang på en del typer kompetent arbeidskraft er sammensatte, men KBU identifiserer få distrikt-studieplasser, svak rekruttering til utdanning, lav fullføringsgrad og misforhold mellom utdanning og behovene i arbeidslivet, som årsaker av betydning (NOU 2019: 2). Utvalget har fått innspill som peker på regionale behov knyttet til kompetanseutvikling (Nito, 2018; Kompetanseforum Østfold, 2018).

Gjennom regionsreformen vil fylkeskommunen få tilført nye oppgaver og vil få en forsterket rolle i kompetansepolitikken. I juni 2019 skal Kommunal- og moderniseringsdepartementet legge fram en distriktsmelding som vil beskrive regjeringens vurderinger og ambisjoner for denne rollen.

Dette kapitlet presenterer utvalgets anbefalinger for regional kompetanseutvikling.

8.4.1 Kartlegging og etterspørselskompetanse

Små virksomheter mangler ofte ressurser til å identifisere egne kompetansebehov og til å arbeide systematisk med kompetanseutvikling på kort og lang sikt. Arbeid med kompetanseutvikling, både kartlegging og oppretting av konkrete tilbud, skjer derfor i mange tilfeller lokalt gjennom et samarbeid i nettverk av bedrifter som i klynger, næringsparker eller andre næringsmiljø. Dette viser at mange bedrifter trenger hjelp og tilrettelegging for både å beskrive kompetansebe-

hov, for å opprette kontakt med tilbydere av opplæring og utdanning, og for å få utviklet tilbud som svarer på behovene. Dette gjelder spesielt for små og mellomstore bedrifter, i distriktene der det er få tilbydere og store avstander, samt i bransjer preget av generelt lavt utdanningsnivå.

Anbefalinger

Utvalget anbefaler etablering av virkemidler for å støtte små og mellomstore virksomheter i å identifisere kompetansebehov og kunne gå i dialog med tilbydere om utvikling av nye tilbud. Tiltaket er en del av Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging og er beskrevet i kapittel 9.

8.4.2 Distribusjon av tilbud

Geografiske avstander medfører et behov for å distribuere tilbud fra sentrale tilbydere, eller fra tilbydere i en region, til etterspørrere andre steder i landet. I dag finnes det teknologiske løsningene for stadig nye former for læring og distribusjon av læring. Digitalt tilgjengelig læring representerer en fleksibilitet for individer og virksomheter og muliggjør deltagelse uavhengig av jobb- og bosted. Kunnskap om, utnyttelsen og bruken av slik teknologi har imidlertid ikke kommet langt nok (NOU 2014: 5).

I et land med store geografiske avstander og hvor mange næringsmiljøer er langt fra relevante tilbydere, framstår det for utvalget som viktig å ha systemer som kan bidra til å samle opp etterspørsel og distribuere tilbud. Regionene har en sentral rolle i det å avdekke og samle opp behov lokalt. Når det gjelder distribusjon av tilbud, anser utvalget at det er en nasjonal oppgave å ivareta utvikling. Det gir effektiv bruk av ressurser, når samme tilbud når ut til og dekker etterspørsel fra ulike områder i landet.

Anbefalinger

Utvalget anbefaler en økt satsing på digitale læringsformer og distribusjon av tilbud om livslang læring. Forslaget omfatter digitalisering av eksisterende tilbud. Kapittel 13 presenterer tiltaket som vil svare særlig på regionenes behov for distribuert utdanning og opplæring.

8.4.3 Videregående skole og fagskoler

Ulike kilder understøtter at bedrifter har et stort behov for kompetanse på videregående nivå eller på nivå med fagbrev eller fagskole (Rørstad mfl.,

2018; Sønnesyn, 2016). Ettersom kompetanseheving på alle utdanningsnivå er viktig for å muliggjøre livslang læring foreslår utvalget utvidede rettigheter til videregående opplæring for personer som allerede har fullført eller bestått videregående opplæring. Bakteppet er beskrevet i kapittel 8.3.5 og tiltaket er beskrevet i kapittel 16.3. Utvalget foreslår også å styrke fagskolenes rolle som tilbydere av utdanning og opplæring for enkeltindivider og virksomheter, og foreslår ulike reglendringer for å oppnå dette. Dette er beskrevet mer i kapittel 8.1.4 og kapittel 11. Ettersom fylkeskommunene har ansvar for videregående skoler og de fylkeskommunale fagskolene, påvirker utvalgets tiltak fylkeskommunene. De foreslåtte endringene innebærer en utvidet rolle for fylkeskommunen og medfører betydelige økonomiske og administrative konsekvenser.

Anbefalinger

Utvalget mener det er viktig at fylkeskommunene får mer ansvar for kompetansepoltiske tiltak som er tilknyttet oppgavene fylkeskommunene forvalter. Utvalgets forslag til utvidet rett til videregående opplæring og økt satsing på fagskolene vil bidra til dette ved at fylkenes ansvar på disse feltene utvides.

8.4.4 Tilbud for det lokale næringslivet

Lokal etterspørsel etter kompetanse er ofte for liten til å utløse tilbud. Samtidig er avstanden til utdanningsinstitusjoner eller relevante tilbydere stor. Det viser at det er et behov for å samle etterspørsel fra ulike virksomheter og spredte områder slik at etterspørselen blir stor nok til å utløse tilbud. Utvalget ser at virksomheter kan ha behov for skreddersøm og tilpassede tilbud, men tror likevel at det er et stort potensial for at flere virksomheter, også fra ulike deler av landet, kan ha nytte av det samme tilbudet. På samme måte som at tilbud utviklet ved utenlandske institusjoner kan være relevante i Norge, kan tilbud som etterspørres i én region også være etterspurt i andre.

Anbefalinger

Gjennom ulike typer virkemidler ønsker utvalget å stimulere tilbydersektoren til å rette seg mot næringslivets behov. Utvalget mener det er behov for virkemidler for etablering av nye tilbud som forutsetter et aktivt samarbeid mellom virksomheter og tilbydere av utdanning og opplæring. Evalueringen av programmet «Kompetanseutvikling i

regionale næringsmiljøer» har vist at det kan være utfordrende å videreføre driften av et tilbud når utviklingsmidler ikke lenger er til stede (Flatnes, 2016). Utvalget mener derfor at virkemidlene må ha insentiver som støtter en fortsatt drift, gitt at det finnes en etterspørsel.

I kapittel 9 presenterer utvalget et forslag til et program som skal bidra til utvikling og drift av nye kompetansetilbud. Programmet forutsetter at tilbudene utvikles i et samarbeid mellom etterspørre og tilbydere. Etterspørre inkluderer alle offentlige og private arbeidslivsaktører, herunder kommunene og fylkeskommunene. Programmet vil være et insentiv til samarbeid mellom virksomheter, næringsklynger og tilbyderne.

8.4.5 Fylkeskommunale utviklingsmidler

Som ansvarlig for å utvikle regionale kompetansestrategier er fylkeskommunene pådriver og koordinator for lokal kompetanseutvikling. Sentralt i oppgaven er å bidra til balanse mellom tilgang på kompetent og relevant arbeidskraft på den ene siden og etterspørselen fra arbeidslivet på den andre. Tilgangen på relevant kompetanse i det regionale arbeidsmarkedet er avhengig av et systematisk samarbeid mellom fylkeskommunen og kompetanseaktører som det næringsrettede virkemiddelapparatet, kommuner, partene i arbeidslivet, Nav, studieforbund, fagskoler, universiteter og høyskoler.

I 2017 opprettet Kommunal- og moderniseringsdepartementet en ny post i budsjettet, post 60 *Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse*. I 2017 fikk hver fylkeskommune omlag syv millioner kr for å «mobilisere til samarbeid mellom bedrifter i næringsmiljø og bedre koblinger mellom bedrifter og relevante utdanningsmiljøer for å møte næringslivets behov for kunnskap og relevant arbeidskraft» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018a). Samlet var posten i 2017 og 2018 på henholdsvis 138 og 142 millioner kroner. I budsjettet for 2019 er denne bevilgningen vesentlig redusert og utgjør samlet 47 millioner kroner. Det er en reduksjon på 95 millioner kroner fra saldert budsjett for 2018. Alle fylkeskommunene får en ramme på to millioner kroner, med unntak av Trøndelag som får fire millioner kroner. Finnmark, Nordland og Troms får tre millioner kroner ekstra til å forsterke arbeidet med å mobilisere bedrifter til kompetanseutvikling av ansatte. Fordelt på de ulike fylkeskommunene representerer dette en svært beskjeden finansiering av dette arbeidet.

Anbefalinger

Utvalget mener det er viktig at fylkeskommunene får ansvar for kompetansepoltiske tiltak som er tilknyttet oppgavene som fylkeskommunene forvalter. Utvalget mener også det er viktig at fylkeskommunene aktivt driver regionalt kompetanseutviklingsarbeid i samarbeid med regionalt næringsliv, innovasjonsaktører, frivillig sektor og tilbydere av utdanning og opplæring.

I kraft av sin kunnskap om det lokale næringslivet og behov, har regionene en særlig viktig rolle for å kartlegge lokale behov og å mobilisere næringslivet til kompetanseutvikling. Vi mener det er viktig at fylkeskommunene får et formalisert ansvar for å kartlegge regionale kompetansebehov, og for å formidle behovet til tilbydere av utdanning og opplæring. Regionene bør selv velge hvordan de vil organisere og løse denne oppgaven, om de vil gjøre den selv eller knytte til seg andre miljøer som klynger eller næringshager som kan gjør oppgaven på deres vegne.

I dag samarbeides det på regionalt nivå i en rekke nettverk og partnerskap, formaliserte og ikke-formaliserte, om kompetansepoltiske tiltak og satsinger (Vareide mfl., 2019). Utvalget anbefaler at man på regionalt nivå kartlegger og gjennomgår de mange samarbeidsfora, med mål om å etablere en hovedarena eller partnerskap for livslang læring og kompetansepoltiske temaer. Utvalget mener fylkeskommunene må ta en koordineringsrolle for å sikre best mulig utnyttelse av ressurser.

Utvalget anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementets post 60, *Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse*, økes på statsbudsjettet for 2020 og kommer på samme nivå som 2018, i tråd med oppgavene og ansvaret fylkeskommunene samlet vil ha framover for regional kompetanseutvikling. Utvalget anbefaler at midlene øremerkes tiltak for å forsterke arbeidet med å mobilisere bedrifter til kompetanseutvikling av ansatte. Fylkeskommunen skal bidra til etablering av regionale fora, nettverksstrukturer og systematikk for å identifisere og koordinere kompetansebehov i regionen. Deler av midlene benyttes til sekretariats- og koordineringsfunksjon for å sikre forutsigbarhet og til å fasilitere målrettet kompetanseheving ut ifra behov i arbeidslivet.

8.5 Øvrige anbefalinger

Kapitlene 8.1 til 8.3 gir anbefalinger knyttet til utviklingen av tilbudet, kvaliteten og tilgangen til livslang læring. I hvert kapittel kobles anbefalingene med tiltak beskrevet i kapitlene 9 til 16. Under. Kapittel 8.4 oppsummerer anbefalingene om hvordan kompetanseutvikling i regionene kan styrkes. I kapitlene 8.5.1 til 8.5.4 presenteres utvalgets øvrige anbefalinger.

8.5.1 Utviklingsavtaler

Hægeland-utvalget foreslo i 2015 å innføre utviklingsavtaler for UH-institusjonene som et virkemiddel for økt kvalitet og for å utvikle samspillet med samfunns- og næringslivet. De kan også brukes for å gi institusjonene ansvar for avhjelpe regionale kompetansebehov (Hægeland, 2015). Hægeland-utvalget foreslo at avtalen skulle inneholde målsettinger for institusjonen og at disse skulle knyttes til sektorens finansieringsmodell ved at måloppnåelsen skulle ha en finansiell konsekvens.

Utviklingsavtaler er nå innlemmet som en del av styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og UH-institusjonene. Avtalene inneholder ulike kvalitetsmål som institusjonen og departementet kommer til enighet om (Kunnskapsdepartementet, 2017c). Departementet har trinnvis innført slike avtaler, og fra 2019 innføres det flerårige utviklingsavtaler for alle statlige UH-institusjoner. Avtalene skal være en ramme for dialog om «de enkelte institusjonenes ambisjoner, utfordringer og muligheter knyttet til kvalitetsutvikling, faglig profil og arbeidsdeling» (Kunnskapsdepartementet, 2017d). Kunnskapsdepartementet foreslår i statsbudsjettet for 2019 at det inntil videre ikke skal knyttes finansiering til disse avtalene (Kunnskapsdepartementet, 2018a).

Anbefalinger

Utvalget mener at staten kan og bør stille krav til leveransene fra UH-sektoren. Det bør fastsettes krav for sektorens bidrag til et system for å lære hele livet. Utvalget støtter anbefalingene fra Hægeland-utvalget om å knytte finansiering til måloppnåelse.

En forutsetning for å kunne knytte finansiering til måloppnåelse er imidlertid at det finnes en felles rapportering på relevante måltall. Det er utvalgets vurdering at det i dag ikke finnes en slik rapportering som gir en riktig og god beskrivelse av institusjonenes samspill med samfunns- og

næringslivet og deres bidrag til livslang læring. Sektorens arbeid med digitalisering og utvikling av fleksible tilbud er ett eksempel på forhold som kan følges opp. Utvalget mener derfor at det er nødvendig at sektoren og Kunnskapsdepartementet i felleskap gjør et arbeid for å identifisere og fastsette et sett med styringsparametere for sektorens arbeid med å lære hele livet. Dette vil gi et grunnlag for å videreutvikle styringsdialogen og bruken av utviklingsavtaler.

8.5.2 Statsstøtteregelverket

Sentralt i utvalgets mandat står spørsmålet om hvilke muligheter og hindringer de høyere utdanningsinstitusjonene har for å lage relevante og fleksible opplæringstilbud som svarer til arbeidslivets behov. Det er usikkerhet knyttet til tolkningen av enkelte punkter i egenbetalingsforskriften og BOA-reglementet, som regulerer institusjonenes anledning til å ta betalt fra henholdsvis individer og virksomheter (se kapittel 4.1).

Usikkerheten knytter seg både til *hva* institusjonene kan ta betalt for, og *hvor mye* de kan ta betalt. Begge disse problemstillingene berører EØS-avtalens statsstøtteregler fordi UH-institusjonene i all hovedsak er finansiert med statlige midler. For utvalget har den sentrale problemstillingen her vært hvorvidt, og i hvilken grad, staten har adgang til å finansiere livslang læring. Herunder ligger også spørsmål knyttet til *hvem* som skal kunne kjøpe *hva* og for *hvor mye*.

På oppdrag fra utvalget har advokatfirmaet Lund & Co gjort en juridisk utredning av hvilke rammer statsstøtteregelverket setter for finansiering av utdanning ved offentlige universiteter og høyskoler.

EØS-avtalen oppstiller et forbud mot statsstøtte. Et av vilkårene for at noe skal anses som statsstøtte er at støtten ytes til et foretak som driver økonomisk virksomhet. Med økonomisk aktivitet menes det å tilby varer eller tjenester i et marked. For at støtten skal anses som statsstøtte må også de øvrige vilkårene i EØS-avtalen artikkel 61(1) være oppfylt:

- støttemottager må få en økonomisk fordel
- støtten må være gitt av statsmidler
- støtten må være selektiv
- støtten må vri eller true med å vri konkurransen
- støtten må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området

Lund & Co (2019) konkluderer med at støtte til utdanningstjenester som hovedregel vil gå klar av

EØS-avtalens statsstøtteregler. De mener at staten har anledning til å bestemme hvorvidt den vil «påta seg et mer vidtgående ansvar for å oppdatere kunnskapen som er tilbudt befolkningen gjennom grunnutdanningen» (Lund & Co, 2019). De påpeker at livslang læring er en av målsettingene i EUs strategiske rammeverk for europeisk samarbeid innen utdanning og opplæring. Etter forståelsen Lund & Co (2019) legger til grunn, kan både formell utdanning og ikke-formell opplæring defineres som en del av det offentlige ansvar overfor befolkningen og slik innlemmes i den solidariske finansieringsmodellen. Det er hvorvidt staten definerer livslang læring som sitt ansvar ovenfor befolkningen, og ikke at det finnes et stort marked for formell og ikke-formell kompetanseheving, som er avgjørende for om tjenester skal kunne anses som ikke-økonomisk aktivitet. En utdanningstjeneste som tilbys etter solidaritetsprinsippet, som er allment tilgjengelig, gjenstand for offentlig regulering og kontroll, og som hovedsakelig er finansiert av det offentlige, vil ikke regnes som økonomisk aktivitet. Støtte til slik virksomhet faller utenfor EØS-avtalens statsstøtteregler.

Utdanningstjenester kan imidlertid både utgjøre økonomisk aktivitet og ikke-økonomisk aktivitet. For eksempel vil størrelsen på egenbetaling for utdanning, som ellers inngår i det offentlige utdanningstilbudet, kunne gjøre at utdanningen blir å anse som økonomisk aktivitet. En virksomhet kan anses som et foretak i én sammenheng, og som en ikke-økonomisk aktør i en annen. Likevel er det slik at regelverket inneholder en rekke åpninger for å gi støtte, selv om tiltaket etter EØS-avtalen artikkel 61(1) skulle utgjøre statsstøtte. Unntakene for bagatellmessig støtte og gruppeunntaket for tjenester av allmenn økonomisk interesse er særlig relevante. Se Lund & Co (2019) for en nærmere gjennomgang av disse unntakene.

Lund & Co drøfter også et unntak for økonomisk virksomhet av beskjedent omfang («ancillary activities»). Ifølge Lund & Co (2019) kan det argumenteres for at statsstøttereglementet ikke kommer til anvendelse hvis en aktør har økonomisk aktivitet av begrenset omfang, og nær sammenheng med den ikke-økonomiske aktiviteten som aktøren i hovedsak driver. De mener at utdanningsinstitusjonene kan selge en «ikke ubetydelig overskuddskapasitet i markedet uten at statsstøttereglene får anvendelse». Det henvises til at EU-kommisjonen og ESA ønsker en forenkling og avbyråkratisering av statsstøttekontrollen. Slik Lund & Co ser det, åpner retningslinjene

for at institusjonene kan selge en restkapasitet på minst ti prosent i markedet, muligens opp til 20 prosent, uten å bli ansett som et «foretak». Et vesentlig poeng er at de samme innsatsfaktorene, for eksempel utstyr og arbeidskraft, benyttes for både hovedaktiviteten og det som skal anses som «anciliary». Det betyr i så fall at det vil være mulig å selge deler av utdanningstilbud som allerede er utviklet med statsmidler fra institusjonens bevilgning uten at det omfattes av statsstøttereglene. Utover denne grensen på 10 til 20 prosent, vil utdanningstjenester som ytes mot betaling være å anse som økonomisk aktivitet underlagt statsstøttereglene.

Anbefalinger

UHR har gjort et stort og viktig arbeid for å tolke og tydeliggjøre egenbetalingsforskriften i rapporten *Tolkninger av regelverk for finansiering av etter- og videreutdanning (EVU)* (Universitets- og høyskolerådet, 2018). UHR skriver i brev til Kunnskapsdepartementet og Universitets- og høyskolelovutvalget 22. januar 2019 at det er behov for en ny gjennomgang av regelverket (Universitets- og høyskolerådet, 2019a). UHR understreker at sektoren ønsker avklaringer for å hindre misforståelser og sikre at virksomheten er innenfor det gjeldende regelverket. Videre er UHR opptatt av at regelverket utformes på en måte som er hensiktsmessig for den varslede satsingen på livslang læring.

Etter utvalgets oppfatning bekrefter utredningen fra Lund & Co at regelverket er svært komplekst. Det er åpenbart at det er behov for robuste tolkninger som kan ligge til grunn for institusjonenes praksis. Slike retningslinjer må være lett tilgjengelig for aktørene som skal bruke de, også på fakultets- og instituttnivå ved utdanningsinstitusjonene. Utvalget mener at Kunnskapsdepartementet må ta ansvar for å utarbeide nødvendige tolkninger, avklaringer og retningslinjer, og for at det i sektoren til enhver tid skal være god kjennskap til regelverket for finansiering av livslang læring.

Videre viser utredningen gjort av Lund & Co at statsstøtteregelverket gir store muligheter for statlig subsidiering av livslang læring. Utredningen er tydelig på at staten ikke er forhindret fra å ta større ansvar for å oppdatere kunnskapen som befolkningen er ment å tilegne seg gjennom grunnutdanningen.

Utredningen viser også at det er mulig å finne fram til andre modeller for deling av kostnader enn de som praktiseres i Norge i dag. Slike løsningsalternativer kan være hensiktsmessige for å etablere

bærekraftige finansieringsmodeller for livslang læring ved UH-institusjonene. Det er viktig at man benytter de mulighetene som finnes i EØS-avtalen, heller enn å overoppfylle den.

Etter utvalgets oppfatning tydeliggjør Lund & Co at staten kan støtte livslang læring. Det er særlig av interesse at man kan finne unntak som gir dekning for å støtte ikke-formell opplæring, da slik kompetanseheving gjerne tilbys i et åpent marked. Videre er det interessant at det finnes unntak som åpner for at man kan selge deler av det utdanningstilbudet som man har brukt statsmidler til å lage. Utvalget ønsker også at Kunnskapsdepartementet utforsker mulighetene knyttet til unntaket for økonomisk aktivitet av begrenset omfang, de såkalte «anciliary activities». Et slikt unntak vil være attraktivt for tilbyderne fordi det skaper fleksible rammer og er lite ressurskrevende administrativt sett.

I kapittel 10 tar utvalget til orde for nye unntak i egenbetalingsforskriften, som skal legge til rette for at flere får mulighet til å benytte høyere utdanning for sine kompetanseløft, og at tilbudet organiseres på en effektiv måte. Utvalget anbefaler også at det gjøres en større gjennomgang av regelverket for finansiering som sikrer brukervennlighet, og at det oppdateres slik at det er i tråd med ambisjonen om at flere kan lære hele livet. Her ligger det også viktige verdispørsmål knyttet til gratisprinsippet.

8.5.3 Kompetanseplattform

Kompetanse Norge har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utrede behovet for en digital plattform for etter- og videreutdanning (Kunnskapsdepartementet, 2019). Oppdraget viser til at etterspørre mangler oversikt over tilbud og at det heller ikke finnes oversikt over hva som etterspørres. Hensikten med utredningen er å identifisere hvilke behov og hvilke funksjoner plattformen skal dekke.

Utvalget har fått innspill som peker på behovet for en nasjonal plattform som kan synliggjøre og distribuere tilbud (Kompetanseforum Østfold, 2018; Diku, 2019; Norske utdanningssentre, 2019; Fleksibel utdanning Norge, 2019).

Anbefalinger

Det synes fornuftig å avvente resultatet av denne utredningen før konkrete tiltak foreslås. Utvalget ønsker å peke på at en slik plattform må ses i sammenheng med andre virkemidler på området. Utvalget mener at man ikke må undervurdere at

det å utvikle nye tilbud krever at tilbydere og etterspørre jobber tett sammen. For mindre virksomheter er det å identifisere og beskrive egne kompetansebehov krevende. De har ofte ikke ressurser til å arbeide systematisk med kompetanseutvikling på kort og lang sikt. Arbeid med kompetanseutvikling gjøres gjerne lokalt og i samarbeid gjennom klynger, næringsparker eller andre næringsmiljø. Selv om de teknologiske mulighetene i dag er større og mer brukervennlige enn da man etablerte Norgesuniversitetet som en oppfølging av forrige kompetansereform, bør man bygge videre på erfaringene fra den gang (Ure & Skule, 2003; Sollien & Båtsvik, 2009).

Utvalget anbefaler at man i utredningen av plattformen ser til ideene om «crowdsourcing», eller nettdugnad. Dette er en dugnad hvor et stort antall mennesker utfører en oppgave basert på fellesskap, medvirkning og selvorganisering istedenfor kontroll og hierarki. Flere personer eller virksomheter går sammen om å jobbe fram, støtte og realisere for eksempel et produkt, et prosjekt eller en innovasjon. Det å skaffe finansiering til et formål kan inngå i dugnaden. En slik arbeidsform er ikke noe nytt, men til forskjell fra tidligere finnes det nå teknologi som kan skape store bevegelser gjennom massiv spredning av kampanjen. Utvalget mener det kan være metoder og løsninger som kan ha overføringsverdi til å mobilisere til etterspørsel og til å få tilbud og etterspørsel av kompetanse til å møtes.

Utvalget anbefaler å utrede mulighetene for kompetansevurdering av ikke-formell kompetanse (se kapittel 8.2.1). Plattformen bør omfatte både formell utdanning og ikke-formell opplæring for å være hensiktsmessig for brukerne.

Utvalget ønsker å peke på noen tjenester som en slik plattform kan inneholde:

- Å kartlegge kompetansebehovet i en virksomhet krever ressurser og kompetanse. Mindre virksomheter har ofte ikke kapasitet til å gjøre dette uten hjelp eller samarbeid med andre. Selv om kompetansebehovene varierer, kan man se for seg at det kunne utvikles digitale kartleggingsverktøy som vil kunne dekke behov hos større grupper av virksomheter. Utvalget mener det bør inngå som en del av utredningen å vurdere om det kan være hensiktsmessig at plattformen inneholder enkelte tjenester knyttet til kartlegging av kompetansebehov for virksomheter.
- Når en virksomhet har identifisert sitt kompetansebehov, vil neste steg i mange tilfeller være å finne et tilbud som kan dekke hele eller deler av behovet for opplæring. Vanlig praksis for

mange vil være å forsøke å lete opp eksisterende tilbud, eller å ta kontakt med og gå i dialog med en tilbyder for å få etablert et nytt tilbud. I stedet kunne man se for seg at en beskrivelse av det identifiserte behovet ble gjort tilgjengelig på en digital markeds plass. Denne kunne da fungert som en arena for å innhente anbud fra en rekke tilbydere som ønsket å levere til virksomheten. Utvalget mener at det bør inngå som en del av utredningen å vurdere om det kan være hensiktsmessig at en slik anbudsfunksjon legges til plattformen.

8.5.4 Kunnskap og statistikk

Gjennom utvalgets arbeid har det framkommet at kunnskapsgrunnlaget på ulike områder er svakt eller mangelfullt.

Ikke-formell opplæring utgjør hoveddelen av kompetansehevingen både i og utenfor arbeidslivet. Det finnes ingen registre eller andre kilder, som gir en samlet oversikt over tilbydere, tilbud eller deltagelse i ikke-formell opplæring. Kunnskapen om denne typen opplæring er basert på spørreundersøkelser, og Lærevilkårsmonitoren er den sentrale kilden.

SSB er ansvarlig for de to hovedkildene til informasjon om videreutdanning i Norge, LVM og registerdata i Nasjonal utdanningsdatabase. Som vist i kapittel 3, ser det ut til at disse to kildene gir et noe ulikt bilde av deltagelsen i videreutdanning i Norge, uten at det er helt klart hva forskjellene skyldes. Utvalget mener at dette viser at det er behov for mer kunnskap om både formell og ikke-formell opplæring. Som kommentert i kapittel 8.5.1, er det utvalgets vurdering at det ikke finnes en rapportering på måltall som kan legges til grunn for å beskrive UH-institusjonenes bidrag til et system for å lære hele livet.

Et område med særlig svakt statistikkgrunnlag er realkompetansevurdering. Olsen mfl. (2018) finner at det mangler et godt system for å innhente data om bruken av realkompetansevurdering, særlig knyttet til hvilket utbytte den enkelte faktisk har i form av opptak og fritak. Dette påpekes også av Liedutvalget som presiserer at fylkene registrerer realkompetansevurderinger på ulike måter, dels fordi de legger ulike definisjoner til grunn for registreringene. Statistikkgrunnlaget er så svakt at det samlet ikke gir tilstrekkelig styringsinformasjon for ordningen. Dette er også med på å redusere tillitten til ordningen.

Det finnes ingen systematisk oversikt over virksomheters kostnader knyttet til kompetansinvesteringer. Selv om det ikke er noen åpenbare hindringer for at virksomheter kan rapportere inn dette til myndighetene, vil det trolig være krevende å innhente og sikre tilstrekkelig kvalitet. Et nærliggende eksempel er statistikken SSB samler inn om næringslivets forskning og utviklingsarbeid, herunder kostander knyttet til dette. Et utvalg foretak blir hvert år bedt om å rapportere på deres omfang av forsknings- og utviklingsarbeid i Altinn. Oversikt over FoU-arbeid inngår imidlertid under særskilt viktige statistikkområder. I henhold til statistikkloven, er foretak pliktig å rapportere på dette og de som ikke rapporterer blir ilagt tvangsmulkt. Uten et slikt virkemiddel eller andre incentiver er det tvilsomt i hvilken grad foretak vil prioritere å rapportere på kompetanseinvesteringer og eventuelt i hvilken grad rapporteringen vil holde tilfredsstillende kvalitet.

Anbefalinger

Det finnes ikke et systematisk datagrunnlag som kan si noe om omfanget av tid og ressurser brukt på kompetanseutvikling hos virksomheter, selv om enkelte studier gjør forsøk på å beregne dem. Utvalget anbefaler å vurdere muligheten for en jevnlig kunnskapsinnhenting. Den første utfordringen med å skulle framskaffe en slik oversikt vil være å definere hvilke kompetanseinvesteringer som skal inngå i rapporteringsgrunnlaget.

Særlig vil rapportering av kompetanseheving som ikke er formell måtte avgrenses. Her er det trolig mange paralleller som kan trekkes til hvordan innsamlingen av statistikk for FoU i næringslivet gjøres. Hovedutfordringen vil imidlertid være om det ikke skal knyttes noen form for incentiver for virksomheter til å rapportere. Motivasjon og grundighet i innrapporteringen vil trolig bli lav og kvaliteten på statistikken deretter. Mulighet til rapportering kan likevel være med på å bevisstgjøre og øke oppmerksomheten rundt kompetanseinvesteringer.

Utvalget mener at manglende kunnskaps- og statistikkgrunnlag er et hinder for videreutvikling av ulike ordninger, herunder realkompetansevurderinger. Behov for bedre statistikk gjelder spesielt for inntak til og fritak i videregående opplæring og fagskoler, samt for fritak i høyere utdanning. Utvalget anbefaler at et arbeid med å utvikle bedre digitale verktøy og rutiner for innsamling av statistikk om realkompetansevurdering, inngår som en del av en større satsing på realkompetansevurdering (se også kapittel 8.3.4 og 16).

Utvalget vil understreke betydningen av at Kompetanse Norge som direktorat med ansvar for kompetansepolicyen, får tilgang til individdata. Det vil kunne bidra til å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag om effekten av tiltak for livslang læring. Tilsvarende forhold er påpekt av Livsoppholdsutvalget for Arbeids- og velferdsetaten (NOU 2018: 13).

Del III
Tiltak for styrket tilbud

Kapittel 9

Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging

Livslang læring fordrer at personer som er i arbeid skal kunne delta i relevant utdanning og opplæring. Dagens tilbud om arbeidslivsrelevant kompetanseheving som lar seg kombinere med jobb er begrenset. For å kunne etablere nyskapende og arbeidslivsdrevne utdannings- og opplæringstilbud, mener utvalget det er behov for å skape nye virkemidler og insentiver. Utvalget foreslår å etablere en langsiktig tilskuddsordning, kalt Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging (Programmet heretter), for å utvikle samarbeidet mellom arbeidslivet og tilbydere av utdanning og opplæring. Målet er at tilbudet som skapes skal være tilpasset og drevet av arbeidslivets behov. Utvalget mener at Programmet må bidra til følgende: (1) Gi små og mellomstore bedrifter støtte til å identifisere og uttrykke deres behov for kompetansepåfyll, (2) stimulere til deltagelse hos individer og virksomheter ved å senke kostnadene ved deltagelse, (3) skape insentiver for tilbydere av utdanning og opplæring til å tilby nytt arbeidslivsdrevet tilbud, (4) sikre drift av tilbudene som etableres, og (5) etablere en arena for tettere samarbeid mellom tilbyder og etterspørre av kompetansetilbud.

Programmet er utformet slik at den omfatter tre ulike prosjekttyper, eller «faser», hvor man kan søke støtte sekvensielt, eller kun i én av fasene. Disse skiller seg fra hverandre i hvilken type aktivitet som støttes og hvem som kan søke støtte. Den første fasen er et forprosjekt der SMB-er kan søke om midler til kartlegging av kompetansebehov. I den andre fasen støttes utvikling av tilbud i et samarbeid mellom etterspørre og tilbyder. Den tredje fasen er knyttet til drift av et ferdig utviklet tilbud. Tilbud som støttes får full resultatbasert finansiering bestående av deltageravgift og offentlig støtte for gjennomført opplæring.

I kapittel 9.1 beskrives problemstillingen nærmere. I kapittel 9.2 beskrives hvilke hensyn og mål tiltaket er ment å balansere. I kapittel 9.3 konkretiseres tiltakets form, mens kapittel 9.4 og 9.5 tar for seg henholdsvis forventede effekter og

tenkt iverksetting. I kapittel 9.6 beskrives de økonomiske og administrative konsekvensene.

9.1 Problembeskrivelse

For å kunne lære hele livet må det finnes fleksible utdanninger og opplæringstilbud som kan tas ved siden av jobb, eller i arbeidstiden dersom arbeidsgiver legger til rette for dette. Tilbydere kan for eksempel tilrettelegge for denne typen fleksibilitet ved å tilby undervisning på kvelder, helger, samlinger, eller på nett. For at tilbudet skal kunne kombineres med å være i jobb, er det en fordel om utdanningen og opplæringenes tidsomfang passer arbeidstageres hverdag. Mangel på slik tilrettelegging av tid og omfang har vist seg å være en barriere for deltagelse i livslang læring (Holte, 2017; Tekna, 2019; Norske utdanningssentre, 2019).

Som vist i kunnskapsgrunnlaget, og i innspill til utvalget, signaliserer ulike arbeidslivsaktører (etterspørre) at tilbudet av livslang læring ikke er tilstrekkelig tilpasset arbeidslivets behov (NITO, 2019; Voksensopplæringsforbundet, 2019). Etterspørre inkluderer alle offentlige og private arbeidslivsaktører, herunder kommunene og fylkeskommunene. Tilbudet er i for liten grad tilrettelagt for personer i arbeid, og i mange tilfeller er tilbudet ikke-eksisterende innenfor fagområder arbeidslivet etterspør (Akademikerne, 2019). Samtidig har UH-institusjonene i stor grad det offentlige som målgruppe i sine formelle utdanningstilbud (Tømte mfl., 2015).

En av de store utfordringene som skisseres er at UH-sektoren har andre mål og drives av andre insentiver enn hva som er forenlig med arbeidslivets behov (Langset & Vinsand, 2015). Dette hevdes å gå utover relevansen og fleksibiliteten i utdannings- og opplæringstilbudet. Satt på spissen er arbeidslivsaktører sterkt realkompetanseorienterte og ønsker spesialiserte, desentraliserte tilbud som kan nyttiggjøres direkte i driften. UH-institusjonene på den andre siden har en innretning mot klassiske, teoritunge fag, og insentiver for å produ-

sere studiepoeng. Det er likevel viktig å påpeke at det er store variasjoner. En rekke UH-institusjoner har et godt utbygd tilbud av kurs og emner som mange virksomheter kan benytte seg av.

Utvalgets helhetlige inntrykk er at tilbudet av arbeidslivsrettede utdanninger og opplæringstilbud er mangelfullt og ikke treffer arbeidslivets behov i tilstrekkelig grad. Det kan være mangel på tilbud som treffer med det faglige innholdet, men det kan også være at undervisningsform (tid, fleksibilitet og geografi) ikke er tilpasset arbeidslivets behov. Sett under ett mener utvalget at UH-sektoren, fagskoler, videregående skoler og seriøse tilbydere av ikke-formell opplæring må tilby flere fleksible og arbeidslivsrelevante opplæringstilbud. Utvalget mener det er særlig fem forklaringer på hvorfor UH-sektoren har et mangelfullt tilbud:

1. Tilbydernes nærkontakt med arbeidslivet er ikke tilstrekkelig og løpende i alle fagmiljøer. Dette gjør det vanskelig å fange opp arbeidslivets behov raskt nok og tilpasse seg deretter.
2. Den resultatbaserte finansieringen er svak. I de fleste tilfeller dekker resultatfinansieringen bare en andel av kostnadene knyttet til utdanning. Nye tilbud må derfor finansieres eksternt hvis de ikke skal gå på bekostning av annen utdanning.
3. Den resultatbaserte finansieringsordningen, med uttelling for produksjon av kandidater, gjør det gunstigere å lage studieplasser som fører fram til grad framfor studieplasser til emner som ikke fører fram til en grad, som typisk er tilrettelagt for personer i arbeid (se kapittel 8.1.2).
4. Egenbetalingsforskriften gjør det som hovedregel umulig for UH-sektoren å selge utdanninger til enkeltstudenter dersom emnet er en del av deres ordinære studiekatalog. Gjenbruk av gode utdanninger er dermed vanskelig, og det er kostbart for institusjonene å utvikle utdanninger som de ikke tilbyr allerede.
5. Emner som skal selges uten betydelig egenfinansiering fra tilbyder, må selges som «økonomisk aktivitet» der prisen skal dekke totale kostnader og margin for fortjeneste. Kravet om forskningsbasert utdanning gjør at prisen blir vesentlig høyere enn den rene utdanningskostnaden. Dette antas å redusere etterspørselen i markeder med lav betalingsevne.

Deler av disse forholdene foreslår utvalget å endre på, blant annet gjennom ulike tiltak spesielt rettet mot å endre UH-sektorens finansieringssystem og egenbetalingsforskriften, se kapittel 10.

Selv om utvalgets forslag til endringer av finansieringssystemet og egenbetalingsforskriften skulle bli hensyntatt vil det fortsatt mangle insentiver i UH-sektorens finansieringssystem, noe som gjør det vanskelig å få på plass et godt nok arbeidslivsrettet tilbud. Dette skyldes i hovedsak punktene 2, 3 og 5. Den resultatbaserte finansieringen er for lav til å dekke total kostnaden ved å etablere og gjennomføre et nytt tilbud. Samtidig er det slik at salg av utdanning fra universiteter og høyskoler innebærer at etterspørere må betale for forskningstid. Dette gir et betydelig påslag i pris i forhold til tilbud som ikke er basert på forskning, som for eksempel tilbud fra fagskoler, videregående skole og tilbydere av ikke-formell opplæring. Et økt og forbedret tilbud for livslang læring vil derfor enten kreve at man løser disse insentivproblemene, eller at man gir et betydelig basistilskudd i håp om at tilbyderne da forbedrer sitt tilbud. Videre, skal insentivproblemene løses, må den resultatbaserte finansieringen enten betydelig endres, noe som vil få store konsekvenser for hele sektorens virksomhet, eller så må kravet om forskningsbasert undervisning reduseres, noe utvalget ikke anbefaler.

Utvalget anbefaler derfor i stedet å opprette en ny modell med langt sterkere resultatbasert finansiering, der etterspørere i større grad initierer, styrer og medvirker i utvikling av utdanninger og opplæringstilbud. I tillegg ser utvalget at det er behov for virkemidler som rettes mot andre tilbydere enn UH-sektoren. Utvalget foreslår en tilskuddsordning med midler til utvikling og drift av arbeidslivsrettet kompetansebygging, samt midler til forprosjekter. Programmet er ment å bøte på virksomhetenes utfordringer knyttet til det å identifisere og kartlegge kompetansebehov, øke deltakelsen, samt å støtte utvikling og videre drift av nye og arbeidslivsrelevante tilbud. Utfordringene beskrives nærmere i kapittel 9.2.

9.2 Dagens situasjon og mål

Utvalget ønsker å øke tilbudet av arbeidslivsrelevante og fleksible utdannings- og opplæringstilbud primært for deltagere som er i arbeid, og som tar utdanningen i kombinasjon med eller gjennom sin jobb. For å oppnå dette må flere hensyn og mål balanseres.

Identifisering av behov

Manglende evne og ressurser til å spesifisere kompetansebehov og bestille relevante tilbud sett

opp mot framtidige behov for arbeidskraft kan være en barriere for SMB-er til å investere i livslang læring. Solberg mfl. (2013) finner at mange SMB-er har liten bevissthet om behov for kompetanseheving av sine ansatte og lite systematisk kartlegging av kompetansebehov. I motsetning har store virksomheter ofte ressurser og egne ansatte som jobber med å identifisere deres behov (Rørstad mfl., 2018). UH-sektoren har på sin side manglende kompetanse, kapasitet og administrativt apparat for å undersøke virksomhetenes kompetansebehov og tilpasse tilbudet (Langset & Vinsand, 2015). En bevisstgjørelse av behov er viktig for å få til en god dialog og et samspill mellom arbeidslivet og tilbydere, og for at tilbydere skal kunne utvikle relevante tilbud.

En annen utfordring beskrevet av Brandt mfl. (2009) omhandler informasjon. Private virksomheter etterspør ofte tilbud knyttet til produksjon, teknologi og konkret problemløsning, men har ikke alltid oversikt over relevante opplæringstilbud som allerede eksisterer. For virksomheter med dårlig kjennskap til utdanningsinstitusjoner, er det en høy terskel å ta kontakt med disse. Denne problematikken kan tenkes å være mer utbredt i distriktene, da avstanden mellom virksomhetene og opplæringstilbyderne er lenger. Insentiver til utstrakt samarbeid mellom virksomheter, næringsklynger og tilbyderne vil kunne bidra til å heve virksomhetenes kjennskap til tilbydere og tilbud.

Kostnader ved deltagelse

Deltagelse i ulike utdanninger og opplæringstilbud innebærer kostnader for de som deltar. For individer er det ofte knyttet til høye deltageravgifter, tapt lønn og mangel på stønadsordninger som dekker livsopphold under deltagelse (NOU 2018: 13). Dette er faktorer som kan hemme deltagelse i livslang læring. Kostnader kan også begrense virksomheters prioritering av livslang læring. Virksomhetsbarometeret finner at små virksomheter i større grad enn store virksomheter mener at prisen på opplæringstilbud er for høy, samtidig som de i mindre grad opplever å ha tilgang til relevante tilbud (Holte, 2017). I tillegg legger sterk driftsorientering og små interne ressurser hos SMB-er begrensinger på prioritering av deltagelse i livslang læring blant de ansatte (Langset & Vinsand, 2015). I mange tilfeller må virksomheten ha en vikar dersom en ansatt skal på kurs, og kostnadene ved dette kan være krevende. Lite kjennskap til det offentlige virkemiddelapparatet gjør at tilgjengelige virkemidler for å eventuelt bøte på

dette ikke benyttes. Dersom deltagelse i livslang læring skal prioriteres fordrer det en kostnadsdeling mellom stat og deltager.

Bedre insentiver for tilbydere

Samspillet mellom arbeidslivet og academia ved opprettelsen av arbeidslivsrelevante fleksible utdannings- og opplæringstilbud er utfordrende, og insentivsystemet til academia trekkes fram som en sentral barriere (Tømte mfl., 2015; Kompetanseforum Østfold, 2019; Voksensopplæringsforbundet, 2019). Ettersom det er forskningsproduksjon som gir uttelling i meritteringssystemet til UH-sektoren, nedprioriteres tidkrevende arbeidsprosesser med arbeidslivet (Flatnes, 2016). Tilbyderne av livslang læring må dermed få tilstrekkelig med finansiering og insentiver til å både utvikle og drifte tilbudet sitt. Når UH-sektoren utvikler emner, er disse forskningsbasert og det ligger i finansieringsmodellen at utgifter til forskning må dekkes opp, om ikke utvikling av nye tilbud skal gå på bekostning av eksisterende tilbud.

Forankring i utdanningsinstitusjonene er et annet problem. Selv om utdanningsinstitusjonene er positivt innstilt til samarbeid, er forankring på fagnivå krevende på grunn av manglende kapasitet (Flatnes, 2016). En finansieringsordning som kan bøte på kostnader og manglende kapasitet er avgjørende får å etablere et godt tilbud (Tekna, 2019; Fleksibel utdanning Norge, 2019).

Sikre drift av tilbud

En gjentagende utfordring ved fleksible utdannings- og opplæringstilbud som etableres er å rekruttere tilstrekkelig antall deltagere og opprettholde driften når utvikling og eventuell pilotering er gjennomført.

I evalueringen av den tidligere tjenesten «Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer» ble det slått fast at tjenestens innretning som helhet, med næringslivets behov og samarbeid som forutsetning, var formålstjenlig og hensiktsmessig innrettet for å sikre næringsrelevans i tilbudene. En gjennomgående utfordring var å sikre ressurser til videre drift av tilbudene i utdanningsinstitusjonene (Flatnes, 2016). Utfordringen består også av fravær av ressurser til å sikre tilstrekkelig rekruttering til å etablere og sementere tilbudet (Langset & Vinsand, 2015; Flatnes, 2016). Ofte er det slik at et tilbud som etableres er ment som kompetanseheving i en spesifikk bransje eller virksomhet. Etter at opplæringen er gjennomført finnes det ikke tilstrekkelig deltager-

grunnlag for videre drift av tilbudet. Dette er ikke nødvendigvis et problem eller negativt, men setter krav til fleksible ordninger både med hensyn til finansiering og organisering.

Andre sentrale utfordringer er knyttet til kort-siktig og lite forutsigbar finansiering, samt helhetlig tilnærming og aktiv politikk fra det offentlige for å sikre eksistensen av relevante tilbud (Langset & Vinsand, 2015). Et utstrakt samarbeid mellom etterspørrere av tilbud, tilbydere og potensielle koordinatore kan bidra til målrettede, dynamiske og fleksible tilbud over tid.

Samarbeid mellom tilbyder og etterspørrer

Det finnes en rekke mekanismer som er ment å stimulere til samarbeid mellom tilbydere og etterspørrere av utdanning og opplæring. Som beskrevet i kunnskapsgrunnlaget, blir det fra departementet oppfordret til dialog mellom partene i «utviklingen av etter- og videreutdanning» (Meld. St. 16 (2016–2017)) og universitetene og høyskolene er pålagt å ha råd for samarbeid med arbeidslivet. I tillegg til dette finnes det ytterligere samarbeidsmekanismer innenfor ulike fagfelt. Likevel opplever virksomheter at tilbudet er mangelfullt, og at samarbeidet i liten grad fører til påvirkning i utviklingen av tilbud (Borlaug, Aanstad og Solberg, i Tømte mfl., 2015). Partene har som nevnt ulike insentiver for hvilket tilbud som etableres (Langset & Vinsand, 2015), og tilbudet oppleves som ikke relevant (Holte, 2017). Flatnes (2016) mener en grunn til dette er at det i liten grad er etablert effektive insentivsystemer som bidrar til å styrke kontakten mellom arbeidslivet og akademia.

I evalueringen av «Kompetanseutviklingsprogrammet» (KUP) fra 2005, ble det fastslått at tilskuddsordningen hadde bidratt til utvikling av opplæringstilbud som er nyttige og relevante for arbeidstagerne og virksomheter, og at det hadde vært et vellykket samarbeidsprogram (Døving mfl., 2005). Ettersom tilskuddsordningen fordret samarbeid mellom partene og forankring hos arbeidstager/arbeidsgiver, tilsier det at riktige typer insentiver kan bedre samarbeidet mellom etterspørrer og tilbyder.

9.3 Konkret utforming

Utvalget foreslår å opprette et program for arbeidslivsdrivet kompetansebygging der etterspørrere og tilbydere kan søke om midler til ulike prosjekttyper rettet mot flere faser ved utvikling

av nye fleksible utdannings- og opplæringstilbud. De tre typene er: (1) forprosjekt, (2) utvikling av tilbud, og (3) drift av tilbud. For eksempler på ulike behov for tilbud og kompetanse, og hvordan Programmet kan brukes til å etablere tilbudene, illustreres i boks 9.2 bakerst i kapitlet.

9.3.1 Forprosjekt (fase 1)

Det skal være mulig å søke om støtte til forprosjekter fra Programmet, og søker til denne typen støtte må være en etterspørrer. Utvalget mener det er viktig å sikre at SMB-er er ivarettatt i denne tilskuddsordningen, og forprosjektet er tenkt å bidra til dette. Midler til forprosjekt skal være forbeholdt etterspørrere som er SMB-er, konsortier hvor noen av deltagerne er SMB-er, eller næringsklynger som også representerer SMB-er. Bakteppet er at forprosjektet skal bidra til å heve bedriftenes etterspørrerkompetanse og gi mulighet til å identifisere hvilken type kompetanse de har behov for.

Det kan være et samarbeid mellom en opplærings- eller utdanningstilbyder i forprosjektet, men det er ikke et krav for å få støtte. Samarbeidet med tilbyder kan være nyttig ved at tilbyder bidrar til å vurdere lønnsomhet, gjennomførbarhet, og eventuelt andre faktorer som kan gi grunnlag for å hevde at opplæringstilbudet ikke finnes på markedet i dag. Ettersom ulike virksomheter har ulike behov kan det tenkes at hospitering mellom etterspørrer og tilbyder kan bidra til å øke forståelsen av behov. Dersom søker av midler til forprosjekt ønsker å tilrettelegge for hospitering mellom samarbeidspartene, bør dette anses som positivt.

Det legges opp til at etterspørrer må bidra med egenandeler, både gjennom bruk av arbeidstid og ved å dekke en andel av kostnadene. Etterspørrere kan altså delfinansiere forprosjektet. Dette innebærer en økonomisk risiko dersom det viser seg at forprosjektet ikke tilfører virksomheten verdi. For virksomhetene er insentivet til å gjennomføre et forprosjekt og investere egen tid at de på sikt kan få et opplæringstilbud som dekker deres behov.

Dersom forprosjektet lykkes med å identifisere og beskrive et behov, og kan sannsynliggjøre at tilbudet er gjennomførbart og ettertraktet på markedet, vil det neste steget være å utforme en søknad om midler til utvikling av tilbudet.

9.3.2 Utvikling (fase 2)

Det skal være mulig å søke om støtte til utvikling av konkrete tilbud fra Programmet. For å sikre

høy relevans av tilbud, skal tilbudene utvikles i et partnerskap mellom tilbyder og etterspørter. Tilskuddet dekker ikke nødvendigvis alle kostnadene til utvikling, noe som innebærer at partene kan bidra med egenfinansiering.

Utvalget mener det er nødvendig at partene som samarbeider selv bestemmer arbeidsfordelingen og hvem som skal være prosjektleder. Dette fordi det i noen tilfeller vil være hensiktsmessig at etterspørter er prosjektleder, mens det i andre tilfeller vil være tilbyder som er den hensiktsmessige lederen. Utvalget mener det likevel bør være en rimelig balanse mellom tilbyder- og etterspørterdrevne prosjekter, for å sikre engasjement, fleksibilitet og mulighetsrom hos begge parter.

Samarbeidspartene skal bestå av minst én offentlig eller privat virksomhet, eller ett næringsmiljø (konsortier, bransjesammenslutninger, klynger) og minst én opplæringsinstitusjon.

Målet med samarbeidet er å sikre at det er samsvar mellom arbeidslivets kompetansebehov og det tilbudet som etableres gjennom tilskudd fra Programmet. Det stilles derfor krav til sannsynliggjøring av etterspørsel for å få utviklingstilskudd. Søkerne må på en overbevisende måte vise at emnet de vil utvikle er etterspurt i arbeidslivet. Det må også redegjøres for hvorvidt dette er et tilbud som det ikke finnes tilstrekkelig av på markedet allerede.

Utviklingen kan også inneholde en utprøving, eller en «pilotklasse». Det vil være opptil søker å vurdere hvorvidt de ønsker å teste ut tilbudet før de søker om driftsmidler.

9.3.3 Drift (fase 3)

Et opplæringstilbud kan innvilges driftsstøtte fra Programmet etter søknad fra tilbyder eller fra et konsortium bestående av én eller flere tilbydere og etterspørtere i felleskap. Tilskuddet gis som et tilskudd per deltager som gjennomfører tilbudet, og skal reflektere omfanget av opplæringen.

Størrelsen på tilskuddet skal dekke store deler av driftskostnadene. De resterende kostnadene, dekkes av kursavgift som deltagerne/virksomhetene må betale. Totalt sett skal tilskuddet og kursavgift samlet dekke hele kostnaden for tilbyder med å drive tilbudet. For UH-sektoren inkluderer dette også forskningstid i de tilfeller hvor det gis en formell utdanning, mens det for fagskoler, videregående skole og ikke-formelle opplæringstilbydere ikke er behov for inndekking av slike kostnader. UH-sektoren vil imidlertid kunne gi tilbud av ikke-formell opplæring, hvor prissettingen er mer fleksibel og ikke trenger dekke forskningskostan-

der. Ettersom alle kostnader for tilbyder dekkes, vil det gi gode incentiver og muligheter for å etablere flere og mer fleksible tilbud. Over tid kan det også vise seg at noen utdanninger kan gi grunnlag for varige tilbud, og dermed dekkes av den ordinære finansieringen.

Det er ikke et krav om at den som søker driftsstøtte må ha søkt utviklingsstøtte fra programmet. Aktørene kan velge å utvikle et tilbud for egen kostnad, og fortsatt søke om å få tilbudet innpasset i ordningen.

9.3.4 Tilbydere

For å kunne kvalifisere til å motta driftstilskudd må tilbyderne være en av følgende:

- universiteter
- høyskoler
- fagskoler
- videregående skoler
- aktører innenfor ikke-formell opplæring

I kapittel 12 foreslår utvalget en utredning av en godkjenningsordning for tilbud om ikke-formell opplæring. Fram til en slik godkjenningsordning kommer på plass, mener utvalget at det er uheldig om aktører innen ikke-formell opplæring blir ekskludert fra å søke Programmet. Programmet kan derfor tenkes å ha en egen godkjenningsmekanisme for tilbydere av ikke-formell opplæring. Det vil si at tilbydere av ikke-formell opplæring kan søke programmet på lik linje som de andre tilbyderne. Deres søknad må da inneholde en grundigere utredning av opplæringens kvalitet og mekanismer for kvalitetssikring. Disse tilbyderne kan være ulike typer bedrifter, og Programmet er ikke forbeholdt virksomheter som har ikke-formell opplæring som sin hovedaktivitet. Slik opplæringsaktiviteten foregår i dag, har UH-sektoren, fagskoler og videregående skoler mulighet til å tilby ikke-formell opplæring mot betaling. Denne typen tilbud skal de også kunne søke om å få innpasset i Programmet.

9.3.5 Prissetting og egenbetalingssatser

Utvalget mener at det må utvikles og fastsettes en prismodell som medberegner direkte og indirekte kostnader, som Programmet skal legge til grunn. Prismodellen må ta høyde for at kostnader varierer med tilbudets art, og det må tas hensyn til kostnader knyttet til behov for laboratorier, spesialrom, veiledning, og lignende. Dette er nødvendig for å kunne bestemme egenandeler for både etterspørtere og tilbydere. Prismodellen skal

også bidra til at tilbydere ikke setter prisene urimelig høye og driver opp statens, og deltagerens, kostnader knyttet til ordningen. Der det skal medregnes forskningstid kan prismodellen ta utgangspunkt i Kunnskapsdepartementets kostnadskategorier for høyere utdanning (DBH, 2019a). I tillegg kan det være mulig at deler av en utdannings- eller opplæringspakke omfatter elementer av praksis gitt på en arbeidsplass. I den grad et slikt element utløser direkte kostnader, kan dette inngå i totalkostnaden for tilbudet.

Universitet- og høyskolesektoren (for formell utdanning)

UH-sektoren driver forskningsbaserte utdanninger, og totalprisen på deres tilbud av formell utdanning må dekke kostnadene knyttet til utdanningen inkludert forskningstid. Det skal ikke beregnes fortjeneste i kostnadene. Ettersom forskningspålegget driver opp prisen, vil det være formålstjenlig at deltagerens egenandel beregnes som en rimelig andel av den totale utdanningskostnaden.

Utvalget mener at en rimelig kostnadsfordeling kan være at deltageravgiften utgjør 30 prosent og driftstilskuddet fra Programmet 70 prosent av den totale kostnaden (inkludert forskningstid) pr. deltager.

Fagskoler og videregående skoler (for formell utdanning)

Fagskoler og videregående skoler driver ikke forskning og trenger derfor ikke å medberegne forskningstid i sine aktiviteter. Utdanningen som tilbys fra disse aktørene blir derfor vesentlig billigere enn tilbud fra UH-sektoren. I likhet med UH-sektorens tilbud av formell utdanning skal det ikke medregnes fortjeneste i kostnadene.

Utvalget mener at en rimelig kostnadsfordeling kan være at deltageravgiften utgjør 40 prosent og driftstilskuddet fra Programmet 60 prosent av kostnadene pr. deltager.

Tilbydere av ikke-formell opplæring

Kvalitetsnormene ved ikke-formell opplæring er annerledes enn for formell utdanning, da hverken NOKUT eller Utdanningsdirektoratet ettergår og har krav til kvaliteten i disse tilbudene på samme måte. Det medberegnes heller ikke forskningstid i utvikling av tilbudet. Disse tilbyderne må imidlertid medregne fortjeneste i kostnadsberegningene for å sikre inntekt med margin. Det er også mulig, og ønskelig, at UH-sektoren, fagskoler og

videregående skoler blir viktige tilbydere av ikke-formell opplæring. Ettersom disse er offentlige institusjonene, og tilhører det statlig regulerte og finansierte utdanningssystemet, må de medberegne fortjeneste for å være i tråd med statsstøtteregeverket.

Fortjenesten bør ligge på et rimelig nivå, minimum fem prosent. Samtidig er kvalitetskontrollen på tilbudet av ikke-formell opplæring svakere enn for utdanning, noe som fordrer at en må sikre kvalitet gjennom økt deltageravgift.

Utvalget mener at en rimelig kostnadsfordeling kan være at deltageravgiften utgjør 60 prosent og driftstilskuddet fra Programmet 40 prosent av kostnadene pr. deltager.

9.3.6 Målretting

De ulike fasene er uavhengige av hverandre. Utvalget har diskutert hvorvidt tilbud utviklet i fase 2 bør ha en slags fortrinnsrett i fase 3, men har valgt å ikke legge føringer på dette punktet.

Programmet er ment å bidra til ny aktivitet som kommer i tillegg til det som allerede finnes på markedet. Med ny menes det også tilfeller der tilbudets form eller geografiske dekning er etterspurt i markedet. Det er viktig at Programmet framstår som bredt, generelt og robust slik at Programmet over tid blir forutsigbart og kan bidra med ressurser for å utvikle og gjennomføre stadig nye markedstilpassede utdannings- og opplæringstiltak.

Utdannings- og opplæringstilbudene som opprettes skal være åpne for alle. Når antall tilgjengelige plasser på et tilbud skal bestemmes, må det tas hensyn til at de bedriftene som har bidratt til å utvikle og etablere tilbudet skal få nok plasser, slik at de får deltatt.

Utvalget mener det også bør være en rimelig fordeling mellom offentlige og private etterspørere som får tilskudd fra Programmet. Ansatte i offentlige virksomheter har høyere deltagelse i livslang læring enn ansatte i private virksomheter (Keute & Drahus, 2017), og utvalget mener det derfor vil være gunstig at privat sektor får en større andel av midlene i Programmet. Utvalget mener en rimelig fordeling kan være at 70 prosent av den totale rammen er forbeholdt etterspørere fra private virksomheter, og at de resterende 30 prosent er forbeholdt etterspørere fra offentlige virksomheter.

Det er ikke et ønske om å avgrense Programmet etter fagområder eller bransjer. Programmet har en lukket budsjetttramme som bør komme til nytte der det er et faktisk behov – på tvers av sek-

Boks 9.1 Innovasjonsdrevet kompetanseprosjekt – IKP

Utvalget foreslår at omlag ti millioner kr fra utviklingsstøtten rettes mot Forskningsrådets «innovasjonsprosjekt i næringslivet» (IPN). IPN er et FoU-prosjekt som skal føre til innovasjon (verdiskapende fornyelse) hos bedriftene som deltar i prosjektet. I forbindelse med et forskningsprosjekt vil det ofte avdekkes kompetansebehov som bør beskrives som grunnlag for å etablere tilbud om nye kompetansehevende tiltak eller nytt innhold i etablerte tilbud. Det kan gjelde for å realisere innovasjonen lokalt, men også i større omfang (spredning). Det er i dag ikke mulig å få støtte til denne typen kompetanseutvikling innenfor Forskningsrådets programmer.

Med dette tiltaket ønsker utvalget å prøve ut en ordning som gir bedrifter, bedriftssammenlutninger og næringslivsorganisasjoner som har gjennomført IPN mulighet til å etablere nødvendige kompetansehevende tilbud. Målet er å bidra til:

- Økt etterspørselskompetanse blant virksomhetene. Med det menes virksomhetenes evne til å etterspørre nye kompetansetilbud. Innovasjonsprosjekter er viktige drivere for nye kompetansebehov. Ved å knytte virkemidler for kompetanseutvikling til innovasjonsprosjektene, forventes det at nye kompetansetilbud raskere kan etableres. Disse tilbudene kan i sin tur spres til øvrige virksomheter utover det originale IPN-konsortiet.
- Økt realiseringssannsynlighet og kommersialisering av IPN-prosjektet. Etter avsluttet IPN-prosjekt skal selve innovasjonen realiseres.

Det vil svært ofte avhenge av ny og annen kompetanse enn den som virksomheten har fra før eller som er tilegnet i kraft av IPN-prosjektet. Norge har et forbedringspotensial på realisering og kommersialisering av forskningsprosjekter, og virkemidler for relevant kompetansebygging knyttet til innovasjonsprosjektet forventes å fremme slik realisering.

- Innovasjon i tilbydersektoren. Innovasjonsprosjektene kan ses på som spydspisser i utviklingen av nye løsninger og ny næringsvirksomhet. Dette vil bidra til å gi tilbydersektoren innsikt i tidlig fase i hvilke kompetansebehov virksomhetene forventer å etterspørre mer av i årene som kommer.

Søkere til denne delen av Programmet vil kunne få støtte til å utvikle et kompetansetilbud, samt gjennomføre opplæring av en pilotklasse. Prosjektene må sannsynliggjøre at tilbudet som utvikles kan ha verdi for andre senere, men kravene til etterspørsel i markedet skal ikke være like strenge som i ordningen for øvrig.

Utvalget mener det er viktig å støtte kompetanseutvikling knyttet til innovasjonsprosjekter. Siden de kjennetegnes av høy risiko vil innovasjonsprosjekter ofte tape i konkurransen mot bredere prosjekter med lavere risiko. På sikt har innovasjonsprosjektene potensiale til å gi gevinst i form av ny verdiskapning. Det er etter utvalgets oppfatning derfor nødvendig med en spesiell satsning rettet mot disse prosjektene.

torer og bransjer. Dette vil også være nyttig for å få kunnskap om hvilke sektorer og bransjer som selv mener de har behov for et kompetansehevende tilbud som ikke finnes på markedet i dag. Utvalget erkjenner samtidig at det er et misforhold mellom kompetansebehov og tilbud regionalt, samt et kompetansegap mellom distriktene og byene. Utvalget ønsker å motvirke ubalansen og kompetansegapet mellom regioner, og mener det av den grunn bør tilstrebes en geografisk fordeling i tråd med bosettingen, slik at hele landet involveres. Utvalget ønsker ikke at midler skal øremerkes til det distriktpolitiske virkeområdet.

9.3.7 Alternative innrettinger

Programmet er et nytt virkemiddel og det er mulig å se for seg mange alternative måter dette kunne vært organisert på, også i driftsfasen. Helt konkret kunne man sett for seg at en eller flere bedrifter med et (felles) kompetansebehov søker Programmet om støtte og mottar dette per deltager som gjennomfører opplæringen. På samme måte som i innretningen beskrevet over kunne det benyttes standardiserte satser for kostnader og krav til egenandel. En slik innretning vil trolig innby til mer skreddersøm for den enkelte etterspørter, men også til at tilbudet i mindre grad vil være tilgjengelig for flere. Risikoen knyttet til

lavere deltagerantall enn forventet vil med en slik modell bæres av etterspørre, mens det i modellen beskrevet over er tilbyder som bærer risikoen. I prinsippet kan vi også se for oss at begge disse to modellene benyttes i praksis. En ytterligere variant kunne være at støtten fra Programmet i mindre grad gjøres avhengig av antall deltagere. I praksis vil kostnader til opplæring ofte være knyttet til en gruppe, og liten grad til hver enkelt deltager, og en slik innretning ville kunne reflektere dette. Risikoen knyttet til lavere deltagerantall enn forventet deles da av Programmet og etterspørre.

9.4 Forventede effekter

Programmet som utvalget foreslår har mange likhetstrekk med «Kompetanseutviklingsprogrammet» (KUP), som var et ledd i iverksettingen av Kompetansereformen fra 1998 (St.meld. nr. 42 (1997–98)). I likhet med Programmet, var utgangspunktet for KUP at markedet for etter- og videreutdanning ikke fungerte optimalt. I tillegg til likt utgangspunkt, er målene og kriteriene til Programmet svært lik det som var mål og kriterier i KUP (Døving mfl., 2005).

Det ble gjort flere evalueringer av KUP, og i disse evalueringene ble det slått fast at (Utdanningsforbundet, 2004):

- Tilskuddene fra KUP har jevnt over nådd langt.
- Programmet har bidratt til utvikling av opplæringstilbud som er nyttige og relevante for arbeidstagere og virksomheter.
- Utsatte bransjer (varehandel, hotell/restaurant, transport) og utdanningsgrupper (kort utdanning med unntak av yrkesfag) er svakere representert enn ventet. Programmet har nådd godt fram til industri og offentlige tjenester (helse, kultur og undervisning).
- Det er større grad av nyskaping i organisering og gjennomføring av opplæringen enn i det faglige innholdet. Det nyutviklede tilbudet er noe lettere å kombinere med jobb enn tilbud som allerede finnes på markedet.
- Programmet har mobilisert de offentlige tilbyderne (universiteter, høyskoler og videregående skoler).
- Programmets bidrag til utvikling av etterspørselssiden er begrenset.
- KUP har vært et vellykket samarbeidsprogram, men engasjement hos partene i arbeidslivet har avtatt noe.
- KUP har god addisjonalitet (nesten alle prosjektene var avhengige av tilskuddet) og flertallet av opplæringstilbudene videreføres

utover prosjektperioden, men samarbeidet utdanning–arbeidsliv er fortsatt sårbart.

Ettersom Programmet har mange likhetstrekk med KUP, forventer utvalget at mange av de positive effektene også vil følge Programmet. Med andre ord forventes det at Programmet bidrar til at det etableres nye utdannings- og opplæringstilbud som er framdrevet av arbeidslivet, og at samarbeidet mellom tilbyder og etterspørre styrkes gjennom Programmet.

Samtidig hadde KUP noen utfordringer knyttet til etterspørselssiden, ved at entusiasmen deres var avtagende og at deres bidrag til utvikling var begrenset. I tillegg ble noen av de bransjene som fra før hadde lavest deltagelse i livslang læring også svakest representert i KUP. Utvalget mener det derfor er viktig å følge ekstra godt med på disse utfordringene. Hvordan Programmet skal bøte på disse utfordringene beskrives nærmere i kapittel 9.5.

9.5 Iverksetting

Utvalget ser for seg at Programmet trappes opp gradvis til et årlig omfang på rundt 700–800 millioner kroner og at det har en varighet i første omgang på minimum ti år. Varighet på tilskuddene fra Programmet vil variere, men selve Programmet er tenkt å ha en årlig lukket budsjettamme. Det er tenkt at tilskudd til forprosjekt og utvikling er avsluttende aktiviteter som går innenfor den perioden som er satt opp i søknaden om støtte. Driftstilskuddet for det etablerte tilbudet er tenkt å vare så lenge det er behov og etterspørsel fra første gjennomføring.

Utvalget mener at Programmet bør ha et programstyre. Det vil være hensiktsmessig at representanter fra blant annet partene i arbeidslivet og UHR får tildelt plasser i styret. Styrets oppgave vil være å gjennomgå tildelingene, gjøre prioriteringer, og foreslå periodiserte øremerkinger. Styret kan også vurdere hvorvidt tilbudene fra fase 1 og 2 skal få fortrinnsrett i fase 3. For å sikre at de beste søknadene blir prioritert i alle fasene, mener utvalget at søknadene til Programmet bør behandles av ekspertpaneler sammensatt av representanter fra næringslivet, tilbydersektoren og arbeidslivets parter.

Videre mener utvalget at Programmet skal være en nasjonal ordning, og at ordningen derfor bør forvaltes av et nasjonalt organ med kompetanse på feltet. Utvalget har ingen formening om hvilken aktør som bør være forvalter, med unntak

av «IKP» beskrevet i boks 9.1, da det er naturlig at Forskningsrådet forvalter denne underordningen.

Det er et ønske om at Programmet skal svare raskt på endringer i arbeidslivet og behov for kompetansebygging, og utvalget mener Programmet derfor bør ha flere søknadsfrister i året. I tillegg mener utvalget at Programmet skal evalueres etter tre til fem år. En evaluering kan avdekke om Programmet oppfyller målsettingen med ordningen. Styret skal også jevnlig motta statistikk som viser fordeling etter fagfelt, bransje, opplæringsnivå/tilbyderfordeling, og geografisk spredning.

Med bakgrunn i evalueringene og statistikken, og etter at en har høstet erfaringer, kan programstyret vurdere hvorvidt det er behov for å øremerke midler til underrepresenterte regioner, distrikter eller bransjer i en periode. Det foreslår styret bør også vurdere om graden av involvering av etterspørrene i praksis blir tett nok, og hvis ikke, vurdere om det bør stilles krav til at etterspørrene får prosjekteierskap i utviklingsfasen. Programstyret kan deretter rigge Programmet gjennom kriterieformuleringen ved hver søknadsrunde.

Programstyret bør være oppmerksom på hvorvidt SMB-er er representert som etterspørre i Programmet. Dersom det skulle være behov, kan styret utforske mulighetene for å etablere en ny kostnadsramme der SMB-er betaler mindre i deltagervgift mot at driftstilskuddet er høyere, eller om søknader med flere bedrifter og SMB-er prioriteres framfor søknader med få eller større bedrifter.

Programmets innretting bør sees i sammenheng med andre virkemidler for samarbeid mellom etterspørre og tilbyder, som for eksempel finansieringsordninger i utdanningssektoren. Det finnes også nåværende ordninger som ligner på Programmet utvalget foreslår, som blant annet Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse og Bransjeprogram for industrien og byggenæringen fra statsbudsjettet for 2019. Utvalget mener det vil være fornuftig å vurdere en samordning av disse ordningene og Programmet. Eventuelt kan eksisterende ordninger innplasseres som særskilte satsninger. I videre utvikling av Programmet bør en uansett hente erfaringer fra disse ordningene.

9.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Programmet er tenkt å være på omlag 700–800 millioner kroner. Ettersom Programmet tenkes å ha en opptrappingsplan, vil det være naturlig at summen som settes over statsbudsjettet er lavere i startfasen, omlag 350 millioner kroner det første året. Deretter kan summen økes gradvis.

I tillegg er det kostnader ved å forvalte Programmet. Utvalget anslår at kostnaden av forvaltning vil være 35–40 millioner kroner, omlag fem prosent av tilskuddets ramme, basert på kostnadsanslagene beskrevet i vedlegg 4. Kostnaden inkluderer årsverkene som kreves for å forvalte ordningen, inkludert ekspertpaneler og programstyret, utgiftene å evaluere Programmet, vurdere søknader flere ganger i året, samt å etablere og vedlikeholde en database for statistisk innrapportering.

Til sammen blir kostnadene av tilskuddet inkludert forvaltning 735–840 millioner kroner.

9.6.1 Finansiering

Etter utvalgets oppfatning er ikke livslang læring ment å erstatte grunnutdanning, men komme i tillegg til denne. Dette gjør at finansieringen av et løft for livslang læring vil kreve økt aktivitet, og dermed også økt finansiering.

I universitets- og høyskoleloven står det at UH-sektoren skal arbeide med å fremme lovens formål ved å tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonenes virkeområde (Universitets- og høyskoleloven, 2005, § 1-3). Sektorens basisfinansiering må følgelig være ment å også finansiere livslang læring.

Programmet må ha tilstrekkelig volum for å dekke dagens behov og ambisjon for livslang læring. Utvalget mener at størrelsesorden må ligge mellom 700–800 millioner kroner totalt. Utvalget mener også det er viktig at alle institusjonene involverer seg i programmet. Det kan gjøres ved at 0,75 prosent av UH-sektorens basistilskudd tilføres Programmet, tilsvarende 200 millioner kroner, og at ytterligere 500–600 millioner kroner gis i form av tilleggbevilgning. Finansieringen som kommer fra UH-sektorens basis må fordeles mellom institusjonene. Total tildeling til UH-sektoren vil øke, men endelig fordeling til hver institusjon vil avhenge av deres ambisjon om å lykkes med tildelinger fra Programmet.

Utvalget mener det er naturlig at finansieringen kommer fra andre departementer enn bare Kunnskapsdepartementet. Finansiering bør også

komme fra Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Andre departementer kan også vurderes.

Opplæringen skal også finansieres gjennom deltageravgift. En rimelig deltageravgift vil bidra til at kostnadene for myndighetene blir mindre, samt at deltagerne får en sterkere forpliktelse til å fullføre opplæringen de påbegynner. Deltageravgiften vil variere med kostnadene knyttet til tilbudet. Dette går gjennom i kapittel 9.3.5.

Den gitte summen til Programmet skal settes over statsbudsjettet hvert år. Programmet fungerer på den måten som en lukket budsjettramme.

9.6.2 Fordeling mellom tilbydere og faser

Tilskuddene fra Programmet kan gå til alle typer tilbydere av utdanning og opplæring, både formelle og ikke-formelle, offentlige og private. Utvalget mener det ikke har hensikt å bestemme en overordnet fordeling mellom ulike typer tilbydere. Unntaket er pengene som kommer fra basis-

tilskuddet til UH-sektoren. Det skal tilbakeføres til samme sektor.

De midlene som kommer fra basistilskuddet til UH-sektoren er ment å gå tilbake til sektoren gjennom Programmet. I tillegg vil de få muligheten til å konkurrere med andre tilbydere om de friske midlene. Muligheten for økt verdiskapning vil skape incentiver for tilbyder til å samarbeide med arbeidslivet om utvikling av tilbud. Samtidig utgjør det en risikoreduksjon for tilbyder når arbeidslivsaktører bidrar med å kartlegge og synliggjøre behov og etterspørsel. Totalt sett vil UH-sektoren med stor sannsynlighet kunne få mer midler tilbake enn det som tas fra basistilskuddet.

Forslaget er delt i tre faser – forprosjekt, utvikling og drift. Utvalget mener at tildelingene kroner bør fordeles på følgende måte:

- Tilskuddet til fase én, forprosjekter, bør utgjøre om lag 25–29 millioner kroner.
- Tilskuddet til fase to, utvikling av tilbud, bør utgjøre om lag 50–57 millioner kroner. Evt.
- Tilskuddet til fase tre, drift av tilbud, bør utgjøre om lag 625–714 millioner kroner.

Boks 9.2 Eksempel – «Companias»

Det kan være mange grunner til at ulike virksomheter har behov for å tilegne seg ny kompetanse. Under følger noen eksempler som illustrerer ulike situasjoner der virksomheter har behov for kompetansebygging¹. Eksempelene er rendyrket for å illus-

trere tre ulike behovssituasjoner for en næringsklynge, fylkeskommuner, og små oppstartsbedrifter. I realiteten vil en virksomhetene kunne ha mer overlappende behov enn hva eksemplene viser.

SITUASJON

Næringsmiddelproduksjon og lokale matopplevelser er områder i vekst. Det har vært en oppblomstring av lokale aktører som legger vekt på kortreiste råvarer og nisjeprodukter. Markedet deres er dels salg gjennom butikker og handelsnæringen, og dels til restauranter og matopplevelser. Det stilles stadig strengere krav til kvalitet, profesjonalitet og dokumentasjon i denne verdikjeden, og det er et behov for å høyne kompetansen i alle ledd. Aktørene er imidlertid ofte små og har begrenset kapasitet til opplæring og kompetanseheving slik de store næringsmiddelprodusentene har.

BEHOV

Et koordinert nettverk av små, lokale aktører erkjenner at de har et opplæringsbehov innenfor dette området. Behovet er knyttet til mattrygghet, mat og helse, prosesseteknikk for matproduksjon og markedskrav. Foreløpig er behovet deres bare på idéstadiet, og de små bedriftene har ikke ressurser til å jobbe med nødvendig kartlegging og konkretisering. De ønsker å samarbeide med en opplæringstilbyder som har kunnskap om dette feltet. Nettverket ønsker at opplæringen skal være fleksibel for personer som er i arbeid, og det er ikke behov for at opplæringen skal gi studiepoeng. Nettverket tar derfor kontakt med en lokal aktør innenfor ikke-formell opplæring.

PROGRAM FOR ARBEIDSLIVSRETTET OPPLÆRING

Fase 1

Bedriftene får innvilget søknad om midler, og samarbeider med opplæringstilbyder på et forprosjekt der de undersøker hva slags kompetanse de har behov for, og hvorvidt et slikt opplæringstilbud er etterspurt også av andre.

Fase 2

Dersom det viser seg å være et behov for slik opplæring i markedet, kan de søke om midler til utvikling av opplæringstilbudet.

Fase 3

Tilbyderen av opplæringen søker om driftsmidler slik at de kan få delfinansiert gjennomføringen av opplæringstilbudet.

Figur 9.1 En næringsklynge

SITUASJON

En gruppe av bedrifter i et område ønsker å ta i bruk ny teknologi innen robotisering, maskinlæring og 3D-printing. Tilsammen har de omlag 1 000 ansatte. Bedriftene fant sammen gjennom etablerte industri-nettverk. For å få opplæring i den nye teknologien har de henvendt seg til den lokale høyskolen (avd. for ingeniørfag) som hittil ikke har et tilbud som omhandler slik teknologi. De har sammen drøftet og skissert et mulig undervisningsopplegg på 10 studiepoeng som strekker seg over et semester tilrettelagt utenfor ordinær arbeidstid.

BEHOV

Bedriftene ønsker i første omgang å sende 50 personer på opplæring, men det kan tenkes at flere skal gjennomgå opplæring på sikt. Det er både operatører/mekanikere med fagbrev og ingeniører som skal ta del i opplæringen. Opplæringstilbudet vil bidra til å utvikle kompetanse hos arbeiderne som det lokale næringslivet trenger, men kompetansen er svært ettertraktet i resten av landet også.

PROGRAM FOR ARBEIDSLIVSRETTET OPPLÆRING

Fase 1

Fase 2

Virksomhetene har allerede definert sitt behov. De kan dermed gå videre til å søke om midler til utvikling av utdanningstilbudet sammen med høyskolen.

Fase 3

Høyskolen søker om driftsmidler slik at de kan få delfinansiert gjennomføringen av utdannings-tilbudet.

Figur 9.2 Fylkeskommuner

Boks 9.2 forts.

SITUASJON

Veksten i turistnæringen i nord de siste ti årene har vært høy og er forventet å øke ytterligere. I Troms og Finnmark er det flere initiativ på gang for å øke opplæringstilbudet innen reiseliv, opplevelser og turisme. Det er blant annet jevnlig seminarer og fagmøter i regionen hvor virksomhetene i næringen kan møtes. På et av møtene har det framkommet et ønske om et kort opplæringsløp innenfor reiseliv. Målet er å høyne kvaliteten på tjenestene som utføres, og å øke kapasiteten til den enkelte formidler. Etterspørselen etter gode formidlere er vesentlig høyere enn hva virksomhetene finner på det lokale arbeidsmarkedet.

BEHOV

Troms og Finnmark har gått sammen med flere hoteller, museer og opplevelsessentre og definert noen kompetanser som de anser som viktige. Blant annet historie, formidling- og presentasjonsteknikk, samt spesialiserte moduler knyttet til spesifikke attraksjoner. Selv om aktørene har definert behovet, trenger de hjelp til å utvikle selve opplæringen de ønsker. De enkelte modulene må defineres tydeligere og det må spesifiseres hva som skal være fellesemner, og hva som kan være valgemner etter ønsket fordypning. Virksomhetene tar kontakt med en videregående skole og en høyere utdanningsinstitusjon som har reiselivsfag, og bestemmer seg for at de vil samarbeide med dem om å utvikle den aktuelle opplæringen.

PROGRAM FOR ARBEIDSLIVSRETTET OPPLÆRING

Fase 1

Fase 2
Virksomhetene har allerede definert sitt behov. De kan dermed gå videre til å søke om midler til utvikling av opplæringstilbudet sammen med den videregående skolen.

Fase 3
Den videregående skolen søker om driftsmidler slik at de kan få delfinansiert gjennomføringen av opplæringstilbudet.

Figur 9.3 Små oppstartsbedrifter

¹ Betegnelsen «companias» er valgt som en analogi til «personas» som brukes for fiktive personprofiler, se kapittel 7.

Kapittel 10

Universitetene og høyskolenes tilbud av livslang læring

I dette kapitlet gjennomgås tiltak som skal stimulere UH-sektoren til å øke og forbedre sitt tilbud av fleksibel utdanning tilpasset arbeidslivets behov. Et bredere, mer fleksibelt og mer relevant tilbud vil bidra til at deltagelsen øker og at flere lærer hele livet. Universitetene og høyskolene har et ansvar for at tilbudet svarer på individers og virksomheters behov for utdanning gjennom livet. Universitets- og høyskoleloven sier at institusjonenes virksomhet blant annet går ut på å tilby etter- og videreutdanning (Universitets- og høyskoleloven, 2005, § 1-2).

Utvalget er bedt om å vurdere hvor godt utdanningssystemet er i stand til å møte arbeidslivets behov for kompetanseheving og arbeidstargernes behov for å lære hele livet. Utvalget er av den oppfatningen at deler av finansieringssystemet og regelverket knyttet til finansiering gjør at sektoren hverken har incentiver eller muligheter til å prioritere å utvikle og gjennomføre slike tilbud. Sektorens statlige bevilgning og autonomi gir imidlertid institusjonene et stort handlingsrom.

Utvalget mener det gir grunn til bekymring at de viktigste institusjonene for kunnskapsutvikling ikke har tilstrekkelige eller riktige incentiver for å sikre relevante og fleksible tilbud for livslang læring. Kunnskapsdepartementet har i flere år inkludert særlige hensyn til livslang læring i tildelingsbrevene til UH-sektoren. Det er blitt poengtert at god tilgang til utdanning for alle muliggjør livslang læring, og at UH-sektoren er underutnyttet når det kommer til dette feltet (Kunnskapsdepartementet, 2017d). Mange institusjoner har tatt dette på alvor. Likevel kan det hevdes at dagens tilbud eksisterer til tross for at deler av finansieringssystemet trekker institusjonene i en annen retning. I tildelingsbrevet for 2019 er begrepet *livslang læring* tatt ut, men det presiseres riktignok at universitetene, høyskolene og fagskolene får en nøkkelrolle i kompetansereformen (Kunnskapsdepartementet, 2018g).

I kapittel 10.1 diskuterer utvalget viktigheten av å ha studietilbud som retter seg mot samfunnets og arbeidslivets etterspørsel av kompetanse-

heving. De største kostnadene knyttet til opplæring er tapt lønnsinntekt for individer og tapt produksjon for bedrifter. Utvalget foreslår et tiltak for å stimulere til opprettelse av emner som har mindre omfang enn det som normalt tilbys i dag, ved å kompensere for de økte kostnadene knyttet til å tilby mindre omfattende emner. Utvalget mener at et tilbud med mindre emner i større grad vil gjøre det mulig å kombinere det å være i jobb med å delta i utdanning. Utvalget tar også til orde for ekstra midler til utvikling av undervisningsmetoder og teknologi som åpner for nye former for nettbaserte og fleksible tilbud. Utvalget håper dette vil åpne for utvikling av metoder som gjør det mindre kostnadskrevende å lage tilbud som passer arbeidslivets behov. Se kapittel 13.

Å legge til rette for livslang læring ved de høyere utdanningsinstitusjonene strekker seg utover det å finansiere et gratis tilbud av videreutdanning. Regelverket for salg av utdanning legger tydelige begrensninger for hva institusjonene kan tilby mot betaling. Utvalget mener det skal være mulig for alle å ta gratis høyere utdanning, men understreker at det i visse situasjoner kan være gode grunner til å la den som ønsker å bekoste sin egen utdanning få anledning til det. I kapittel 10.2 og 10.3 presenteres ulike tiltak for å gjøre regelverket for ekstern finansiering av utdanning mer forenelig med ambisjonen om at flere skal lære hele livet. I kapittel 10.2 kommer utvalget med et forslag om å ikke avkorte resultatfinansieringen for tilbud der institusjonene tar delvis egenbetaling. I kapittel 10.3 tar utvalget til orde for at det påbegynnes et større arbeid knyttet til regelverket for ekstern finansiering av utdanning og skisserer samtidig noen nye unntak i egenbetalingsforskriften. Disse unntakene tilgjengeliggjør større deler av det allerede eksisterende studietilbudet for de som er yrkesaktive og de som allerede har en grunnutdanning. I kapittel 10.4 diskuterer utvalget innføringen av kandidatindikatoren og oppsummerer sin innstilling angående incentivstrukturen for høyere utdanning. Utvalget tar her til orde for at det påbegynnes et arbeid for å stake ut

veien for et bedre balansert finansieringssystem for høyere utdanning.

10.1 Insentiver for fleksibilitet i utdanningene

Yrkesaktive etterspør fleksibilitet i utdanningene. Kortere utdanninger, nettbasert undervisning, emner som tilbys i samarbeid med arbeidslivet, undervisning utenfor ordinær arbeidstid eller ordinære emner fra grunnutdanningen som tilbys utenfor campus, er eksempler på former for fleksible utdanninger. Fleksibilitet kan være kostnadsdrivende fordi det krever noe annet enn det institusjonen hovedsakelig tilbyr, eller fordi det innebærer å ta i bruk nye teknologiske løsninger. Utvalget mener det er viktig at universitetene og høyskolene tilbyr emner som enkelt lar seg kombinere med å være i jobb. Finansieringssystemet bør derfor i størst mulig grad reflektere de reelle kostnadene ved å opprettholde et studietilbud. Det vil gi finansieringssystemet færre utilsiktede effekter, og universitetene og høyskolene får insentiver som samsvarer bedre med etterspørselen.

Utvalget vil motivere institusjonene til innovasjon og nytenkning rundt fleksibilitet i utdanningen, og ønsker at det skal finnes et tilbud av studiepoenggivende emner som har mindre omfang enn det institusjonene normalt tilbyr i dag. Et utdanningstilbud bestående av mindre enheter er et av mange mulige tiltak som kan bidra til å innfri målsettingen om at flere kan ta utdanning kombinert med et yrkesliv, og dermed lære hele livet. Utvalget har derfor foreslått hvordan den resultatbaserte finansieringen kan endres slik at mindre emner kommer bedre ut. Utvalget ønsker at finansieringskategoriene skal reflektere dette på en måte som kompenserer institusjonene for de økte utgiftene ved mindre emner.

Utvalget ønsker å understreke viktigheten av å få på plass varige insentiver. Likevel anser utvalget at det er vanskelig å utforme et velfungerende påslag for fleksibilitet i utdanning innenfor dagens finansieringssystem, og med den rapportering og de måltall som i dag finnes. Utvalget anbefaler at Kunnskapsdepartementet utreder videre hvordan finansieringssystemet og finansieringskategoriene kan benyttes for å øke fleksibiliteten i utdanningen. I mellomtiden tar utvalget til orde for en egen satsing rettet mot utvikling av undervisningsmetoder og teknologi som åpner for nye former for distribusjon av utdanning gjennom nettbaserte og fleksible studier. Se kapittel 13.

10.1.1 Problembeskrivelse

Det er viktig at staten legger rammene til rette for at institusjonene kan oppfylle forventningene om at de skal bidra til å dekke samfunnets behov for livslang læring. Et resultatbasert finansieringssystem skal gi institusjonene insentiver til å tilby studier som er attraktive og rekrutterer godt med studenter. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at dette sammenfaller med samfunnets og arbeidslivets behov for kompetanseheving. I dag er det differensiert betaling avhengig av hvilken finansieringskategori studiepoengene inngår i, men betalingen er like stor for hvert studiepoeng uavhengig om de inngår i små eller store emner. Det gir best lønnsomhet for utdanningsinstitusjonene om hver student tar mange studiepoeng fordelt på få emner og har høy fullføringsgrad. Å tilby utdanning som mindre emner innebærer høyere kostnader enn det store emner gjør, ettersom det er noen faste kostnader knyttet til utvikling, eksamensavvikling og studieadministrasjon.

Ettersom universitetene og høyskolene opplever stor pågang av studenter gjennom Samordna Opptak, behøver de heller ikke strekke seg langt for å få fylt opp studieplassene. At eldre studenter fullfører påbegynte grader langt sjeldnere enn det unge studenter gjør, kan også bidra til at institusjonene ser en annen vei. I sum mangler finansieringssystemet mekanismer som belønner å tilby mindre moduler og små emner som er lett tilgjengelige for folk i arbeid.

Personer som ønsker å studere ved siden av fulltidsjobb har grunner for å etterspørre studietilbud organisert i små moduler med få studiepoeng, med lavere studieprogresjon og med undervisning på ettermiddag eller i helg. I sitt innspill til utvalget skriver Tekna at de opplever at deres medlemmer har behov for korte varianter av både formell og ikke-formell utdanning som universitetene og høyskolene ikke klarer å levere (Tekna, 2019). Flere andre har også etterlyst insentiver til fleksibilitet i finansieringssystemet i sine innspill til utvalget (Fleksibel utdanning Norge, 2019; Norske utdanningssentre, 2019; Voksenopplæringsforbundet, 2019; Akademikerne 2019). I sitt innspill til statsbudsjettet for 2020 skriver Universitets- og høyskolerådet at «det er behov for tilrettelagte og fleksible tilbud som gjør at flere velger å være lenger i arbeid og at flere kommer tilbake til arbeidslivet» (Universitets- og høyskolerådet, 2019b). Det er også verdt å bemerke at Tilstandsrapporten 2018 viser at antall digitale og desentraliserte studietilbud har gått noe ned de siste årene, samtidig som etterspørselen har økt

(Kunnskapsdepartementet, 2018d). Institusjonene har ikke insentiver for å tilby slike emner i dag fordi andre former for utdanning gir bedre uttelling i finansieringssystemet. Som et eksempel så Fevolden mfl. (2018) på behov og tilbud av etter- og videreutdanning innen feltet digitalisering. De mener det er mye som tyder på at behovet er større enn tilbudet. Behovene som beskrives er betydelige, mens tilbudet fremstår som relativt begrenset.

10.1.2 Målgruppe

Arbeidstagerne som ønsker å få et faglig påfyll med formell kompetanse mens de står i jobb vil få et mer fleksibelt tilbud dersom universitetene og høyskolene tilbyr utdanninger av ulikt omfang. For mange vil det være attraktivt med modulbasert utdanning eller emner med få studiepoeng.

10.1.3 Dagens regelverk

Utdanningssystemet er godt egnet for å tilby modulbasert høyere utdanning. Grader bygges opp av emner, og høyere utdanning kan på denne måten sies å allerede være modulbasert. Kvalitetsreformen fra 2003 la opp til mer helhetlige og bedre planlagte utdanninger og studieløp (Meld. St. 16 (2016–2017)). En evaluering fra 2007 viste at universitetene og høyskolene benyttet autonomien de fikk til å gjøre omfattende endringer i studietilbudet. Brede utdanningstilbud ble brutt ned i emner som studentene med større frihet kunne sette sammen til en grad (Michelsen & Aamodt, 2007). Det er ingen regler som gir en nedre grense for hvor lite et emne kan være. Samtidig bærer det seg bedre økonomisk om emner holdes store, for eksempel på 10 eller 15 studiepoeng, fordi det er noen faste kostnader ved å holde et emne, særlig knyttet til utvikling, eksamensavvikling og studieadministrasjon.

Finansieringskategoriene ble beregnet ved innføringen av det resultatfinansierte systemet og var ment for å gi den enkelte institusjon det samme utgangspunktet som før innføringen av systemet. Finansieringskategoriene skal i utgangspunktet ikke være veiledende for hvordan den enkelte institusjon prioriterer midlene internt. De er derfor heller ikke ment å tilsvare de reelle kostandene ved hver enkelt studieplass (Hæge-land, 2015). Likevel foregår det hvert år et større arbeid rundt plassering av fagområder i de ulike finansieringskategoriene. Behov for spesiell tilrettelegging, praksis, tettere studentoppfølging og infrastruktur er eksempler på hensyn som vurde-

res. Det er også slik at UHR anbefaler å bruke disse satsene som grunnlag for å beregne skolepenger ved salg av utdanning (Universitet- og høyskolerådet, 2018). Slik har utformingen av kategoriene også betydning utover det resultatbaserte finansieringssystemet.

10.1.4 Konkret utforming

Kostnadsdekning for mindre emner

Utvalget ønsker at det skal finnes et tilbud av emner som er mindre enn det som normalt tilbys i dag. Utvalget foreslår derfor at den resultatbaserte komponenten i finansieringssystemet endres slik at det i større grad vil bære seg økonomisk å tilby mindre emner. Det er *ikke* utvalgets intensjon at *alle* emner skal splittes opp og tilbys i mindre varianter enn i dag. Det er heller ikke grunnlag for å tro at dette vil skje, dersom man legger til rette for et finansieringssystem som kun skal reflektere de reelle kostnadene ved å tilby mindre emner. Det vil fremdeles være opp til utdanningsinstitusjonene å avgjøre når det er hensiktsmessig å dele opp emner i mindre deler eller opprette nye emner av lite omfang. Utvalgets forslag sikter mot å fjerne det økonomiske disinsentivet til å gjøre det. En kompensasjon for større kostnader ved mindre emner kan utformes på ulike måter ved å gjøre støtten pr. studiepoeng avtagende i antall studiepoeng. Nedenfor følger noen eksempler:

- Det kan innføres en ekstra dimensjon til hver enkelt finansieringskategori der emner med få studiepoeng gis høyere uttelling enn emner med mange studiepoeng. Kategorier kan for eksempel være 1–3, 4–6, 7–9, 10 og flere studiepoeng.
- Det kan innføres en justeringsfaktor (JF) for studiepoenguttelling som avhenger negativt av antall studiepoeng (SP). En slik justeringsfaktor kan være $JF = a(10-SP)/10 + 1$. For et emne på 10 studiepoeng gir denne uttelling det samme som i dag. For et emne med færre enn 10 studiepoeng gir den høyere uttelling og for et emne med mer enn 10 studiepoeng gir den lavere uttelling. Hvor mye lavere uttelling som gis avhenger av a . Med $a=0,25$ vil et emne på ett studiepoeng gi 22,5 prosent høyere uttelling pr. studiepoeng enn et 10-poengsemne. I en slik modell kan det også velges en annen øvre terskel enn 10 studiepoeng.
- Det kan innføres et tilskudd pr. avlagte eksamen pr. emne som er uavhengig av antall studiepoeng. Den resultatbaserte finansieringen

pr. student/emne blir $c + d \cdot SP$. I dagens system er $c = 0$ og $d = 1$. En slik omlegging vil kreve at $c > 0$ og at $d < 1$ for å holde kostnadene uendrede.

Hvilken av disse modellene som er å foretrekke avhenger primært av administrative hensyn som det er vanskelig for utvalget å vurdere.

En øvre og nedre grense for hvilket omfang som skal premieres bør også være gjenstand for Kunnskapsdepartementets vurderinger. Organisering av emner og studieløp varierer mellom de ulike institusjonene, og for de enkelte fagretningene. Hva som oppleves som en kort utdanning vil variere fra person til person og arbeidsgiver til arbeidsgiver. Et emne på 7,5 studiepoeng har et arbeidskrav til studenten på mellom 187 og 225 timer (Studietilsynsforskriften, 2017). I situasjoner der det åpnes for at arbeidstageren kan få redusert stilling for å studere, vil det være mulig å ta emner i den størrelsen som allerede finnes. Dersom en arbeidstager av ulike grunner må kombinere studier og en fulltidsjobb, vil det kreve svært mye av vedkommende å følge 7,5 studiepoeng over et semester. For øvrig sier arbeidsmiljøloven at samlet overtid ikke må overstige 200 timer *over et år* (Arbeidsmiljøloven, 2005, § 10-6). Derfor ønsker utvalget at det også skal finnes et tilbud av studiepoenggivende emner som har mindre omfang enn det institusjonene normalt tilbyr i dag.

Fleksibilitetsinsentiv i finansieringssystemet

Utvalget har vurdert hvordan man kan utforme et fleksibilitetsinsentiv i finansieringssystemet. Insentivet er tenkt å kompensere for kostnader knyttet til å tilby nettbaserte, modulbaserte, distribuerte, kvelds-, helge- og samlingsbaserte utdanninger eller utdanninger som tilbys i samarbeid med aktører fra arbeidslivet.

Et slikt insentiv kan utformes som en egen indikator som teller hvor mange studenter som har deltatt på ulike former for fleksible studietilbud og gir finansiering deretter. Insentivet kan også utformes som et påslag i finansieringskategoriene. Det kan argumenteres for at dette bør være en flat sats ettersom kostnadene knyttet til denne typen tilrettelegging vil være relativt lik på tvers av de ulike fagområdene og finansieringskategoriene. En flat sats for utvikling vil synliggjøre at innovative og fleksible læringsformer er viktig uavhengig av fagfelt.

Det er imidlertid noen utfordringer knyttet til å innføre et slikt insentiv. Det kan medvirke til

unødvendig mye fleksibilitet ved at emner tilrettelegges bare for å utløse penger. Insentivet krever at man etablerer tydelige kategorier med målbare indikatorer for fleksible studietilbud, og at disse legges inn i de administrative systemene. Dette vil gi noe større studieadministrative kostnader.

På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at Kunnskapsdepartementet utreder et insentiv i det resultatfinansierte systemet som utløses for emner som institusjonene kan dokumentere er godt tilrettelagt for de som står i arbeid og ønsker å ta utdanning mens de står i jobb.

10.1.5 Forventede effekter

Utvalget tror at tiltaket med kostnadsdekning for mindre emner gir de høyere utdanningsinstitusjonene bedre forutsetninger for å tilby studier som etterspørres av arbeidslivet. Hvor stor virkningen vil være avhenger av størrelsen på kostnadsdekningen. Det vil også avhenge av andre forhold som påvirker utviklingen i sektoren, som lokale prioriteringer.

Det samme gjelder de forventede effektene av et fleksibilitetsinsentiv. Virkningen av tiltaket vil avhenge av hvor sterkt insentivet gjøres.

10.1.6 Iverksetting

Tiltakene som er forslått griper inn i UH-sektorens finansieringssystem. Det er Kunnskapsdepartementet som forvalter regelverket, og utvalget mener departementet bør gå i dialog med sektoren for å utarbeide finansieringskategorier som i større grad reflekterer de reelle kostnadene, ikke bare ved en fagretning, men også ved studieform.

Målsettingen med dette tiltaket er at institusjonene skal ha muligheten til å tilby studier i mindre moduler basert på hva studentene har behov for. Det er ikke heldig om det blir slik at emner splittes opp og tilbys som mindre moduler alene for å utløse midler i resultatfinansieringen. Kunnskapsdepartementet må utrede og fastslå hvilken størrelse det skal være på emner som kompenseres og hvor mye det er rimelig at tillegget beløper seg til. Poenget er ikke at det skal bli mer lønnsomt med små kurs enn store kurs, men like lønnsomt når kostnadene er tatt i betraktning. Med et finansieringssystem som tar høyde for ulike administrasjonskostnader, vil institusjonene ha riktige insentiver til å beslutte hensiktsmessig størrelse på emner.

10.1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltaket kan finansieres gjennom en omfordeling av rammebevilgningen eller ved at det tilføres friske midler. Mange små emner koster mer enn noen få store. Derfor vil en tilpasning fra store til små emner øke sektorens driftsutgifter. Dette taler for at tiltaket i noen grad bør finansieres med friske midler. Tiltaket vil i så fall gi UH-sektoren mer midler i den resultatbaserte finansieringen, og det kan bli en stor kostnad for staten. Denne kostnaden avhenger av hvilken terskel man setter som en øvre grense på størrelsen for hvilke emner som skal kostnadskompenseres og hvor mye disse emnene skal kompenseres.

Finansieringssystemet blir med dette forslaget mer komplisert og den administrative byrden kan øke, men digitalisering og automatisering legger til rette for at rapportering og studieadministrasjon i framtiden kan gå enklere. Med gode systemer vil tiltaket i praksis ikke medføre en større administrativ byrde etter implementering.

10.2 Økt resultatfinansiering av betalingsstudier

Utvalget foreslår her en finansieringsmodell som i større grad enn dagens modell gir insentiv til en deling av kostnadene knyttet til utdanning mellom staten, utdanningsinstitusjonene og studenter. Det ventes at handlingsrommet i statsbudsjettet blir trangere i årene som kommer. Hvis omfanget av høyere utdanning skal økes vesentlig, kan det legges opp til at noe av kapasitetsøkningen skal finansieres gjennom egenandeler fra studenter. Fullfinansiering gjennom egenbetaling fra studenter kan imidlertid virke ekskluderende fordi egenandelen vil bli svært høy.

I dag er det en proporsjonal nedtrapping av resultatfinansiering for studier som tilbys mot betaling. Det er et fornuftig prinsipp at statens finansiering reduseres når den eksterne finansieringen øker, men samtidig demper dette noe av effekten ved å hente inn ekstern finansiering sett fra institusjonens ståsted. Utvalget foreslår at resultatfinansieringen ikke avkortes for studier som tilbys mot betaling med egenbetalingsandel på inntil 49 prosent. Tiltaket vil gi insentiver til å opprette emner med moderat studentbetaling. Forslaget gir et tydelig signal til institusjonene fordi det implementeres i finansieringssystemet.

10.2.1 Problembeskrivelse

Resultatdelen av finansieringskategoriene utgjør omtrent 35 prosent av kostnadene for et frittstående emne og 50 prosent av kostnadene ved en gradstudium. Det betyr at institusjonene må hente inndekking av udekte kostnader enten fra basisfinansieringen eller gjennom egenbetaling, slik det illustreres i kostnadseksempelet i boks 4.2. I boks 4.2 benyttes en totalkostnadsmodell for å belyse at kostnaden ved å opprette nye emner langt overgår inntektene fra resultatfinansieringen. Der framgår det også at de udekte kostnadene ble mindre dersom utdanningen blir delvis finansiert av studentene gjennom egenbetaling. Ettersom resultatfinansiering for studier som tilbys mot delvis betaling fra student har en gradvis nedtrapping, blir ikke inntjeningen vesentlig endret før studieplassene tilbys som økonomisk aktivitet. Det vil si at studentene betaler fulle kostnader samt margin for fortjeneste. Imidlertid er slike studier med full studentbetaling svært kostbare for studentene.

Institusjonene bruker av sin basisbevilgning for de kostnadene som ikke dekkes av resultatfinansiering eller egenbetaling. I tillegg til direkte kostnader ved undervisning skal denne basisbevilgningen gå til en rekke ulike formål som lokaler, forskningstid eller museumsdrift. Med unntak av måltall på noen helse- og lærerutdanninger har institusjonene stor frihet i dimensjonering av studieplasser. De kan benytte statsbevilgningen til å utvikle og opprettholde emner som er i tråd med tanken om at flere skal lære hele livet, men som vi har påpekt tidligere inneholder finansieringssystemet kun svake insentiver for dette. I tillegg til disse strukturelle forholdene, kan det være interne kulturelle forhold som gjør at studier med egenbetaling ikke når opp i kampen om midler fra basisbevilgningen. Utvalget mener det er ønskelig at institusjonene i enda større grad gis forutsetninger for å kunne opprette nye studieplasser med moderate egenandeler fra studenter, i de tilfeller der studentene allerede har gjennomført sin grunnutdanning og der salg er i tråd med egenbetalingsforskriften.

10.2.2 Målgruppe

Målgruppen for dette tiltaket er arbeidstagere som har gjennomført sin grunnutdanning, men som ønsker å ta ytterligere utdanning. Folk i arbeidslivet ønsker ulike varianter av tilrettelegging, og kan være villige til å betale for dette. Særlig legger tiltaket godt til rette for individer som

har en arbeidsgiver som ikke tar ansvar for formell kompetanseheving, fordi egenandelene holdes lave. Emnene som omfattes av dette tiltaket vil ha egenandel som er lavere enn halvparten av de reelle kostnadene for emnet.

Emner som med dagens finansieringsmodell ikke bærer seg økonomisk, vil kunne gjøre det i dette forslaget. Slik er målsettingen å legge grunnlag for en ny forretningsmodell for UH-sektoren.

10.2.3 Dagens situasjon

Universitetene og høyskolene kan tilby mange ulike emner, med ulik type finansiering. Utvalget har beregnet inntekten fra den resultatbaserte finansieringen og salg pr. student i et teoretisk tilfelle der alle studentene fullfører emner og eventuelt en grad. Vi benytter ordinære gradsemner som sammenligningspunkt og inntektene måles relativt til dette. Med et gradsemne menes her et emne som er inngår i en grad, og som på sikt bidrar til å utløse resultatfinansiering i kandidatindikatoren. Et frittstående emne som ikke inngår i en grad utløser om lag 72 prosent av inntekten for et gradsemne pr. student. Kandidatindikatoren gjør at det rent økonomisk bærer seg dårligere med emner som ikke inngår i en grad.

Under visse forutsetninger gitt i egenbetalingsforskriften (se kapittel 4.1.4), har tilbyder mulighet til å ta deltageravgift på opp til 49 prosent av totale utgifter. Inntektene fra et slikt emne utgjør i overkant av 140 prosent av inntekten ved et gradsemne uten egenbetaling. For et emne med 49 prosent egenbetaling som inngår i en grad, utgjør inntektene pr. student rett i underkant av 160 prosent av et gradsemne. I begge disse eksemplene med egenbetaling, reduseres den resultatbaserte finansieringen etter hvert som egenandelen øker. Krever man x prosent egenandel, mottar man $100 - x$ prosent av den resultatbaserte finansieringen man ville ha fått uten egenandel.

Tilbyder kan også selge emnet som «økonomisk aktivitet». Da skal prisen reflektere den fulle kostnaden samt en rimelig profitt. Dette utgjør rundt 230 prosent av inntekten pr. student ved et ordinært gradsemne, her regnet med fem prosent profitt.

Til tross for at studier med egenbetaling er vesentlig mer lønnsomme pr. produserte studiepoeng enn ordinære gradsemner, er omfanget av slike emner beskjedent. I 2017 ble det produsert 2 037 årsheter av 60 studiepoeng med mellom 1 prosent og 99 prosent egenbetaling ved de stat-

Boks 10.1 Avkortingsfritak på «gamle NTNU»

Alle utdanningsinstitusjonene har modeller for intern fordeling av den statlige bevilgningen. De fleste utdanningsinstitusjonene har budsjettmodeller som i stor grad bygger på sektorens resultatbaserte finansieringssystem (NTNU, 2016b). Før fusjonen hadde NTNU en mer særegen modell. NTNUs gamle modell inneholdt en lignende variant av avkortingsfritaket som er foreslått i dette tiltaket (NTNU, 2016a). Eksternfinansierte studiepoeng ble belønnet på lik linje med studiepoeng uten studentbetaling internt på institusjonen, til tross for at bare sistnevnte gir institusjonen full uttelling i sektorens resultatbaserte finansieringssystem. Dette medførte at fakultetene fikk like mye i resultatfinansiering for hvert studiepoeng de produserte, uavhengig om det var gjennom betalingsstudier eller ikke. Inntektene fra betalingsstudier kom i tillegg. I den nye rammefordelingsmodellen som kom på plass etter fusjonen, fant man ikke plass til et slikt avkortingsfritak fordi det var ønsket at den i større grad skulle være basert på Kunnskapsdepartementets indikatorer.

lige utdanningsinstitusjonene. Volumet av studier som fullfinansieres av studentene er noe større, på 6 872 årsheter. Total studieproduksjon dette året var 162 691 årsheter. Totalt sett utgjør studier med hel eller delvis egenbetaling omtrent seks prosent av produksjonen (Universitets- og høyskolerådet, 2018; DBH, 2019b).

Det er trolig mange grunner til at omfanget av studier med egenbetaling er liten. Muligheten for å kreve betaling er for det første kraftig begrenset av regelverket. Videre er det ikke kun inntekten pr. produserte studiepoeng som er avgjørende for dimensjoneringen av tilbud. Minst like viktig er antall studenter en kan forvente at deltar og faktisk fullfører.

Se vedlegg 2 for en tabell som sammenstiller disse beregningene.

10.2.4 Konkret utforming

Utvalget foreslår å fjerne avkortingen av resultatfinansieringen for studier der inntil 49 prosent av kostnadene dekkes inn gjennom betaling fra studenten. Institusjonene vil få like mye resultatfinan-

siering pr. studiepoeng for emner der deler av kostnadene allerede er dekket inn gjennom betaling, som for emner som tilbys uten egenbetaling. Tiltaket er i tråd med statsstøtteregelverket i den forstand at institusjonene ikke overkompenseres, ettersom 49 prosent studentbetaling og resultatfinansieringen ikke er nok til å dekke de fulle kostandene ved å avholde studietilbudet. Selv om grensen settes på 49 prosent har institusjonene anledning til å velge en lavere grad av egenbetaling.

Forslaget vil gjøre det gunstigere for en institusjon å tilby emner med lavere egenbetaling. Her beholdes altså hele den resultatbaserte finansieringen til tross for at de får egenbetaling fra studenten. Med forslaget om å ikke avkorte resultatkomponenten øker inntekten ved et frittstående emne (uten uttelling i kandidatindikatoren) med 49 prosent egenbetaling fra 144 til rundt 180 prosent av inntekten fra et ordinært gradsemne uten egenbetaling. Et frittstående emne som tilbys med 33 prosent egenbetaling vil etter avkortingsfritaket gi omtrent like gode inntekter som et frittstående emne som i dag tilbys mot 49 prosent egenbetaling.

Tiltaket åpner for at institusjonene kan tillate seg å sette lavere skolepenger eller opprette nye emner som i dagens modell ikke bærer seg økonomisk. Utvalget mener tiltaket er en hensiktsmessig måte å styrke institusjonenes forutsetning for å gi et studietilbud som er rimeligere for studentene, og som samtidig styrker institusjonenes forretningsgrunnlag. Forslaget gjør det gunstig å opprette emner som er populære i markedet, men som ikke har høy egenbetaling. Forslaget kan leses som en oppfordring fra staten om at enkeltpersoner, virksomheter og staten alle har ansvar for å bidra til kompetanseheving.

Intensjonen i dette forslaget er at det skal gjelde for de offentlige utdanningsinstitusjonene. De private institusjonene har allerede en lignende avkorting ved at de får en andel resultatfinansieringen beregnet utfra hvor høye skolepenger institusjonen generelt tar og ikke beregnet for hvert enkelt emne.

10.2.5 Forventede effekter

Utvalget mener at dette tiltaket vil bidra til at tilbudet av emner som tilbys mot delvis studentbetaling vil øke. Slike tilbud rettes gjerne mot arbeidslivet på grunn av betalingssevne.

Tiltaket kan bidra til at omfanget av utdanning med eksternfinansiering kan øke. UH-institusjonene vil motiveres til å opprettholde emner med

inntil 49 prosent egenbetaling. Tilbudet av emner mot betaling vil bli større på grunn av den økte resultatfinansieringen, og derfor relevant for flere studenter. Om institusjonene bruker den økte resultatfinansieringen til å senke egenbetalingsandelen, vil det bidra til at flere kan delta. I begge tilfeller er det sannsynlig at eksternfinansieringen vil holdes på dagens nivå eller øke.

En bekymring med dette tiltaket kan være at «forretningsmodellen» med egenbetaling for studenter opptil 49 prosent av totalkostnaden skal være så attraktiv for tilbyder at det går på bekostning av det ordinære tilbudet. Det er ikke utvalgets inntrykk at dette er problematisk i dagens situasjon. Utdanning som er helt eller delvis betalt av student utgjør omtrent seks prosent av total studiepoengproduksjonen. Utvalgets vurdering er derfor at tiltaket ikke utgjør en trussel for ordinær utdanning. Mer sannsynlig er det kanskje at denne typen emner kan gå på bekostning av salg som økonomisk aktivitet, det vil si emner som tilbys mot fullpris inkludert margin.

10.2.6 Iverksetting

Tiltaket krever en regelendring og at institusjonene endrer rapporteringen slik at de ikke justerer for avkorting av resultatfinansiering for emner som delfinansieres opp til 49 prosent. Tiltaket bør gjelde for alle unntakene i egenbetalingsforskriften.

10.2.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Statens utgifter til resultatfinansiering i UH-sektoren vil øke, men tiltaket oppmuntrer også til økt kostnadsdeling i høyere utdanning. Forslaget har noen positive administrative konsekvenser ved at institusjonenes rapportering vil bli noe enklere når de ikke behøver å beregne en avkorting av resultatfinansiering for utdanningene.

I 2017 ble det produsert 1 242 årsenheter i høyere utdanning med mellom 1 prosent og 49 prosent studentbetaling (Universitets- og høyskolerådet, 2018). Til sammen ble institusjonenes resultatfinansiering avkortet tilsvarende 287 årsenheter i 2017 for studier der studentbetalingen var på mellom 1 prosent og 49 prosent. Disse årsenheterne var fordelt på finansieringskategori C, D, E og F. Uten avkorting ville de 287 årsenheterne omtrentlig utløst ytterligere 12 millioner kroner, med satsene fra 2017. For regnskapsåret 2017 ville tiltaket altså økt institusjonenes resultatramme med 12 millioner kroner.

I 2018 ble 7 600 årsheter produsert ved de statlige universitetene og høyskolene i emner som i sin helhet ble finansiert med brukerbetaling. Med vårt forslag kan lærestedene redusere prisen på disse emnene med 50 prosent eller mer, og fortsatt kvalifisere til offentlig resultatfinansiering. Lærestedene vil få full resultatfinansiering, i tillegg til brukerbetaling.

Hvis læresteder velger å redusere prisen på emner som i dag er fullfinansiert med brukerbetaling for å få resultatfinansiering, vil reduksjonen i brukerbetaling i de fleste tilfeller være lavere enn økningen i resultatfinansiering. Likevel kan lærestedene ha insentiv til å tilby emner med under 50 prosent brukerbetaling fremfor 100 prosent brukerbetaling. Det er fordi en reduksjon i pris trolig vil øke etterspørselen. For læresteder med lav marginalkostnad er det lønnsomt å tjene litt mindre pr. produsert enhet hvis de kan øke salget over et visst nivå. Alt i alt vil universitetene og høyskolenes økonomiske handlingsrom styrkes. Det er et viktig poeng ettersom det forventes et sterkere press på statens budsjetter framover.

10.3 Regelverk for finansiering av livslang læring

Universitet- og høyskolesektoren er en viktig tilbyder av livslang læring. Institusjonene kan under regulerte omstendigheter selge utdanningstjenester, enten som studier med egenbetaling fra enkeltpersoner eller oppdragsutdanning rettet mot virksomheter. Lovverket som regulerer ekstern finansiering av livslang læring ved de offentlige høyere utdanningsinstitusjonene bygger på og støtter opp under *gratisprinsippet*. Samtidig er det betydelige utfordringer knyttet til etterfølgelsen av dette regelverket. Det er ingen omforent tolkning i sektoren. Varierende tolkning og praktisering av regelverket skaper varierende forutsetninger for å tilby livslang læring. I dette kapitlet tar utvalget til orde for at: (1) dagens regelverk må tilpasses ambisjonen om at flere skal lære hele livet og (2) det gjeldende regelverket må til enhver tid være tydelig, mulig å etterfølge og gi grunnlag for lik praksis.

Utvalget mener at unntakene i egenbetalingsforskriften er for snevre. Utvalget peker på tre tilfeller der det ville være hensiktsmessig å åpne for egenbetaling. Videre mener utvalget det er til tydelig hinder for tilbudet av livslang læring at det ikke finnes noen omforent tolkning og enhetlig praktisering av regelverket for ekstern finansiering. Summen av disse problemstillingene peker

mot et behov for å gjøre en helhetlig gjennomgang av regelverket for finansiering av livslang læring.

Med regelverket for finansiering av livslang læring menes de relevante bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven, egenbetalingsforskriften, BOA-reglementet og statsstøttereglementet.

10.3.1 Problembeskrivelse

I lys av dagens og framtidens kompetansebehov, mener utvalget at det er grunnlag for å på nytt vurdere hvilke unntak egenbetalingsforskriften bør åpne opp for.

Som en hovedregel kan ikke statlige institusjoner kreve egenbetaling fra studenter på studieprogrammer som fører fram til en grad eller yrkesutdanning (Universitet- og høyskoleloven, 2005, § 1-1). Dette er det såkalte *gratisprinsippet* i høyere utdanning. Til sammenligning tillater reglementet om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer (BOA-reglementet) at UH-institusjonene selger emner som inngår i det ordinære studietilbudet til andre enn enkeltstudenter, det vil si til bedrifter (Rundskriv F-7/2013). Bidrag- og oppdragsutdanning avhenger også av egenbetalingsforskriften ettersom det i reglementet heter at «finansiering av utdanningstilbud som er rettet mot enkeltstudenter skal skje i overensstemmelse med forskrift for egenbetaling» (Rundskriv F-7/2013). Utover dette er BOA-reglementet lite konkret om hva slags utdanningstjenester institusjonene kan tilby.

Flere virksomheter og kompetansepolitiske aktører forteller at de opplever at det er vanskelig å samarbeide med UH-sektoren om anskaffelse av utdanning. I sitt innspill til utvalget framhever Tekna at BOA-reglementet oppleves som utydelig og «kan være til hinder for hensiktsmessige innretninger av EVU-tilbud» (Tekna, 2019). Akademikerne påpeker også at regelverket ikke er tydelig nok (Akademikerne, 2019). Regelverket fungerer best for store bedrifter som har ressurser til å åpne dialog med UH-sektoren og kjøpe hele klasser. De kan kjøpe emner rett fra studiekatalogen. Kun studietilbud rettet mot enkeltstudenter er underlagt egenbetalingsforskriften.

Ulik praktisering av regelverket for finansiering av livslang læring vil gjøre at institusjonene ikke har like vilkår for å tilby livslang læring. I 2018 fullførte Universitets- og høyskolerådet et større arbeid for å finne en tolkning av dagens regelverk som sektoren kunne enes om (Universitets- og høyskolerådet, 2018). UHR slår fast at enkelte formuleringer i egenbetalingsforskriften

oppleves som uklare. Dette har ført til ulik praksis mellom institusjonene i hvilke tilbud de krever egenbetaling for. At regelverket praktiseres ulikt i sektoren, og til en viss grad ikke etterfølges, taler også for en gjennomgang.

I et brev sendt til Kunnskapsdepartementet i januar 2019 understreket UHR at det fremdeles er behov for avklaringer knyttet til regelverket. UHR ba om Kunnskapsdepartementets vurdering av rapporten *Tolkning av regelverket for finansiering av etter- og videreutdanning (EVU)*, og løftet flere detaljerte spørsmål knyttet til egenbetalingsforskriftens unntak m.m. Utvalget er per 1. mai 2019 ikke kjent med at Kunnskapsdepartementet har besvart denne henvendelsen. I nevnte rapport anmodet UHR dette utvalget om å vurdere «om gjeldende regelverk er tilstrekkelig klart utformet ut fra dagens behov og om regelverket fremmer eller hemmer ønsket om økt EVU-aktivitet» (Universitets- og høyskolerådet, 2018).

10.3.2 Målsetting

Målsettingen for tiltaket er todelt. For det første ønskes en utvidelse av UH-sektorens mulighet til å tilby utdanning mot betaling, mot enkeltpersoner eller virksomheter. De nye unntakene i egenbetalingsforskriften som foreslås vil medføre et økt tilbud særlig til enkeltpersoner og mindre virksomheter som ikke alene har mulighet til å bestille oppdragsutdanning.

For det andre ønskes et tydelig regelverk for egenbetaling og oppdrag som kan forstås og gir grunnlag for lik praksis i sektoren. Oppdragsutdanning er et viktig instrument for å øke virksomhetenes muligheter til å investere i livslang læring. Et tydelig regelverk vil bidra til at det for både bedrifter og utdanningsinstitusjoner er klart hva slags utdanningstjenester som kan selges som oppdrag eller leveres gjennom bidrag. Dette vil igjen gjøre det lettere for virksomheter å bruke de høyere utdanningsinstitusjonene som tilbyr for å heve kompetanse hos sine ansatte.

10.3.3 Dagens regelverk

Forskrift for egenbetaling

Forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler regulerer institusjonenes adgang til å kreve egenbetaling for studietilbud som er rettet mot enkeltstudenter. Hovedregelen er at institusjonene ikke kan kreve betaling, men det finnes enkelte unntak (se kapittel 4.1.4).

Det er spesielt avgrensingen i unntak b), «for fag/emner som normalt ikke er del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning», som skaper ulik praksis hos institusjonene. Mye av usikkerheten for institusjonene er knyttet til hva som *normalt* inngår i en grad eller yrkesutdanning. I UHRs tolkning legges det til grunn at læringsutbyttebeskrivelsen må være forskjellig for gratis- og betalingsemner. Likevel er det ikke en entydig praksis i sektoren for hvor forskjellig læringsutbyttebeskrivelsen mellom emnene faktisk er. Institusjonene har mange grader der det er stor valgfrihet for hvilke emner som kan innpasses. Den strengeste tolkningen av unntak b) vil derfor innebære at alle emner institusjonen tilbyr kan anses som del av «studieprogram som fører fram til en grad». En slik tolkning medfører at det ikke finnes reelle unntak under b). UHR avventer en avklaring fra Kunnskapsdepartement på hvordan *normalt* skal forstås i dette tilfellet (UHR, 2019a).

Det er også slik at institusjonene ikke kan dele opp studieprogrammer som normalt fører fram til en grad eller yrkesutdanning for deretter å tilby de som egenbetalingsstudier (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2005). I praksis medfører dette at UH-institusjonene ikke kan selge deler av eller tilrettelagte varianter av emner de allerede tilbyr gratis. Denne begrensningen kan også føre til situasjoner der institusjonene ikke får tilby emner mot betaling på like vilkår. Et emne som tilbys ordinært ved et universitet, kan tilbys ved et annet universitet så lenge det ikke ordinært er i deres studiekatalog. I praksis betyr det at to universiteter kan tilby to helt identiske emner der den ene kan ta betalt, men den andre ikke.

BOA

BOA-reglementet regulerer statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid med selvstendige virksomheter. Universitetene og høyskolene hentet inn omtrent tre milliarder kroner i ekstern finansiering til forskning og utdanning gjennom bidrag og oppdrag i 2017, i tillegg til det som kommer inn som bidrag fra Forskningsrådet og EU. Nesten 70 prosent av dette beløpet kom fra det offentlige. For sektoren samlet utgjør dette omtrent syv prosent av inntektene. Bidrag og oppdrag fra næringslivet utgjorde 470 millioner kroner i 2017. Som andel av de totale inntektene har BOA-inntektene holdt seg ganske jevne siden 2009 (Kunnskapsdepartementet, 2018d). Det skilles ikke på forskning og utdanning når institusjo-

nene rapporterer inn sin bidrag- og oppdragsaktivitet.

Noen deler av regelverket oppleves som uklart eller lite hensiktsmessig. Det framgår ikke tydelig hva slags utdanning institusjonene kan selge. Det er ikke spesifisert hva som menes med at et utdanningstilbud er rettet mot en enkeltstudent. En forståelse kan være at utdanningstilbud som institusjonene åpent tilbyr og der studentene selv søker opptak skal ansees som rettet mot enkeltstudent. Samtidig må i prinsipp all utdanning kunne sies å være rettet mot enkeltstudenter, kanskje med unntak av utdanningstilbud skreddersydd for og tilbudt til en spesifikk virksomhet, men en slik tolkning er neppe i tråd med intensjonen med å knytte BOA-reglementet til egenbetalingsforskriften. En situasjon der flere enkeltpersoner går sammen og kjøper enkeltplasser som oppdrag, vil være i en gråsoner som kan innebære en omgåelse av intensjonen i egenbetalingsforskriften. Det framgår også i veilederen til BOA-reglementet at det ikke er noe entydig skille mellom oppdragsfinansierte aktiviteter og salg (Kunnskapsdepartementet, 2013).

Et uklart og komplisert regelverk gjør det svært ressurskrevende for institusjonene å organisere bidrags- og oppdragsfinansierte aktiviteter. Dette kan medvirke til at institusjoner som føler de mangler kompetanse eller ressurser til å gjøre solide tolkninger av regelverket vil vegre seg for å delta i den typen samarbeid med næringslivet.

Statsstøtteregelverket

Det er også usikkerhet knyttet til hvorvidt og hvor mye en institusjon kan ta betalt for utdanning. I statsstøtteregelverket skilles det mellom ikke-økonomisk og økonomisk aktivitet. Utdanningstilbud som er en del av det offentlig overvåkede og finansierte utdanningssystemet regnes som ikke-økonomisk aktivitet og er unntatt statsstøtteregele. Staten må betale hovedparten av kostnadene for at noe skal regnes som ikke-økonomisk aktivitet. Økonomisk aktivitet er tjenester som tilbys i et åpent marked, og her må betalingen dekke fulle kostnader pluss margin for fortjeneste. Staten kan ikke delfinansiere utdanning som regnes som økonomisk aktivitet. Hovedregelen er imidlertid at utdanning skal være fullfinansiert enten av institusjonen selv eller gjennom egenbetaling fra studentene (Universitets- og høyskolerådet, 2018). Kunnskapsdepartementet åpner for noen unntak. Denne nokså restriktive tolkningen av regelverket blir diskutert i kapittel 8.1.3. Det er også slik at staten har et stort rom for

skjønnsmessige vurderinger innenfor statsstøtteregelverket. Dette skriver Lund & Co mer om i en utredning til utvalget (se kapittel 8.5.2).

10.3.4 Konkret utforming

Nye unntak i egenbetalingsforskriften

Utvalget ønsker å legge til rette for at institusjonene får utvidede muligheter til å tilby utdanning mot betaling, uten at dette skal gå på bekostning av lik rett til utdanning. Utvalget mener at økt tilfang av studenter som er villige til å betale for utdanning ikke vil legge press på tilbudet av gratis grunnutdanning ettersom institusjonene gjennom den eksterne finansieringen får mulighet til å øke sin kapasitet. Generelt vil egenbetaling styrke institusjonenes økonomi i en tid der det forventes sterkere press på de offentlige finansene. Det er imidlertid viktig at det er forutsigbarhet rundt denne formen for ekstern finansiering.

Utvalget foreslår at egenbetalingsforskriften endres slik at den gir:

- Mulighet for UH-sektoren til å tilby utdanning spesielt tilrettelagt for individer i jobb mot betaling der de, om ønskelig, gjenbraker innhold fra sitt gratistilbud.
- Mulighet for UH-sektoren til å tilby kompetanseavtaler tilrettelagt for individer i jobb mot betaling der de, om ønskelig, også benytter deler av sitt gratistilbud.
- Samme mulighet for studenter som allerede har en grad til å kjøpe fag og emner fra studie-katalogen som studenter med kompetanseavtale.

Utvalget forslår at det skal være mulig å tilby utdanninger som er tilrettelagt for enkeltindivider mot betaling der institusjonene, om ønskelig, gjenbraker innhold fra sitt gratistilbud. Tilretteleggingen kan innebære at undervisningen legges til andre tidspunkter eller på andre steder enn det ordinære tilbudet. Det kan også innebære at tilbudet utvikles som e-læring eller at det tilbys faglig tilrettelegging ved at det fokuseres på de arbeids- og næringslivsrettede delene av emnet.

Videre mener utvalget at UH-sektoren bør få mulighet til å tilby en form for kompetanseavtaler tilrettelagt enkeltpersoner mot betaling. I disse kompetanseavtalene kan de, om ønskelig, også la deler av sitt gratistilbud inngå. Med en kompetanseavtale ser utvalget for seg at studenten i samarbeid med studieveileder på lærestedet kartlegger kompetansebehovet sitt og legger opp et lengre studieløp bestående av flere emner. Ideen er at den

enkelte gjennom en kompetanseavtale skal kunne få en skreddersydd pakke med hele eller deler av emner som finnes i det ordinære studietilbudet og emner som normalt tilbys mot betaling. Man kan også åpne for at det kan være eksterne aktører som i samarbeid med utdanningsinstitusjonen tilbyr slike kompetanseavtaler. En kompetanseavtale bør ha en minimumsstørrelse, for eksempel på 30 studiepoeng. Det må ligge tydelige retningslinjer til grunn slik at deltagere på slike kompetanseavtaler ikke fortrengrer ordinære studenter på utdanning som tilbys gratis.

Utvalget foreslår også at enkeltpersoner som allerede har tatt en grad skal kunne kjøpe seg inn på samtlige emner som befinner seg på samme gradsnivå som vedkommende har, uavhengig av fagbakgrunn.

Dette muliggjør forretningsmodeller for UH-sektoren hvor personer som ønsker å ta en utdanning mens de er i jobb kan få veiledning, oppfølging, spesielt tilrettelagte emner og deler av ordinære studier. Samtidig legger disse endringene opp til at det faglige innholdet som benyttes i den ordinære undervisningen i større grad enn kan brukes i tilbudet om betalingsstudier. Slik gjenbruk er fornuftig, det er både effektiviserende og besparende. Om begge gruppene med studenter kan undervises i samme rom innebærer det noen klare fordeler. De nye unntakene er ikke ment som en betalingsvei inn på populære studier som det er vanskelig å komme inn på. Det må derfor utredes hvilke begrensninger som skal knyttes til forslaget. Helt konkret ønsker utvalget at: (1) man ikke skal kunne betale seg til hele grader annet enn erfaringsbaserte mastergrader, og (2) ordinære grader ikke skal kreve deltagelse i emner som kun gis mot betaling, og (3) betalingsstudenter ikke skal fortrenge vanlige studenter i stor grad – hverken i fulltegnede eller ledige gratis-emner.

Gjennomgang av regelverket

Utvalget foreslår at det gjøres en helhetlig gjennomgang av regelverket for finansiering av livslang læring. Med de nye unntakene i egenbetalingsforskriften foreslår utvalget en tilgjengelig-gjøring av eksisterende tilbud. Utover dette er det viktig at *hele* regelverket for finansiering av livslang læring harmoniseres med målsettingene i kompetansereformen *Lære hele livet*, og den påfølgende stortingsmeldingen om arbeidslivsrelevans i utdanningen. Dersom man oppfordrer til økt samspill mellom akademia og næringslivet, må også regelverket legges til rette for det.

BOA-reglementet sier lite om hvilke utdanningstjenester som kan tilbys som oppdrag, men er tydelig på at tilbud mot enkeltstudenter reguleres av egenbetalingsforskriften. Det kan likevel finnes situasjoner der det er uklart hvilket av regelverkene som skal brukes. Dette bør Kunnskapsdepartementet tydeliggjøre. Det kan vurderes om det er hensiktsmessig å samle alle bestemmelsene om kjøp av utdanning i et regelverk som regulerer både virksomheters og enkeltpersoners adgang til å kjøpe utdanningstjenester.

Utvalget foreslår i kapittel 16.2 at det på frittstående emner som tilbys mot betaling til enkeltpersoner skal være eksamensrett også for studenter uten generell studiekompetanse. Dette fritaket fra generell studiekompetanse bør også kunne gjelde frittstående emner som finansieres gjennom bidrag eller oppdrag. Her kan man se til Sveriges erfaringer med oppdragsutdanning som gir studiepoeng (Utbildningsdepartementet, 2002; Lunds Universitet, 2019). Videre foreslår utvalget at det i rapporteringen av bidrags- og oppdragsaktivitet bør framgå om aktiviteten er utdanning eller forskning. Det vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag for hva UH-sektoren samarbeider med omverdenen om.

10.3.5 Forventede effekter

Unntak i egenbetalingsforskriften foreslått av utvalget medfører besparelser i utvikling av nye tilbud fordi innhold gjenbrukes. Det vil bli mulig for institusjonene å ta betalt for arbeidslivstilrettede emner som tilbys til *både* individer og virksomheter. UH-sektoren vil kunne ta større ansvar for tilbud av videreutdanning rettet mot små og mellomstore bedrifter og enkeltpersoner.

Forslaget kan innebære at UH-sektoren blir mer opptatt av betalingsstudenter. Utvalget mener imidlertid at dette ikke vil gå på bekostning av tilbudet til ordinære studenter. I dag er omtrent seks prosent av utdanningen ved de statlige institusjonene enten helt eller delvis finansiert gjennom studentbetaling (Universitets- og høyskole-rådet, 2018; DBH, 2019b). Ekstern finansiering av utdanning gjør det mulig for institusjonene å øke sin kapasitet uten å være avhengig av statlig bevilgning. En god blanding av ferske og erfarne studenter kan også gi faglige gevinster for begge studentgruppene.

Formålet med å gjennomgå regelverket er å etablere tydelige tolkninger, og å foreslå endringer som sørger for at regelverket tilpasses behovene for samspill mellom sektoren og samfunns- og arbeidslivet. Dette har potensiale til å

skape store endringer for sektoren og på sikt bidra til et større tilbud av kurs og emner tilpasset å lære hele livet.

10.3.6 Iverksetting

Kunnskapsdepartementet forvalter Universitets- og høyskoleloven, egenbetalingsforskriften og BOA-reglementet. Utvalget anbefaler at Kunnskapsdepartementet starter en større jobb med å gjennomgå og vurdere å endre egenbetalingsforskriften og BOA-reglementet. Til grunn for et slikt arbeide bør det ligge en ambisjon om at det til enhver tid er god kjennskap til, og klarhet rundt, mulighetene i regelverket som styrer akademias samarbeid med omverdenen. Det trengs også avklaringer knyttet til de mulighetene som ligger i statsstøtteregelverket, og hva som skal være gjeldene praksis i norsk utdanningssektor når det kommer til å ta i bruk de mulige unntakene som beskrives av Lund og Co (2019).

Utvalget mener også at det er et behov for relativt omfattende regelendringer. Unntakene i egenbetalingsforskriften som utvalget foreslår åpner for hensiktsmessige måter å tilby utdanning mot betaling. I noen grad åpner de for helt nye forretningsmodeller for sektoren. Utvalgets forslag må utredes videre, og utformes slik at de ikke kommer i konflikt med gratisprinsippet.

Universitets- og høyskolelovutvalget (lovutvalget) er nedsatt for å vurdere og foreslå endringer i Universitets- og høyskoleloven og forskriftene som er fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i loven. Målet for lovutvalgets arbeid er at regelverket tydelig skal beskrive ansvar, rettigheter og plikter for de høyere utdanningsinstitusjonene og deres studenter og ansatte. Utvalget er kjent med at lovutvalget ser nærmere på regelverket for egenbetaling, og håper at vurderingene og forslagene som dette utvalget presenterer kan tas med videre i deres arbeid. Lovutvalget har bedre forutsetninger for å vurdere de administrative og juridiske konsekvensene av forslagene som presenteres her. Det ligger ikke i lovutvalgets mandat å vurdere BOA-reglementet. Vi oppfordrer likevel til at de omtaler BOA-reglementet.

10.3.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget foreslår at egenbetalingsforskriften endres slik at det blir lettere for UH-sektoren å tilby utdanning tilrettelagt for folk i jobb. Det øker handlingsrommet i UH-sektoren og kan på den måten øke tilbudet av fleksibel utdanning.

Dersom tiltaket fører til at det blir opprettet flere emner med full brukerbetaling vil det ikke ha en kostnad for myndighetene. Hvis tiltaket øker tilbudet av emner som er delvis eller helt offentlig finansiert, vil det føre til økte offentlige kostnader. Hvis tiltaket fører til at UH-sektoren produserer færre gratis emner, vil det redusere myndighetenes kostnader. Det er imidlertid usikkert hvor mye tilbudet vil endre seg som følge av tiltaket, og det er derfor ikke gjort en kostnadsberegning.

Et tydeligere regelverk vil komme utdanningsinstitusjonene til gode ved at de kan redusere ressursbruken på tolkning av regelverket knyttet til sine bidrag- og oppdragsfinansierte aktiviteter. Utover dette vil økt bidrag- og oppdragsfinansierte aktivitet skape økt økonomisk handlingsrom for UH-institusjonene, hvilket igjen avlaster behovet for at staten tilfører midler.

10.4 Kandidatindikatorens virkning for livslang læring

Som en del av mandatet er utvalget bedt om å se på hvilke muligheter og hindringer som finnes for utdanningssektoren til å tilby relevante og fleksible tilbud. Finansieringssystemet er sentralt i denne vurderingen, da det legger mye av premisene for hvordan den enkelte institusjon handler. Vi har tidligere påpekt at finansieringssystemet ikke er godt tilpasset målsettingen om at flere skal lære hele livet. Dette diskuteres blant annet i kapittel 10.1 og i kapittel 8. De kryssende interessene mellom studenter som skal fullføre en grad og arbeidslivets behov for tilbud som er tilpasset det å være i jobb, er særlig tydelige i den nye indikatoren for kandidatproduksjon som regjeringen innførte i 2017. Kandidatindikatoren er enda ny og det er usikkert hvilken effekt den vil få. Utvalget mener imidlertid at den kan ha en uheldig virkning for tilbudet av fleksible og mindre omfattende utdanningstilbud. Målsettingen med å innføre kandidatindikatoren er å øke gjennomstrømmingen ved å styrke kvaliteten i utdanning. Likevel er det utfordrende om arbeidet med å øke gjennomstrømmingen i høyere utdanning går på bekostning av tilbudet som er egnet for livslang læring.

I dette kapitlet problematiserer vi hva slags virkninger kandidatindikatoren har på institusjonenes incentiver til å gi et studietilbud som er tilpasset at flere skal lære hele livet. Vi belyser hvordan ulike modeller i større grad kan likestille de ulike formene for utdanning i finansieringssystemet og peker på ulike innretninger som i større

grad ivaretar både livslang læring og gjennomstrømming i utdanningen. En mulig slik innretning vi ser nærmere på er en aldersbestemt kandidatindikator.

10.4.1 Problembeskrivelse

Bakgrunnen for å innføre et insentiv til kandidatproduksjon

I Prop. 1 S (2016–2017) henviser Kunnskapsdepartementet til Hægeland (2015) sitt forslag om en indikator for kandidatproduksjon. Proposisjonen argumenterer for at kandidatindikatoren vil styrke insentivet til å arbeide for høy kvalitet i utdanningene. Underforstått vil gjennomføringen øke dersom kvaliteten i utdanningen øker. I Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* legger regjeringen fram sitt syn på kvalitet i utdanningen. Utdanninger av høy kvalitet legger godt til rette for at studentene skal:

- oppnå best mulig læringsresultater og personlig utvikling
- møte relevante utdanninger som forbereder dem godt for aktiv deltagelse i et demokratisk og mangfoldig samfunn, og for en framtidig yrkeskarriere
- gjennomføre utdanningen mest mulig effektivt

Til grunn for innføringen ligger altså et ønske om at norske studenter oftere og raskere skal fullføre sin grad. Kunnskapsdepartementet understreker at man lenge har arbeidet for å øke gjennomføringen i høyere utdanning, og til en viss grad lyktes.

Å bedre gjennomføringen i høyere utdanning var et av målene i Kvalitetsreformen. I årene etter innføringen av Kvalitetsreformen økte antallet avlagte studiepoeng per student. Flere av dem som fullførte, gjorde det på normert tid, men det var små endringer i frafallet. De siste årene har også gjennomføringen snudd til det bedre: Nyere data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at andelen som fullfører en bachelorgrad i løpet av fem år, har økt fra 58 prosent for studentkullet som startet i 2005, til 66 prosent for kullet som startet i 2010 (Meld. St. 16 (2016–2017)).

Videre skrives det at

tall fra EaG [Education at a Glance] 2016 viser at norske studenter gjennomfører på normert tid i større grad enn i andre land. I de landene som deltok i undersøkelsen, gjennomførte 41

prosent av bachelorstudentene i gjennomsnitt på normert tid. Norge og Danmark ligger til sammenligning begge på 50 prosent gjennomføring på normert tid, mens Finland og Sverige ligger rundt 40 prosent. Etter ytterligere tre år stiger fullføringsgraden i gjennomsnitt til 69 prosent, mens den i Norge ligger på 76 prosent og i Danmark på 81 prosent (Meld. St. 16, 2017).

Sammenlignet med andre land er altså ikke fullføringen i Norge svak. Når argumentasjonen for å innføre et insentiv til kandidatproduksjon tar utgangspunkt i at det er lav gjennomføring av grader i Norge, er det et uttrykk for at fullføringen likevel ikke anses som god nok.

10.4.2 Dagens regelverk

Utformingen av kandidatindikatoren

Med den nye indikatoren blir høyskolene og universitetene belønnet ut ifra hvor mange som tar en grad, i tillegg til hvor mange studiepoeng de produserer. 20 prosent av midlene som lå i indikatoren for studiepoengproduksjon ble flyttet til den nye indikatoren, og totalt dreier dette seg om 1,6 milliarder kroner (Kunnskapsdepartementet, 2016b). Sektoren får de samme pengene, men tildeling fordeler seg litt annerledes. Institusjonene får mindre penger for hvert emne, eller studiepoeng, de produserer, men en stor sum ved slutten av gradsstudentenes studieløp dersom vedkommende fullfører. Pengene fordeler seg også litt annerledes mellom institusjonene. Generelt har de nye universitetene noe høyere gjennomføring enn de gamle institusjonene. UiO og UiB hadde henholdsvis 30 prosent og 37 prosent fullføring på normert tid for bachelorstudenter som begynte i 2014. Mer profesjonsrettede universiteter som NTNU, UiA og Oslo-Met lå vesentlig høyere på henholdsvis 49 prosent, 51 prosent og 53 prosent. Høyskolene i Volda og Høyskolen på Vestlandet ligger enda høyere med 55 prosent og 57 prosent fullføring normert tid (Kunnskapsdepartementet, 2018d). Disse tallene henger tett sammen med hva slags utdanning de ulike institusjonene tilbyr. Ifølge Kunnskapsdepartementet er det langt høyere gjennomføringsgrad i profesjonsutdanningene enn i de klassiske disiplinfagene (Meld. St. 16 (2016–2017)).

Hægeland (2015) pekte på kandidatindikatorens virkning på det ikke-gradsgivende studietilbudet som en vesentlig utfordring, og mener at den effekten taler for at studiepoengindikatoren holdes betydelig sterkere enn en kandidatindika-

Tabell 10.1 Satser i finansieringssystemet før og etter innføringen av kandidatindikatoren

Kategori	Gammelt system		Nytt system		Endring i resultatfinansiering pr studiepoeng	
	Betaling for 120 SP (2017-kroner)	Betaling for 120 SP (2017-kroner)	Kandidat-bonus	Kandidat + 120 studiepoeng	Med kandidat-bonus	Uten kandidat-bonus
A	301 406	252 000	95 000	347 000	15 %	-16 %
B	230 606	192 000	72 000	264 000	14 %	-17 %
C	151 714	128 000	48 000	176 000	16 %	-16 %
D	111 257	94 000	36 000	130 000	17 %	-16 %
E	91 029	76 000	29 000	105 000	15 %	-17 %
F	74 846	64 000	24 000	88 000	18 %	-14 %

Kilde: Kunnskapsdepartementet, 2016b

tor. Kunnskapsdepartementet la likevel inn kandidatindikatoren med vesentlig sterkere virkning enn det Hægeland (2015) anbefalte, uten å videre drøfte konsekvensene for livslang læring. Kandidatindikatorens utforming, og virkning på satsene i finansieringssystemet framgår fra tabell 10.1.

Virkninger for livslang læring

Før kandidatindikatoren ble innført fikk UH-sektoren betalt like mye for hvert studiepoeng uavhengig om det inngikk i en grad eller ble tatt som et enkeltstående emne. I dag får de betalt 38 prosent mer for studiepoeng som inngår i en mastergrad sammenlignet med studiepoeng som ikke utløser noen grad. Dette er til ulempe for studenter som ikke har intensjon om å ta en grad fordi:

- institusjonene har insentiver til å tilby studier som fører til en grad
- institusjonene har insentiver til å ta opp folk som planlegger, og normalt fullfører, en grad

- institusjonene har insentiver til å fokusere på gradsstudentene

Statistikk over fullføringsgraden for norske studenter viser at eldre studenter oftere avbryter studiet i løpet av det første året, og at det er langt færre eldre enn yngre som fullfører grader (SSB, 2018g). Dette bildet kan forsterke effekten av kandidatindikatoren for eldre studenter.

Utvalget er satt til å undersøke hvilke muligheter utdanningsinstitusjonene har for å tilby fleksible opplæringstilbud som er godt tilpasset arbeidslivets behov, og samtidig til å adressere hva som er de mulige hindringene. Utvalget påpeker at kompetansebehovet vil variere mellom personer og virksomheter, og avhenge for eksempel av situasjonen på arbeidsmarkedet. Raskere teknologiskifter kan føre til behov for hyppigere, mindre og mer fleksible kompetanseløft.

Tabell 10.2 oppsummerer virkningen av kandidatindikatoren for ulike studentgrupper.

Tabell 10.2 Virkninger av kandidatindikatoren på ulike studentgrupper

	Gradsstudenter	Enkeltemnestudenter
Unge studenter	Sterkere insentiv for å tilby utdanning til denne gruppen (Gradsbonus + unge studenter fullfører oftere)	Svakere insentiv for å tilby utdanning til denne gruppen (Fullfører ofte, men ingen gradsbonus)
Eldre studenter	Svakere insentiver for å tilby utdanning til denne gruppen (Gradsbonus, men fullfører grader sjeldnere)	Svært svake insentiver for å tilby utdanning til denne gruppen (Ingen gradsbonus og fullfører sjeldent)

På dette grunnlaget mener utvalget at indikatoren for kandidatproduksjon skaper skjevheter i finansieringssystemet for høyere utdanning fordi den favoriserer gradsstudier. Den gir institusjonene insentiv til å ta opp studenter som har høy fullføring av grader, og til å sentrere studietilbudet sitt rundt grader heller enn et mangfold av ulike former for utdanning. Dersom man tar utgangspunkt i at arbeidslivet har behov for raske kompetanseløft for sine ansatte, går innføringen av kandidatindikatoren på tvers av målsettingen om at flere skal lære hele livet. I tillegg til at kandidatindikatoren har negative konsekvenser for livslang læring, er det også mulig å sette spørsmålsteget ved de generelle virkningene av selve indikatoren. Oppsummert betyr kandidatindikatoren at:

- Å sette opp et emne som ikke inngår i en grad, eller der studentene i liten grad vil ta en grad, gir langt mindre uttelling i det resultatbaserte systemet etter innføringen av gradsbonus.
- Å ta inn studenter som ikke har som mål om å ta en grad (for eksempel en enkeltemnestudent) er mindre lønnsomt enn å ta inn studenter som skal ta en grad.

Kandidatindikatoren støtter altså bare en lære hele livet-strategi som innebærer å ta hele grader. Den står derfor i sterk kontrast til utvalgets foreslåtte syn på å lære hele livet gjennom kortere, tilrettelagte utdanningstilbud.

10.4.3 Målsetting

Utvalget har sett på ulike mekanismer i finansieringssystem opp mot målsettingen om at flere skal lære hele livet. UH-sektoren bør få tydeligere insentiver dersom den skal være en sentral aktør i et framtidig system for livslang læring. Særlig peker utvalget på at finansieringssystemet må balansere det å støtte opp under hele gradsstudier, med det å støtte opp under et system for å lære hele livet. Det må være en målsetting å kunne finne ordninger som i større grad ivaretar begge hensyn. Som et ledd i kompetansereformen *Lære hele livet* finnes det allerede betydelige midler som UH-sektoren kan søke for å utvikle nye arbeidslivsrelevante og tilpassa emner, men disse midlene ligger utenfor det ordinære finansieringssystemet. Det er også viktig å påpeke at midlene i hovedsak går til utvikling og ikke langsiktige formål som drift eller utstyrsinvesteringer. Utvalget mener det skal være en langsiktig målsetting om å inkludere disse insentivene i det ordinære finansieringssystemet.

10.4.4 Konkret utforming

Utvalget ber Kunnskapsdepartementet om å vurdere ordninger som i større grad kan ivareta hensynet til både kandidatproduksjon og livslang læring. En mulig vei kan være å reversere kandidatindikatoren for studenter over 30 år.

Insentivet for kandidatproduksjon er nylig innført og utvalget anbefaler ikke å reversere kandidatindikatoren på nåværende tidspunkt. Utvalget foreslår å innføre en omfattende tilskuddsordning, Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging (se kapittel 9), som vil gi UH-sektoren økonomisk kraft til å utvikle og drifte tilbud som bidrar til målsettingen om at flere skal lære hele livet. Etter å ha høstet erfaringer fra programmet, bør Kunnskapsdepartementet stake ut veien videre for UH-sektorens framtidige finansieringssystem. Kunnskapsdepartementet må da vurdere om det fortsatt skal være to separate finansieringsmekanismer for UH-sektorens tilbud av livslang læring, eller om de ønsker å inkludere insentiver for arbeidslivsrelevante utdanningstilbud i det ordinære finansieringssystemet. Utvalgets innspill til denne prosessen er at de ulike formene for utdanningstilbud bør få en jevnere stilling i finansieringssystemet.

I kapittel 10.3 anbefaler utvalget at Kunnskapsdepartementet legger om rapporteringen på bidrag- og oppdragsfinansiert aktivitet slik at det skilles på utdanning og forskning. I den sammenhengen kan man også vurdere styrken og innretningen på BOA-indikatoren i det resultatbaserte finansieringssystemet. EU-indikatoren, som er lagt inn med svært sterk virkning sammenlignet med de andre forskningsinsentivene, virker å ha hatt god effekt (Kunnskapsdepartementet, 2018f).

Utvalget vil også peke på at dagens finansieringssystem ikke er tilpasset heldigitale, studiepoenggivende tilbud som kan oppskaleres til et ubegrenset antall studenter. Et slikt tilbud vil kunne gi høy inntjening for lærestedet, dersom det distribueres med lav marginalkostnad. Dette illustrerer poenget om at en utvikling av nye former for utdanning medfører et behov for å endre finansieringssystemet og for å lage nye forretningsmodeller for utdanning. Utvalget mener at Kunnskapsdepartementet må ta initiativ til et slikt arbeid.

Aldersbestemt kandidatindikator

Kandidatindikatoren er lagt inn med sterk virkning, og det kan få uheldige konsekvenser for tilbudet av ikke-gradsgivende studier. Utvalget har

sett på muligheten for å fjerne kandidatindikatoren for studenter over 30 år. Eldre studenter fullfører påbegynte grader sjeldnere enn det unge studenter gjør, derfor har kandidatindikatoren ekstra sterk virkning for denne gruppen. Det er mulig å se for seg situasjoner der UH-institusjoner retter studietilbudet sitt mot de studentgruppene som har høyere fullføring av grader, heller enn å gjøre tiltak for å faktisk øke fullføringsgraden.

Dersom man skal fjerne kandidatindikatoren for studenter over 30 år, må institusjonene premieres på annet vis for denne studentgruppen. Det enkleste vil være å gå tilbake til det gamle systemet der alle midlene i utdanningsinsentivet er knyttet til studiepoengproduksjon. På denne måten vil uttellingen pr. studiepoeng være lik for både enkeltemnestudenter og gradsstudenter over 30 år. Dette har både fordeler og ulemper.

Fordeler:

- UH-sektoren får sterkere insentiver til å tilby frittstående emner til voksne studenter. Dette er i tråd med hva utvalget ellers har av tiltak.
- Insentivet til kandidatproduksjon beholdes for majoriteten av gradsstudentene.

Ulemper:

- Det resultatbaserte finansieringssystemet blir mer komplisert.
- Det kan bli noen uheldige vridninger ved at institusjonene har ulike insentiver for ulike aldersgrupper.
- Eldre studenter har den laveste gjennomføringsgraden.

Utvalget har valgt å ikke gjøre noen nærmere utredning av alternativer til kandidatindikatoren, men ønsket å illustrere at det finnes måter å avgrense de negative virkningene kandidatindikatoren har på livslang læring. Utover det allerede nevnte alternativet med en aldersbestemt kandidatindikatoren er det mulig å se på alternativer som en lukket budsjetttramme for kandidatindikatoren eller å fjerne gradsbonus for de studentene som allerede har tatt en grad.

10.4.5 Iverksetting

Utvalget forutsetter at Kunnskapsdepartementet gjennom løpende evaluering sørger for at UH-sek-

torens finansieringssystem har en innretning som er hensiktsmessig for de mål og ambisjoner regjeringen har satt, og håper at utvalgets innspill kan inngå i dette arbeidet.

Kunnskapsdepartementet må vurdere om de ønsker å opprette en ny arbeidsgruppe som skal gjøre en gjennomgang av insentivstrukturen for de høyere utdanninginstitusjonene. Utvalget mener det er grunnlag for å vurdere dette med bakgrunn i de forventende endringene utdanningssektoren står overfor i de kommende årene.

Utvalget foreslår at Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging (kapittel 9) får prioritet. Programmet vil kunne ivareta hensynet til livslang læring i høyere utdanning på en god måte. Det vil skape et mer fleksibelt studietilbud for alle, ved å fungere som et parallelt finansieringssystem. Kunnskapsdepartementet kan benytte erfaringene fra programmet når de skal stake ut veien for et framtidig finansieringssystem. Det vil være tydelige fordeler med å samle de finansielle insentivene i et system. Erfaringer med dette programmet kan, sammen med evaluering av kandidatindikatoren, danne et grunnlag for å diskutere hvordan hensyn til livslang læring skal innføres i det ordinære finansieringssystemet.

10.4.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom man fjerner kandidatindikatoren for studenter over 30 år vil det redusere de offentlige overføringene til UH-sektoren. Det kompenseres ved å øke resultatfinansieringen tilsvarende for studiepoengproduksjon for kandidater i den samme aldersgruppa. Gitt at lærestedenes atferd ikke blir påvirket vil ikke tiltaket ha effekt på offentlige utgifter eller UH-sektorens inntekter.

Det kan imidlertid være at lærestedenes atferd endres som følge av tiltaket, for eksempel ved at de blir mindre opptatt av å få studenter over 30 år til å fullføre grader. Hvis det igjen fører til at studentene slutter tidligere enn de ellers ville ha gjort vil det redusere myndighetens overføringer til UH-sektoren. Hvis det fører til at studentene bruker lengre tid på å studere enn de ellers ville ha gjort vil det føre til at UH-sektorens kostnader øker.

Kapittel 11

Fagskoler for livslang læring

Stadig raskere teknologiske endringer stiller krav til kontinuerlig utvikling i utdanningene slik at de er relevante for studenter og arbeidsliv. Dette er spesielt aktuelt for fagskoleutdanningene, som har som formål å være fleksible og yrkesrettede. Fagskoleutdanningene skal tilpasse seg ny teknologi og nye trender, i tråd med behov i arbeidslivet (Meld. St. 9 (2016–2017)). Meld. St. (2016 – 2017), *Fagfolk for fremtiden*, skulle legge til rette for kvalitetsutvikling og vekst i søkingen til fagskolene. Bakgrunnen for meldingen var en offentlig utredning av fagskolesektoren, der målet var å gjøre fagskolen til et mer attraktivt utdanningsvalg (NOU 2014: 14).

I tiltakene beskrevet i dette kapitlet kommer utvalget med forslag til endringer i fagskolens rammer, slik at fagskolens utdanningstilbud kan bli større, mer fleksibelt og mer omstillingsdyktig.

Utvalget kommer med følgende forslag til tiltak:

- Fagskoler kan søke om selvakkrediteringsrett.
- Kravet om at fagskoler kun kan tilby utdanning på minimum 30 studiepoeng, samt tidskravet, fjernes.
- Det resultatbaserte tilskuddet gis tilbake til de enkelte fagskolene i stedet for fylkeskommunen.

I kapittel 11.1 beskrives problemstillingen nærmere, mens kapittel 11.2 beskriver målgruppen de foreslåtte tiltakene er ment å treffe. Kapittel 11.3 beskriver kort dagens regelverk og rammer. I kapittel 11.4 konkretiseres tiltakene, mens kapittel 11.5 og 11.6 tar for seg henholdsvis forventede effekter og tenkt iverksetting. I kapittel 11.7 beskrives de økonomiske og administrative konsekvensene.

11.1 Problembeskrivelse

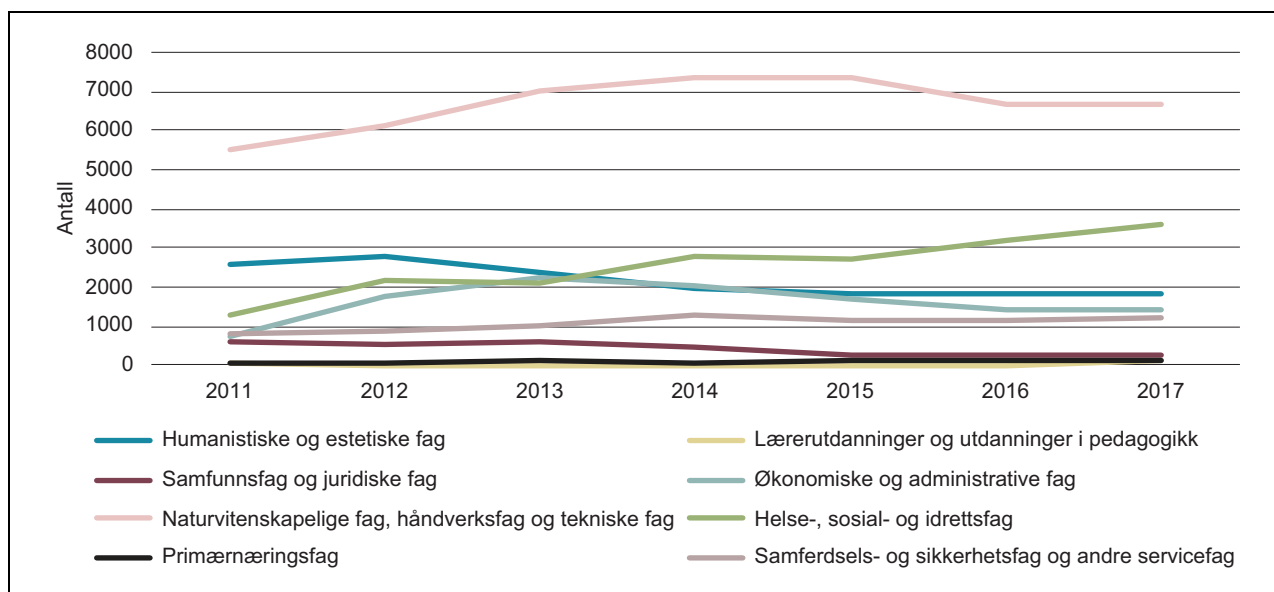
Det er et ønske om at fagskoleutdanning skal være framtidsrettet og ettertraktet i arbeidslivet, og at flere skal velge å ta en fagskoleutdanning.

Det er flere forhold utvalget mener står i veien for dette ønsket, og som begrenser fagskolenes rolle i livslang læring.

På flere av innspillsmøtene som har vært avholdt som en del av kompetansereformen *Lære hele livet*, og til utvalget, har det kommet innspill om at NOKUTs behandlingstid er et hinder for at fagskolene kan opprette tilbud raskt og i tråd med næringslivets behov (Kompetanseforum Østfold, 2018). Det som finnes av empirisk belegg for å understøtte dette er NOKUTs årsrapport (NOKUT, 2018c). Ifølge årsrapporten er ambisjonsnivået på institusjonsakkreditering at søknader skal behandles innen ni måneder, men 17 prosent av søknadsbehandlingene ble forsinket i 2017. For akkreditering av nye studietilbud skal alle søknader behandles innen neste søknadsfrist, men 56 prosent var forsinket i 2017. Dette betyr at det kan gå halvannet år før søknaden er ferdigbehandlet av NOKUT. Denne potensielle forsinkelsen som følger med opprettelse av tilbud, mener utvalget hemmer fagskolene i å tilby opplæring som er i tråd med arbeidslivsrettet kompetansepåfyll og livslang læring.

NOKUT er klar over at lang behandlingstid er et hinder for tilbyderne av utdanning. De er derfor i ferd med å utforme en ny akkrediteringsprosess som skal gjelde for høyskoler og fagskoler. Den nye prosessen er ment å lette søknadsbehandlingen hos NOKUT ved at den eksterne faglige vurderingen deles mellom søker og NOKUT. Den nye prosessen åpner opp for at alle fagskoler som har blitt akkreditert én gang kan ordne en ekstern faglig vurdering av en ny fagskoleutdanning. Deretter vurderer NOKUT søknaden om akkreditering. Målet med denne nye prosessen er at behandlingstiden skal bli kortere hos NOKUT, men utvalget mener at de foreslåtte endringene ikke er tilstrekkelig.

Det er også slik at fagskolene i hovedsak kun kan tilby utdanninger som tilsvarer et halvt år til to års utdanning på fulltid, og alle utdanningene må ha et omfang på 30, 60, 90 eller 120 studiepoeng. Dette er hva som er gjeldende dersom fag-



Figur 11.1 Studenter i fagskoleutdanning, etter fagfelt, 2011–2017

Kilde: SSB, 2017a

skolene skal bruke offentlige midler i opprettelsen av utdanninger. Dette betyr at fagskolene ikke får offentlig finansiering for

- utdanninger som er mindre enn 30 studiepoeng
- å tilby opptak til enkeltemner som er mindre enn 30 studiepoeng

Dersom fagskolene har tilbud som er i strid med dette, kategoriseres de som ikke-formell opplæring, og blir ikke godkjent av NOKUT. Da er det den enkelte deltager som må finansiere tilbudet. Dersom man skal lære hele livet, er det nødvendig å kunne kombinere opplæring med å være i jobb (NITO, 2018; Voksensopplæringsforbundet, 2019; Kompetanseforum Østfold, 2018; Akademikerne, 2019). Utvalget mener korte utdanninger og moduler er mer forenlig med dette målet, da det ikke vil kreve at en arbeidstager går ned i stillingsprosent i like stor grad som ved lengre og tynge utdanninger. Dette er essensielt ettersom mange av fagskolestudentene tilhører en aldersgruppe som primært er yrkesaktive. Det at fagskoleutdanningene har et omfangskrav har også blitt problematisert av ulike interessegrupper (Norske utdanningssentre, 2019; Kompetanseforum Østfold, 2019; Fleksibel utdanning Norge, 2019).

Utvalget mener finansieringsmodellen for fagskoler gir liten økonomisk motivasjon for å utvikle nye studier som er i tråd med arbeidslivets og framtidens behov. Fagskolenes finansieringsordning består av et grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd, men det resultatbaserte tilskuddet

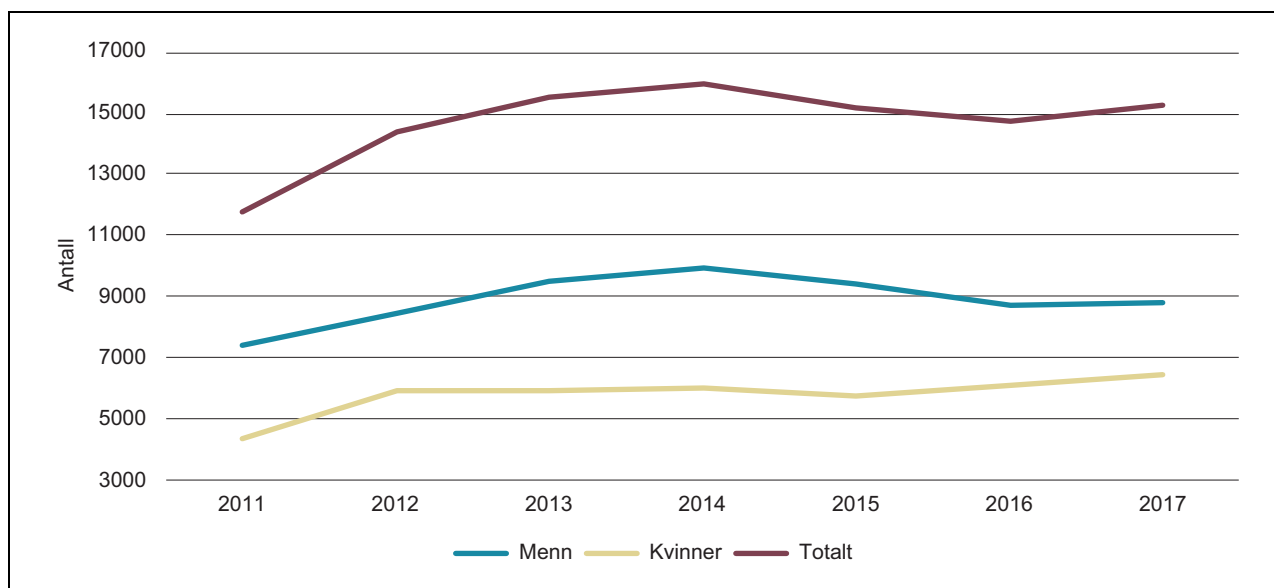
går til fylkeskommunen som skoleeier (vertsfylke for de private fagskolene) – ikke fagskolen selv. Utvalget mener at fagskolene har færre incentiver til å utvikle utdanninger som er ettertraktet når resultattilskuddet ikke går direkte til tilbake til skolene.

11.2 Målgruppe

Målgruppen for tiltakene er bred. Ved å gjennomføre tiltakene vil studentene få flere tilbud, fagskolene blir mer attraktive ved at de kan tilby flere utdanninger og emner, og næringslivet vil kunne dra nytte av personer med spisskompetanse innen flere felt. Et bredt tilbud innen fagutdanning vil også være gunstig for personer som ønsker å lære hele livet, ved at man enklere kan spe på med kompetanse gjennom å ta korte utdanninger eller enkeltemner.

I dag er det om lag 15 000 fagskolestudenter i Norge. Dette antallet har vært relativt stabilt de seneste årene, men med en liten vekst fra 2016 til 2017. Nå skal det også trappes opp med 1 276 nye studieplasser fram til 2020 (Kunnskapsdepartementet, 2018e). Det er tenkt at studieplassene skal øke særlig innenfor helsefagene og de tekniske fagene. Som vist i figur 11.1, er helsefagene og de tekniske fagene de mest populære fagfeltene, hvor helsefagene har hatt en økning med årene.

Hva gjelder kjønnsfordeling på disse fagfeltene, tar flest kvinner helsefag og flest menn tar

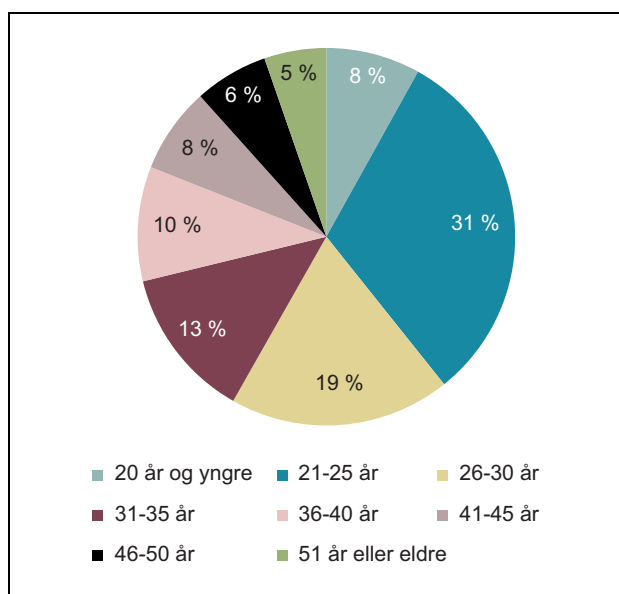


Figur 11.2 Studenter i fagskoleutdanning, etter kjønn, 2011–2017

Kilde: SSB, 2017a

tekniske fag. Av det totale antallet som tar fagskoleutdanning utgjør menn omtrent 60 prosent. Kvinneandelen har dog økt jevnt siden 2015, som vist i figur 11.2.

Omtrent en tredjedel av de som tar en fagskoleutdanning er i aldersgruppen 21–25 år, og over en fjerdedel er 26–35 år, jf. figur 11.3. Dette tyder på at en stor andel av de som tar en fagskoleutdanning er personer i en aldersgruppe som er en sentral del av arbeidsstyrken.



Figur 11.3 Aldersfordeling for fagskolestudenter, 2017

Kilde: SSB, 2017a

11.3 Dagens regelverk

Fagskole er i dag en beskyttet tittel, og en fagskoleutdanning krever akkreditering fra NOKUT. Fagskoler som får akkreditering for et fagområde har fullmakt til å selv opprette og legge ned fagskoleutdanninger innenfor dette fagområdet, men må søke NOKUT om opprettelse av utdanninger og fag på nye fagområder. Til sammenligning kan akkrediterte universiteter opprette nye studietilbud på alle nivåer og områder uten å søke NOKUT (Kunnskapsdepartementet, 2016a). Akkrediterte høyskoler har fullmakt til å opprette studietilbud på alle nivåer innenfor fagområder der de har rett til å gi doktorgrad, samt på alle fagområder på bachelornivå (NOKUT, 2019a). En slik fullmakt til å opprette studietilbud kalles selvakkreditering. Selvakkrediteringsretten innebærer at utdanningsinstitusjonene selv må ha prosedyrer som sikrer at utdanningene har den kvaliteten som kreves i henhold til universitets- og høyskoleloven, samt departementets og NOKUTs forskrifter (Kunnskapsdepartementet, 2016a).

Fagskoleloven skal legge til rette for fagskoleutdanning av høy kvalitet og for at fagskolestudentene får gode undervisningsvilkår. Dagens regelverk krever at utdanningene tilsvarer et halvt år til to års utdanning på fulltid (Fagskoleloven, 2018, § 4). I noen tilfeller er det mulighet for å søke NOKUT om å gi en fagskoleutdanning som tilsvarer tre års utdanning på fulltid. Det er også et krav om at utdanningen må ha et omfang på 30, 60, 90

eller 120 studiepoeng (Fagskoletilsynsforskriften, 2018, § 3-1).

Fagskolenes finansieringsordning består av 80 prosent grunntilskudd, og 20 prosent resultatbasert tilskudd med en åpen ramme (Abelia, 2017; Kunnskapsdepartementet, 2018a)¹. Det resultatbaserte tilskuddet beregnes ut ifra det samlede antall studiepoeng avlagt ved fagskolene i hvert enkelt fylke. Det resultatbaserte tilskuddet går til fylket, og ikke til den enkelte fagskolen (Abelia, 2017). Til sammenligning får institusjonene i UH-sektoren det resultatbaserte tilskuddet selv.

11.4 Konkret utforming

Utvalget anbefaler å gjøre det mulig for fagskoler å søke som selvakkrediteringsrett for alle fagområder. Fagskolene gjennomgår da samme akkrediteringsprosess i regi av NOKUT som universiteter og høyskoler gjør i dag. Ved en slik selvakkrediteringsrett gis fagskolene mulighet til å opprette studietilbud innen flere fagområder raskere, ettersom de unngår en saksbehandlingsprosess med godkjenning av NOKUT i forkant. NOKUT fører heller tilsyn i etterkant.

Utvalget anbefaler å fjerne kravet om at en fagskoleutdanning må tilsvare et halvt år til to års utdanning på fulltid, og at utdanningen må være på minimum 30 studiepoeng for å kvalifisere til offentlige tilskuddsmidler. Utvalget mener det ikke er behov for å sette en nedre studiepoenggrense for utdannings som tilbys. I praksis vil det ofte være en nedre grense for hvor lite omfanget av tilbud kan være og samtidig tilfredsstillende kvalitetskravene. At fagskolene får mulighet til å tilby kortere emner som en del av sin ordinære virksomhet, kan fremme kontinuerlig læring, særlig for sysselsatte. En forutsetning er at kvalitetskravene blir oppfylt etter regelverket, slik at kvaliteten på de utdanningene som er under 30 studiepoeng ikke anses som dårligere enn de utdanningene som er lengre.

Hva gjelder finansieringssystemet anbefaler utvalget at det resultatbaserte tilskuddet skal komme fagskolene selv til gode. Slik det er i dag, er det fylkeskommunen som får tilskuddet, og fordeles det mellom lokale fagskoler og andre utgiftsposter slik de ønsker. At fagskolene selv blir premiert med det resultatbaserte tilskuddet, vil skape gode insentiver for å tilby godt tilrettelagte

og attraktive utdanninger og emner. Dette tiltaket er fornuftig ettersom det er hver enkelt fagskole som har ansvaret for å få fagskolestudentene gjennom utdanningsløpet (Kunnskapsdepartementet, 2018a).

Disse tiltakene vil i sin helhet føre til at regelverket for og administreringen av fagskolesektoren og UH-sektoren blir likere.

11.5 Forventede effekter

Utvalgets forslag om å fjerne 30-poengsregelen samt raskere akkreditering, vil trolig føre til at flere ønsker å gå på fagskole. Det er blant annet fordi det ser ut til at korte utdanninger er attraktivt hos studentene. Fagskolestudenter på kortere utdanninger er mer tilfredse enn fagskolestudenter på lengre utdanninger, og de som studerer deltid er mer tilfredse enn de som studerer heltid (Hauge & Øygarden, 2018). Blant annet er de som studerer helse- og sosialfag mer tilfredse med studiet enn de som går tekniske fag, noe som trolig henger sammen med at de tekniske fagene ofte består av lengre studieløp som går på fulltid. Også frafallet i fagskoleutdanningene kan til dels skyldes at studentene hopper av studiene etter at de har deltatt i den delen av undervisningsrekken de anser som nødvendig for å dekke deres kompetansebehov. Disse to faktorene taler for at fagskolene skal kunne tilby kortere utdanninger og enkeltemner i de fagfeltene hvor det lar seg gjøre.

Den potensielle økningen i antall studenter taler for at det bør undersøkes grundigere om det vil være behov for ytterligere opptrapping av studieplasser og ressurser. Dette til tross for dagens plan om å øke antall studieplasser. Ettersom dagens finansieringssystem premierer studiepoengproduksjon framfor antall studenter, vil ikke en avvikling av studiepoengsgrensen nødvendigvis skape insentiver hos skolene til å øke antall studenter for å øke den økonomiske gevinsten. Samtidig vil trolig noen studenter som i utgangspunktet hadde søkt opptak til en lengre utdanning, heller søke kortere utdanninger eller enkeltemner. Dette kan være en faktor som er med på å holde antallet studenter stabilt.

Selvakkrediteringsretten vil trolig føre til at fagskolene får et økt tilbud innen både korte og lange utdanninger. Det økte tilbudet vil kunne legge press på NOKUT som tilsyns- og godkjenningsmyndighet for kvaliteten i utdanningen. Dette er uheldig ettersom NOKUT allerede er bekymret for deres kapasitet til å føre tilsyn (NOKUT, 2018c). Fagskolenes selvakkredite-

¹ Det er ikke noe tak på hvor høy summen av det resultatbaserte tilskuddet kan bli da tilskuddet følger antall avlagte studiepoeng.

ringsrett vil bøte på dette presset ved at NOKUT får frigitt ressurser fra godkjenning til tilsyn.

Både økt antall personer som tar fagskoleutdanning, og muligheten til å få et bredere kompetanseområde gjennom det økte tilbudet, vil trolig bli tatt godt imot i næringslivet. Blant annet fordi virksomheter har et behov for fagarbeidere (NOU 2018: 2). I NOKUT sin undersøkelse svarte omtrent 80 prosent av studentene positivt på spørsmålet om at studiet de går på var relevant for arbeidslivet (Hauge & Øygarden, 2018). Dette tyder også på at fagskoleutdanning er attraktivt hos virksomhetene.

Disse to tiltakene sikrer mer fleksibilitet for fagskolen, slik at nye tilbud kan etableres raskere enn i dag. Dette vil legge til rette for omstillingsdyktige fagskoler, noe som kan resultere i et mer markedsrettet utdanningstilbud. I tillegg vil fagskolene og universitet- og høyskolesektoren få likere vilkår, hva gjelder selvakkreditering og emnetilbud, enn hva som er tilfellet i dag. En omgjøring av dagens finansieringssystem der fagskolene får resultattilskuddet, vil bidra til et tilbud med mer økonomisk fleksibilitet og insentiver til å tilby tilrettelagte og attraktive utdanninger og emner.

Tiltakene kan ha utilsiktede konsekvenser. En kan tenke seg flere utfordringer med at en tillater utdanninger som er kortere enn 30 studiepoeng. Et minstekrav på 30 studiepoeng forsikrer en form for kvalitet gjennom lengde og faglig dybde. Kvaliteten kan derfor bli noe utsatt ved kortere utdanninger. En kan også tenke seg at det er pedagogiske utfordringer knyttet til korte utdanninger, da det ikke er mulighet til å se den enkeltes progresjon og utfordringer like lett. Tilrettelegging kan derfor bli mer utfordrende.

Videre er fagskoleutdanninger som oftest praktiske, og flere utdanninger er knyttet til jobber der man jobber tett på pasienter, eller har ansvar for andre personers sikkerhet og lignende. Dersom det ved tilsyn av utdanningene blir avdekket at kvalitetskravene til blant annet innhold ikke er nådd, kan det ha konsekvenser for andre enn bare studenten selv.

11.6 Iverksetting

Tiltaket krever en gjennomgang og endring i fagskoleloven og tilhørende forskrifter. Det vil også kreve en omstrukturering av fagskolens finansieringsordning. En videre utredning av hvilken effekt endringer i tilskuddsordningen vil ha for fylkeskommunen økonomi vil trolig være nød-

vendig for å sikre en god overgang. Utvalget vurderer at tiltaket kan iverksettes for alle fagskoler, og at en utprøving ikke er nødvendig.

11.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ved å tildele resultattilskuddet direkte til fagskolene, vil de selv få gevinsten av studiepoengproduksjon. Det gir insentiv til å øke produksjonen, noe som fører til behov for økte resultattilskudd fra staten. Samtidig gjør en slik endring at fagskolene produserer flere studiepoeng pr. krone fra staten.

Det å få selvakkrediteringsrett vil ikke medføre betydelige offentlige kostnader, men heller administrative konsekvenser. De administrative konsekvensene innebærer at NOKUT må bruke ressurser på tilsyn i stedet for godkjenning av nye utdanninger. Fagskolene må selv administrere tilbudet slik at det er i tråd med krav til kvalitet, innhold og omfang som framkommer i fagskoleloven og fagskoletilsynsforskriften. Dette innebærer et større organisatorisk behov, og potensielt flere ansatte, for de fagskolene som ønsker å være selvakkrediterende. En økning av administrative ansatte vil øke kostnadene til fagskolen. Ettersom finansieringssystemet premierer studiepoengproduksjon, kan en økning i fagskoletilbudet føre til at flere studenter avlegger studiepoeng, noe som øker statens kostnader knyttet til resultatfinansieringen.

I likhet med selvakkrediteringen, vil endring av reglene for minimumsgrenser for tid og omfang av fagskolestudier kunne medføre offentlige kostnader. Utvalget forventer ikke at antallet fagskolestudenter, og derav avlagte studiepoeng, vil øke drastisk. Dersom det viser seg at antallet som gjennomfører en fagskoleutdanning øker betydelig, og at resultattilskuddets sum øker som konsekvens av dette, vil de offentlige kostnadene naturligvis øke. Utvalget anser ikke dette som negativt, da en økning i antall som tar en fagskoleutdanning er intensjonen med tiltaket. Kunnskapsdepartementet må derfor løpende følge med på dette og vurdere å styrke basisfinansieringen av fagskolene.

Det er usikkert hvor mye tilbudet vil endre seg, eventuelt øke, som følge av selvakkreditering og deregulering av omfang av fagskolestudier. Derfor forsøker vi ikke å tallfeste kostnaden av tiltakene.

Fagskolene må selv vurdere hvilke utdanninger de kan tilby under 30 studiepoeng, som også

oppfyller kvalitetskravene som framkommer i lovverket og tilhørende forskrifter. På den ene siden betyr det at selvakkrediterende fagskoler må bruke ressurser på selvakkreditering, men på den andre siden slipper de å søke om akkreditering.

Dersom fagskolene skal få det resultatbaserte tilskuddet øremerket til sin institusjon, vil det påvirke fylkeskommunenes økonomi. For 2018 ble de resultatbaserte tilskuddene fordelt på basis av en gjennomsnittlig produksjon av studiepoeng over de tre siste årene. Samlet for alle fylkeskommunene utgjorde det resultatbaserte tilskuddet 125,2 millioner kroner i 2018 (tabell 11.1).

Det resultatbaserte tilskuddet i budsjettet for 2019 ble regnet ut på grunnlag av studiepoeng som var avlagt ved fagskolene i det enkelte fylket i 2017, og er på 137,4 millioner kroner. Det er en økning på 8,1 millioner kroner fra 2018 (Kunnskapsdepartementet, 2018a). Selv om det resultatbaserte tilskuddet til fylkeskommunene for fagskoleutdanning ikke er betydelige sett i sammenheng med fylkenes totale budsjett, vil det kunne påvirke noen fylkers planer likevel.

Tabell 11.1 Tilskudd for fagskoleutdanning til fylkeskommunene i 2018

Fylkeskommune	Tilskudd (i 1 000 kroner)
Akershus	23 314
Aust-Agder	11 925
Buskerud	33 018
Finnmark	4 049
Hedmark	3 956
Hordaland	96 369
Møre og Romsdal	41 587
Nordland	23 535
Nord-Trøndelag	24 892
Oppland	51 586
Oslo	73 930
Rogaland	54 747
Sogn og Fjordane	15 773
Sør-Trøndelag	36 139
Telemark	31 103
Troms	24 987
Vest-Agder	32 563
Vestfold	16 390
Østfold	29 202

Kilde: Kunnskapsdepartementet, 2017b

Del IV
Tiltak for bedre kvalitet

Kapittel 12

Godkjenning av ikke-formell opplæring

Formell utdanning over videregående opplæringsnivå er akkreditert av NOKUT. Direktoratet kan enten akkreditere enkeltemner og utdanninger, eller gi lærestedene rett til å akkreditere seg selv. Alt i alt skal akkreditering sørge for kvalitet i utdanningen. Når utvalget foreslår å bruke offentlige midler på formell utdanning, er det med trygghet om at pengene i det store og hele går til utdanninger av god kvalitet.

Samtidig er det langt flere som tar ikke-formell opplæring enn formell utdanning. I 2018 deltok 41 prosent av befolkningen mellom 22 og 66 år i ikke-formell opplæring. Deltagelsen i formell utdanning var bare 16 prosent for personer mellom 22 og 59 år (Kompetanse Norge, 2019a).

Utvalget mener at ikke-formell opplæring spiller en viktig rolle for å sørge for kompetanse i arbeidslivet. Derfor bør det brukes offentlige ressurser på å stimulere til økt deltagelse i relevant ikke-formell opplæring. Det kan imidlertid ikke gjøres uten et system som sikrer kvalitet i tilbudet.

Utvalget foreslår å utrede en ordning for godkjenning av ikke-formelle opplæringstilbud. Tilbydere skal kunne søke om å få tilbud godkjent og godkjenningssprosessen innebærer at tilbudet vurderes opp mot en kvalitetsstandard. Et godkjent tilbud vil være et som tilfredsstiller disse kvalitetsstandardene. En slik godkjenningssordning bør forvaltes av en offentlig etat. I Sverige og Danmark er det gjort et betydelig arbeid på dette området (se kapittel 5.3.4).

12.1 Problembeskrivelse

Utvalget legger til grunn at det investeres mindre i kompetanse enn hva som er best for samfunnet. Utvalget foreslår derfor å innføre tiltak som hever deltagelsen og kvaliteten i både formell utdanning og ikke-formell opplæring.

Samtidig er det en utfordring at tilbudet av ikke-formell opplæring i Norge er uoversiktlig. Det er for eksempel 359 foretak med omsetning

på over én million kroner registrert som tilbyder av «en form for undervisning» (BDO, 2019). Utover disse er også mange utenlandske tilbydere av nettutdanninger som Coursera, Harvard X og Microsoft Learn. Her finnes mange tilbud, men det er vanskelig å vite hva som er av god kvalitet.

Utvalget har fått flere innspill fra aktører som etterspør en form for offentlig godkjenning av ikke-formell opplæring. Blant annet mener Fleksibel utdanning Norge at det er «vesentlig å trekke inn arbeidsgivere og bransjer for å sikre validering og sertifisering av oppnådd kompetanse» (Fleksibel utdanning Norge, 2019). Norske utdanningssentre mener «det bør være mulig å gi andre yrkesgrupper, også på lavere nivå, en type godkjenning for uformelle fagkurs og kvalifiseringsprogrammer, en type *prikksystem* som gir formell kompetanse» (Norske utdanningssentre, 2019).

Flere fylker rapporterer om useriøse kommersielle aktører på markedet for opplæring før privatisteksamen og fagprøve.

Et fylke har rapportert om hele elevkull som strøk på eksamen som privatist etter teoriopplæring hos privat tilbyder. Et annet fylke har rapportert om tilfeller hvor folk har betalt dyrt for undervisning hos en privat tilbyder, når de kunne fått undervisningen gratis hos fylkeskommunen. Flere fylker har også uttrykt bekymring rundt at det tilsynelatende ikke finnes noen akkrediteringsordning for de private aktørene (Utdanningsdirektoratet, 2019a).

På den andre siden finnes det gode tilbud av ikke-formell opplæring som ikke nødvendigvis når fram i konkurransen med formelle tilbud. Voksenopplæringsforbundet opplever at «både offentlige og private arbeidsgivere er restriktive med å gi kompetansehevende tiltak som ikke er i regi av universitets- og høyskolesektoren. Arbeidsgivernes restriktive holdning skyldes trolig i stor grad usikkerhet knyttet til om man er pålagt å benytte formelle utdanningsinstitusjoner» (Voksenopplæringsforbundet, 2019).

Utvalget mener det er vanskelig for virksomheter og individer å navigere i og vurdere kvaliteten på et så mangfoldig tilbud. Det er også vanskelig for virksomheter å analysere i hvilken grad de har behov for formell eller ikke-formell kompetansheving. Dette kan gjøres i større grad om den ikke-formelle opplæringen blir satt i et bedre system. Samtidig kan det være krevende for arbeidsgivere å vite hvilken kompetanse arbeidssøkere har, når kompetansen er tilegnet gjennom ikke-formell opplæring.

Nav kjøper tjenester fra tilbydere av ikke-formell opplæring. Direktoratet brukte 1,5 milliarder kroner på opplæringstiltak i 2017 (Nav, 2017). Av det var 749 millioner kroner til arbeidsmarkedsopplæring (AMO). I 2018 var det 1 356 leverandører av AMO. Utvalget erfarer at Nav synes det er vanskelig å skille mellom gode og dårlige tilbud. Man må stadig prøve seg fram for å finne hvilke kurs som faktisk fungerer (Grødem & Aspøy, 2013).

Utvalget mener det er problematisk å bruke store, offentlige midler på ikke-formell opplæring, hvis myndighetene ikke får vurdert kvaliteten på tilbudet.

12.1.1 Mål

Utvalget foreslår at det iverksettes et arbeid med å etablere et system for godkjenning av ikke-formell kompetanse. Et slikt system kan gi en form for kvalitetssikring som åpner for å bruke offentlige midler på tiltak for å stimulere til økt deltagelse i ikke-formell opplæring.

I tillegg ønsker utvalget å gjøre markedet for ikke-formell opplæring mer oversiktlig. Det vil gjøre det enklere for potensielle kunder å orientere seg. Samtidig blir det lettere å kommunisere egen kompetanse til arbeidsgivere fordi ikke-formell kompetanse vil få et gjenkjennelig kvalitetsstempel. Det vil igjen bidra til å heve statusen til ikke-formell opplæring, og gjøre det til et reelt alternativ til formell utdanning.

Utvalget ønsker også å kvalitetssikre tilbydere for offentlige kunder som for eksempel Nav. Det kan gi mer effektiv offentlig ressursbruk.

Ordningens kvalitetskriterier kan legges til grunn for og bidra til å forenkle og standardisere realkompetansevurdering.

Alt i alt mener utvalget tiltaket vil bidra til at det blir mer attraktivt for individer og virksomheter å investere i ikke-formell kompetanse. Utvalget ønsker også å heve kvaliteten og relevansen på ikke-formell opplæring.

12.1.2 Dagens situasjon

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) er en oversikt over alle nivåene i formell utdanning i Norge, og viser hvordan utdanninger er plassert i forhold til hverandre. Rammeverket gir en generell beskrivelse av hva kandidater på de ulike nivåene skal kunne.

I 2013 ble det oppnevnt et partssammensatt utvalg for å foreslå hvordan opplæringstilbud utenfor det formelle utdanningssystemet kan innplasseres i NKR (Ellertsen, 2015). Utvalget kom ikke til enighet og avga en delt innstilling. Det var splittet syn på sentrale spørsmål, som formålet med NKR, og behovet for å kunne innplassere kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i NKR. Det var også delte meninger om hvordan en ny ordning best bør utformes.

Det har ikke kommet politiske tiltak for å innlemme ikke-formell opplæring i NKR i etterkant av utvalget. Temaet blir heller ikke tatt opp i Nasjonal kompetansepolitisk strategi (Regjeringen, 2017a). Imidlertid ønsker flere av partene i arbeidslivet fortsatt at ikke-formell kompetanse skal innlemmes i NKR (se kapittel 5).

Tolv europeiske land bruker samme standard for godkjenning av ikke-formell opplæring som de gjør for formell utdanning (Cedefop, 2017a). Det er blant annet Sverige, Storbritannia, Nederland og Irland. I Sverige kan ikke-formell opplæring bli innplassert i NKR, og i Danmark vil det fra høsten 2019 være mulig å søke om innplassering (se kapittel 5.3.4).

Flere yrkesgrupper har offentlige godkjente tilbydere av ikke-formell opplæring innenfor sitt fagfelt. Det er gjerne yrker hvor staten stiller krav til regelmessig opplæring, som eiendomsmegler, lege og advokat. Eiendomsmeglere er for eksempel pålagt å ta minst 15 timer opplæring i løpet av sykluser på to år (Rundskriv 6/2012). Det er Finanstilsynet som er regulerende myndighet for yrkesgruppen. NOKUT-akkrediterte utdanningsinstitusjoner, samt arbeidstager- og arbeidsgiverforeninger er offentlig godkjente tilbydere. Andre arrangører kan søke Finanstilsynet om å få godkjent enkeltkurs.

Et annet eksempel på offentlig godkjent opplæring er mesterbrevutdanningen. Mesterbrev er regulert i en egen lov og forvaltes av Mesterbrevnemda (Mesterbrevloven, 1986). Mesterbrevnemda bestemmer innholdet i mesterutdanningen og tildeler mesterbrev (Mesterbrev.no, 2018). Nemda er oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet og består av ni medlemmer fra NHO og LO. Det er en utdanning i grenseland mellom formell

og ikke-formell opplæring. På den ene siden blir mesterbrev lovregulert av myndighetene, på den andre siden er ikke utdanningen en del av NKR.

Kompetansepluss er en offentlig tilskuddsordning som gir støtte til ikke-formell opplæring i grunnleggende ferdigheter. Opplæringstilbydere og virksomheter må sammen søke om støtte til kurs. Tilbydere kan søke Kompetanse Norge om å bli godkjent (Kompetanse Norge, 2018b). Det er et kvalitetsstempel som blant annet gjør det lettere for virksomheter å inngå et samarbeid med en opplæringstilbyder. For å bli godkjent må tilbyder oppfylle en liste på 32 punkter.

12.1.3 Konkret utforming

Utvalget mener det er behov for en godkjenningsordning for tilbud av ikke-formell opplæring. Det bør gjøres en utredning av hvordan en slik ordning skal utformes.

Utvalget mener ordningen bør forvaltes av en offentlig etat og at det er effektivt om forvaltningen av ordningen kan legges til eksisterende strukturer. Det vil være en styrke om systemet kan legges til grunn for godkjenninger inn i offentlige støtteordninger som Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging (se kapittel 9) og Lånekassen. Utvalget mener at tilbydere bør betale et gebyr for å bli godkjent, og at dette bør settes slik at det i stor grad finansierer godkjenningsordningen. Kvalitetskriteriene må utformes på en måte som hindrer ensretting i tilbudet og som ikke er til hinder for innovasjon i utvikling av nye tilbud.

Kompetanse Norge har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utrede behovet for en digital plattform for etter- og videreutdanning (se kapittel 8.5.3). Om en slik plattform blir etablert kan godkjenningsordningen knyttes til den. Plattformen kan både brukes til å søke om godkjenning for tilbud om ikke-formell opplæring, og til å vise godkjente tilbud.

Utredningen bør for øvrig avdekke følgende momenter:

- *Hvilke kvalitetskriterier som skal ligge til grunn for godkjenning.* Det må avklares om kursene skal ha læringsutbyttebeskrivelser. Det er mulig å stille krav til blant annet undervisernes kompetanse, sluttevaluering av deltagere og rapportering.
- *Om godkjente kurs skal innplasseres i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR).* Hvis godkjente kurs skal inngå i NKR må de ha læringsutbyttebeskrivelser. Innpass i NKR kan heve statusen til tilbud, og gjør det mulig å sammen-

ligne nivået på den ikke-formelle opplæringen med det formelle utdanningstilbudet. Det kan også gjøre det lettere å kommunisere kompetanse internasjonalt.

- *Om deltagelse i godkjente tilbud skal kvalifisere til offentlige støtteordninger.* Tilgang på lån og stipender vil gjøre det lettere og mer lønnsomt å ta opplæring. Det vil trolig øke deltagelsen.
- *Om og eventuelt hvordan utenlandske tilbydere skal inkluderes.* Det er mange utenlandske leverandører av nettutdanning og flere av tilbudene kan være relevante for norsk arbeidsliv. Å inkludere utenlandske tilbud i ordningen vil potensielt kunne øke omfanget av godkjente kurs betydelig.
- *Om det skal være mulig med forhåndsgodkjenning av enkelte typer tilbud.* For eksempel vil det være aktuelt å la ikke-formell opplæring tilbuds av akkrediterte offentlige utdanningstilbydere i Norge og Norden, samt anerkjente utenlandske universiteter, være forhåndsgodkjent.
- *Hvilket mål som skal gis for aktivitetsomfang.* Ordningen kan i tillegg til å si noe om nivået på et tilbud, si noe om omfanget av opplæringen slik studiepoeng gjør for formell utdanning. Det kan være hensiktsmessig å bruke et annet begrep enn studiepoeng, men det bør reflektere det samme. Et slikt mål for aktivitetsomfang må ligge til grunn om godkjente tilbud skal kvalifisere for økonomiske støtteordninger med lån eller stipend.
- *Hvilke avgrensinger som skal legges inn mot internopplæring i bedrifter, og om slik opplæring skal kunne godkjennes.* Det må avklares om det skal være krav om at godkjente tilbud tilbys i et åpent marked.

12.1.4 Forventede effekter

Det forventes at et system for godkjenning vil medføre at tilbyderne tilpasser seg ordningens kvalitetskriterier og at det bidrar til å heve kvaliteten på opplæringen.

Det blir mer attraktivt for individer og virksomheter å investere i ikke-formell kompetanse når tilbudene er kvalitetssikret. Det kan bidra til å øke deltagelsen i livslang læring.

En offentlig og digitalt tilgjengelig oversikt over kvalitetssikret opplæring gir et oversiktlig tilbud for potensielle deltagere. Tilbud som er innplassert i ordningen vil ha en beskrivelse av nivå og omfang. Det gjør det lettere for nye arbeidsgivere å forstå hvilken kompetanse arbeidssøkere med ikke-formell kompetanse har.

Ordningens kvalitetskriterier kan også legges til grunn for realkompetansevurderinger. Det kan bidra til å få en form for standardisering og effektivisering av disse vurderingene. Det blir altså lettere å realkompetansevurdere når det finnes felles metodikk for å kvalitetssikre ikke-formell opplæring.

Nav og andre offentlige kunder får hjelp til å kvalitetssikre kursene de kjøper. Det er effektiviserende og kan øke kvaliteten på det som kjøpes inn.

Godkjenningen vil innebære økte kostnader for tilbydere, både gjennom ressursene som kreves for å søke og eventuelle avgifter som knyttes til ordningen. Det kan medføre at tilbydere øker prisen for deltagere.

12.1.5 Iverksetting

Utredningen av godkjenningsordningen bør gjøres av en offentlig aktør, som NOKUT eller Kom-

petanse Norge. Navs tiltak vil kunne dra svært god nytte av en godkjenningsordning, og Nav bør derfor være en sentral aktør i utredningen. Partene i arbeidslivet bør også involveres i arbeidet.

12.1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kostnaden for myndighetene avhenger av hvor omfattende utredningen skal være. Vi anslår at dette er en utredning som vil koste minst fem millioner kroner. Det gir omtrent seks årsverk (se sats for årsverk i vedlegg 4). Den offentlige aktøren som gjennomfører utredningen kan derfor bli nødt til å utvide sin kapasitet med seks årsverk.

Kapittel 13

Digitalisering av tilbud

At et utdanningstilbud holder høy kvalitet og er relevant for deltageren handler ikke bare om faglig innhold, men om læringsprosessen, læringsopplevelsen og læringsutbyttet. Det handler også om form og tilgjengelighet. Digitalisering og teknologiutvikling gir nye muligheter for hvordan utdanning og opplæring kan utformes, tilpasses og tilbys.

Kunnskapsgrunnlaget understøtter at norske virksomheter i varierende grad mener at det finnes et tilbud som svarer på deres behov (se kapittel 3). At et tilbud er relevant har flere aspekter. Det handler om at det faglige innholdet i tilbudet dekker kompetansebehovet i virksomheten og det handler om hvilken pris man må betale for opplæringen. Tilbudets form er en del av kostnadsvurderingen – når og hvor tilbudet er tilgjengelig og om omfanget er forenlig med virksomhetens daglige drift. Deltagelse som innebærer mindre fravær fra jobb gir mindre forstyrrelser for driften i virksomheten. Utvalget foreslår flere tiltak som samlet adresserer disse aspektene.

I kapittel 9 presenteres forslag til tiltak som er rettet inn mot utvikling av nye tilbud, i et samspill mellom tilbydere og etterspørre av opplæring. Tiltaket som foreslås har ingen begrensninger eller føringer på faglig innhold eller form på tilbudet. I tiltakene presentert i kapittel 10 og 11 foreslår utvalget endringer som gir fagskoler og UH-sektoren insentiver til å tilby utdanning i mindre moduler, som kan settes sammen til en grad hvis man ønsker det. Det vil kunne bidra til en studiebelastning som er mer forenlig med det å være i jobb.

I dette kapitlet foreslår utvalget en egen satsing på å ta i bruk ny teknologi for å utvikle digitale opplærings- og utdanningstilbud som er fleksible med hensyn til tid og sted. Utvalget foreslår et søknadsbasert program hvor tildeling skjer etter konkurranse. Programmet skal gi støtte til prosjekter som tar i bruk ny teknologi og digitale løsninger for å utvikle nye modeller for distribusjon og leveranse av opplæring og utdanning. Pro-

grammet skal også støtte metodisk og pedagogisk utviklingsarbeid som tar i bruk ny teknologi.

Utvalget foreslår at det utlyses 35 millioner kroner årlig over en periode på fire år.

13.1 Problembeskrivelse

Behov for fleksible opplæringstilbud

Hvorvidt virksomheter opplever opplæringstilbudene som finnes som fleksible med hensyn til tid og sted har konsekvenser for ansattes deltagelse. Resultater fra Kompetanse Norges Virksomhetsbarometer i 2017 viser at en del virksomheter lar være å sende sine ansatte på opplæring dersom tilbudet ikke er tilstrekkelig fleksibelt med hensyn til tid. Holte (2017) finner at små virksomheter i større grad enn store virksomheter mener at prisen er for høy. De er også overrepresentert blant de som ikke har hatt noen ansatte på opplæring. Opplæringstilbud som er fleksible med hensyn til tid og/eller sted er en måte å imøtekomme disse hindringene for deltagelse.

At tilbudet er forenlig med at personer er i arbeid er avgjørende for både virksomheter og individer. Langset & Vinland (2015) forklarer at sterk driftsorientering og små interne ressurser hos små og mellomstore bedrifter kan legge begrensninger på prioritering av deltagelse i kompetansehevingstiltak. I mange tilfeller må bedriften ha en vikar dersom en ansatt skal på kurs, og kostnadene ved dette kan være krevende. For enkeltmennesket vil et fleksibelt tilbud gi økte muligheter for deltagelse ved å redusere behov for livsopphold og gi den enkelte større frihet til å tilpasse deltagelsen til sin livssituasjon.

Norges geografi og næringsstruktur gir noen særlige utfordringer for kompetanseutvikling lokalt. Den geografiske avstanden til aktuelle opplæringstilbydere kan være stor og den lokale etterspørselen ikke tilstrekkelig til å utløse et stedsbasert tilbud. Utvalget mener at fleksibilitet i tilbud også innebærer å svare på lokale behov ved

at tilbud fra de mest relevante miljøene blir tilgjengelig over hele landet.

Utvalget har mottatt flere innspill som vektlegger behovet for fleksible tilbud (Fleksibel Utdanning Norge, 2019; Tekna, 2019; Den norske veterinærforening, 2019).

Behov for utviklingsarbeid

Med digitalisering og nye teknologiske løsninger oppstår muligheter for å øke arbeidslivsrelevansen i opplæringstilbudet og for å gjøre tilbud mer fleksible og tilgjengelige. Ny teknologi bidrar til økte muligheter for å utforme varierte og studentaktive læringsformer, og kan åpne for bedre tilpasset og målrettet læring selv for større grupper. Det pekes på potensielt sterke koblinger mellom digitalisering og utdanningskvalitet, spesielt dersom teknologibruken kombineres med en eller annen form for lærerstøtte eller interaksjon studentene imellom (Teknologirådet, 2018).

En systematisk kartlegging av studier som har undersøkt effekten av IKT i utdanning viser at det er den pedagogiske bruken av teknologien som virker positivt på læringsopplevelse og læringsutbytte, ikke teknologien i seg selv (Morgan mfl., 2016). Forskningen viser at teknologi blir en læringsfremmende del av undervisningen når den brukes som del av et gjennomtenkt undervisningsopplegg med opplæring av ansatte, klare mål, planer for undervisningen, oppgaver og læringsressurser som er tilpasset undervisningens mål.

Til tross for nytteverdien digitalisering potensielt kan bidra med, er bruken av digitale læringsressurser i høyere utdanning i Norge begrenset. Det påpekes som en utfordring at digitale verktøy først og fremst brukes til administrasjon og distribusjon av læringsinnhold, og ikke til hensiktsmessig pedagogisk bruk – som støtte til læring (Norgesuniversitetet, 2018). I sitt innspill til utvalget trekker Diku fram at mange av søknadene og flere av prosjektene som fikk støtte i utlysningen av ti millioner kroner til fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse høsten 2018 (Regjeringen, 2018c) er rent samlingsbaserte, og ikke basert på digitale læringsformer (Diku, 2019b). Tømte mfl. (2015) finner også at prosessen med å tilpasse tilbud til format på nett går tilsynelatende tregt, og synes å være svakt forankret i strategier og på ledelsesnivå i UH-sektoren og i de offentlige fagskolene.

Behov for sterkere virkemidler

Selv om den teknologiske utviklingen gir muligheter for utdanningsinstitusjonene når det gjelder digitalisering generelt, og spesielt i utviklingen av utdanningene og læringsprosessene, skjer ikke dette automatisk. MOOC-utvalget (NOU 2014: 5) mente at nasjonale myndigheter måtte legge til rette for økt digitalisering av høyere utdanning gjennom nasjonale tiltak som skulle støtte opp om institusjonenes arbeid med utvikling av MOOC (Massive Open Online Courses). Utvalget foreslo en satsing på 130–380 millioner kroner årlig over en femårs periode. Det har bare i begrenset grad blitt fulgt opp av myndighetene.

I handlingsplanen for Digitaliseringsstrategien for universitets- og høyskolesektoren understrekes det at målene i strategien og handlingsplanen ikke står i forhold til hvor mye ressurser som finnes i sektoren:

Målbildene fra digitaliseringsstrategien er ambisiøse og omfattende. Handlingsplanen beskriver det totale omfanget av initiativ som er nødvendig for å realisere målene. Realisering av alle disse krever vesentlig mer ressurser og større kapasitet enn det sektoren rår over. Hensikten med å gi en samlet oversikt, og dermed mer enn det sektoren kan gjennomføre i planperioden, er å sette initiativene i en helhetlig ramme. Flere av initiativene forventes å ta vesentlig lengre tid å realisere enn planperioden (Unit, 2019).

Det er kostnadskrevende å utvikle og oppdatere digitale tilbud. Høyskolen Kristiania beregnet for eksempel at det å oppgradere hele deres videobase med undertekster for å oppfylle nye krav i lovverket for universell utforming ville kreve omlag fire årsverk (Høyskolen Kristiania, 2016).

13.2 Mål

Utvalget mener at UH-sektoren og fagskolene i større grad bør drive utvikling som tar i bruk ny teknologi, i undervisning, i pedagogikk og i distribusjon av tilbud. Potensialet for å øke omfanget og kvaliteten av dette begrenses i dag av flere forhold, blant annet av at utdanningsinstitusjonene og det øvrige virkemiddelapparatet har for lite midler til å utvikle denne type utdanningstilbud. I finansieringssystemet for UH-sektoren finnes det i dag ikke insentiver som er direkte rettet inn mot digitalisering, hverken mot å ta i bruk ny tekno-

logi for nye læringsprosesser eller mot distribusjon av utdanning.

Det overordnede målet med tiltaket er å øke tilbudet av fleksibel opplæring og utdanning. Med et «fleksibelt» tilbud menes her et tilbud som er helt digitalt, og som kan tas hvor og når man vil. Målsettingen skal oppnås gjennom å støtte prosjekter som tar i bruk ny teknologi og digitale løsninger for å utvikle nye modeller for distribusjon og leveranse av opplæring og utdanning. Tiltaket skal både rettes mot generelt, metodisk og pedagogisk arbeid som har overføringsverdi til mange fag og emner, og mot utvikling av avgrensede tilbud.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn å opprette en konkurransearena hvor tilbydere av opplæring og utdanning kan søke om utviklingsmidler til denne typen arbeid.

13.3 Dagens situasjon

Norgesuniversitetet ble opprettet i 2000 som en del av Kompetansereformen (St.meld. nr. 42 (1997–98)). Organisasjonen har hatt som et av sine formål å stimulere til utvikling og bruk av digitale læringsformer, og har finansiert utviklingsprosjekter rettet mot dette. Fra 2004 har Norgesuniversitetet delt ut mellom ti og tolv millioner kroner årlig til prosjekter i høyere utdanning (Sollien & Båtsvik, 2009).

Innenfor Dikus virkemiddelapparat finnes flere andre ordninger for kvalitetsutvikling i høyere utdanning. Den største av disse, ordningen med Sentre for fremragende utdanning, har en overordnet innretning mot kvalitetsutvikling av undervisning, og har ikke spesifikke krav om for eksempel utvikling av digital kompetanse eller digitalisering av utdanning. De enkelte sentrene har stor frihet i vinkling og utforming, og det er vanskelig å koble målrettede satsinger inn i denne ordningen. Diku-programmet «Digitalisering for læring i høyere utdanning», som gir støtte til utforskning og utvikling av pedagogisk praksis gjennom digitale eller nettstøttede former for undervisning og læring, har varslet en utlysning på tolv millioner kroner i 2019 (Diku, 2019a).

Utvalgs vurdering er at bare en forholdsvis liten del av Dikus virkemidler er innrettet mot utviklingsarbeid med høyt fokus på digitalisering og teknologi, og utviklingsarbeid som svarer på arbeidslivets og distriktenes behov for distribuert utdanning. Diku påpeker forøvrig at det å ta i bruk digital teknologi for læring krever ekstra ressurser til utvikling (Diku, 2019b).

For å realiseres målene i «Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren 2017–2021» (Kunnskapsdepartementet, 2017a) har Unit utarbeidet en handlingsplan for perioden 2019–2021 (Unit, 2019). I denne planen er «Framtidens læringsprosesser» en prioritert satsing som blant annet omfatter nye digitaliserte lærings- og vurderingsformer som understøtter livslang læring og digital mobilitet. Handlingsplanen viser til at Dikus virkemiddelapparat er det som skal støtte satsingen på framtidens læringsprosesser. Utvalgets vurdering er at de tilgjengelige virkemidlene synes begrenset sett i forhold til strategiens og handlingsplanens ambisjoner.

I januar 2018 begynte en betydelig treårig satsing på digitalisering i grunnskolelærerutdanningen. I alt fem lærerutdanningsinstitusjoner ble tildeelt 89,6 millioner fra daværende Norgesuniversitetet for å gjennomføre prosjektet (Utdanningsdirektoratet, 2018b). De fem institusjonene samarbeider med Utdanningsdirektoratet om å utvikle felles ressurser, utnytte kompetansen mellom de fem institusjonene, og bidra til erfaringsdeling mellom institusjonene og de andre lærerutdanningsinstitusjoner i Norge. Denne satsingen, og de erfaringene som gjøres i prosjektene, kan ha overføringsverdi til arbeidet med digitalisering av utdanning generelt. Prosjektet viser dessuten at det har vært politisk vilje til å satse på digitalisering i grunnskolen. Virkemidlene som Diku forvalter, og som er ment å støtte opp under en ambisiøs handlingsplan for digitalisering i høyere utdanning, er til sammenligning beskjedne.

13.4 Konkret utforming

Utvalget foreslår at tiltaket innrettes som en konkurransearena hvor opplærings- og utdanningstilbydere kan søke støtte til følgende typer utviklingsprosjekter:

- *Prosjekttipe 1, Modell- og metodeutvikling:* Bruk av ny teknologi til utvikling av nye modeller og metoder for læringsprosesser, og for å levere og distribuere opplæring og utdanning. Leveransen i prosjektet er nye digitale verktøy, løsninger eller plattformer for læringsprosesser eller distribusjon.
- *Prosjekttipe 2, Utvikling av nye fleksible tilbud:* Utvikling av nye tilbud som bruker ny teknologi i læringsprosesser eller modeller for distribusjon. Leveransen i prosjektet er et nytt digitalt tilbud. Prosjektet kan også omfatte en viss utprøving med deltakere.

- *Prosjekttype 3, Digitalisering av eksisterende tilbud:* Innebærer å gi hele eller deler av et eksisterende tilbud en ny og digital form på læringsprosessen og distribusjon av opplæringen. Leveransen i prosjektet er at et eksisterende tilbud får ny form.

En prosjektsøknad kan inneholde én eller flere av prosjekttypene over. Programmet er ikke ment til å støtte varig drift av tilbudene. Det forutsettes at resultatene av prosjektene rettet mot modell- og metodeutvikling gjøres offentlig tilgjengelig slik at andre miljøer kan dra nytte av og bygge videre på det som utvikles i prosjektene. Det forutsettes videre at prosjekttype 1 innebærer utvikling av nye løsninger og at prosjekttypene 2 og 3 innebærer anvendelsen av disse løsningene gjennom å koble de med et faglig innhold.

Utvalget mener at programmet må favne bredere enn tilbydere av høyere utdanning, og ønsker at programmet også rettes mot tilbydere på fagskole- og videregående skole-nivå. Utvalget ser verdien i at programmet kan omfatte visse tilbydere av ikke-formell opplæring. En stor virksomhet som er langt fremme på teknologifronten er et eksempel på en relevant søker til programmet. I kapittel 12 foreslår utvalget en utredning av en godkjenningsordning for ikke-formell opplæring. Fram til en godkjenningsordning kommer på plass, må det utarbeides egne kvalitetskrav til slike tilbydere innenfor programmet.

Oppsummert mener utvalget at følgende grupper tilbydere av opplæring og utdanning skal kunne søke programmet om midler:

- universiteter
- høyskoler og vitenskapelig høyskoler
- fagskoler
- videregående skoler
- aktører innenfor ikke-formell opplæring

Utvalget ønsker at programmet skal ha en tydelig innretting mot arbeidslivets behov for fleksibel opplæring og utdanning. Utvalget mener at det i arbeid med digitalisering og å ta i bruk ny teknologi, er verdifullt med tverrfaglige samarbeid og at institusjonene samarbeider med arbeidslivet. Tildelingskriteriene bør derfor utformes slik at prosjekter som involverer konsortier med flere tilbydere, fagområder eller samarbeid med arbeidslivet skal prioriteres. Utvalget mener at tildelingskriteriene bør gi uttelling for samarbeidskonstellasjoner som inkluderer virksomheter som leverer læringsteknologi («edtech»).

Utvalget foreslår at det lyses ut 35 millioner kroner pr. år over en fireårs periode. Det bør

åpnes for at prosjektene som søker støtte kan ha varierende omfang og lengde. Utvalget foreslår at de lengste prosjektene får tre års varighet, men at det vektlegges at prosjektene skal ha årlige leveranser. Det bør tilstrebes en balanse mellom små og store prosjekter i porteføljen, mellom prosjekter fra ulike typer tilbydere og ulike fagområder.

Løsninger for gjennomføring av digital vurdering er en forutsetning for å etablere heldigitale utdanningstilbud. En digital vurdering innebærer blant annet et behov for å verifisere identiteten til den som avlegger eksamen. Teknologiutvikling for digital eksamen ivaretas av Units digitaliseringsarbeid (Unit, 2019) i samarbeid med institusjonene og tiltaket omfatter derfor ikke denne problematikken.

Det foreslåtte tiltaket favner bredere enn Dikus eksisterende program «Digitalisering for læring i høyere utdanning» ettersom det rettes mot langt flere typer tilbydere. Dikus program har til nå hatt en tydeligere pedagogisk innretting og skal fremme prosjekter som utforsker og utvikler pedagogisk praksis. Målsettingen for det foreslåtte tiltaket er i hovedsak å støtte utvikling som leder til nye løsninger og nye tilbud.

13.5 Forventede effekter

Det er forventet at tiltaket på sikt vil bidra til et større tilbud av opplæring og utdanning som tar i bruk ny teknologi og digitale løsninger for læring, gjennomføring og distribusjon. Programmet vil ha en overføringsverdi til kurs og emner utover de som inngår i programmet. Overføringsverdien er et resultat av økt interesse og kompetanse for bruk av digitale løsninger i undervisningen, samt tilgjengeliggjøring av metoder, modeller og verktøy som blir utarbeidet i programmet. På sikt vil det bli et større tilfang av heldigitale tilbud om opplæring og utdanning. Det muliggjør økt deltakelse for individer og virksomheter. Geografisk fleksibilitet åpner også for nye samarbeids- og gjennomføringsformer mellom institusjoner som kan bidra til andre opplæringstilbud enn hva vi har i dag.

For enkelte typer tilbud vil digitale løsninger innebære at det ikke lenger vil være begrensninger knyttet til antall deltagere. Det vil være mulig å oppskalere tilbudet til å dekke etterspørselen. Utvalget vil påpeke at dagens finansieringssystem ikke er tilpasset heldigitale tilbud som kan oppskaleres til et ubegrenset antall deltagere. En utvikling i retning av flere heldigitale tilbud medfører at finansieringssystemet må tilpasses nye

læringsformer, og at det etableres nye forretningsmodeller for utdanning. I kapittel 10 tar utvalget til ordet for at finansieringssystemet for UH-sektoren bør gjennomgås og tilpasses fleksible tilbud og livslang læring.

13.6 Iverksetting

Utvalget anbefaler at strukturer som allerede finnes benyttes til å administrere ordningen og mener det er forenelig med tiltakets målsetting. Diku og Kompetanse Norge er direktorater som har ansvar for tilsvarende, og til en viss grad komplementære, forvaltningsoppgaver.

I kapittel 9 foreslår utvalget å opprette et program for å støtte utvikling og drift av nye tilbud gjennom et samarbeid mellom tilbydere og etterspørre av kompetanseutvikling. Iverksetting av tiltaket som er beskrevet i dette kapitlet bør ses i sammenheng med tiltaket som er beskrevet i kapittel 9, både med hensyn til hvem som forvalter ordningen og en eventuell samordning av programmene.

Utvalget foreslår at programmet lyser ut midler gjennom årlige utlysninger.

13.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den offentlige aktøren som tildeles forvaltningsansvaret vil få noe større oppgaver enn i dag. Både Diku og Kompetanse Norge har imidlertid systemer for denne typen forvaltning og er godt rustet for å ta imot oppgaven. Forslaget vil derfor ikke ha administrative konsekvenser utover et behov for noe øket kapasitet hos forvalter av programmet.

Totale kostnader for tiltaket er anslått til 147 millioner kroner. Til grunn er lagt at en årlig utlysning på 35 millioner kroner over fire år, og årlige administrasjonskostnader på inntil 5 prosent av tildelingene. Administrasjonskostnader på 1,8 millioner kroner i året tilsvarer omtrent to årsverk.

Utvalget foreslår at programmet finansieres gjennom en omdisponering av midler knyttet til etablerte virkemidler. Dikus program «Digitalisering for læring i høyere utdanning» har en årlig ramme på om lag tolv millioner kroner og har en profil som samsvarer godt med deler av programmet. Fordi utvalgets forslag også retter seg mot aktører utenfor høyere utdanning, foreslår utvalget at programmet årlig tilføres ti millioner kroner friske midler. Utvalget foreslår at de resterende midlene hentes fra regjeringens opptrappingsplan for kvalitet i høyere utdanning som har en foreslått ramme på 250 millioner (Regjeringen, 2018f).

Del V
Tiltak for økt tilgang

Kapittel 14

Støtte til kompetanseinvesteringer

14.1 Lånekassee for livslang læring

Siden opprettelsen i 1947 har Lånekassen vært med å sikre like muligheter til utdanning i Norge. Utvalget har gjennomgått Lånekassens ordninger for høyere og annen utdanning¹ og vurdert disse opp mot målsettingen om at vi skal lære hele livet. Utvalgets oppfatning er at Lånekassen først og fremst er tilpasset unge som utdanner seg på heltid, og er lite egnet for godt voksne arbeidstagere, som gjerne har flere forpliktelser enn de unge. Hvis de skal velge vekk jobb og fritid til fordel for utdanning, trenger de å få støtte til korte kurs som kan tas ved siden av jobb. I tillegg trenger de inntektssikring som er høyere enn det Lånekassen tilbyr i dag, og som gir mer støtte ved høyere alder.

14.1.1 Problembeskrivelse

Lånekassens ordninger er først og fremst utviklet for heltidsstudenter og grunnutdanning. Dette formålet ser man igjen i regelverket, for eksempel ved at det stilles krav til minst 50 prosent studiebelastning, og ved at stønadsnivået er lavt sammenlignet med inntektsnivået for arbeidstagere. For studenter ved fagskoler og i høyere utdanning er maksimal årlig studiestøtte i studieåret 2019–2020 121 200 kr. Da ser man bort ifra forsørgerstipend og skolepengelån. Det er omtrent 23 prosent av medianinntekten for heltidsansatte (SSB, 2018). Utvalget mener Lånekassen er dårlig tilpasset en modell der vi skal lære hele livet og jobbe underveis. Flere av innspillene utvalget har mottatt deler utvalgets syn (Tekna, 2019; Fleksibel utdanning Norge, 2019; Akademikerne, 2019).

De største begrensningene for Lånekassen med tanke på livslang læring er som følger:

1. lav studiestøtte i forhold til vanlig arbeidsinntekt

¹ Se Lånekassens nettsider for en liste over hva som omfattes av høyere og annen utdanning

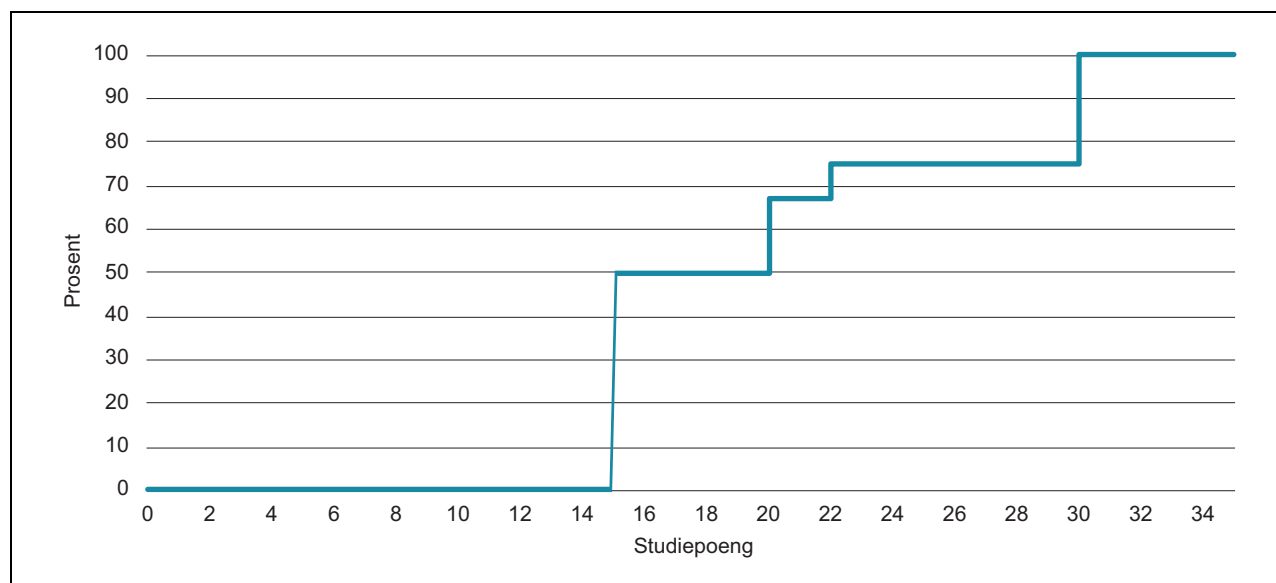
2. krav om at søkere har minst 50 prosent studiebelastning
3. krav om at utdanningen må vare minst ett semester
4. maksimalt åtte år med studiestøtte
5. dårlige lånemuligheter for personer over 45 år
6. krav om at søkere tar formell utdanning

14.1.2 Mål

Utvalget ønsker at Lånekassen skal gi inntektssikring som monner, til alle som tar utdanning, uavhengig av alder og studiebelastning. I dagens system får ikke etablerte voksne nok støtte til å sikre livsopphold. Samtidig er regelverket mer gunstig for studenter i lange utdanningsløp som studerer på heltid. Det er ikke forenelig med ønsket om livslang læring. Derfor foreslår utvalget en rekke endringer i Lånekassen.

Utvalget ønsker at Lånekassen skal gi studiestøtte til deltagere i ikke-formell opplæring. Ikke-formell opplæring er den vanligste formen for læring ved siden av arbeidslivet, og utvalget mener ikke-formell opplæring er like viktig som formell utdanning for å sikre at folk har kompetansen de trenger. Utvalget foreslår i kapittel 12 å opprette en godkjenningsordning for ikke-formell opplæring. Deltagere hos godkjente tilbydere kan blant annet kvalifisere til studiestøtte i Lånekassen. Størrelsen på studiestøtten bør i så fall variere med studiemengden slik den gjør for formell utdanning. Samtidig bør studiestøtten for ikke-formell opplæring være lavere enn studiestøtten for formell utdanning, for gitte nivåer av studiebelastning. Det er fordi kravene til kvalitet på ikke-formell-opplæring er lavere enn for formell utdanning.

Utover det har ikke utvalget konkretisert hvordan studiestøtte for ikke-formell opplæring bør utformes. I resten av dette kapitlet blir derfor ikke utforming av studiestøtte for ikke-formell opplæring omtalt. Det blir heller ikke utredet konsekvenser av tiltaket.



Figur 14.1 Prosent studiestøtte pr. studiepoeng, semester

Kilde: Lånekassen, 2019

14.1.3 Dagens regelverk

Lånekassen er statens virkemiddel for å gi inntektssikring til studenter. Det gir i studieåret 2019–2020 tilgang på et usikret lån på opptil 121 200 kr i året. For studenter i høyere utdanning strykes 25 prosent av støtten hvis man består eksamen. Ytterligere 15 prosent strykes hvis man består en grad. For fagskolestudenter strykes 40 prosent ved bestått eksamen.

Åtte prosent av støttemottagerne i høyere utdanning fikk støtte til utdanning på deltid i undervisningsåret 2017–2018 (se vedlegg 1) (Kunnskapsdepartementet, 2018a). Av de som tar videreutdanning ved universitet og høyskoler, er det bare én av seks som benytter seg av Lånekassen. Omtrent halvparten av dem har så høy inntekt at de ikke har rett til stipend. Det er uklart hvordan man da definerer videreutdanning. Av de som får støtte til høyere utdanning og andre utdanninger som er omfattet av samme regelverk, fikk 19 prosent helt eller delvis bortfall av stipend på grunn av inntekt, formue eller trygd.

Studiestøtten reduseres gradvis jo færre studiepoeng man tar. Av figur 14.1 ser man at det er fem nivåer for støtte, avhengig av hvor mange studiepoeng man tar. For å få støtte må man ta minst 15 studiepoeng i semesteret. Heltidsstudier gir 30 studiepoeng.

Heltidsstudenter får elleve måneders studiestøtte, og deltidsstudenter får ti måneders studiestøtte. Det innebærer ikke bare at heltidsstudentene får støtten fordelt over flere måneder, men at

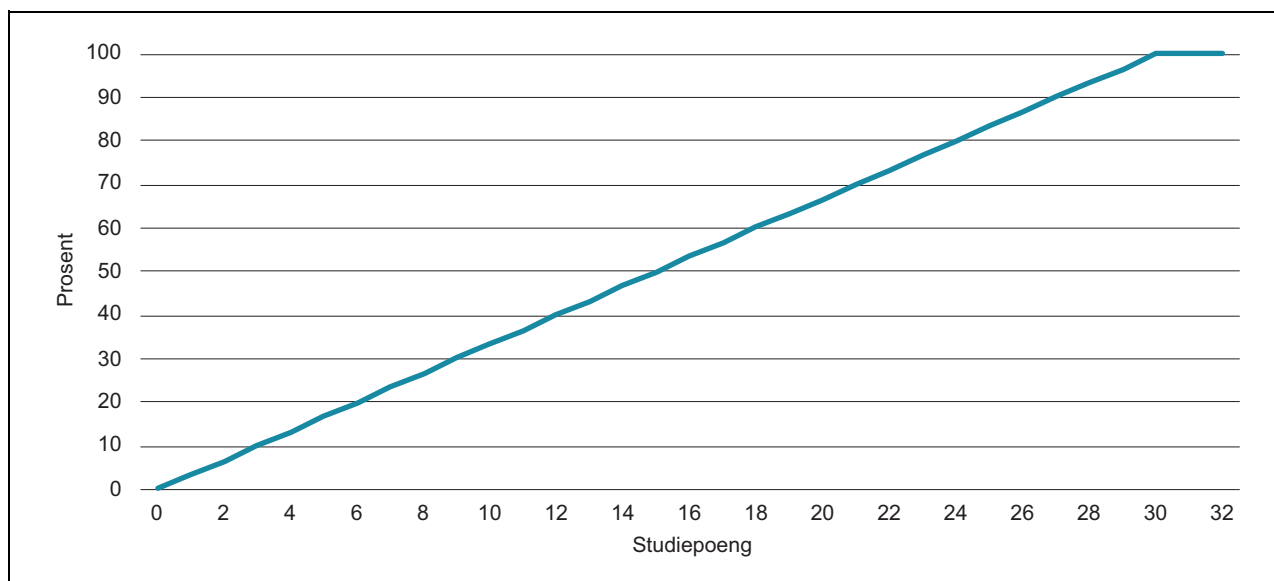
de får mer støtte pr. studiepoeng. For eksempel kan man få 121 200 kr ved heltidsstudier i høyere utdanning i ett år. Det er mer enn dobbelt så mye som de 55 100 kr man får ved 50 prosent studiebelastning.

I dagens system kan de fleste få maksimalt åtte år med studiestøtte. Tar man en doktorgrad i utlandet kan man få støtte i tolv år. Hvert semester man får støtte teller. Det spiller ingen rolle om man tar heltids- eller deltidsutdanning. Hvis man for eksempel studerer fem år på heltid og tre år på halvtid, har man brukt opp retten til studiestøtte.

Hvis man er eldre enn 45 år når man avslutter utdanningen sin, kan man ikke ha gjeld hos Lånekassen på mer enn 500 000 kr. Årsaken er at lånet skal betales tilbake før fylte 65 år. Siden Lånekassen gir usikrede lån er det nødvendig å sikre tilbakebetaling mens folk fortsatt er i arbeidsfør alder. For hvert år over 45 man er ved endt utdanning, blir den totale gjelden man kan ha redusert med 1/20. Det vil si at dersom du er 60 år ved endt utdanning, kan du maksimalt ha $500\,000 - 500\,000 \cdot (15/20) = 125\,000$ kroner i lån. Tabell 14.2 viser hvor mye gjeld man kan ha i Lånekassen etter 45 år, for ikke å kvalifisere til ytterligere lån.

14.1.4 Konkret utforming

Utvalget foreslår å innføre et *tillleggslån* utover den vanlige studiestøtten. Tillleggslånet er maksimalt 80 000 kr i året. Det gjør at studiestøtten kommer over nivået til minimumsytelsene for arbeidsavklaringspenger på 2 G (199 716 kr).



Figur 14.2 Prosent studiestøtte pr. studiepoeng, semester, ny ordning

For å kvalifisere for tilleggslån må man fylle 30 år i studieåret man søker støtte for. Utvalget legger til grunn at personer over 30 år har flere økonomiske forpliktelser enn yngre aldersgrupper. For å dekke livsopphold må de derfor få mer studiestøtte.

Kravet om minimum 50 prosent studiebelastning for å få studiestøtte bør fjernes for alle studenter. Det samme med kravet om å studere minst ett semester. I stedet foreslår utvalget at man får støtte for alle utdanninger som gir studiepoeng, uavhengig av lengde. Studiestøtten vil ikke lenger øke ved terskelnivåer, men justeres kontinuerlig etter hvor mange studiepoeng man planlegger å ta. Maksimal støtte oppnås som før ved 30 studiepoeng i semesteret. Når studiestøtten øker proporsjonalt med studiebelastningen, betyr det at deltidsstudenter får den samme relative økningen i studiestøtte som heltidsstudenter fikk da man gikk fra ti til elleve måneders studiestøtte.

Figur 14.2 viser hvilken prosentandel støtte man vil få pr. studiepoeng i semesteret. Figuren kan sammenlignes med figur 14.1, som viser dagens ordning. Ved å gi studiestøtte også for korte utdanninger vil man sidestille utdanning på deltid og heltid. Det gir livsopphold i form av lån og stipend også for korte utdanninger. Hvis man skal lære hele livet er det nødvendig å kombinere utdanning med jobb.

Figur 14.3 viser hvor mye studiestøtte man kan få med den nye ordningen. Heltidsstudenter over 30 år får 201 000 kr i studiestøtte med den nye ordningen. Det er som før mulig å få 48 000 kr i stipend.

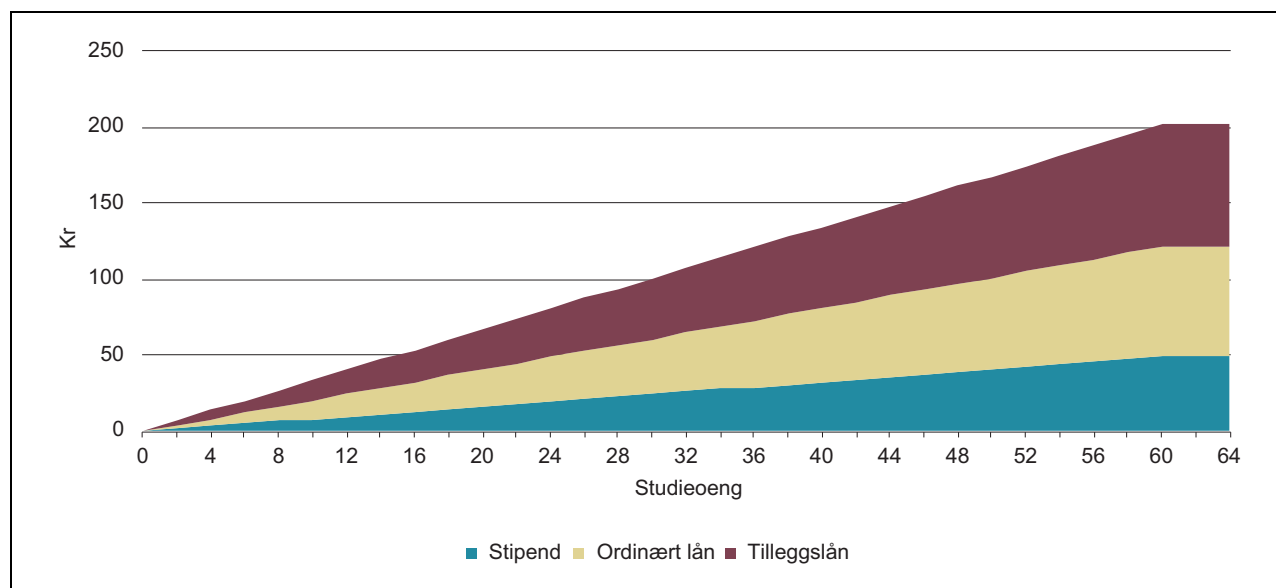
Studenter som for eksempel tar ti studiepoeng i løpet av ett år får en sjettedel av beløpet til fulltidsstudenten. Det blir 34 000 kr i studiestøtte, hvorav 8 000 kr er stipend. De samme studentene får ingenting i dagens system.

Utvalget foreslår at grensen på maksimalt åtte år med studiestøtte utgår. Åtte år er for kort tid hvis man skal lære hele livet. Utvalget ønsker å bruke Lånekassen som inntektssikring for alle som tar utdanning, uavhengig av hvor gamle de er, hvor mye de studerer, eller hvor lenge de har studert. Da kan det ikke være en grense for hvor lenge man kan få studiestøtte.

En tidsbegrensning uavhengig av studiebelastning vil i tillegg favorisere heltidsstudenter. De får nemlig mer støtte enn deltidsstudenter, selv om begge grupper bruker like mye av kvoten sin hos Lånekassen. Det gir sterkere insentiver til å ta heltidsutdanning framfor korte utdanninger ved siden av jobb. Utvalget ønsker med sitt forslag å sidestille alle typer utdanning.

Likevel er det ønskelig å begrense enkeltpersoners gjeld for å begrense risiko, både av hensyn til den enkelte og av hensyn til myndighetenes risiko som utlåner. Derfor foreslår vi å fjerne åtteårsregelen til fordel for et gjeldstak på 6,5 G (649 000 kr). En heltidsstudent som begynner å studere i 2019, vil ha omtrent 559 000 kr i gjeld etter åtte år. Det er mulig å få langt mer i gjeld hvis man tar skolepengelån, eller av ulike grunner får mindre enn 40 prosent av studiestøtten omgjort til stipend.²

Vi setter gjeldstaket over 559 000 kr for å sikre muligheten for et studieløp på samme lengde som i dag – også for de som av ulike grunner opparbe-



Figur 14.3 Studiestøtte pr. studiepoeng, pr. år, kr

Noter: Vi ser bort fra tillegg som skolepengelån og forsørgerstipend. Vi antar at brukeren får fullt stipend. I løpet av et semester vil studenter få den samme summen pr. studiepoeng som i figuren over. Det gjelder opptil 30 studiepoeng, som gir maksimalt beløp på 201 000 kr.

der seg ekstra gjeld. Forslaget balanserer individers mulighet til å lære hele livet, med Lånekassens behov for begrenset gjeld. Hvis man overstiger gjeldstaket, kan man betale ned på lånet sitt slik at man igjen kvalifiserer til lån i Lånekassen. Så lenge man ikke har gjeld i Lånekassen på mer enn 6,5 G kan man låne så mange ganger man vil. Skolepengelån påvirker ikke muligheten til å nå gjeldstaket. Vi holder skolepengelån utenfor fordi vi ikke ønsker å begrense muligheten til å studere i utlandet eller på norske private høyskoler.

Tabell 14.1 viser hvordan heltidsstudenter under 30 år blir påvirket av gjeldstaket. Tabellen viser hva årlig studielån vil være de neste ti årene, før og etter omgjøring av stipend. Tabellen viser tre forskjellige studenter. Den første studenten tar fullt lån og får hele lånet omgjort til stipend. Han vil nå gjeldstaket etter 8,5 år. Den nye ordningen gjør at han kan få studiestøtte over lengre tid enn i dag. Den andre studenten tar også fullt lån, men får bare 25 prosent omgjort til stipend fordi han ikke fullfører grader. Han vil nå gjeldstaket etter omtrent 7 år. Den nye ordningen gjør at han kan få studiestøtte over kortere tid enn i dag. Den tredje studenten tar fullt lån, men får ingenting i stipend. Han når gjeldstaket etter omtrent 5 år.

I virkeligheten vil de fleste studenter befinne seg et sted mellom disse tre ytterpunktene. Noen

vil uansett få rett til mer studiestøtte enn i dag, andre vil få rett til mindre.

Lånekassen har månedlige utbetalinger av studiestøtte. Vi foreslår at studiestøtten blir utbetalt i sin helhet ved starten av hvert semester for personer over 30 år. Da kan studiestøtten disponeres slik man selv vil, for eksempel kan man betale skolepenger.

Fra og med 2019 får studenter i høyere utdanning 25 prosent av studielånet omgjort til stipend ved bestått eksamen. 15 prosent av lånet blir omgjort til stipend ved bestått grad, såkalt gradsomgjøringslån. Tidligere ble 40 prosent av lånet omgjort til stipend ved bestått eksamen, uavhengig av om man fullførte en grad. De nye reglene skal gi studenter insentiv til å gjøre seg

Boks 14.1 Gradsomgjøringslån eksempel

Anita har fullført to år på en bachelorgrad og har bestått alle eksamenene sine. Hun tok 60 studiepoeng året hun fylte 34, og 60 studiepoeng året hun fylte 35. Hun fikk full studiestøtte begge årene. 25 prosent av lånet hun tok det første året blir omgjort til stipend, og hun må fullføre graden sin for å få ytterligere 15 prosent omgjort til stipend. 40 prosent av lånet hun tok det andre året blir omgjort til stipend uavhengig om hun fullfører en grad.

² Man mister rett til omgjøring av stipend hvis man: (1) stryker på eksamen; (2) har inntekt, formue eller trygd over gitte grenser; eller (3) bor hos foreldrene sine.

Tabell 14.1 Akkumulert gjeld med og uten stipend, ny ordning

År	År nr.	Student én – Akkumulert lån med fullt stipend	Student to – Akkumulert lån uten gradsavgjøringslån	Student tre – Akkumulert lån uten stipend
2019	1	72 732	90 915	121 220
2020	2	145 464	181 830	242 440
2021	3	218 196	272 745	363 660
2022	4	290 928	363 660	484 880
2023	5	363 660	454 575	606 100
2024	6	436 392	545 490	727 320
2025	7	509 124	636 405	848 540
2026	8	581 856	727 320	969 760
2027	9	654 588	818 235	1 090 980
2028	10	727 320	909 150	1 212 200
2029	11	800 052	1 000 065	1 333 420

Noter: Kursiv skrift markerer punktet hvor studenten ikke lenger kan ta fullt lån i ett år. Vi antar at studenten begynner å studere ved våsemesteret 2019 med støttesatsen for 2019–2020.

ferdig med grader. Samtidig går det på bekostning av studenter i korte utdanninger. Utvalget ønsker å sidestille alle typer utdanning, men har samtidig forståelse for tiltak for å stimulere til fullføring av grader. Utvalget foreslår derfor å reversere ordningen med gradsavgjøringslån for studenter over 35 år. I studieåret 2017–2018 var det 12 500 støttemottagere mellom 35 og 59 år (Lånekassen, 2017a). Etter gradsavgjøringslån er evaluert bør man vurdere å reversere ordningen også for studenter over 30 år. Eldre studenter har ofte en grad fra før av, og har ikke nødvendigvis til hensikt å fullføre flere grader. Gradsavgjøringslån vil svekke insentivene deres til deltagelse og fullføring. Det er i strid med intensjonen om å lære hele livet. Boks 14.1 viser med et eksempel hvordan gradsavgjøringslån vil virke for dem som fyller 35 når de studerer.

Hvis man er eldre enn 45 år når man avslutter utdanningen sin, kan man i dag ikke ha gjeld hos Lånekassen på mer enn 500 000 kr. Gjeldstaket regulerer ikke hvor mye gjeld man maksimalt kan ha, men hvor mye gjeld man kan ha for å låne mer. Gjeldstaket for søkere blir redusert med fem prosent pr. år, etter fylte 45 år.

Vi lever og jobber lengre enn før, og må oppdatere kompetansen vår hele arbeidslivet. For at Lånekassen skal bidra til læring *hele* livet, vil utvalget gjøre det lettere for eldre å låne. Derfor foreslår utvalget å øke grensen for hvor mye gjeld

man kan ha ved 45 år til 6,5 G (649 000 kr). Det er den samme maksimumsgrensen alle låntagere har. Skolepengelån er ikke omfattet av grensen. Utvalget foreslår også å heve grensen for når man skal ha tilbakebetalt gjelden sin til 70 år. Hvis man er over 65 år og har maksimalt lånebeløp må man betale avdrag på 26 000 kr i året. Renter kommer i tillegg. Endringene gjør at eldre arbeidstagere kan låne mer og lengre enn før, jmfør tabell 14.2. Alderen for når du må ha tilbakebetalt lånet bør justeres etter befolkningens forventede levealder.

I dagens ordning regulerer gjeldstaket hvor mye gjeld man kan ha for å låne mer. Det er altså mulig å ha gjeld over grensen. Med den nye ordningen vil gjeldstaket regulere hvor mye gjeld man kan ha, uavhengig av om man skal låne mer. Gjeldstaket vil i praksis være en nedbetalingsplan, som sørger for at lånet er tilbakebetalt ved fylte 70 år.

Sammenfatning av forslaget

Utvalget foreslår å innføre et *tillleggslån* utover den vanlige studiestøtten. Tillleggslånet er på opptil 80 000 kr i året. Det kan ikke omgjøres til stipend. For å kvalifisere til tillleggslånet må man fylle 30 år i året det søkes støtte for.

Kravet om minimum 50 prosent studiebelastning fjernes for alle låntagere. Det samme gjør kravet om å studere minst ett semester. Det gjør

Tabell 14.2 Øvre aldersgrense og maksimal gjeld i Lånekassen

Alder	Maksimal gjeld gammel ordning	Maksimal gjeld ny ordning
45 år	500 000 kr	649 000 kr
50 år	375 000 kr	519 000 kr
55 år	250 000 kr	389 000 kr
60 år	125 000 kr	260 000 kr
65 år	0 kr	130 000 kr
70 år	0 kr	0 kr

Noter: Med den gamle ordningen regulerer gjeldstaket hvorvidt man kan låne mer. Med den nye ordningen regulerer gjeldstaket hvor mye gjeld man kan ha, uavhengig om man skal låne mer.

at man kan få studiestøtte for alle utdanninger som gir studiepoeng.

Det nylig innførte tiltaket med gradsgjøringslån reverseres for studenter som fyller 35 år i studieåret.

Grensen på maksimalt åtte år med studiestøtte utgår. En ny grense på maksimalt 6,5 G (649 000 kr) i gjeld blir innført. Skolepengelån holdes utenfor denne kvoten.

Dagens regelverk for låntakere over 45 år utgår. Når du passerer 45 år reduseres i stedet den nye grensen på 6,5 G år for år, slik at lånet blir tilbakebetalt innen man fyller 70 år.

14.1.5 Forventede effekter

Tilleggs lånet vil trolig øke antallet studenter over 30 år. Man får mer støtte til livsopphold enn før og det blir lettere å gå ned i stilling for å ta utdanning. Det blir imidlertid ikke mer lønnsomt å ta utdanning enn før. Tilleggs lånet gir bare økt tilgang på kreditt. Personer som kan finansiere utdanning gjennom for eksempel økt boliglån eller oppsparte midler, vil ikke bli påvirket av tilleggs lånet. Det vil først og fremst hjelpe dem som ikke har tilgang på kreditt.

Studiestøtte for alle typer studiebelastning vil trolig øke antall deltidsstudenter. Deltidsstudenter med mindre enn 50 prosent studiebelastning vil få støtte til livsopphold og det vil bli lettere å gå ned i stilling for å ta utdanning. Det blir også mer lønnsomt å ta utdanning på grunn av stipendiet, men inntektsgrense gjør at mange med inntekt mister stipendet eller får det redusert.

Utvalget foreslår å fjerne kravet om å studere minst ett semester for å få støtte. Det er trolig få utdanninger som er kortere enn ett semester. I så fall vil regelendringen ha liten effekt på antall studenter. Det vil imidlertid bli mer attraktivt for

utdanningsinstitusjoner å tilby korte utdanninger når studentene som deltar kan få studiestøtte. Det kan over tid påvirke både tilbudet og etterspørselen etter korte utdanninger.

Utvalget ønsker at gradsgjøringslån bare skal gjelde personer under 35 år. Er man 35 år og eldre skal 40 prosent av lånet omgjøres til stipend, uavhengig om man fullfører en grad. Det gjør det mer lønnsomt å ta kortere studier for personer 35 år og eldre, og vil trolig øke antallet studenter på korte studier. Samtidig går det på tvers av ønsket om at færre studenter avbryter grader. I tillegg kan førstegangsstudenter ønske å utsette utdanningen sin for å få en høyere stipendandel, hvis de tror det er sannsynlig at de ikke fullfører en grad.

Grensen på maksimalt åtte år med studiestøtte bør byttes ut med et *gjeldstak* på 6,5 G. Det gjør at man kan få studiestøtte uavhengig av hvor lenge man har studert. Det kan føre til at flere lærer hele livet. I dag vil noen bruke opp åtte-års-kvoten i løpet av grunnutdanningen sin og dermed ha for lite igjen av kvoten etter grunnutdanning til å kunne lære hele livet.

Gjeldstaket på 6,5 G vil indirekte fungere som en begrensning på hvor lenge man kan få studiestøtte. Forskjellen fra dagens regelverk er at tidsbegrensningen er ulik fra person til person, avhengig av hvor mye lån de tar. Den nye gjeldstaket er utformet slik at heltidsstudenter med fullt stipend og lån kan ta omtrent like lang utdanning som i dag. For noen vil likevel gjeldstaket redusere hvor lenge de kan få studiestøtte. Det gjelder dem som av ulike grunner ikke får full omgjøring til stipend. For andre vil gjeldstaket utvide hvor lenge man kan få studiestøtte. Det kan føre til at noen forlenger grunnutdanningen sin.

Det kan tenkes at noen utsetter studier til de er gamle nok til å få tilleggs lånet. Utvalget anser ikke dette som et problem, fordi tilleggs lånet ikke

gjør det mer lønnsomt å studere etter 30 år. Det gir bare økt tilgang på kreditt.

Utvalget foreslår at dagens regelverk for låntakere over 45 år utgår. Når du passerer 45 år reduseres i stedet den nye grensen på 6,5 G år for år, slik at lånet blir tilbakebetalt innen man fyller 70 år. Det gir mer lån og stipend til eldre arbeidstakere. Det vil trolig føre til at flere over 45 år tar utdanning. På den annen side vil det føre til at myndighetene tar økt risiko. Det vil bli flere med lån som ikke er arbeidsføre og som kan komme til å slite med å betale tilbake. I tillegg vil flere enn før dø med gjeld. Når det skjer strykes gjelden, og myndighetene taper penger.

14.1.6 Iverksetting

Endringene vi foreskriver vil påvirke mange, og krever utredning utover det som er gjort her. Det gjelder spesielt avviklingen av åtte år med studiestøtte til fordel for et gjeldstak på 6,5 G. Utvalget foreslår at man som et alternativ kan utsette innføringen av gjeldstak, men likevel gjennomføre de andre endringene som skisseres i kapitlet. På den måten kan man innføre de fleste endringene mens gjeldstaket utredes.

Utvalget foreslår å reversere ordningen med gradsomgjøringslån for studenter over 35 år. Etter at gradsomgjøringslån er evaluert, bør man vurdere å reversere ordningen også for studenter over 30 år.

Utvalget foreslår et tilleggslån for personer over 30 år. I kapittel 17.5.2 skisserer vi hvordan man kan evaluere effekten av tilleggslånet på deltagelse i utdanning.

14.1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tilleggslån

Tilleggslånet på 80 000 kroner koster lite for staten siden det blir tilbakebetalt. På kort sikt blir det likevel økte offentlige utgifter. Renten på lånet er tilnærmet lik boliglånsrenten og sørger for at Lånekassen får inntekter på lik linje med andre utlånere. Det som derimot koster penger for staten er stipendet på den ordinære studiestøtten. I tillegg er det kostnader til rentestøtte, avskrivninger og mislighold (se vedlegg 1).

Utvalget har ikke foreslått økt stipend for personer med studiebelastning på 50 prosent eller mer. Disse får bare mer lån, og koster ikke staten penger over tid. Det kan imidlertid hende at tilleggslånet øker antall låntakere med studiebelast-

ning over 50 prosent. Det vil være en kostnad for staten.

Det var 271 000 studenter i høyere utdanning og fagskoler i 2017 (SSB, 2017c; SSB, 2017d). Av de var 72 000 minst 30 år. Det er vanskelig å vite hvor mange over 30 år som vil benytte seg av tilleggslånet. I Sverige benytter 14 prosent av studenter over 25 år seg av en lignende ordning (boks 14.2). I den svenske ordningen må man riktignok ha en vanlig arbeidsinntekt for å kvalifisere. Hvis 14 prosent av norske studenter over 30 år benytter seg av tilleggslånet, utgjør det 10 000 brukere.

Studiebelastning under 50 prosent

Utvalget åpner for at studenter med studiebelastning under 50 prosent også skal få studiestøtte med stipend. Det vil øke statens kostnader. Det er både fordi disse studentene i dag ikke får studiestøtte, og fordi det kan bli flere av dem som følge av forslaget. Det siste er også poenget. Vi vet ikke hvor mange studenter som tar under 15 studiepoeng i semesteret. Derfor kan vi ikke si hvor mange nye som ville kvalifisert til studiestøtte med vårt forslag. Vi vet imidlertid at det var omtrent 29 000 studenter som fikk støtte til 50–75 prosent studiebelastning i studieåret 2017–2018, jamfør tabell 14.3. Av disse fikk 50 prosent maksimalt stipend i 2017 (Lånekassen, 2017a). De resterende hadde for høy inntekt eller formue til å kvalifisere for stipend. Det antyder hvor mange som kommer til å søke om støtte til under 50 prosent studiebelastning, og hvor mange som vil få stipend.

For å få et kostnadsoverslag antar vi at det blir 29 000 søkere med studiebelastning på under 50 prosent. Videre antar vi at halvparten av disse får maksimalt stipend. Vi ser bort ifra de som får mindre enn full omgjøring av stipend. Vi antar at de resterende 14 500 studentene i snitt får støtte til ti studiepoeng. Da vil de til sammen få 117 millioner kroner i stipend.³ I tillegg vil de få 469 millioner kroner i lån, som staten får igjen over tid.

Proporsjonal studiestøtte

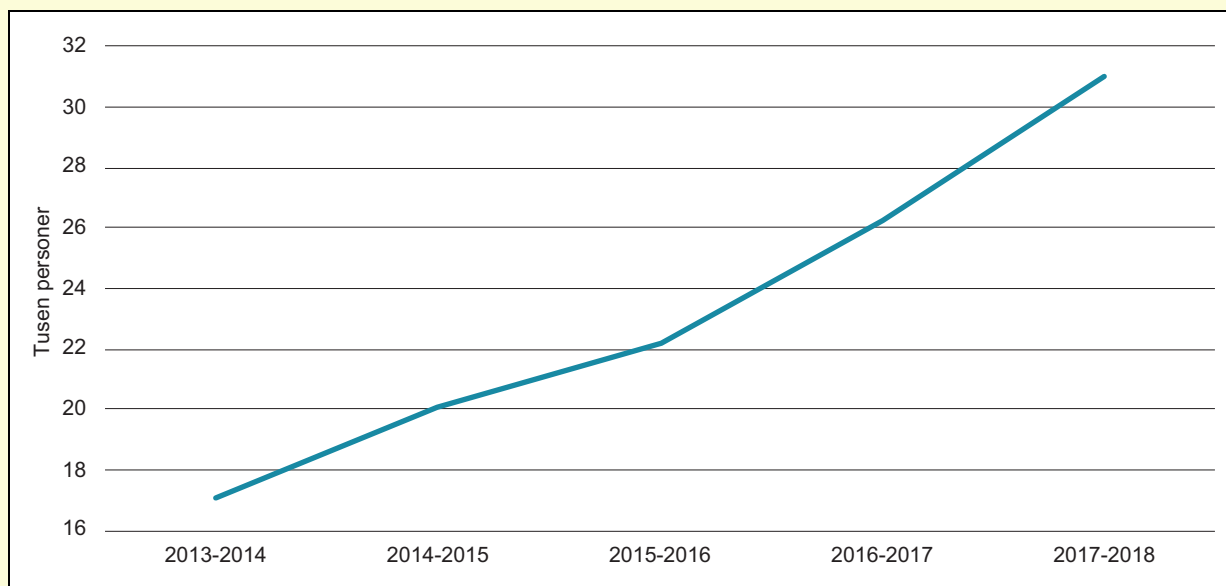
Utvalget foreslår at studiestøtte varierer proporsjonalt med studiebelastning. Det innebærer at deltidsstudenter får den samme økningen som heltidsstudenter har fått gjennom overgangen fra ti til elleve måneders studiestøtte, relativt til stu-

³ 29 000 studenter × 8 081 kr i stipend × 0,5 andel med fullt stipend

Boks 14.2 Tillægsslån

I Sverige kan man få et *tillægsslån* på tilsvarende 30 000 NOK pr. år, hvis man er minst 25 år og tjente mer enn tilsvarende 175 000 NOK i fjor. Lånet kommer i tillegg til den ordinære studiestøtten på tilsvarende 100 000 NOK i året. Man kan få *tillægsslånet* i til sammen 120 uker i livet.

Det er omtrent to studieår. I 2018 var det 31 000 personer som mottok *tillægsslån* (Centrala studiestödsnämnden, 2018). De fikk i gjennomsnitt tilsvarende 24 100 NOK hver. Av figur 14.4 ser vi at det har vært kraftig vekst i mottagere av lånet de siste årene.



Figur 14.4 Mottagere av *tillægsslån*, tusen personer

Kilde: Centrala studiestödsnämnden, 2018

Tabell 14.3 Studiestøtte uten tilleggslån, gammel og ny ordning

Studiebelastning	100 prosent	75 prosent	67 prosent	50 prosent	Total
Antall studenter 2017–2018	202 419	9 308	5 737	13 610	231 074
Studiestøtte pr. semester, dagens ordning, kr	60 610 ¹	41 325	36 917	27 551	-
Studiestøtte pr. semester, ny ordning, kr	60 610	46 468	40 407	30 305	-
Total økning i studiestøtte, kr	0	47 871 044	20 022 130	37 481 940	105 375 114
Total økning i stipender ² , kr	0	9 574 209	4 004 426	7 496 388	21 075 023

¹ Snitt vår- og høstsemester.

² (Støtte ny ordning – støtte gammel ordning) · stipendandel på 0,4 · andel stipendmottagere på 0,5 · antall studenter med tilhørende studiebelastning

Kilde: Lånekassen, 2018a

diebelastning. I studieåret 2017–2018 var det omtrent 29 000 støttemottagere med studiebelastning mellom 50 og 99 prosent (Lånekassen, 2018a). Med ordningen vi foreslår får de økninger i studiestøtte på 2 800–5 100 kroner. Av det er det stipender som utgjør hovedkostnaden for myndighetene. I denne gruppen fikk halvparten maksi-

malt stipend i 2017 (Lånekassen, 2017a). Med den informasjonen kan vi beregne kostnaden av økte stipender for deltidsstudenter ved innføringen av studiestøtte proporsjonalt med studiebelastning til 21,1 millioner kroner. I tillegg får de 84,3 millioner kroner i lån, som blir tilbakebetalt. Beregningene blir vist i tabell 14.3.

Når studiestøtten varierer proporsjonalt med studiebelastningen vil støtten øke for personer med studiebelastning mellom terskelnivåene, jamfør figur 14.1. I dag får for eksempel alle som har mellom 50 og 67 prosent studiebelastning i semesteret 50 prosent studiestøtte. Med utvalgets forslag kan de få studiestøtte på 50 prosent, 51 prosent, 52 prosent og så videre. Det er en potensiell økning i støtten fra myndighetene, men på grunn av stor usikkerhet gir vi ikke et anslag på hvor mye. Størrelsen på emnene i høyere utdanning og fagskoler er sjeldent lavere enn 7,5 studiepoeng. Dermed er det få studenter med studiepoeng mellom dagens terskelnivåer. Utvalget håper for øvrig at forslagene i andre tiltak vil føre til mer variasjon i størrelsen på emner.

Rentestøtte, avskrivninger og mislighold

Lånekassen har også utgifter til rentestøtte avskrivninger og mislighold. Vi kan se bort ifra rentestøtte, som ikke tildeles deltidsstudenter. Avskrivninger og mislighold var i 2017 på størrelse med 2,5 prosent av studiestøtten (Kunnskapsdepartementet, 2018a). Vi har beregnet at studiestøtten vil øke med 691 millioner kroner som følge av at: (1) studenter med under 50 prosent studiebelastning får studiestøtte, og (2) proporsjonal studiebelastning. Da blir de totale kostnadene av avskrivninger og mislighold som følge av våre tiltak 17 millioner kroner.

Reversering av gradsomgjøringslån

Gradsomgjøringslån i høyere utdanning blir innført i studieåret 2019–2020 og vil føre til kostnadsbesparelser for myndighetene. Utvalget foreslår å vurdere å reversere gradsomgjøringslånet for personer over 35 år. Det var 12 500 støttemottagere mellom 35 og 59 år i Lånekassen i studieåret 2017–2018 (Lånekassen, 2017a).

Når vi beregner kostnaden av å reversere gradsomgjøringslån vil vi helst vite hvor mye studiestøtte gruppen får og hvor mange av studiepoengene de har fått støtte til som innplasseres i grader. Det er informasjon vi ikke har tilgang til.

I stedet antar vi at 40 prosent av de 12 500 støttemottagerne mellom 35 og 59 år fullfører en grad. De får uansett gradsomgjøringslån og blir ikke påvirket av dette tiltaket. Da sitter vi igjen med 7 500 studenter. Vi antar at 50 prosent av disse får fullt stipend og at resten ikke får noe stipend. Da finner vi at kostnaden av å reversere gradsomgjøringslån for 3 750 personer i aldersgruppen 35–59 år er 68,2 millioner kroner i året.⁴

Administrasjon

Lånekassen får ansvaret for utvikling og drift. Det vil trolig bli en betydelig oppgave å tilpasse Lånekassen til det nye regelverket. Til det må det frigjøres ressurser. Når endringene først er implementert vil Lånekassens krav til drift trolig være de samme som i dag. Lånekassen har 4 000 kunder og 2 600 søknader pr. årsverk (Lånekassen, 2017b). Det betyr at de kan ta imot mange nye brukere med få ansatte. I tillegg driver de effektivt med driftsutgifter på 363 kroner pr. kunde.

Det er usikkert hvor mange nye brukere Lånekassen vil få som følge av våre forslag, og hvorvidt det vil medføre til økte kostnader for Lånekassen. Vi velger derfor å ikke tallfeste kostnaden.

Da utvalget vurderte ulike etterspørselssubsidier, var det avgjørende at Lånekassen er kjent i befolkningen, og allerede har en velutbygd infrastruktur. Det er en fordel sammenlignet med andre ordninger som måtte bli bygget fra grunnen av.

Totalt

Kostnadene som følger av at 29 000 studenter får støtte til ti studiepoeng beløper seg til 117 millioner kroner.

Økte kostnader som følge av proporsjonal studiestøtte er anslått til 21 millioner kroner.

Rentestøtte, avskrivninger og mislighold er beregnet til 17 millioner kroner. Reversering av gradsomgjøringslån for personer over 35 år er beregnet å koste 68 millioner kroner.

Til sammen beregner vi kostnadsøkningen i Lånekassen som følge av våre forslag til 224 millioner kroner. Anslaget er svært usikkert, og det er flere kostnader som vi ikke forsøker å beregne.

14.2 Utprøving av tilskudd til studieavgift og lønnsrefusjon

Det finnes årsaker til at både bedrifter og individer kan investere mindre i kompetanse enn hva som er lønnsomt for dem selv og for samfunnet. Fra individets ståsted vil insentivene til å investere kunne svekkes av at lønnsfastsettingen ikke nødvendigvis reflekterer individuell produktivitet. Fra bedriftens ståsted vil insentivene kunne svekkes av at det er krevende å inngå forpliktende kontrakter som sikrer at arbeidsgiveren som investe-

⁴ 3 750 (antatt andel med fullt stipend, 35–59 år) · studiestøtte (121 220) · gradsomgjøring (0,15)

rer også høster gevinsten av kompetansehevingen i framtiden. Slik kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å lansere ordninger som gir bedrifter og individer dekning for noen av kostnadene knyttet til deltagelse i utdanning. Dette tiltaket tar sikte på å skaffe mer kunnskap om hvorvidt kostnadene knyttet til utdanning er med på å holde deltagelsen nede.

Etterspørselssubsidier er potensielt svært kostbare for myndighetene. Samtidig vet man lite om effektene det har. Utvalget mener det er behov for å prøve ut støtte som kompenserer for noen av kostnadene knyttet til å delta i opplæring og utdanning i mindre skala, før man eventuelt innfører mer omfattende varige tiltak som gir tilskudd til studieavgift og livsopphold under utdanning og opplæring. Hensikten er å få mer kunnskap om hvordan kostnader påvirker virksomheters og individers deltagelse. Disse utprøvingene bør følges av en forskningsbasert evaluering. Utover kunnskap om hvordan kostnader oppleves som et hinder for å investere i kompetanse blant ulike typer virksomheter, bransjer eller grupper i befolkningen, kan man også undersøke hvordan individer og bedrifter prioriterer arbeidslivsrelevans i valg av utdanning.

Utvalget legger til grunn en anerkjennelse om at det er flere parter som har glede av kompetanseinvesteringer. Individene har økonomiske og helsemessige gevinster av utdanning, virksomhetene øker sin produktivitet og samfunnet styrker sitt næringsgrunnlag. Derfor bør også kostnadene deles mellom individ, arbeidsgiver og samfunn. Dette tiltaket bidrar med et kunnskapsbasert grunnlag for hvordan et slikt spleiselag bør se ut.

14.2.1 Problembeskrivelse

Investeringer i kompetanse er ofte kostbare. Kostnadene omfatter deltagerbetaling, men også tiden det tar å bygge kompetanse. For enkeltpersoner som finansierer sin egen læring vil det være omkostninger knyttet til å gå ned i en lavere stillingsbrøk, eller å bruke av egen fritid til kompetanseheving. Virksomheter som finansierer sine ansattes læring må se at de ansatte bruker av tid som ellers kunne vært benyttet til verdiskapning. For mange kan slike kostnader representere en barriere for å investere i kompetanse.

I underkant av hver femte bedrift som i NHOs Kompetansebarometer oppga at de i mindre grad benyttet seg av kompetanseheving pekte på kostnader som begrensende faktor. Omtrent like mange framholdt at knapp tid var avgjørende for den lave deltagelsen (Rørstad mfl., 2018). I sine

innspill til utvalget peker fagforeningene Nito, Tekna, Akademikerne og Veterinærforeningen på behovet for statlige insentiver som bidrar til å redusere kostnadene ved utdanning og opplæring for individer og virksomheter (Akademikerne, 2019; Tekna, 2019; Den norske veterinærforeningen, 2019; Nito, 2018).

Man har lite kunnskap om hvordan det å redusere individers og virksomheters kostnader for kompetanseinvesteringer gjennom ulike typer offentlige tilskudd, vil påvirke deltagelse. Det er ikke kjent hvor store tilskudd som er nødvendig for å stimulere individer og virksomheter til å delta i læring. Det er heller ikke kjent hvor effektive slike ordninger er i form av hvordan deltagelsen øker pr. offentlige krone med tilskudd. Vi vet også lite om hvorvidt insentiver kan virke ulikt for bedrifter og individer. Dette betyr at det er lite kunnskap som kan legges til grunn for å vurdere hvordan ulike typer offentlige subsidier vil kunne bidra til økt deltagelse.

Siden ordninger som stimulerer til deltagelse lett kan bli svært kostbare, er det viktig å ha kunnskap om kostnader som barrierer for deltagelse for å kunne utforme gode ordninger. Et sentralt spørsmål er derfor i hvilken grad de faktisk fører til økt deltagelse, og i hvilken grad de kun blir en overføring til dem som uansett ville ha gjennomført investeringen. Dette omtales gjerne som graden av addisjonalitet. Framfor å satse på brede kostbare tiltak, med usikker addisjonalitet, anbefaler utvalget utprøving av to støtteordninger for individer og to støtteordninger for bedrifter.

I kapittel 5.2.9 omtaler vi ulike ordninger for lønnsgodtgjørelse under opplæring i andre land.

14.2.2 Mål

Utvalget ønsker å innrette dette tiltaket som en utprøving med mål om å få ny kunnskap om i hvilken grad kostnader er en barriere for deltagelse og hva slags nytte arbeidsgivere og arbeidstagere kan få fra deltagelsen.

Det er skjevheter i deltagelsen i utdanning og opplæring, og med den foreslåtte utprøvingen ønsker utvalget å undersøke om kostnader ligger til grunn for noen av disse skjevhetene.

Det er slik at de som har mest utdanning fra før deltar mest i opplæring. Offentlig ansatte deltar mer enn de som er ansatt i det private næringslivet. Ansatte i store bedrifter deltar mer enn ansatte i små bedrifter. Dersom det er noen strukturelle hindre som skaper disse skjevhetene i deltagelse, kan en utprøving av støtte til deltagelse belyse noen av disse.

En slik utprøving kan gi et godt kunnskapsgrunnlag for å utforme varige tiltak der man styrker forutsetningene for at flere individer og virksomheter i større grad kan lære hele livet. Et varig tiltak kan rettes mot ulike målgrupper der utdanningsstøtten viser seg å ha størst effekt.

14.2.3 Dagens situasjon

Det finnes ingen generelle offentlige støtteordninger for å redusere individers og bedrifters kostnader ved utdanning og opplæring, utover det som finnes hos Lånekassen i dag. Økonomiske insentiver anses som virksomme for å motivere til utdanning. Et eksempel er endringen av Lånekassens omgjøring av lån til stipend, der fullføring av grad skal telle i tillegg til studiepoenggjennomføring. Produktivitetskommisjonen mente at økonomiske insentiver til gjennomføring av grader har større effekt på individnivå enn for utdanningsinstitusjonene (NOU 2015: 1).

Kompetansepluss er en tilskuddsordning som gir støtte til bedrifter som ønsker å gi opplæring i grunnleggende ferdigheter til sine ansatte. Opp-lærings tiltaket må være et samarbeid mellom en tilbyder og en etterspørter. Dette muliggjør at voksne får grunnleggende opplæring i lesing, skriving, regning, muntlige og digitale ferdigheter slik at de er bedre rustet til å håndtere sin arbeidshverdag.

I regelverket for utdanningspermisjon framgår det at virksomhetene skal dekke kostnader til arbeidstagerens utdanning så lenge den er relevant for vedkommende ansatt sine arbeidsoppgaver. I en undersøkelse fant NIFU at arbeidstagerne selv dekker 85 prosent av lønnskostnadene ved formell utdanning, mens arbeidsgiverne dekker 87 prosent av lønnskostnadene når det er snakk om ikke-formell opplæring (Børing & Skule, 2013). Dette kan tyde på at arbeidsgiverne tolker kravet om arbeidslivsrelevans strengt. De virker å være mer positivt innstilt på å dekke kostnader for kortere kurs enn å dekke kostnadene knyttet til formell utdanning, som gjerne er mer kostnadskrevende.

Arbeidsgivere som dekker kostnader til utdanning og opplæring for sine ansatte har krav på skattefradrag for dette. For den enkelte er arbeidsgiverfinansiert formell utdanning en skattefri fordel inntil 1,5 G. Arbeidsgiver betaler heller ikke arbeidsgiveravgift for disse ytelsene.

14.2.4 Konkret utforming

Hva slags opplæring skal dekkes?

Utvalget legger opp til at formell utdanning på alle nivåer kan utløse støtte, og dette omfatter høyere utdanning så vel som fagskole og videregående skole. Utvalget mener at ikke-formell opplæring har en viktig rolle i et system for å lære hele livet. Imidlertid finnes det i dag ikke et system som gir informasjon om kvaliteten i dette tilbudet. Inntil et slikt system er på plass, anbefaler utvalget at utprøvingen begrenses til formell utdanning på alle nivåer, samt eventuelt tilbud utviklet og driftet gjennom Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging (se kapittel 9). Utvalget ønsker også at nettbaserte tilbud fra internasjonalt anerkjente institusjoner skal kunne utløse støtte.

Utprøvingen tar sikte på å finne ut mer om hvordan kostnader kan være en barriere mot at flere lærer hele livet. Derfor bør forsøket avgrenses mot ordinære førstegangsstudenter. Det er mulig å gjøre et slikt skille ved en nedre aldersgrense, for eksempel på 30 år.

Utvalget ser også for seg at opplæringen skal være av noe begrenset omfang, for eksempel 15 studiepoeng i løpet av et år. I beskrivelsen under brukes ordene studier og opplæring om hverandre.

Innretning mot individer

Utvalget har foreslått at Lånekassen skal tilby tilleggs lån for voksne studenter over 30 år. Utvalget har derimot ikke foreslått at det skal medføre økt stipend. Utvalget skisserer her to ulike måter individers deltagelse i opplæring kan støttes og oppmuntres på økonomisk, utover muligheten for økt lån. Ved å prøve ut begge modellene tror utvalget at tiltaket kan frambringe ny kunnskap som kan bidra til bedre tjenesteutvikling i framtiden:

a) Støtte til studieavgift:

Utvalget foreslår utprøving av en ordning der personer får helt eller delvis finansiert studieavgifter ved betalingsstudier. Støtten foreslås utprøvd med et tak på 25 000 kroner for 15 studiepoeng. Støtten bør betinges på fullføring. Ordningen kan enten legge opp til at støtten utbetales på forhånd eller etterskuddsvis. Det kan være fordelaktig for studenten å få utbetalt støtte før forfall av studieavgift. Samtidig er dette mer administrativt krevende. Fra den som ikke fullfører studiet vil man da måtte kreve at en andel av, for eksempel 50 prosent, eller hele støtten tilbakebetales. Administrativt

Tabell 14.4 Lønnsrefusjon til individer (i kroner)

Lønn	400 000	650 000	800 000
1 studiepoeng	1 100	1 788	2 200
5 studiepoeng	5 500	8 938	11 000
10 studiepoeng	11 000	17 875	22 000
15 studiepoeng	16 500	26 813	33 000

Lønnsrefusjon = (Lønn · Antall studiepoeng · Timer per studiepoeng · Refusjonsandel) / (Timer i et studieår)

sett vil det enkleste være en etterskuddsstøtte som utbetales ved fullføring.

- b) *Lønnsrefusjon*: Utvalget foreslår utprøving av en ordning der personer får studiestøtte beregnet ut fra inntekten de har, såkalt lønnsrefusjon. Støtten beregnes ut fra hvor mange arbeidstimer det forventes at vedkommende bruker på sin utdanningsaktivitet. Noen eksempler på støttebeløp framgår fra tabell 14.4. Vi legger til grunn at hvert studiepoeng omfatter 27,5 arbeidstimer. Dette er basert på NOKUTs krav om at et studentårsverk skal være på mellom 1 500 og 1 800 timer (Studietilsynsforskriften (2017)). Vi har derfor lagt 1 650 timer pr. 60 studiepoeng til grunn for våre beregninger. Videre bør ordningen forutsette at individet bruker noe av sin egen fritid på å studere, og vi har her foreslått 50 prosent av timene. Det tilsvarer at vi i beregningene gir refusjon for 13,75 timer per studiepoeng. Støtte til 15 studiepoeng pr. år er et tak for denne ordningen. Det er også et tak for inntekt slik at det ikke gis lønnsrefusjon utover et inntektsnivå på for eksempel 8 G i året. I tillegg har vi regnet med en refusjonsandel på 33 prosent, som vil si at ordningen skal dekke 33 prosent av lønnen for vedkommende som deltar i utdanningen. Utrekningen blir altså et resultat av lønn, refusjonsandel, hvor mange timer det forventes at vedkommende legger ned i studiet og hvor mye fritid det forventes at arbeidstageren bruker til utdanningen.

Lønnsrefusjon kan prøves ut i kombinasjon med støtte til studieavgift, men det vil utgjøre enda et alternativ i en allerede ganske omfattende utprøving.

Innretning for bedrifter

Utvalget ønsker å prøve ut en ordning der bedrifter får støtte til gjennomføring av opplæring. I dagens situasjon står individene ofte selv for kost-

nadene knyttet til kompetanseheving i form av formell utdanning. En ordning der bedriftene kompenseres for utgiftene knyttet til de ansattes formelle kompetanseheving kan, i tillegg til å øke investeringene i formell kompetanse, trolig gjøre bedriftene mer villig til å tilrettelegge for utdanningen. I Deltakerundersøkelsen for lærere 2018 framgår det at lærerne som hadde vikarordning (lignende lønnsrefusjon) var mer fornøyd med arbeidsgivers tilrettelegging for studiet, enn det de som hadde stipendordning var (Gjerustad & Ulriksen, 2018).

Ordningen kan administreres av ulike aktører, men den krever løpende innrapportering av fullføring og resultater:

- a) *Støtte til studieavgift betinget på fullføring*: Utvalget foreslår utprøving av en ordning der virksomheter får helt eller delvis finansiert studieavgifter ved betalingsstudier for sine ansatte. Støtten innvilges ved betalt studieavgift, men utbetales først ved fullført utdanning. Den utbetales altså ikke dersom den ansatte ikke avlegger eksamen eller på annen måte gjennomfører opplæringen. Støtten foreslås utprøvd med et tak på 25 000 kroner for 15 studiepoeng pr. år.
- b) *Lønnsrefusjon*: Utvalget foreslår en lønnsrefusjonsordning for bedrifter som har ansatte som deltar i, og fullfører, utdanning. Ordningen er identisk med den for individer, med unntak av at støtten som utbetales til bedrifter inkluderer sosiale kostnader.

Utvalget har lagt til grunn at de sosiale kostandene for en ansatt beløper seg til omlag 40 prosent av vedkommendes lønn, og refusjonen for bedrifter er oppjustert tilsvarende dette. Samtidig er det slik at arbeidsgiver ikke betaler arbeidsgiveravgift for ytelser til utdanning, slik er de sosiale utgiftene for en ansatt under utdanning noe lavere enn ellers. Støtten til bedrifter kan dermed anses som raus.

Tabell 14.5 Lønnsrefusjon til bedrifter (i kroner)

Lønn	400 000	650 000	800 000
1 studiepoeng	1 540	2 503	3 080
5 studiepoeng	7 700	12 513	15 400
10 studiepoeng	15 400	25 025	30 800
15 studiepoeng	23 100	37 538	46 200

Lønnsrefusjon = (Lønnskostnader for arbeidsgiver · Antall studiepoeng · Timer per studiepoeng · Refusjonsandel)/(Timer i et studieår)

14.2.5 Forventede effekter

Utvalget antar at deltagelsen i utdanning vil øke for de som mottar støtte i forsøket. At tiltaket innrettes som en randomisert utprøving vil kunne skaffe til veie bedre kunnskap om kostnader som barriere for deltagelse i utdanning og effekten av studiestøtte. Forsøket vil kunne si noe om hvorvidt støtte til studieavgift eller lønnsrefusjon er mest effektivt. Undersøkelsene som gjøres vil også kunne si noe om hvilke grupper tilskuddene har størst effekt for, og hvordan innretningen av støtten påvirker studievalg.

Dersom utprøvingen gir ønskede virkninger vil myndighetene ha et godt grunnlag for å utforme en bredere variant av ordningen.

14.2.6 Iverksetting

Utvalget legger opp til at dette skal være en randomisert utprøving og skriver mer om det i kapittel 17. Vi har vektlagt et opplegg som kan gi ny kunnskap i en utprøving og som samtidig ikke er alt for omfattende og administrativt krevende.

Utvalget anbefaler at strukturer som allerede finnes benyttes til å administrere støtteordningene, så langt det lar seg kombinere med utprøvningsprosjektenes målsetting. For å prøve ut støtte til individer vil Lånekassen være en viktig aktør. Lånekassen har allerede en infrastruktur for å dele ut slik studiestøtte, og derfor anbefaler utvalget at denne infrastrukturen benyttes til å administrere selve utbetalingen til individer i forsøksordningen. For å dele ut støtte til virksomheter er det flere aktører man kan se til, for eksempel Forskningsrådet, Kompetanse Norge eller Innovasjon Norge. Hvorvidt disse aktørene også skal ha ansvar for å lede utprøvningsprosjektet, og ikke bare utbetale støtte, kan diskuteres.

Støtte til bedriftene kan kanaliseres gjennom et fond, som tilskudd, som skattelette eller som en ytterligere reduksjon av arbeidsgiveravgift. Utval-

get foreslår at støtten til bedriftene i forsøksordningen kommer som en direkte utbetaling fra tilskuddsforvalteren. Dersom utprøvingen gir grunnlag for en varig ordning må man vurdere hvilke mekanismer for utbetaling av støtten som er mest hensiktsmessig.

14.2.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lånekassen vil få større oppgaver dersom de tildeles ansvaret for utprøving for individinsentivene, men deres systemer er godt rustet for å ta imot oppgavene.

Forskningsrådet eller Kompetanse Norge er godt posisjonert for å forvalte utprøvingen for bedriften, men det må påregnes noe mer administrative kostnader for å etablere et system her enn i Lånekassen.

Utprøvingen må være av en viss størrelse for å få statistisk utsagnskraft. Samlet kostnad for utprøving anslås til 30 930 000 kroner med utgangspunkt i antagelsene skissert i vedlegg 3.

I tillegg anslår vi at forvalteren av en søknadsbasert tilskuddsordning behøver omtrent fem prosent av tilskuddsrammen til administrasjon. Dette beløpet beregnes til om lag 1,5 millioner kroner. I tillegg anbefaler utvalget at det settes av to millioner til en forskningsbasert evaluering av utprøvingen.

Til sammen vil dette tiltaket koste 34,4 millioner kroner.

En bredere utrulling av tilskudd til studiestøtte og livsopphold under opplæring og utdanning enn kun en utprøving vil koste langt mer. Avhengig av hvilke avgrensninger man setter vil det være snakk om mellom to og fem milliarder kroner. Slike avgrensninger kan være tak for studiepoeng, tak for studieprogresjon, nivå på støtten, begrensninger etter alder, tema og bedriftsstørrelse eller karenstid.

Kapittel 15

Livslang læring utenfor arbeidslivet

Dette kapitlet omhandler bruk av dagpenger og sykepenger til å finansiere livsopphold mens aktuelle stønadsmottagerne deltar i utdanning.

Dagpenger og sykepenger er viktige sosialforsikringsordninger som sikrer inntekt ved arbeidsledighet, sykdom og skade. Det er ordninger som er tett koblet til arbeidslivet, blant annet ved at rett til ytelsene betinger deltagelse i arbeid. De fungerer som buffere mellom arbeidsmarkedet og andre inntektssikringsordninger for personer som vanligvis står lengre unna arbeid.

De fleste i yrkesaktiv alder som faller ut av arbeidslivet starter gjerne med å gå perioder på dagpenger eller sykepenger. Mangel på relevant kompetanse eller sammensatt problematikk med både kompetanse- og helseutfordringer kan i en del tilfeller være det som utløser denne prosessen. Å tilrettelegge for kompetansehevende tiltak tidlig, og blant annet i dagpenge- og sykepengeperioden, vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom det bidrar til raskere tilbakeføring til arbeid og kan forebygge mer varig avgang fra arbeid.

I kapittel 15.1 diskuteres mulighetene til å ta utdanning med dagpenger. Utvalget foreslår en rett til å kunne ta inntil ti studiepoeng samtidig som man mottar fulle dagpenger. Videre diskuteres en utvidet variant der antall studiepoeng det er mulig å ta som dagpengemottager utvides til inntil 20 studiepoeng i langvarige nedgangstider, altså en konjunkturbasert modell.

I kapittel 15.2 diskuteres utdanningsmulighetene for langtidssykemeldte. Utvalget foreslår at denne gruppen på visse vilkår skal ha rett til å ta inntil 15 studiepoeng, og i perioden de tar utdanning motta fulle sykepenger.

I kapittel 15.3 foreslår utvalget at personer som har et utdatert fagbrev skal ha rett til å ta videregående skole på nytt med reduserte dagpenger kombinert med støtte fra Lånekassen. Dette er tilsvarende løsning som er foreslått av Livsoppholdsutvalget for gruppen som ikke har fullført videregående opplæring. Vi legger til grunn tilsvarende tilpassing i dagpengeregulverket for gruppen med utdatert fagbrev.

15.1 Utdanning på dagpenger

I dette kapitlet tar utvalget til orde for at helt ledige dagpengemottagere skal få utvidet mulighet til å ta utdanning. Vi foreslår at det skal være mulig å ta inntil ti studiepoeng for hvert halvår som dagpengemottager. I perioder med lavkonjunktur og høy ledighet forslår vi at omfanget av utdanningen kan økes til maksimalt 20 studiepoeng. Utdanningen fastsettes som en rettighet for de som tilfredsstiller vilkårene for rett til dagpenger. Livsoppholdsutvalget foreslo at det skal være mulighet for å ta grunnskole og videregående på fulltid mot reduserte dagpenger (NOU 2018: 3). En naturlig forlengelse av deres utredning er å vurdere en utvidet mulighet til å ta høyere utdanning på dagpenger utover de unntakene som ligger der i dag.

For å redusere misbrukspotensialet stilles vilkår om redusert studiebelastning for å få dagpenger under utdanningen og krav om tre måneders aktiv arbeidssøkerperiode før det er aktuelt å påbegynne utdanningen. Det skal ikke legges opp slik at man kan gå ut av arbeid for å ta utdanning på Nav. Utdanningen tilpasses ellers innenfor gjeldende dagpengeregulverk med hensyn til dagpengenivå, varighetsbegrensninger, aktivitetskrav, oppfølging og bruk av sanksjoner mv.

Innledningsvis gis en kort beskrivelse av utfordringer og hva en potensielt kan oppnå med tiltaket. Videre omtales regelverket for gruppen som mottar dagpenger, og hva som kjennetegner dagpengemottagerne, blant annet når det gjelder utdanningsbakgrunn og alder. Tiltaket konkretiseres med beskrivelse av hvordan det kan innpasses i regelverket. Utvalgets forslag framgår av avsnitt 15.1.5. Avslutningsvis omtales kort mulige utdannings- og arbeidsmarkedseffekter, implementering, og økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget.

15.1.1 Problembeskrivelse

Dagpengeordningens hovedformål er å gi delvis kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsledighet. Ordningen er samtidig et viktig arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel som skal bidra til at folk kommer raskt tilbake i arbeid. Inntekten sikres i en periode mens man søker ny jobb.

Folketrygdloven § 4-6 gir en svært begrenset rett til dagpenger under utdanning, og utdanning som et organisert tilbud på dagtid er vanligvis ikke forenelig med å motta dagpenger (Folketrygdloven, 1997, § 4-6). Av forarbeidene til loven (Ot.prp. 62 (1992–93)) framgår at det heller ikke er intensjonen med ordningen at den skal nyttes til finansiering av utdanning. Dette begrunnes blant annet med at dersom dagpengemottagere er under utdanning, kan de i utgangspunktet ikke anses som reelle arbeidssøkere eller fullt ut disponible for arbeidsmarkedet, som er et vilkår for rett til dagpenger. Utdanningen vil kunne føre til utsatt overgang til arbeid ved at flere går lenger tid uten lønnet arbeid.

Dersom man åpner opp for betydelig utdanningsintensitet, kan det medføre økt tilstrømning til denne ordningen, ved at noen melder seg ledig med den hensikt å få gratis utdanning. Legitimitetshensyn og likebehandling trekkes også fram. Personer som har tjent opp rett til dagpenger og tar utdanning i dagpengeperioden vil da ha en fordel framfor personer som må finansiere utdanningen på andre måter, eventuelt bidra med egne midler. Dette argumentet har trolig mer relevans for grunnutdanning enn senere utdanning, da sistnevnte vanligvis gjennomføres på kortere tid og koster mindre, og fordi de fleste som gjennomfører kompetanseheving i voksen alder er sysselsatt og ofte får denne betalt av arbeidsgiver (se kapittel 3.4).

På den annen side kan det argumenteres for at kompetanseheving og kvalifisering – i likhet med aktiv arbeidssøking med dagpenger og øvrige arbeidsmarkeds tiltak – kan være et velegnet arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. Det kan også være en fornuftig aktivitet, spesielt i situasjoner med begrensede arbeidsmuligheter og der aktiv arbeidssøking gir dårlig avkastning. Mye tyder på at kompetanse vil få økende betydning i årene som kommer, blant annet i lys av økt digitalisering, og den teknologiske- og demografiske utviklingen. Utdanning med dagpenger kan følge- lig være et hensiktsmessig og nyttig tiltak, gitt at det dekker et behov i markedet og dermed bidrar til økt arbeidsinkludering. Det kan gi en mer

effektiv utnyttelse av arbeidskraften, økt skatteinngang for det offentlige og reduserte framtidige utbetalinger over trygdebudsjettene. Dette forutsetter blant annet at utdanningsmulighetene kan realiseres uten at det medfører grunnleggende endringer i ordningens formål. For den enkelte vil det kunne bety økt inntekt og sikrere tilknytning til arbeidslivet.

Utfordringen vil da være å tilpasse adgang til en hensiktsmessig utdanning så langt mulig innenfor gjeldende dagpengeregelverk, slik at ordningens hovedformål blir ivarettatt, og at man unngår mulige utilsiktede negative virkninger.

15.1.2 Dagens regelverk

Dagpenger er en rettighet for dem som tilfredsstiller vilkårene for tildeling av ytelsen. De sentrale vilkårene er at

- mottager må ha vært yrkesaktiv med en inntekt over en viss størrelse, tilsvarende en brutto arbeidsinntekt på minimum 1,5 G siste kalenderår, eller minimum 3 G i løpet av de tre siste kalenderårene før søknadstidspunktet
- mottager har fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent
- den ledige må være over 19 år og som hovedregel bo eller oppholde seg i Norge

I gjennomsnitt tilsvarende dagpengene 62,4 prosent av tidligere inntekt før skatt, for inntekter inntil 6 G. Personer med tidligere inntekt over 6 G får følgende dagpenger som er mindre enn 62,4 prosent av tidligere inntekt.

Lengden på maksimal dagpengeperiode avhenger av tidligere arbeidsinntekt, henholdsvis i 104 uker ved en arbeidsinntekt på minst 2 G, og 52 uker ved en arbeidsinntekt på mellom 1,5 G og 2 G. Personer som avslutter førstegangstjeneste i militæret kan motta dagpenger i inntil 26 uker.

Dagpengemottagere må videre være disponible for arbeidsmarkedet. Det innebærer at man må være registrert som arbeidssøker og være reell arbeidssøker. Dette innebærer også en plikt til å ta ethvert egnet arbeid hvor som helst i landet.

Ved behov for bistand fra Nav-kontoret for å komme i jobb, har arbeidssøkeren rett til å få utarbeidet en aktivitetsplan, og de som har et mer omfattende bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering.

Dagpengemottagere kan i løpet av stønadsperioden få tilbud om å delta på arbeidsrettede tiltak, inklusive kortvarige opplæringstiltak av begrenset omfang. Deltagelse på tiltak er ingen rettighet,

og tildeling skjer med utgangspunkt i Nav-kontorets vurdering av den enkeltes behov og hvilke tiltak som til enhver tid er tilgjengelige. I 2019 er det etablert et nytt tiltak med varighet inntil tre år, ved å slå sammen AMO-kursene (inntil ett år) og det toårige yrkesrettede utdanningstiltaket. Tiltaksplasser er en knapp ressurs.

Kravet om å være reell arbeidssøker gjelder også ved deltagelse på tiltak, så hvis deltageren får tilbud om arbeid, må tiltaket avbrytes. Den som får tildelt et tiltak plikter å delta for å kunne beholde dagpengene.

Dagpengene kan avstenges midlertidig dersom arbeidssøker ikke fyller krav om å være en reell arbeidssøker, deriblant:

- uten rimelig grunn unnlater å søke eller ta imot tilbud om arbeid
- nekter å delta på eller slutter i arbeidsmarkedstiltak
- ikke møter til konferanse med Nav-kontoret etter innkalling

I forskrift og rundskriv til folketrygdloven, kapittel 4, *Dagpenger under arbeidsløshet*, er det gjort visse unntak fra hovedregelen om at den som gjennomgår utdanning/opplæring ikke kan motta dagpenger. Det gjelder:

- opplæring i form av arbeidsmarkedstiltak eller visse typer kortvarige utdanningsløp som ikke er del av lengre utdanningsløp, kan gjennomføres på dagtid. Forutsetningen er at utdanningen i sin helhet kan gjennomføres innen tre måneder med dagpenger. Det er et vilkår at utdanningen ikke er del av et lengre utdanningsløp og heller ikke er et lite delfag, for eksempel et emne som gir 10 studiepoeng, uten at man fullfører hele utdanningsløpet.
- opplæring som eksplisitt er tilpasset fulltidsarbeid (på dagtid), som foregår utenfor normal arbeidstid, og med studieprogresjon som er redusert med minst 50 prosent. Studiesamlinger/undervisning på dagtid tillates med inntil ti dager per semester.
- permitterte og helt ledige som har påbegynt utdanning minst seks måneder før ledigheten/permitteringen, kan fortsette utdanningen inntil seks måneder. Det kan tillates noe mer enn ti dager med undervisning på dagtid per semester, men det stilles ikke krav om redusert studieprogresjon eller om å følge undervisningen. Utdanningen må være tilpasset fulltidsarbeid på dagtid.
- deltagelse på full tid i godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne inn-

vandrere i inntil ett år, med adgang til forlen-
gelse

- deltagelse i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere.

Unntakene ble senest revidert i 2016, da det etter oljekrisen kom en oppmykning av regelverket. I desember 2017 gjorde Stortinget et anmodningsvedtak der regjeringen ble bedt om å «utrede adgang til i større grad å åpne opp for å ta utdanning, herunder utdanning som gir studiepoeng, mens man mottar dagpenger.» (Stortinget, 2017). I Prop 1 S (2018–2019) skrev regjeringen at de avventet vurderingene fra Livsoppholdsutvalget.

15.1.3 Målgruppe

Hvem er dagpengemottagerne?

Tabell 15.1 viser antall helt ledige dagpengemottagere etter utdanning og dagpenger i 2017. Totalt var det om lag 40 000 dagpengemottagere, fordelt på kort og lang dagpengeperiode. De fleste ledige med dagpengerett har lang dagpengeperiode på maksimalt to år, uavhengig av utdanningsbakgrunn. Denne gruppen utgjorde rundt 90 prosent av helt ledige dagpengemottagere i 2017. Ledige med kort og lang maksimal dagpengeperiode har noen av de samme kjennetegnene. De med lang dagperiode er imidlertid gjennomgående noe eldre, de har om lag dobbelt så høy tidligere inntekt, og en større andel har høyere utdanning enn de som har kort dagpengeperiode (NOU 2018: 13). Blant dem med kjent utdanning hadde om lag 30 prosent ikke fullført videregående skole. Vel 34 prosent hadde videregående som høyest utdanning, mens 36 prosent hadde høyere utdanning.

Mange kommer ut i jobb igjen tidlig i arbeidssøkerperiode. Jo lenger man har vært ledig, jo vanskeligere blir det å komme tilbake i jobb. Etter 24 måneder øker likevel andelen ledige personer som kommer ut i jobb, dette antas å henge sammen med at maksperioden for å motta dagpenger er nettopp 24 måneder (Andreev, 2016). Dagpengemottakere som ikke kommer i jobb i løpet av de første månedene har tilbøyelighet til å bruke opp hele dagpengeperioden sin (Furuberg og Kolstø, 2017).

Arbeidsledigheten og antall dagpengemottagere varierer over tid (Vidal-Gil, 2017). Det vil følgelig påvirke hvor mange som har tilgang til det foreslåtte tiltaket. I perioder med lav etterspørsel etter arbeidskraft og høy ledighet, vil en større andel av dagpengemottagerne være personer som

Tabell 15.1 Helt ledige dagpengemottagere etter utdanning og dagpenger, 2017

	Ikke avsluttet vgo eller mindre	Gjennomført vgo	Høy utd < 4 år	Høy utd > 4 år	Ukjent	Sum
52 uker	1 253	1 458	873	393	136	4 113
104 uker	10 475	11 559	8 368	4 368	1 351	36 121
Sum	11 728	13 017	9 241	4 761	1 487	40 234

Tallene bygger på utdanningsnivået den ledige selv oppgir ved registrering i arbeids- og velferdsetatens CV-database, og synes å ha brukbar kvalitet når man sammenholder den med SSBs utdanningsstatistikk, bortsett fra en tendens til overrapportering når det gjelder fullført videregående opplæring av personer som mangler ett eller flere delfag for å ha fullført. Personer som avslutter førstegangstjeneste er ikke tatt med i tabellen.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

har mistet jobben på grunn av konjunkturforholdene, og andelen med relativt høy utdanning vil da vanligvis øke til et høyere nivå. Når etterspørselen etter arbeidskraft er høy, vil en større andel av de ledige være personer som har problemer med å få arbeid, i vesentlig grad fordi de har lite formell utdanning og mangler nødvendige kvalifikasjoner (NOU 2018: 13).

Nærmere om målgruppen

Målgruppen for tiltaket er dagpengemottagere som har gjennomført og bestått videregående utdanning eller tilsvarende uten å ha noen formell utdanning utover dette, og personer som har utdanning på fagskolenivå og høyere utdanning. Når det gjelder utdanning med dagpenger for voksne som mangler grunnleggende opplæring, viser vi til forslag i NOU 2018: 13.

Målgruppen er videre avgrenset til helt ledige dagpengemottagere, uten annen aldersavgrensning enn den som ligger i regelverket for dagpenger (19–67 år). I 2017 utgjorde målgruppen om lag 27 000 dagpengemottagere med utdanning fra videregående skole eller mer, jf tabell 15.1.

15.1.4 Konkret utforming

Dette forslaget går ut på å utvide muligheten til å kunne ta formell utdanning med dagpenger. Det forutsettes følgelig at utdanningen avsluttes med en dokumentert vurdering. Dersom et system for godkjenning av ikke-formell kompetanse kommer på plass (se kapittel 12), kan ordningen vurderes utvidet til også å omfatte denne typen opplæring.

Å inkorporere et egnet utdanningselement i dagpengeregulverket dreier seg i noen grad om å forene hensyn som trekker i forskjellig retning. På den ene siden bør utdanningen som tilbys være såpass attraktiv og tilgjengelig at dagpengemottagerne ønsker å benytte seg av denne muligheten,

altså at tiltaket har en utdanningseffekt. Videre bør utdanningen forventes å kunne ha en arbeidsmarkedseffekt ved at den gir et positivt bidrag til den enkeltes framtidige arbeidsmuligheter. Dette kan tilsi at utdanningen bør ha et visst omfang, være lett å tilpasse ulike livssituasjoner, og at den kan tilbys og gjennomføres på ulike arenaer.

På den annen side er det viktig at utdanningselementet ikke er av en slik karakter at det vil være behov for å gjøre vesentlige endringer i regelverket, noe som kan undergrave ordningens formål. Det kan tilsi at utdanningen ikke bør blir for omfattende eller framstå som spesielt generøst.

Utvalget legger i lys av dette til grunn at utdanningen normalt bør ha et begrenset omfang, men med mulighet for en viss utvidelse i perioder med lavkonjunktur, og at dagpengeregulverket – foruten å åpne opp for denne muligheten – i hovedtrekk bør ligge fast. Utvalget ser for seg at omfanget av utdanningen dermed kan variere ut fra ulike omstendigheter:

Studiepoeng – Ordinær modell

En mulig tilnærming til spørsmålet om behovet for karenspenide (også omtalt lenger bak) og studieomfang kan være å sammenligne hva en yrkesaktiv får hvis vedkommende velger å ta fri fra jobben for å studere, eller melder seg arbeidsledig og tar studiet med dagpenger. Lav studiebelastning og karenspenide gjør det mindre fordelaktig å ta studier med dagpenger, og potensialet for misbruk reduseres.

En nøytral ordning vil være en som gir samme inntekt enten man velger det ene eller det andre alternativet. Om man legger til grunn gjennomsnittslønn, gjeldene dagpengenivå og full studiebelastning, finner man at de to alternativene gir omtrent samme inntekt med tre måneder karenstid og rundt 10 studiepoeng.

Studiebelastningen som gir nøytralitet i valget mellom de to alternativene vil da være et tak for det antallet studiepoeng som det er mulig å ta med dagpenger pr. halvår. En del utdanninger/studier har en nedre grense på ti studiepoeng som det er mulig å ta pr. semester. Dersom utviklingen går i retning av økt modularisering vil det legge til rette for større fleksibilitet innefor dette tiltaket. I gjennomsnitt tilsvarer 30 studiepoeng ett semester.

Det er visse praktiske utfordringer med å forene utdanningssektorens (vanligvis) strukturerte opptakssystem og undervisningsopplegg med etterspørsel fra arbeidsledighet som inntreffer til enhver tid i løpet av et år. Dette problemet drøftes ikke nærmere her, og vi legger for enkelhets skyld til grunn at det vil være mulig å ta et gitt antall studiepoeng i løpet av tiden som arbeidsledig, uavhengig av når på året ledigheten inntreffer for den enkelte.

Utvidelse – Konjunkturbasert modell

Forslaget innebærer mulighet for å øke antall studiepoeng som kan tas i perioder med høy ledighet. En situasjon med høy ledighet vil typisk være i perioder med lavkonjunktur, som også kan være mer geografisk avgrenset som i for eksempel 2015–2016. Som tidligere nevnt, vil andelen med videregående utdanning eller mer blant ledige med dagpenger vanligvis være høyere da enn under mer normale forhold. De går ofte lenger tid som ledig enn under mer normale forhold på grunn av færre jobbtilbud som matcher deres kvalifikasjoner. Sviktende etterspørsel etter en viss type kompetanse eller arbeidstagerne med en bestemt utdanningsbakgrunn, kan være et betydelig problem dersom en lavkonjunktur også medfører større omstillingsbehov.

De tre lavkonjunkturerne på 2000-tallet har vært relativt kortvarige, der ledigheten raskt har kommet tilbake til nivået før tilbakeslaget. Dette taler for at det ikke vil være behov for noen vesentlig økning av antall studiepoeng, men utviklingen framover i arbeidsliv og økonomi er usikker.

I tilknytning til den økte arbeidsledigheten i 2015–2016, som spesielt rammet den oljerelaterte delen av økonomien, ble det gjort visse justeringer i dagpengeregelverket, som økte fleksibiliteten og la bedre til rette for at ledige med dagpenger kunne ta utdanning eller etablere egen virksomhet. Endringene omfattet blant annet

- utvidet adgang til å ta utdanning på dagtid uten at dagpengene faller bort (inntil ti dagers

undervisning og studiesamlinger på dagtid per semester)

- bedre muligheter til å kunne ta utdanning på dagtid for personer som hadde påbegynt utdanningen senest seks måneder før ledigheten/permitteringen inntrådte.

I lys av dette foreslår utvalget en øvre grense på 20 studiepoeng, tilsvarende maksimalt fire måneder med full studiebelastning per halvår med dagpenger.

Vi legger til grunn at dette kun skal gjelde i ekstraordinære situasjoner. Nav kan for eksempel få fullmakt til å vurdere hvilke situasjoner som tilsier et ekstraordinært behov for utdanning og eventuelt geografisk avgrensning, ut fra konjunkturutvikling og faktisk og forventet ledighetsnivå, og komme med tilrådning om eventuell oppjustering av utdanningsomfanget fra ordinært 10 til 20 studiepoeng.

15.1.5 Tilpassing av forslaget til dagpengeregelverket

Viktige sider ved dagpengeregelverket som det er naturlig å vurdere ved innpassing av en utdanningskomponent vil blant annet være:

- aktivitetskrav
- studiebelastning
- krav om aktiv arbeidssøkerperiode (karensperiode)
- dagpengenivå, dagpengeperiode
- tildelingskriterier for utdanningen – dagpenger som en rettighet versus vurdering av behov
- om utdanningen også skal omfatte delvis ledige

Under følger en nærmere beskrivelse av disse punktene.

Aktivitetskrav

Som nevnt stilles det krav om å være reell arbeidssøker for å kunne motta dagpenger. Spørsmålet er om dette også skal gjelde for arbeidsledige når de deltar i utdanning. Det kan i tilfelle innebære at de må ta imot et jobbtilbud før de har avlagt eksamen og i verste fall, avbryte utdanningen. Kravet om å være reell arbeidssøker gjelder i dag for alle utdanningsunntakene, se kapittel 15.1.2. Med en begrenset studiebelastning som det her er tale om, behøver ikke dette være noe stort problem. Gitt at utdanningen til den som får et jobbtilbud er relevant og nyttig for den nye arbeidsgiveren, som er en rimelig antagelse i og med ønsket om anset-

telse, vil det trolig være mulig for de fleste å gjøre en avtale med arbeidsgiver om å ferdigstille utdanningen. Andre som ikke får avlagt eksamen innen utløpet av dagpengeperioden og står uten jobbtilbud, vil ikke få forlenget dagpengeperioden for å fullføre utdanning, men står fritt til å fullføre utdanningen uavhengig av dette.

Studiebelastning

Et annet spørsmål er om det bør stilles vilkår om redusert studiebelastning, blant annet for å sikre tid til å være reell arbeidssøker. Å være reell arbeidssøker innebærer blant annet aktivt å søke arbeid/svare på utlyste stillinger, holde CV-en oppdatert til enhver tid på nav.no, og sende melding kort hver 14. dag. Mye av dette er krav som enkelt kan ordnes over nettet, og som neppe vil være spesielt tidkrevende. Det er imidlertid viktig at utdanningen ikke fortrenger tid til aktiv jobbsøking, og krav om redusert studiebelastning bør være hovedregelen. En mulighet kan være at dersom man har studiebelastning utover 50 prosent, kan man ikke anses som fullverdig jobbsøker og kan da få reduserte dagpenger, for eksempel 50 prosent av ordinær sats. Eventuelt bør en slik løsning være mulig å administrere ved at deltageren selv aksepterer dette, for eksempel over nettet.

Karensperiode

Det kan vurderes å innføre et krav om for eksempel tre måneders aktiv arbeidssøkerperiode før det er aktuelt å påbegynne utdanningen. Livsoppholdsutvalget har dette som et tiltak i sitt forslag om dagpenger ved grunnskole og videregående opplæring (NOU 2018: 13). Utvalgets begrunnelse er at det vil motvirke uønskede tilpasninger der enkelte strategisk ville kunne skape en situasjon med tap av jobb i forkant av et planlagt utdanningsløp. Videre at man bør unngå innlåsningseffekter i ordningen av personer som ikke vil være tilgjengelige for arbeidsmarkedet i en fase med høy sannsynlighet for overgang til arbeid. En karensperiode vil dermed innebære færre ledige som potensielt vil kunne benytte seg av utdanningsmuligheten, samtidig som utdanningen da blir mer innrettet mot ledige som nettopp kan ha behov for dette for å komme i jobb.

Dagpengenivå og varighet

Fullt dagpenger mens man tar utdanning kan potensielt føre til økt tilstrømming til dagpengeordningen, noe som kan tale for at satsen da blir redu-

sert. Risikoen for dette vil imidlertid være vesentlig mindre når det dreier seg om utdanninger som varer et begrenset antall uker, sammenlignet med ordinære og mer langvarige utdanninger. Å redusere dagpengesatsen for noen uker og deretter eventuelt justere den opp igjen vil også medføre merarbeid for Nav, en ressursbruk som det kan være vanskelig å finne en god begrunnelse for når mulig misbruk antas å være relativt beskjedent.

Mulighet til å ta utdanning med dagpenger skal ikke ha konsekvenser for dagpengeperiodens lengde. Den skal ligge fast.

Tildelingskriterier

Dagpenger er en rettighet for dem som tilfredsstiller vilkårene i loven. Arbeidsmarkedstiltak som kan tilbys ledige, både de med og uten dagpenger, er derimot et rasjonert gode. Tiltak tildeles på grunnlag av individuelle behov, basert på Nav-veilederens vurdering av om det er nødvendig og hensiktsmessig for at den ledige skal kunne komme i arbeid.

Utdanning slik det her er tenkt skiller seg på flere måter fra øvrige arbeidsmarkedstiltak, i tillegg til det rent innholdsmessige. Det dreier seg om kvalitetssikret utdanning som munner ut i en dokumentert vurdering med eksamenskarakter. Tilgangen er avgrenset til dagpengemottagere som har gjennomført videregående skole eller lignende.

Disse forskjellene, i tillegg til kravet om en karensperiode før starten på utdanningen, og at utdanningen skal være forbeholdt helt ledige, tilsier at tildeling etter en individuell behovsvurdering vil være mindre påkrevet her enn for øvrige arbeidsmarkedstiltak. Sammen med kravet om å være aktiv arbeidssøker i utdanningsperioden, som for øvrig også er et vilkår ved deltagelse på arbeidsmarkedstiltak generelt, innebærer dette at utdanningen, selv om den blir etablert som en rettighet, langt på vei i sin konsekvens vil framstå som et rasjonert gode, som tildeles personer som presumtivt vil være motivert for, og ha nytte av, utdanningen.

Et tilleggsmoment er at tildeling av goder etter individuelle behov, i motsetning til rettigheter, krever administrative ressurser til blant annet innhenting og kontroll av mer omfattende dokumentasjon, vurdering av behov og antatt nytteverdi, og mer omfattende begrunnelser i tilfelle avslag.

Samlet taler dette for at den foreslåtte modellen for utdanning med dagpenger bør tildeles som en rettighet.

Vi legger til grunn at Nav-kontoret i samarbeid med brukeren lager en enkel utdanningsplan, og

at det blir etablert rutiner for oppfølging og kontroll for å sikre at utdanningen gjennomføres i henhold til omforent plan. Vi forutsetter videre at dagens sanksjonsregime også gjøres gjeldende for denne gruppen når de opptrer som arbeidssøkere, for eksempel ved avslag på tilbud om jobb, manglende oppmøte til samtale etc.

Delvis ledige

Delvis ledige er en gruppe som ønsker å jobbe mer (ufrivillig deltid) og skiller seg fra øvrige ledige ved at de har en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet. Noen går tilbake i full jobb igjen etter ledighetsperioden, mens andre blir helt ledige og mottar fulle dagpenger. Muligheten for strategisk tilpasning for å øke gevinsten av utdanning er vesentlig større dersom tilbud om utdanning også åpnes for delvis ledige, for eksempel ved at arbeidstager og arbeidsgiver i fellesskap «arrangerer» en reduksjon i arbeidstid for en periode, for å få gratis kompetanseheving som virksomheten har behov for. Dette taler for at delvis ledige ikke omfattes av retten til dagpenger ved utdanning så lenge de er i et arbeidsforhold, og at retten først inntreffer dersom de eventuelt blir helt ledige.

Oppsummering av forslaget

Det gis mulighet til utdanning for helt ledige dagpengemottagere med inntil ti studiepoeng for hvert halvår som dagpengemottager, som i perioder med lavkonjunktur og høy ledighet kan økes til maksimalt 20 studiepoeng. For øvrig:

- Det stilles vilkår om redusert studiebelastning for å få dagpenger under utdanningen.
- Utdanningen fastsettes som en rettighet for de som tilfredsstiller vilkårene for rett til dagpenger.
- Det stilles krav om tre måneders aktiv arbeidssøkerperiode før det er aktuelt å påbegynne utdanningen.
- Utdanningen tilpasses ellers innenfor gjeldende dagpengeregelverk mht. dagpengenivå, varighetsbegrensninger, aktivitetskrav, oppfølging og bruk av sanksjoner mv.

15.1.6 Forventede effekter

Utvalget vurderer utdanning- og arbeidsmarkeds-effektene av rett til utdanning med dagpenger som usikre/moderat positive. Med få studiepoeng og lang karenperiode er de økonomiske betingelsene for den enkelte om lag de samme enten man er arbeidsledig og tar utdanning på dagpenger

etter vårt forslag eller er vanlig arbeidssøker som tar fri fra jobben for å studere. De som fatter interesse for utdanning vil derfor primært være personer som er motivert for dette, og som mener at påfyll av kompetanse vil kunne bidra til bedre framtidige arbeidsmuligheter eller ha en verdi i seg selv. Det er grunn til å anta at målgruppen, som allerede har tatt mye utdanning, og som er kjent med hva som kreves av innsats, vil være blant de mer motiverte. Hvorvidt de faktisk velger utdanning, vil blant annet bero på om inntil ti (eventuelt inntil 20) studiepoeng blir vurdert som tilstrekkelig til å utgjøre en forskjell i arbeidsmuligheter. Tilgjengelighet av utdanningstilbud lokalt og regionalt, mulighet for nettbaserte løsninger, og fleksibilitet i utdanningstilbudene vil også ha betydning her.

Sannsynligheten for overgang til arbeid øker med stigende utdanning, og påfyll av kompetanse, også i mindre omfang, bør slik sett bidra til økt arbeidsmuligheter. På den annen side vil langvarige ledighetsperioder svekke mulighetene til å komme tilbake i jobb, også blant dem med mye utdanning. I hvor stor grad den valgte utdanningen er arbeidsrelevant vil også ha betydning. Alt annet likt antas arbeidsmulighetene å øke jo mer den aktuelle utdanningen er etterspurt i markedet.

15.1.7 Iverksetting

Utvalgets forslag skal være et nytt unntak fra hovedregelen. Det skal ikke erstatte dagens unntak, men komme i tillegg. Det vil være nødvendig med en lovendring når det gjelder selve unntaket fra forbudet mot å ta utdanning med dagpenger.

15.1.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er tre forhold ved dette forslaget som kan medføre økte offentlige utgifter:

- økt tilstrømming til dagpenger
- forlenget varighet som dagpengemottager (økt dagpengeperiode)
- utgifter til opplæring

En rett til å ta utdanning med fulle dagpenger kan potensielt medføre økt tilstrømming til dagpengeordningen for å få utdanningen og livsoppholdet finansiert av det offentlige. Utvalgets forslag om en arbeidssøkerperiode (karensperiode) på tre måneder før det er aktuelt å påbegynne utdanningen antas imidlertid å kunne forhindre denne type strategiske tilpasninger. Videre har utvalget lagt

til grunn et studieomfang som medfører kostnadsnøytralitet enten personen velger å ta fri fra jobben for å studere, eller melder seg arbeidsledig og tar studiet med dagpenger. Det foreligger følgende ikke noen økonomisk gevinst for den enkelte på kort sikt av å velge utdanning med dagpenger framfor å ordne finansieringen på egen hånd. I og med at utdanningsmulighetene kun omfatter heltidsledige reduseres også muligheten for misbruk av ordningen ved at arbeidstager og arbeidsgiver i fellesskap arrangerer en reduksjon i arbeidstid for å få gratis kompetansepåfyll som virksomheten har behov for. I lys av dette forventer ikke utvalget noen økt tilstrømming av betydning til dagpenger som følge av forslaget.

Det er vanskelig å si noe sikkert om tiltaket vil medføre økt dagpengeperiode blant dem som tar utdanning, og eventuelt hvor mye det kan dreie seg om. Dette vil blant annet bero på om den enkeltes jobbsøkeraktivitet påvirkes negativt i kombinasjon med utdanning, hvor strengt aktivitetskravene håndheves overfor dem som tar utdanning, og eventuelt snarlig arbeidsmarkedseffekt av tiltaket – om den aktuelle personen vil komme raskere i arbeid som følge av økt kompetanse. Gitt at jobbsøkeraktiviteten opprettholdes som før, og kravene håndheves tilsvarende som for dagpengemottagere generelt, er det neppe grunn til å anta at utdanningssituasjonen i seg selv vil føre til innlåsingseffekter.

I 2018 hadde i gjennomsnitt knapt 20 000 helt arbeidsledige med rett på dagpenger vært ledig i mer enn tre måneder, tilsvarende om lag 58 prosent av alle ledige med rett til dagpenger i denne perioden¹. Som det framgår av tabell 15.1 hadde om lag 27 000 helt ledige dagpengemottagere med kort og lang dagpengeperiode utdanning på videregående skole nivå eller mer. Legger vi til grunn at andelen med varighet mer enn tre måneder blant disse vil være den samme som for alle helt ledige med rett til dagpenger (58 prosent), kan antallet helt ledige med dagpenger og som har gjennomført minst videregående utdanning anslås til 15 660 personer. Trolig er dette tallet for høyt, da de med høyere utdanning gjennomgående har kortere ledighetsperioder enn øvrige ledige.

Vi kan ikke regne med at alle i målgruppen vil benytte seg av tilbudet om å ta utdanning. Videre vil det være noen som påbegynner utdanningen, men som ikke fullfører fordi de i mellomtiden må

ta tilvist jobb eller som ikke fullfører av andre grunner.

I regneeksemplene under har vi tatt høyde for usikkerhet blant annet når det gjelder jobbsøkeraktivitet og håndhevelse av aktivitetskrav, og lagt til grunn at de som tar utdanning i gjennomsnitt forlenger sin ledighetsperiode med to uker. Økte utgifter til dagpenger som følge av tiltaket relaterer seg til disse to ukene. Vi har videre tatt utgangspunkt i en gjennomsnittlig årsinntekt på 547 320 kroner brutto (se vedlegg 4).

Hvis vi illustrasjonsmessig legger til grunn at 25 prosent av de 15 660 personene som inngår i målgruppen tar utdanning, og gitt forutsetningene over, kan økningen per år i utgifter til dagpenger som følge av økt varighet isolert sett anslås til om lag 51 millioner kroner. Hvis ti prosent av målgruppen deltar, kan merutgiftene anslås til om lag 21 millioner kroner.

Ved beregning av utdanningskostnader har vi lagt til grunn kostnadene av en student slik Reiling mfl. (2014) beregnet, se vedlegg 4. Videre har vi lagt til grunn at alle tar utdanning tilsvarende 7,5 studiepoeng.

Forutsatt at 25 prosent av målgruppen velger å ta utdanning tilsier dette årlige utdanningskostnader på 98 millioner kroner. Hvis ti prosent av målgruppen deltar, kan utdanningskostnadene anslås til 39 millioner kroner.

De samlede merutgiftene, dersom 25 og ti prosent i målgruppen deltar, kan da bli henholdsvis 150 og 60 millioner kroner per år. I oppsummeringen av kostnader i vedlegg 4 legger vi til grunn det siste anslaget, «scenario 2» i tabell 15.2.

Ved ekstraordinær høy ledighet, da det i henhold til utvalgets forslag skal være mulig å ta inntil 20 studiepoeng, vil merutgiftene kunne bli vesentlig høyere, spesielt hvis denne situasjonen trekker ut i tid. I tillegg til at en del vil ta det maksimalt mulige antall studiepoeng, kan det også være flere som da tar inntil ti studiepoeng sammenlignet med i mer normale forhold. Periodene med lavkonjunktur på 2000-tallet har vært relativt kortvarige.

Nav-kontorene vil få merarbeid/-utgifter til forvaltning og administrasjon av ordningen, som kommer i tillegg til økte utdanningskostnader og utgifter til dagpenger. Men siden utdanningen forutsettes å være en rettighet for de som tilfredsstiller vilkårene for tiltaket, vil det være begrenset behov for saksbehandling i det enkelte tilfelle. Ressursbehovet til forvaltning og administrasjon antas derfor å være relativt beskjedent.

Gitt at flere vil komme (raskere) i arbeid som følge av tiltaket, kan det medføre økte skatteinn-

¹ Basert på statistikk utvalget har fått fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 15.2 Beregning av kostnader av utvidet rett til utdanning på dagpenger

Bokstav	Post	Størrelse
A	Dagpengemottagere med utdanning på vgo eller mer	27 000
B	Andel ledige over 3 mnd	0,58
$C = A \cdot B$	Dagpengemottagere etter 3 mnd med minimum vgo	15 660
$D1 = C \cdot 0,25$	Scenario 1. Dagpengemottagere gitt at 25 prosent deltar i utdanning	3 915
$D2 = C \cdot 0,10$	Scenario 2. Dagpengemottagere gitt at ti prosent deltar i utdanning	1 566
E	Kostnaden ved å forlenge dagpengeperioden, pr. person, kr	13 135
$F1 = E \cdot D1$	Scenario 1. Total økning i kostnader ved å forlenge dagpengeperioden, pr. år, kr	51 423 525
$F2 = E \cdot D2$	Scenario 2. Total økning i kostnader ved å forlenge dagpengeperioden, pr. år, kr	20 569 410
G	Kostnad pr. deltager i utdanning, kr	25 073
$H1 = G \cdot D1$	Scenario 1. Total økning i kostnader ved utdanning, pr. år, kr	98 158 838
$H2 = G \cdot D2$	Scenario 2. Total økning i kostnader ved utdanning, pr. år, kr	39 263 535
$I1 = F1 + H1$	Scenario 1. Total økning i kostnader, pr. år, kr	149 582 363
$I2 = F2 + H2$	Scenario 2. Total økning i kostnader, pr. år, kr	59 832 945

tekter og reduserte utbetalinger til økonomisk stønad eller over andre trygdeordninger.

ter og økonomiske og administrative konsekvenser.

15.2 Utdanning på sykepenges

I dette kapitlet tar utvalget til orde for at sykemeldte skal ha mulighet til utdanning mens de mottar sykepenges. Målgruppen for tiltaket er langtidssykmeldte som forventes å være 100 prosent arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade. Vi foreslår at denne gruppen skal ha mulighet til å ta utdanning i et omfang på inntil 15 studiepoeng per hver sjette måned uten krav til noen bestemt studiebelastning.

Innledningsvis gis en kort beskrivelse av utfordringer og hva en potensielt kan oppnå med tiltaket. Målgruppen for tiltaket – de langtidssykmeldte – avgrenses blant annet gjennom regelverket for sykepenges og gjeldende rutiner for oppfølging av sykmeldte, og det gis en kort beskrivelse av hva som kjennetegner dem som inngår i gruppen. Tiltaket konkretiseres med beskrivelse av hvordan det kan innpasses i regelverket og oppfølgingsrutinene til Arbeids- og velferdsetaten. Utvalgets vurderinger og forslag framgår i kapittel 15.2.4. Avslutningsvis omtales kort implementering, mulige utdannings- og arbeidsmarkedseffek-

15.2.1 Problembeskrivelse

Hovedformålet med sykepenges er å gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt under sykdom. Regelverket setter ikke noe eksplisitt forbud mot å delta i utdanning mens man mottar sykepenges, og i rundskriv til folketrygdloven § 8-4 åpnes det for at sykmeldte i begrenset grad kan ta utdanning på egen hånd (se boks 15.1). Det er uklart om utvalgets forslag kan gjennomføres innenfor gjeldende lov og regelverk, eller om det bør gis en uttrykkelig hjemmel for det. Vi forutsetter at dette avklares av Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i det videre arbeid med saken.

Sykmeldte kan også ta utdanning som arbeidsmarkedstiltak, men denne muligheten blir stort sett ikke benyttet. Det kan være flere grunner til dette. Blant annet vil planlegging og gjennomføring av utdanning vanligvis ikke være aktuelt ved kortvarige fravær, som er mest vanlig, og det kan være usikkerhet med hensyn til hvor lenge fraværet vil vare. Videre skal en stor andel av de sykmeldte tilbake i jobben de er sykmeldt fra, uten at det er behov for mer kompetanse for å begynne i arbeid igjen. For noen kan helseproblemer gjøre

det vanskelig å delta i utdanningsaktiviteter, spesielt dersom den sykmeldte er under medisinsk behandling. Det kan også skyldes at det i liten grad er lagt til rette for å kunne ta utdanning kombinert med sykmelding for de som er i stand til det, og at det er manglende oppmerksomhet om bruk av utdanning i denne fasen for å bryte langvarige stønadsforløp og få fokus på arbeidsmuligheter.

Sykefravær påvirkes av sosiale, økonomiske og individuelle forhold. Sammenhengene mellom de ulike påvirkningsfaktorene er gjerne svært komplekse. Ofte er det relatert til forhold og problemer på arbeidsplassen, men siden 2016 har Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser om arbeidsmiljø vist en jevn nedgang i andelen som oppgir at de har fravær på grunn av helseplager som helt eller delvis skyldes jobben (Faggruppen for IA-avtalen, 2018). I 2016 svarte om lag 35 prosent av de med fravær utover 14 dager dette. Det er en gråsoner mellom arbeidsledighet og arbeidsuførhet, og manglende kvalifikasjoner kan være en del av problemet. Lav utdanning øker den enkeltes risiko for fravær fra jobben på grunn av sykdom.

Mange som blir sykmeldt har et ansettelsesforhold som de vanligvis formelt sett beholder i sykepengeperioden, en del beholder det også lenge etter at de har gått over på andre ytelser som for eksempel arbeidsavklaringspenger, uten å ha annen tilknytning til jobben. Nav-ansatte etterlyser muligheter til å avslutte langvarige sykepengesaker som kan synes svakt medisinsk begrunnet. De opplever at brukere er helsemessig restituert, og at problemene deres snarere handler om at de mangler/har mistet kompetanse som arbeidsmarkedet etterspør (Grødem mfl., 2015).

At sannsynligheten for friskmelding øker når sykepengene tar slutt ved utløpet av sykepengeperioden – etter å ha avtatt over tid – kan kanskje tas som en indikasjon på dette. Det kan også være en indikasjon på at arbeidsuførheten ikke trenger å være til hinder for å delta i mer begrensede utdanningsaktiviteter, slik regelverket åpner for.

Muligheter for påfyll av kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet kan i lys av dette være et hensiktsmessig og nyttig tiltak for sykmeldte som er i et «passivt» arbeidsforhold og trenger å styrke sine muligheter til å få seg ny jobb etter friskmelding. Langtidssykmelding er ofte første skritt i en prosess som fører til vedvarende yrkespassivitet og marginalisering i arbeidslivet. Utdanning vil være samfunnsøkonomisk gunstig dersom det kan bidra til at sykmeldte med risiko for langvarige forløp på helserelaterte ytelser og exit fra arbeidslivet, heller kommer i jobb.

Forslaget som fremmes her, mulighet til å ta formell utdanning finansiert over offentlige budsjetter for sykepengemottagere med langvarige fravær, konkretiserer en løsning innenfor rammene av dagens sykepengeordning og rutineene for oppfølging av sykmeldte.

15.2.2 Dagens situasjon

Regelverket

Folketrygdloven, kapittel 8, *Sykepenger*, gir en første og en relativt vid avgrensning av målgruppen. For å ha rett til sykepenger må man være yrkesaktiv og oppfylle en rekke vilkår, herunder

- være bosatt i Norge
- inntektsevnen må være redusert med minst 20 prosent på grunn av sykdom eller skade.

Boks 15.1 Arbeidsuførhet/sykepenger og skolegang

Vanligvis kan en person som begynner på høgskole eller studium ikke regnes som arbeidsufør. I noen tilfeller kan vedkommende likevel regnes som arbeidsufør med rett til sykepenger dersom vilkårene for øvrig er oppfylt.

En person som kombinerer studier eller skolegang med arbeid vil kunne motta sykepenger dersom vedkommende blir sykmeldt fra arbeidet, men likevel er i stand til å fortsette studiene. Det vil kunne tilstås sykepenger ved delvis eller hel arbeidsuførhet i arbeidsforholdet, forutsatt at skolegangen/studiene ikke er egnet til å trekke arbeidsuførheten i tvil.

En person som er klart arbeidsufør til de fleste yrker, men kan gjennomføre en teoretisk skolegang, må likevel regnes som arbeidsufør. Det er en forutsetning for å få rett til sykepenger at skolegangen er en følge av inntrådt arbeidsuførhet og at vedkommende ellers skulle ha vært yrkesaktiv.

For øvrig kan det ytes sykepenger hvis skolegangen godkjennes som et arbeidsrettet tiltak. For at personer med sykepenger skal få tilgang til arbeidsrettede tiltak må det fattes et oppfølgingsvedtak på bakgrunn av en behovs- og arbeidsevnevurdering.

Arbeidsuførheten etter utløpet av arbeidsgiverperioden må dokumenteres med legeerklæring

- ha vært i jobb i minst fire uker umiddelbart før sykmelding
- inntektsgrunnlaget for sykepenger må utgjøre minst 50 prosent av grunnbeløpet i folketrygden (0,5 G)

De aller fleste som mottar sykepenger er arbeidstagere som er sykmeldt fra et arbeidsforhold og har en arbeidsgiver. En mindre andel – i underkant av ti prosent av dem som mottar sykepenger – sykmeldes uten å ha et ansettelsesforhold.

I de to til tre første månedene av et sykefravær skal det ved avklaringen av arbeidsuførhet tas utgangspunkt i en yrkesmessig vurdering, det vil si i relasjon til å kunne utføre sin vante jobb. Retten til sykepenger er ellers som hovedregel betinget av at en person som på grunn av sykdom er arbeidsufør til ethvert arbeid.

For å ha rett til sykepenger skal den sykmeldte så tidlig som mulig forsøke seg i aktivitet som har med arbeid å gjøre. Hovedregelen er at man har plikt til å være i slik aktivitet innen åtte uker.

Sykepengene kompenserer tidligere arbeidsinntekt 100 prosent for inntekter inntil 6 G. For selvstendig næringsdrivende er kompensasjonsgraden lavere, 75 prosent av beregningsgrunnlaget, med mulighet for å tegne forsikring med høyere kompensasjonsgrader. Sykepenger utbetales for fem dager pr. uke, medregnet helligdager. De fleste har rett til samlet 248 sykepengedager.² Maksimal varighet for rett til sykepenger er ett år, eller 248 dager i løpet av tre år. Regjeringen og partene i arbeidslivet har i den nye IA-avtalen gått inn for å igangsette et forsøk med utvidet bruk av kompetansetiltak i regi av myndighetene. Målgruppen for forsøket er langtidssykmeldte arbeidstakere som på grunn av sykdom eller skade ikke kan komme tilbake til sin tidligere arbeidsgiver og som har behov for kompetansetiltak for å kunne kvalifiseres til annet arbeid og stå i arbeid. Forsøket skal gi ny kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetanse kan styrke arbeidstilknytningen til personer i denne målgruppen (IA-avtalen 2019–2022).

Rutiner for oppfølging av sykmeldte

Arbeidsgiver har hovedansvaret for å følge opp sykmeldt arbeidstager gjennom hele sykefraværsforløpet, og arbeidstager plikter å medvirke til å finne løsninger som hindrer unødige langvarige sykefravær. Sykmelder og Nav har også roller i oppfølgingsarbeidet. Boks 15.2 gir en oversikt over gjeldende rutiner for oppfølging med hovedaktiviteter og sjekkpunkter.

15.2.3 Målgruppe

Hvem er de langtidssykmeldte?

Mesteparten av sykefraværene er på 100 prosent. Andelen som er 100 prosent sykmeldt avtar utover i fraværsperioden. I 2017 var om lag ett av fire legemeldte fravær graderte. Omtrent halvparten av de graderte sykefraværene starter med gradering (NOU 2019: 7).

Som det framgår av tabell 15.3 var det blant dem som avsluttet sykepengeperioden i 2017 rundt regnet 56 000 fulltidssykmeldte som passerte 26-ukers tidspunktet. Tar vi også med de som passerer 12-ukers tidspunktet, øker antallet vesentlig, til vel 109 000. En høy andel blant dem som passerer 26-ukers tidspunktet er sykmeldt også lenger enn 39 uker.

Nærmere om målgruppen

Utvalget anser de som er sykmeldte i mer enn 26 uker som langtidssykmeldte. Utvalget legger til grunn at de som er sykmeldt en relativt kort periode ikke vil være aktuelle for dette tiltaket. Tilsvarende gjelder sykmeldte som etter friskmelding sannsynligvis skal tilbake til jobben de er sykmeldt fra, basert på dokumentasjon og vurderinger som er foretatt i sjekkpunkter og dialogmøter i oppfølgingsforløpet. Heller ikke sykmeldte som kan gå tilbake til annen passende jobb i samme virksomhet vil være i målgruppen. Dersom disse trenger opplæring for å utføre en ny jobb i virksomheten, bør det være arbeidsgivers ansvar å sørge for dette, uten finansiering via sykepenger. Vi legger videre til grunn at delvis sykmeldte som jobber redusert tid eller har gradert sykemelding holdes utenfor. Mange av disse vil etter hvert gå over i full jobb igjen.

Målgruppen vil dermed i utgangspunktet omfatte sykmeldte i et arbeidsforhold som etter vurdering og avklaring antas å kunne komme tilbake i arbeid, men da til en ny jobb i en annen virksomhet og med en ny arbeidsgiver, og som vil

² Noen har 250 eller 260 dager, blant annet selvstendig næringsdrivende og frilansere med tilleggssikring fra første dag. Aldersgruppen 67–69 år har maksimalt rett til 60 (90) sykepengedager.

kunne trenge mer kompetanse for å øke mulighetene for ansettelse. Denne gruppen er ikke entydig avgrenset og definert, men beror på vurdering og avklaring knyttet både til muligheter for å fortsette i tidligere jobb, og til hva prognosene sier med hensyn til fortsatt full sykmelding og sannsynligheten til å kunne gjennomføre en utdanning og komme tilbake i arbeid.

Videre omfatter målgruppen sykmeldte uten arbeidsgiver, som har fått oppfølging av Nav-kontoret etter litt samme opplegg som for arbeidstagere (se boks 15.2), uten å komme i jobb, som antas å kunne komme tilbake i arbeid på sikt, og som vil trenge påfyll av kompetanse for å øke sine arbeidsmuligheter. Denne gruppen omfatter i hovedsak personer som har gått ut en kontraktperiode eller et vikariat, selvstendig

næringsdrivende og arbeidsledige. De har gjennomgående lengre fravær og går oftere over i mer langvarige stønadsløp enn arbeidstagere, og vil spesielt kunne ha behov for tilleggskompetanse for å komme i arbeid.

Vi mener at utdanning med sykepenges primært vil være aktuelt å gjennomføre i etterkant av dialogmøte 2, eller omkring 26-ukers tidspunktet. For noen vil det kunne skje tidligere, eksempelvis for de som ikke har noe arbeidsforhold. Det innebærer at mange, og kanskje de fleste, vil ha en «karensperiode» på om lag seks måneder før det er aktuelt å delta i utdanning, med avklaring av blant annet mulighetene for å gå tilbake til tidligere jobb/annen jobb i virksomheten, eventuelt med tilrettelegging.

Boks 15.2 Opplegg og rutiner for oppfølging av sykmeldte arbeidstagere

- Arbeidsgiver skal i samarbeid med arbeidstager senest innen fire ukers fravær utarbeide en oppfølgingsplan. Planen skal – foruten en vurdering av arbeidstagers arbeidsoppgaver og arbeidsevne – også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging.
 - Arbeidsgiver skal avholde et dialogmøte 1 senest innen arbeidstageren har vært borte fra arbeidet i sju uker på grunn av sykdom. Tema for møtet vil blant annet være gjennomgang og videre arbeid med oppfølgingsplanen, herunder avklare hva arbeidstageren kan gjøre på arbeidsplassen og hvilke tilretteleggingstiltak som er aktuelle, mulig dato for å gå tilbake i jobb, og gradvis opptrapping av aktivitet mv.
 - Ved åtte ukers fravær skal Nav foreta kontroll av om aktivitetsplikten er overholdt og gi en vurdering av behov for arbeidsrettet oppfølging/bistand fra etaten. Det gis en rekke unntak fra kravet om aktivitet. Det må legges fram en utvidet legeerklæring som dokumenterer at medisinske forhold eventuelt er til hinder for at arbeidsrelaterte aktiviteter iverksettes. Erklæringen skal også inneholde en redegjørelse for det videre behandlingsopplegget og en vurdering av muligheten for at den sykmeldte kan gjenoppta sitt tidligere arbeid eller ta annet arbeid.
 - Senest når sykmeldingen har vart i 26 uker, skal det avholdes et dialogmøte 2, unntatt når dette antas å være åpenbart unødvendig. Tema og innhold i møtet vil i hovedsak være mye det samme som i dialogmøte 1 i regi av arbeidsgiver. Dette vil blant annet være gjennomgang og videre arbeid med oppfølgingsplanen, vurdering av resultatene av bedriftsinterne tiltak, avklaring av hva arbeidstageren kan gjøre på arbeidsplassen og hvilke tilretteleggingstiltak som kan være aktuelle. Møtet skal gi grunnlag for å kvalitetssikre arbeidet med oppfølgingsplanen. I tillegg til å oppsummere status, skal dialogmøte 2 også fungere som arena for planlegging og avklaring av det videre løpet i forbindelse med arbeidstagers sykdom. Dersom tilrettelegging på arbeidsplassen ikke gir resultat, og medisinske grunner tilsier at den sykmeldte har evne til å klare annet arbeid, skal eksterne arbeidsrettede tiltak vurderes. Arbeids- og velferdsetaten plikter så tidlig som mulig å vurdere behovet for slike tiltak.
 - Ved behov avholdes et dialogmøte 3 innen utløpet av sykepengeperioden.
- Arbeidsgiver og arbeidstager skal ordinært delta på alle dialogmøtene, sykmelder deltar hvis vedkommende blir innkalt, mens Nav har ansvar for og deltar på dialogmøte 2 og 3.¹

¹ Også tillitsvalgt/verneombud og bedriftshelsetjeneste kan delta dersom det er ønsket om det.

Tabell 15.3 Avsluttede sykepengetilfeller som er 100 prosent sykmeldt i 2017 fordelt etter varighet

	12–26 uker	27–39 uker	40–52 uker	Sum 27–52 uker
Uten arbeidsgiver				
16–29 år	384	140	209	349
30–59 år	3 330	1 456	3 354	4 810
60– 67 år	907	424	1 127	1 551
Sum uten arbeidsgiver	4 621	2 020	4690	6 710
Med arbeidsgiver				
16–29 år	9 100	3 100	3 100	6 200
30–59 år	33 400	11 100	23 700	34 800
60– 67 år	6 200	1 900	6 300	8 200
Sum med arbeidsgiver	48 700	16 100	33 100	49 200

Arbeids- og velferdsdirektoratet har levert tallgrunnlaget for tabellen. Tallene i kolonnene viser antall passeringer av helt sykmeldte med og uten arbeidsgiver på henholdsvis 12-, 26- og 39-ukerstidspunktet, og er estimert av sekretariatet. For å komme fram til antall 100 prosent sykmeldte med arbeidsgiver ved disse passerigstidspunktene har vi trukket fra antall passeringer med graderte sykepenger. Disse (de 100 prosent sykmeldte) kan ha hatt graderte sykepenger før de aktuelle passeringspunktene, og også i de angitte ukene etter passeringspunktene. Noen av de som passerer på de ulike tidspunktene kan videre bruke opp sykepengere retten i løpet av den påfølgende perioden. Tallene for 100 prosent sykmeldte med arbeidsgiver er i lys av dette avrundet til nærmeste 100.

Dersom en person ikke lenger er syk, skal vedkommende friskmeldes. Hvis man ikke har noe arbeidsforhold å gå tilbake til kan man friskmeldes til arbeidsformidling, jf. folketrygdloven § 8-5. Disse vil dermed da ikke være aktuelle for utdanning i denne sammenheng.

Målgruppen for utdanning med sykepenger kan følgelig avgrenses på følgende måte:

- De er langtidssykmeldt og trenger ny jobb i en annen/ny virksomhet.
- De er 100 prosent sykmeldt, men har utsikter til å kunne komme i arbeid igjen.
- De er i stand til å gjennomføre den aktuelle utdanningen til tross for sine helseproblemer.
- Påfyll av kompetanse vil kunne øke den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet.

15.2.4 Konkret utforming

Deltagelse i utdanning med sykepenger har mange likhetstrekk med et ordinært arbeidsmarkedstiltak, men med visse modifikasjoner. Utdanningstilbudet skal i utgangspunktet være tilgjengelig som en rettighet for dem som inngår i målgruppen, men vil være avgrenset og definert gjennom en rekke individuelle vurderinger knyttet til framtidige arbeidsmuligheter i nåværende arbeidsforhold/virksomhet, mot annen type jobb i lys av arbeidsevne og helseutsikter, og muligheter til å kunne gjennomføre utdanning i lys av helsetil-

standen. Det er viktig å unngå at sykepengeordningen fungerer som en alternativ – og svært generøs – studiefinansieringsordning. Ordningen med utdanning for sykmeldte er derfor forbeholdt arbeidstakere som ikke skal tilbake til den jobben de er sykmeldt fra. Utvalget legger derfor til grunn at den sykmeldte sier opp sin stilling for å kunne benytte denne ordningen. Valg, utforming og varighet av utdanningstilbud innenfor rammer som er omtalt nedenfor foretas av deltager i samarbeid med Nav-veileder, blant annet basert på informasjon fra arbeidsgiver og behandlende lege. I motsetning til for andre arbeidsmarkedstiltak legger utvalget til grunn at utdanning med sykepenger ikke skal være underlagt gitte budsjettbeskrankninger. Utgiftene bestemmes av hvor mange i målgruppen som velger å delta.

Viktige spørsmål som må avklares nærmere er blant annet:

- utdanningens omfang og studiebelastning
- type utdanning som kan tas
- tilpasning av og eventuelle behov for justeringer/presiseringer i opplegget for oppfølging av sykmeldte
- innpassing av utdanning i sykepengeregelverket
- avgrensinger i målgruppen

Disse spørsmålene drøftes nærmere nedenfor.

Utdanningens omfang og studiebelastning

Gitt at målgruppen kan avgrenses på en presis måte, og at det er mulig å lage rimelig sikre prognoser for varighet og sannsynlig friskmelding, kan man i utgangspunktet anta at det ikke vil være behov for å definere utdanningsomfanget nærmere. Mulig deltagelse i utdanning med sykepenger avgrenses da til tiden som er til disposisjon fra det tidspunktet utdanning vil være tilgjengelig for den enkelte og fram til friskmelding, eventuelt til utløpet av sykepengeperioden for de som antas å være sykmeldt ut hele perioden. Det vil si maksimum et halvt år med dagens regelverk dersom utdanningen kommer i gang ved 26-ukers tidspunktet.

Det vil imidlertid neppe være mulig å lage et helt vanntett oppfølgingssystem som presist kan avgrense og definere målgruppen, eller å lage denne type prognoser. Dette taler for at utdanningsomfanget bør avgrenses nærmere. I kapittel 15.1 om utdanning med dagpenger har vi foreslått et utdanningsomfang i ordinære situasjoner på inntil ti studiepoeng per hver sjettede måned. Utvalget mener at dette kan være for lite dersom utdanning skal ha effekt blant sykmeldte, og foreslår derfor inntil 15 studiepoeng. Dette tilsvarer inntil om lag tre måneder med full studiebelastning, noe som for mange langtidssykmeldte ligger godt innenfor det de har av gjenstående varighet på 26-ukers tidspunktet.

Det settes ikke noe nedre grense for studiebelastning. Det kan den sykmeldte selv bestemme, ut fra hva vedkommende ønsker og er i stand til i lys av helsetilstand og det aktuelle utdanningstilbudet. Det innebærer at studiebelastningen vil kunne variere internt i målgruppen.

Type utdanning som kan tas

Utdanningen som tilbys må ha tilfredsstillende kvalitet, være dokumenterbar og etterspurt i markedet. Det vil si utdanninger som har kvalitets-sikringssystemer i form av et formalisert tilbud som avsluttes med en dokumentert vurdering og eksamenskarakter. Forutsetningen er at disse ikke overstiger et omfang tilsvarende 15 studiepoeng (ca. tre måneder med full studiebelastning).

Vi går heller ikke her nærmere inn på de praktiske problemene med at egnede utdanningstilbud må være tilgjengelig når behovet melder seg. Dette tiltaket vil ha sterk fordel av modularisering av utdanningstilbudene og mer kontinuerlige opp-taksprosedyrer enn det som har vært vanlig.

Tilpassinger i oppfølgingsrutinene

Utdanning med sykepenger kan tilpasses rutinene for oppfølging av sykmeldte med visse justeringer. Arbeids- og velferdsetaten vil ha ansvar for å utarbeide en arbeidsevnevurdering for potensielle deltagere, men da som en forenklet versjon. Dette fordi vårt forslag dreier seg om relativt kortvarige tiltak.

Vurderingen bør foreligge til eller gjennomføres senest i forbindelse med dialogmøte 2. Den bør inneholde nødvendig medisinsk dokumentasjon om hvorvidt den aktuelle deltageren kan forventes å fortsatt være 100 prosent sykmeldt, men har utsikter til å komme i arbeid igjen, og antas å være i stand til å gjennomføre utdanningen. I tillegg bør vurderingen inneholde dokumentasjon fra den sykmeldtes arbeidsgiver om tilretteleggings-/bedriftsinterne tiltak som har vært vurdert/prøvd.

Opplegget er avhengig av at arbeidsgiver i forkant har ivaretatt sitt ansvar med forebygging, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen. Basert på vurderinger som arbeidsgiver sammen med arbeidstager gjør i tilknytning til arbeidet med oppfølgingsplan (innen fire uker) og dialogmøte 1 (innen sju uker), bør det senest til dialogmøte 2 foreligge en omforent avklaring når det gjelder arbeidstager som ikke kan fortsette i sin aktuelle jobb eller heller ikke i annen stilling i virksomheten. Dette innebærer blant annet at det må lages en ny rutine for å informere Nav om dette, og at Nav kobles tidligere inn i oppfølgingsløpet for disse enn på tidspunktet for dialogmøte 2. Dersom det er åpenbart at arbeidsforholdet ikke kan fortsette, og arbeidstageren er enig i dette, bør det være åpning for at arbeidsgiver på et tidligere tidspunkt, for eksempel i etterkant av dialogmøte 1, kan varsle Nav om dette.

For sykmeldte uten arbeidsgiver vil prosessen være enklere, og de nødvendige avklaringene bør for mange av disse kunne gjøres i en tidligere fase av sykmeldingen enn på tidspunktet for dialogmøte 2.

Valg av utdanning må ta utgangspunkt i kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet. Nav har gjennom databaser over ledige stillinger mulighet til å gi informasjon om dette, og bør samtidig ha mulighet til å si nei til ønsker om utdanninger som åpenbart har begrenset anvendelse i arbeidslivet.

Tilpassing av utdanning i sykepengeregelverket

Som nevnt foran er det uklart for utvalget om forslaget forutsetter endringer i regelverket for sykepenge. Av rundskriv til folketrygdloven § 8-4 framgår blant annet at dersom det skal gis sykepenge, forutsettes det at utdanningstilbudet ikke skal tilsi behov for heldagsskole eller studium på full tid.

Vi legger til grunn at kompensasjonsnivået for dem som tar utdanning er det samme som for øvrige sykmeldte, det vil si 100 prosent sykepenge inntil 6 G. Alternativet med en lavere dekningsgrad ved deltagelse i utdanning for så kortvarige utdanningstilbud som det her er tale om, vil være administrativt ressurskrevende.

Vi legger videre til grunn at mulighet til utdanning ikke skal påvirke sykepengeperiodens lengde. Den ligger fast. Det innebærer at sykepengene opphører etter 248 dager (for arbeidstagere) selv om utdanningen ikke er avsluttet innen den tid. Det vil da være opp til den enkelte å avgjøre om man vil fullføre og ta eksamen, og finansiere gjenværende utdanningstid med egne midler eller på annen måte. Det er viktig at utdanningen isolert sett ikke bidrar til å forlenge mottak av sykepenge eller overgang til andre trygdeytelser. Dersom den som deltar i utdanning blir friskmeldt mens utdanningen pågår, må vedkommende melde seg arbeidsledig og søke jobb, eventuelt motta dagpenger/friskmeldes til arbeidsformidling. Deltagelse i utdanning skal ikke føre til en utsettelse av friskmelding. Personer som etter sykepenge er aktuelle for andre trygdeytelser for eksempel dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller tiltakspenger mv., må få en vurdering og vedtak om dette på vanlig måte, uavhengig av om utdanningen som ble påbegynt i sykepengeperioden ikke er avsluttet på det aktuelle tidspunktet.

Hvem skal kunne ta utdanning på sykepenge?

Vi foreslår at sykepengemottagere mellom 30 og 62 år, og som har fullført og bestått videregående skole, eller mangler enkeltfag fra videregående og ønsker å ta dette, skal få tilgang til å ta utdanning på sykepenge. Det er viktig å understreke at tiltaket ikke vil være aktuelt for alle i denne aldersgruppen. Det er grunn til å anta at en ikke ubetydelig andel av de langtidssykmeldte vil velge å forbli i arbeidsforholdet heller enn å ta utdanning, selv de som vil ha små sjanser til å komme tilbake i tidligere jobb etter friskmelding. Noen vil ha mer varige og omfattende helseplager, og ikke lenger være aktuelle for arbeid og da heller ikke for

utdanning i sykepengeperioden. Som nevnt inkluderer tallene også sykmeldte som har brukt opp sykepengeretten i de aktuelle periodene. De som for eksempel mister retten i tidsrommet 27–39 uker eller tidligere vil neppe være aktuelle for utdanning, da det kan bli for knapp tid til å komme i gang med utdanning.

Oppsummering av forslaget

Det foreslåtte tiltaket innebærer:

- mulighet til å ta (formell) utdanning i et omfang på inntil 15 studiepoeng hver sjette måned uten krav til noen bestemt studiebelastning
- utdanningen skal være tilgjengelig for målgruppen som en rettighet, men omfatter ikke utdanning med vesentlige skolepenger. Det forutsetter også opptak til studiet.
- valg av utdanning må ta utgangspunkt i kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet
- målgruppen er langtidssykmeldte som forventes å være 100 prosent arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade og som
 - a. er arbeidstagere som åpenbart ikke kan fortsette i jobben, og som vil trenge ny jobb
 - b. står uten arbeidsgiver
 - c. har fullført og bestått videregående skole eller mer, eller som mangler enkeltfag fra videregående, som det er mulig å ta innenfor nevnte utdanningsomfang
 - d. er mellom 30 og 62 år
 - e. antas å kunne komme i arbeid igjen, og kan gjennomføre utdanningen til tross for sine helseplager
- Utdanningen tilpasses innenfor gjeldende sykepengeregelverk og i hovedsak innenfor dagens oppfølgingsrutiner, men med enkelte justeringer.

Dersom et system for godkjenning av ikke-formell kompetanse kommer på plass, se kapittel 12, kan ordningen vurderes utvidet til også å omfatte denne typen opplæring.

15.2.5 Forventede effekter

Et tilbud om utdanning i sykepengefasen vil være spesielt relevant for personer med sammensatte utfordringer der manglende relevant kompetanse er ett av elementene. Mange av disse synes å befinne seg i gruppen langtidssykmeldte.

Å legge til rette for bedre utdanningsmuligheter mens man mottar sykepenge innebærer at arbeidsrettede tiltak kan settes inn tidligere og i

en fase der det ellers skjer lite oppfølging og aktivitet. Vanligvis starter tiltaksdeltagelse på et senere tidspunkt i et stønadsforløp, ofte et stykke ut i arbeidsavklaringsperioden. For en del vil dette være for sent. Langvarig sykmelding og fravær har i seg selv en negativ innvirkning på utsiktene til friskmelding og til å komme i jobb.

Men å sette i gang utdanning vesentlig tidligere enn ved 26-ukers tidspunktet (dialogmøte 2) og da særlig for de som er i et ansettelsesforhold, kan være problematisk, av to grunner. Det vil for det første representere en mengdeproblematikk som kan være krevende å håndtere, administrativt og ressursmessig. Videre vil det innebære økt risiko for at personer som ikke skal med i målgruppen likevel blir inkludert, og at personer som burde inkluderes blir holdt utenfor. En grundig kartlegging av egnede arbeidsoppgaver gjennom tilrettelegging og organisering på tidligere arbeidsplass tar nødvendigvis tid.

Det er vanskelig å ramme inn et forslag om å ta utdanning med sykepenges uten risiko for utilsiktede konsekvenser eller misbruk. Avgrensning av målgruppen innebærer vurderinger under relativt stor usikkerhet, og for eksempel kan mangelfull medisinsk dokumentasjon gjøre det krevende å håndtere inklusjonskriteriene.

En mulig risiko er at avtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstager om å avvikle arbeidsforholdet er proforma for å få finansiert en utdanning som bedriften og arbeidstager trenger, og at arbeidstageren deretter reengasjeres når vedkommende blir friskmeldt eller kan jobbe deltid. Det er usikkert om og i hvilken grad dette vil kunne forekomme. Muligheten er tilstede, og det er neppe mulig å forhindre at det kan skje. Denne type proforma avtaler vil være vanskeligere å gjøre i offentlig sektor på grunn av krav til utlysning av ledige stillinger og gjeldende kvalifikasjonsprinsipp.

For øvrig vil arbeidsgiver ikke ha noe insentiv til å gjøre noe med et passivt ansettelsesforhold, da sykepengene ut over arbeidsgiverperioden finansieres over offentlig budsjetter. Videre har arbeidstageren i sykepengeperioden et spesielt stillingsvern og kan ikke sies opp på grunn av sykdom.

Det er vanskelig å si hvilken utdanningseffekt forslaget vil kunne gi. Mulighet til å ta inntil 15 studiepoeng med full lønnskompensasjon inntil 6 G kan i utgangspunktet framstå som relativt gunstig og derfor potensielt generere høy etterspørsel. Men for arbeidstageren som er sykmeldt fra en jobb har dette en bakside ved at de da må gi

avkall på arbeidsforholdet. Dette kan være en vanskelig beslutning å ta, selv når veien tilbake virker nærmest umulig, og det er en risiko for at de kan vegre seg for å gjøre dette. «Friskmelding til arbeidsformidling» er en ordning der man kan få sykepenges i inntil tolv uker mens man søker om ny jobb, hvis alle muligheter for å komme tilbake til arbeidsplassen er forsøkt. Ordningen har eksistert i flere år, men det viser seg at få benytter seg av den (Nossen & Sørbø, 2015). Begrunnelsen er at de ønsker å beholde arbeidsforholdet i det lengste. Denne sammenligningen bør imidlertid ikke trekkes for langt. Å få (gratis) utdanning vil trolig for mange bety mer enn en tilsvarende periode med betalt jobbsøking med samme ytelsesnivå. For sykmeldte uten arbeidsgiver stiller det seg noe annerledes. De må ikke gi avkall på noe, og blant disse er det grunn til å forvente en større interesse for tiltaket. Utvalget har ikke vurdert eller forsøkt å avgrense forslaget om utdanning i forhold til ordningen «Friskmelding til arbeidsformidling».

Det er videre en risiko for at interesserte likevel ikke deltar fordi utdanningen kommer i gang så sent at den ikke er mulig å gjennomføre eller få avsluttet innen utløpet av sykepengeperioden.

Det er også mulig at gratis utdanning vil komme i stedet for utdanning som den sykmeldte ellers ville ha gjennomført i perioden uten støtte. Vi mangler opplysninger om hvor mange som i dag ev. tar utdanning i sykepengeperioden, trolig dreier det seg om et svært begrenset antall.

Tilstrømmingen til utdanning vil også bero på hvordan de vurderer mulige effekter av en kompetanseheving for framtidige arbeidsmuligheter, lønnsutvikling og arbeidsforhold. Som følge av at utdanningen målrettes mot kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet, kan det forventes en viss arbeidsmarkedseffekt, men spørsmålet er om den har et stort nok omfang. Både utdannings- og arbeidsmarkedseffektene av tiltaket er følgelig usikre, og i lys av ovennevnte er det neppe grunn til å forvente betydelig deltagelse.

15.2.6 Iverksetting

Utvalget har ikke tatt stilling til hvorvidt det bør foretas endringer i lov og forskrift som følge av forslaget, men overlater til Arbeids- og sosialdepartementet/Arbeids- og velferdsdirektoratet å vurdere dette i det videre arbeid med saken.

Utvalget har heller ikke vurdert tiltaket i lys av forsøket om bruk av kompetansetiltak som er omtalt i IA-avtalen.

Tabell 15.4 Beregning av kostnader av utvidet rett til utdanning med sykepenger

Bokstav	Post	Størrelse
A	Kostnad pr. deltager i utdanning, kr	33 430
B	Langtidssykmeldte	55 910
C	Langtidssykmeldte, 30–59 år	39 610
D	Langtidssykmeldte uten arbeidsgiver, 30–59 år	4 810
$E = D \cdot 0,1$	Ti prosent av langtidssykmeldte uten arbeidsgiver, 30–59 år	481
F	Langtidssykmeldte med arbeidsgiver, 30–59 år	34 800
$G = F \cdot 0,025$	2,5 prosent av langtidssykmeldte med arbeidsgiver, 30–59 år	870
H	Total kostnad, kr	45 163 930

15.2.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi antar at forslaget ikke/i liten grad vil påvirke sykepengeutgiftene samlet sett eller andre utgifter til livsopphold over folketrygden. Sykepengeperioden ligger fast, og de som ikke får gjennomført hele utdanningen innen de blir friskmeldt eller innen periodens utløp må eventuelt finansiere gjenstående utdanning med egne midler eller søke støtte fra Lånekassen. Som nevnt foran legger utvalget til grunn at det ikke skal være noen automatikk i rett til/muligheter for utdanning ved eventuell overgang til andre trygdeytelser, som for eksempel dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller på tiltakspenger.

Utvalget regner med at kostnadene derfor primært vil dreie seg om merutgifter til selve utdanningen. Også her har vi lagt til grunn kostnadene av en student slik Reiling mfl. (2014) beregnet dem (se vedlegg 4). Med 10 studiepoeng tilsvarer dette om lag 33 400 kroner per deltager. Med de avgrensningene som er gjort foran når det gjelder hvem som kan ha rett til utdanning med sykepenger, vil målgruppen være vesentlig mindre enn de totalt om lag 56 000 langtidssykmeldte som framgår i tabell 15.3. Ser vi kun på aldersgruppen 30–59 år, som ligger nærmere aldersavgrensningen av målgruppen (30–62 år), er vi nede i om lag 40 000 langtidssykmeldte med og uten arbeidsgiver samlet, jamfør tabell 15.4. Vi mangler data til å kunne anslå en mer presis størrelse på målgruppen for tiltaket.

Gitt at ti prosent av de 4 810 langtidssykmeldte uten arbeidsgiver i aldersgruppen 30–59 år tar utdanning, tilsvarer det 481 personer pr. år. Andelen som tar utdanning blant langtidssykmeldte som i utgangspunktet er i et arbeidsforhold, kan

antas å være lavere. Dersom 2,5 prosent av de langtidssykmeldte med arbeidsgiver i aldersgruppen 30–59 år tar utdanning, tilsvarer det 870 personer pr. år. Legges disse tallene til grunn, kan kostnadene, gitt at alle tar ti studiepoeng, anslås til omlag 45 millioner kroner på årsbasis. Beregningene er oppsummert i tabell 15.4.

Utdanning med sykepenger vil kreve en del saksbehandling på Nav-kontorene, blant annet som følge av behov for økt samhandling med sykmeldte, arbeidsgivere og behandlende lege både i forkant av dialogmøte 2, på selve møtene og i noen grad i etterkant. Forslaget tilsier også behov for mer samhandling med utdanningssektoren. Forslaget vil generere økt behov for legetjenester.

15.3 Ny videregående opplæring på dagpenger

Et utdatert fagbrev kan sidestilles med mangelfull grunnutdanning. De som ikke lenger har kompetanse som er etterspurt, står på mange måter like svakt på arbeidsmarkedet som dem som ikke har fullført videregående skole.

Vi foreslår derfor at Livsoppholdsutvalgets løsning også gjøres gjeldende for dagpengemottagere som har et utdatert fagbrev og som har behov for å ta videregående opplæring på nytt. Forslaget omfatter både mulighet til å ta et nytt fagbrev som er etterspurt i arbeidsmarkedet og studiespesialisering.

15.3.1 Problembeskrivelse

Livsoppholdsutvalget har fremmet forslag om at personer som mangler grunnleggende opplæring skal kunne ta grunnskole og videregående skole

samtidig som de mottar dagpenger (NOU 2018: 13).

Forslaget er begrunnet med at denne gruppen har lange arbeidsledighetsperioder og høy sannsynlighet for permanent tilbaketrekning fra arbeidslivet, og at mer formell opplæring for disse vil kunne ha positive arbeidsmarkedseffekter. Samtidig er de privatøkonomiske insentivene til å ta formell opplæring svake for denne gruppen.

Livsoppholdsutvalget har kun sett på ledige som trenger å gjennomføre grunnutdanning, og ikke ledige som for eksempel har behov for å ta videregående på nytt, eksempelvis nytt fagbrev, fordi den tidligere utdanningen ikke lenger er etterspurt eller er utdatert, og følgelig er en vesentlig grunn til ledigheten. Grunnen til at tidligere utdanning ikke lenger gir arbeidsmuligheter kan være den teknologiske utviklingen eller andre forhold i arbeidslivet som stiller andre og nye krav til kompetanse enn det som tidligere var gangbart i faget.

15.3.2 Dagens situasjon

Livsoppholdsutvalgets forslag

Livsoppholdsutvalget legger med visse unntak gjeldende dagpengeregelverk til grunn for sine forslag. Sentrale bestemmelser i dette regelverket er blant annet vilkår om at man må ha vært yrkesaktiv med inntekt over en viss størrelse for å ha rett til dagpenger, ha fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent, være 19 år og over, og som hovedregel bo og oppholde seg i Norge. I gjennomsnitt tilsvarende dagpengene 62,4 prosent av tidligere inntekt før skatt, for inntekter inntil 6 G. Lengden av maksimal dagpengeperiode avhenger av tidligere inntekt før skatt, med en lang periode og en kort periode på henholdsvis 104 uker og 52 uker. De som mottar dagpenger må være disponibel for arbeidsmarkedet, det vil si være registrert som arbeidssøker og være reell arbeidssøker. Vi viser til nærmere omtale av dagpengeregelverket i kapittel 15.1.2.

Livsoppholdsutvalgets forslag går ut på at arbeidsledige kan kombinere mottak av dagpenger med opplæring på heltid, med sikte på fullføring av grunnskole- og/eller videregående opplæring. Dagpenger under opplæring skal være en rettighet for ledige med dagpengerettigheter som ikke har fullført og bestått grunnskole- og/eller videregående opplæring. Livsoppholdsutvalgets foreslo en redusert dagpengesats under opplæringen, tilsvarende om lag 60 prosent av ordinær sats, uavhengig av hvor lang dagpengerett de har.

Ved vurderingen av nivå la utvalget til grunn at satsen skal gi omtrent den samme forventede utbetaling enten man velger utdanning eller arbeidssøking. Dette for å unngå at satsen vil framstå som så lukrativ at den kan bidra til økt innstrømming til utdanning av personer som ellers vil ha gode sjanser til å få arbeid på egen hånd, samtidig som finansieringen målrettes mot dem som er motivert for utdanning.

Livsoppholdsutvalget legger til grunn at personer som velger å ta grunnutdanning med (reduerte) dagpenger, også vil være kvalifisert for støtte fra Lånekassen, i form av stipend og eventuelt lån. Gitt samspillet mellom dagpengegrunnlaget og støtte fra Lånekassen når dagpengesatsen er redusert til 60 prosent av ordinær sats, vil de som har et dagpengegrunnlag på mer enn 2,4 G (om lag 330 000 kroner) gradvis komme dårligere ut med stigende dagpengegrunnlag om de velger utdanning og støtte fra Lånekassen, sammenlignet med dem som mottar full dagpengesats. De som har et lavere dagpengegrunnlag enn 2,4 G kommer bedre ut ved å velge utdanning.

Av andre viktige elementer i forslaget er blant annet at rett til dagpenger under utdanning avgrenses til helt ledige i alderen 30–55 år. Videre at det gjøres unntak fra kravene om å være disponibel for arbeidsmarkedet og reell arbeidssøker mens utdanningen pågår. Livsoppholdsutvalget legger også til grunn at opplæringen i hovedsak tilpasses varighetsbegrensningene i gjeldende regelverk og at den tidligst kan påbegynnes etter tre måneders arbeidssøkerperiode (karensperiode).

Utvidelse av voksenretten

Ungdom som har gjennomgått grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har lovfestet rett til videregående opplæring. Ungdomsretten gjelder ut det skoleåret som begynner det året du fyller 24 år. Fra og med fylte 25 år har man voksenrett. Retten gjelder for personer som har fullført grunnskolen eller tilsvarende i Norge, men ikke fullført videregående opplæring. Retten gjelder også dersom man har fullført videregående opplæring i et annet land, men ikke får godkjent denne opplæringen i Norge.

Hvis man allerede har fullført videregående opplæring, har man derimot ingen rett til å ta den på nytt, heller ikke om det dreier seg, som i dette tilfelle, om et annet fagbrev eller studiespesialisering fordi det fagbrevet man har er utdatert. Fylkeskommunene kan likevel velge å gi plasser til dem som ikke har rett.

I kapittel 16.3 foreslår utvalget at retten til videregående opplæring utvides. Med mindre en slik rett er på plass, må Nav i disse sakene ha tett dialog og samarbeide med fylkeskommunene som har ansvaret for videregående skole, for å sikre at det er skoleplasser tilgjengelig når behovet melder seg.

15.3.3 Målgruppe

Målgruppen for tiltaket er arbeidsledige med dagpengerettigheter som har utdanning på videregående skoles nivå og et fagbrev som ikke lenger er relevant i det norske arbeidslivet.

15.3.4 Konkret utforming

Utvalgets forslag går ut på å utvide retten til å ta utdanning på dagpenger for arbeidsledige som allerede har gjennomført og bestått videregående skole. Utvidelsen legger opp til å følge rammene foreslått av Livsoppholdsutvalget for gruppen som ikke har videregående skole fra før. Forslaget begrenses imidlertid til å gjelde bare en del av de som har utdanning på videregående nivå. For å redusere ordningens potensiale for misbruk, avgrenses tiltaket til de som har et fagbrev som Nav vurderer til å være utdatert.

Det foreslåtte tiltaket innebærer følgende:

- Arbeidsledige med dagpengerettigheter som har et utdatert fagbrev, får rett til dagpenger for å ta en ny videregående utdanning. Retten avgrenses til helt ledige dagpengeberettigete som bor og arbeider i Norge, inklusiv tilsvarende EU/EØS-borgere, og som er i alderen 30–55 år.
- Mens de tar utdanningen vil de få en dagpengesats tilsvarende 60 prosent av ordinær sats, uavhengig av hvor lang dagpengeperiode de har rett til, som kan kombineres med støtte fra Lånekassen.
- Dagpenger til den aktuelle målgruppen tilpasses varighetsbegrensningene i gjeldende dagpengeregelverk. Den korteste gjenstående varigheten på dagpenger for disse settes til tre måneder etter fullført planlagt opplæring med dagpengesats tilsvarende som for aktivt arbeidssøkende.
- Opplæring med dagpenger kan tidligst starte opp etter tre måneders arbeidssøkerperiode, og de vil slippe krav om å være disponibel for arbeidsmarkedet mens de deltar i utdanningen.
- I likhet med Livsoppholdsutvalgets forslag legger vi til grunn at Nav, i samarbeid med bruke-

ren, utarbeider en realistisk utdanningsplan for den enkelte, et opplegg for oppfølging, og at regelverket for sanksjonering også gjøres gjeldende for denne gruppen.

- Nav får i oppgave å framskaffe pålitelig informasjon om kompetanse og yrker som ikke lenger er etterspurt i markedet og som derfor kan karakteriseres som utdatert.

Utvalget forutsetter følgelig at de samme avgrensningene og vilkårene som foreslått av Livsoppholdsutvalget legges til grunn også for dem som trenger ny videregående opplæring på grunn av utdatert fagbrev.

Det er ikke uten videre klart hva som skal til for å karakterisere et fagbrev som utdatert, og det finnes i dag ikke noe statistikk over utdaterte fagbrev, eller hvor mange personer det kan dreie seg om som er i denne situasjonen. Fagbrev som markedet definitivt ikke lenger etterspør må kunne anses for utdatert, men så vil det være noen yrker/fag som befinner seg i et grenseland med marginal/svært lav etterspørsel, og som mer eller mindre er på vei ut.

Utvalget legger til grunn at Nav, som forvalter dagpengeregelverket, kan ha som oppgave å framskaffe pålitelig informasjon om kompetanse og yrker som ikke lenger er etterspurt i markedet og som derfor kan karakteriseres som utdatert. Dette er informasjon som blant annet bør kunne hentes fra databaser de har over ledige stillinger. Vi foreslår derfor at Nav lager en oppdatert oversikt/et register på nasjonalt nivå over utdaterte fag/yrker som Nav-kontorene kan benytte når de skal fatte vedtak, blant annet for å sikre en enhetlig praksis på landsbasis.

Vi forutsetter at Nav legger til grunn en streng praksis når det gjelder hva som skal anses for utdatert. Det er ikke tilstrekkelig at etterspørselen er liten og avtakende, fagbrevet/yrket må være åpenbart utdatert.

15.3.5 Forventede effekter

Utvalget antar at rett til dagpenger for å ta videregående opplæring på nytt som følge av utdatert fagbrev, vil være en attraktiv mulighet for dem det gjelder. Målgruppen har allerede gjennomført en utdanning på tilsvarende nivå, og antas å ha evne til å utarbeide en realistisk plan i samarbeid med Nav-kontoret, og å gjennomføre utdanningen som planlagt.

Dagpengesatsen på 60 prosent av ordinær sats vil gi omtrent den samme forventede utbetalingen enten en velger utdanning eller arbeidssøking. De

som er motivert for utdanning, som trolig vil være tilfelle for denne gruppen, kan forventes å velge dette heller enn å søke på ledige jobber på grunnlag av en kompetanse som ikke lenger er etterspurt i markedet, og følgelig med usikkert resultat.

De økonomiske betingelsene under utdanningen vil kunne ha betydning for utdanningseffekten. Redusert dagpengesats kombinert med støtte fra Lånekassen vil kunne sikre en rimelig livsoppholdsinntekt. En streng praktisering fra Nav-kontorenes side med hensyn til hvilke fagbrev som skal anses som utdatert, og kravet om en tre måneders arbeidssøkerperiode i forkant av utdanningen, vil målrette tilbudet mot dem som har et reelt behov, og luke ut de som kun ønsker å delta for å få stønad i en lengre periode enn de ville ha fått som aktive arbeidssøkere. Det ligger også et insentiv til å velge opplæring ved at de får mulighet til en ekstra periode på inntil tre måneder etter opplæring med jobbsøking med fulle dagpengerettigheter.

Arbeidsmarkedseffekten vil kunne være todelt. Det vil være færre overganger til jobb blant dem som er under utdanning fordi de da ikke er aktive arbeidssøkere. På den annen side er det grunn til å anta at utdanningen vil øke den enkeltes jobbmuligheter etter gjennomføring, spesielt dersom man har valgt et fagbrev som er sterkt etterspurt i arbeidsmarkedet.

15.3.6 Iverksetting

Forslaget forutsetter endringer i dagpengeregulverket.

Utvalget mener at tiltaket egner seg for utprøving og i kapittel 17 beskriver vi nærmere hvordan. Utprøvingen er egnet for å undersøke i hvilken grad personer med utdaterte fagbrev faktisk velger å benytte ordningen («utdanningseffekt») og hvorvidt dette styrker deres arbeidsmarkedstilknytning etter fullført utdanning («arbeidsmarkedseffekt»). Vi foreslår at ordningen i utprøvingen forbeholdes personer født mellom 1970 og 1980. Det er også mulig å benytte en geografisk avgrensing. Utvalget har i beregningen lagt til grunn at 300 personer deltar i utprøvingen årlig.

15.3.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kostnadene over offentlige budsjetter består av utgifter til økt dagpengeutbetalinger. Vi ser bort i

fra kostnadene knyttet til selve opplæringen. Selv med redusert dagpengesats vil man kunne forvente at dagpengeutbetalingene til de som velger utdanning vil øke som følge av at mottaksperioden forlenges.

Den som benytter seg av tilbudet om å ta videregående opplæring på nytt, kan for eksempel trenge ett år til dette på redusert dagpengesats. I tillegg kommer tre måneders jobbsøking på full dagpengesats før og eventuelt etter skolegangen, til sammen 1½ år med dagpenger.

For å illustrere kostnadsbildet med opplæring, er det i Livsoppholdsutvalgets rapport brukt et eksempel der en sammenligner en gjennomsnittsperson med et dagpengegrunnlag på 4 G som henholdsvis tar videregående opplæring og er arbeidsledig på ordinære dagpenger (NOU 2018: 13). Livsoppholdsutvalget finner at den årlige merkostnaden vil være omkring 125 000 kroner pr. deltager som tar utdanning. Merutgiftene skyldes at den som tar utdanning har tre måneder før og etter på full dagpengesats, og at vedkommende er unntatt fra aktivitetskravet mens utdanningen pågår.

De samlede kostnader for det offentlige vil bero på antallet ledige som har et utdatert fagbrev og som ønsker å ta en ny utdanning med dagpenger, og hvordan vilkåret «utdatert» praktiseres av Nav. Som nevnt forutsetter utvalget at Nav legger opp til en streng praksis. Utvalget er ikke kjent med at det foreligger undersøkelser eller statistikk som kan si noe om dette. Forutsatt 300 dagpengemottagere årlig med utdatert fagbrev som ønsker å ta nytt fagbrev, kan kostnadene for det offentlige ved utdanningen – med utgangspunkt i nevnte eksempel – bli i størrelsesorden 37,5 millioner kroner, se tabell 15.5. Det er grunn til å anta at antall og kostnader vil være høyest kort tid etter at tiltaket blir implementert, og etter hvert avta. Behovet vil ellers være påvirket av omstillingstakt og omfang av teknologiske endringer i arbeidslivet framover.

Nav-kontorene vil trenge ekstra ressurser til administrasjon av tiltaket. Det dreier seg blant annet om økt samhandling med skolemyndighetene på fylkesnivå, lage opplæringsplan sammen med brukeren og følge opp vedkommende under og etter utdanningen. Arbeids- og velferdsetaten vil også få merarbeid i forbindelse med innhenting av informasjon om utdaterte fagbrev, og vedlikeholde/oppdatere oversikt/ register over denne type fag/yrker som Nav-kontorene skal legge til grunn når de fatter vedtak. Vi har ikke tallfestet Navs administrative kostnad.

Tabell 15.5 Beregning av kostnader ved utvidet rett til dagpenger når man tar nytt fagbrev

Bokstav	Post	Størrelse
A	Kostnad av at en dagpengemottager tar vgo, kr	125 000
B	Antagelse om dagpengemottagere som ønsker et nytt fagbrev	300
$C = A \cdot B$	Total kostnad, kr	37 500 000

Kapittel 16

Tilgang og opptak til utdanning

Å ha tilgang og å kunne bli tatt opp til utdanning, er en forutsetning for å kunne delta. Det finnes i dag flere måter å bli tatt opp i det formelle utdanningssystemet på. Opptak er vanligvis basert på prestasjoner fra tidligere gjennomført utdanning. I tillegg finnes det flere opptaksmuligheter som også inkluderer kompetanse tilegnet i arbeidslivet og på andre arenaer som vurderingsgrunnlag for opptak. Imidlertid er det mulig å gjøre mer for å bedre tilgangen og opptaksmulighetene til formell utdanning.

Dette kapitlet ser på tiltak for formalisering av kompetanse, opptak til høyere utdanning og utvidede rettigheter til videregående opplæring. Kapittel 16.1 tar for seg det norske systemet for realkompetansevurdering. Ordningen er et viktig virkemiddel for å legge til rette for livslang læring for voksne. Kapittel 16.2 handler om å utvide muligheten for å ta enkeltemner ved universitet eller høyskole for personer uten (dokumentert) studiekompetanse. I kapittel 16.3 presenteres forslag om å utvide retten til yrkesfaglig opplæring selv om man har fullført videregående opplæring tidligere.

16.1 Bedre system for realkompetansevurderinger

Til tross for at Norge har hatt et system for vurdering av realkompetanse i snart tyve år, er det mye som gjenstår for en enhetlig og effektiv praksis. Utvalget mener det finnes en rekke forbedringspunkter for dagens ordning. Samtidig anser utvalget at det har vært utenfor mandatbeskrivelsen å gjøre en omfattende evaluering av systemet som helhet. Blant annet er det som gjøres i grunnskolen holdt utenfor i denne sammenheng. Kapitlet inneholder flere forslag for å forbedre ordningen i videregående opplæring og for fagskoler, høyskoler og universitet: utvikling av digitale hjelpeverktøy, økonomisk støtte til å utvikle lokal praksis og erfaringsutveksling mellom institusjonene, utvi-

det mulighet til å bli realkompetansevurdert og bedre statistikkinnsamling.

Kapittel 16.1.1 beskriver dagens situasjon nærmere og kapittel 16.1.2 peker på hva utvalget ønsker å oppnå på feltet. Kapittel 16.1.3 beskriver dagens regelverk. Kapittel 16.1.4 skisser de konkrete forslagene for å forbedre systemet for ordningen og kapittel 16.1.5 tar for seg forventede effekter av forslagene. Kapittel 16.1.6 går nærmere inn på hvordan tiltakene kan iverksettes. Kapittel 16.1.7 ser på de økonomiske og administrative konsekvensene av de foreslåtte endringene.

16.1.1 Problembeskrivelse

Dagens arbeidsliv stiller høye krav til formell kompetanse og profesjonelle ferdigheter. Siden læring også finner sted i uformelle settinger i arbeidslivet eller på fritiden, og gjennom ikke-formell læring som kurs eller seminarer som ikke er studiepoenggivende, er det derfor viktig at det finnes muligheter for å få anerkjent og dokumentert også den kompetansen.

Et system for vurdering av realkompetanse på alle utdanningsnivåer ble innført i Norge i kjølvannet av kompetansereformen i 1998 (St.meld. nr. 42 (1997–98)). Realkompetansevurdering blir brukt både ved opptak til og/eller avkorting av formell utdanning. Det skal bidra til økte muligheter for opptak til utdanning, mer effektive studieløp for den enkelte og bedre vekslingsmuligheter mellom utdanning og jobb. Ordningen anerkjennes som et viktig virkemiddel for livslang læring, og løftes fram i Nasjonal kompetansepolitisk strategi som sentral for voksnes læringsmuligheter og god bruk av kompetanse i arbeidslivet.

Fokus på ordninger for realkompetansevurdering har vært økende internasjonalt de siste årene. I 2012 kom en anbefaling fra Ministerrådet i EU om verdsetting av ikke-formell og uformell læring. Den oppfordrer alle medlemslandene til å få på plass et system for realkompetansevurdering innen utgangen av 2018 (The Council of the Euro-

pean Union, 2012). Som en oppfølging satte Sverige ned en nasjonal delegasjon for perioden 2015–2019 for å videreutvikle sin godkjenningssordning (Utbildningsdepartementet, 2015). At det i Sverige ble satt ned en egen delegasjon som skal vurdere ordningen vitner om at det både er en prioritert satsning, men også at det er et omfattende område som krever en grundig gjennomgang.

NIFU leverte i juni 2018 rapporten «Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv» (Olsen mfl., 2018). Deres gjennomgang av det norske systemet viser at en rekke tiltak er iverksatt for å forbedre kjennskap til det, og for å etablere gode rutiner for vurdering av realkompetanse. En av hovedkonklusjonene er imidlertid at det er mye arbeid som gjenstår både i utdannings-systemet og arbeidslivet før det er etablert et vel-fungerende nasjonalt system for dokumentasjon og vurdering av realkompetanse. Mange av utfordringene de peker på minner om hva som har kommet fram i evalueringen av det svenske systemet, blant annet knyttet til manglende standardisert praksis, insentiver for gjennomføring av realkompetansevurderinger i UH-sektoren og informasjon om praktisering av ordningen (SOU 2017:18).

Selv om manglende standardisert praksis framstår som en utfordring, er det ikke nødvendigvis fullt ut mulig eller ønskelig å etablere en standard. For det første ligger det som premiss for hele vurderingen at det skal tas utgangspunkt i den enkeltes situasjon. I tillegg kommer utdanningsinstitusjonenes uavhengighet tydelig fram i dette. For høyere utdanning, men også i fagskolene, kan man ikke anta at ulike studier og fag fungerer på samme måte og kan tilnærmes likt i gjennomføring av en realkompetansevurdering. Universiteter og høyskoler er organisasjoner der faglig identitet og tradisjoner spiller en viktig rolle, og vurdering av kompetanse skjer på fagenes premisser. Tilsynelatende samme fag på ulike institusjoner kan være innholdsmessig svært forskjellige og ulike fag på samme institutt kan ikke nødvendigvis tilnærmes likt. Så selv om det etterlyses en mer enhetlig praksis, gjør disse forholdene at ordningen bare til en viss grad kan standardiseres både på tvers av institusjoner og innad på samme institusjon.

I videregående opplæring forholder det seg annerledes, da en persons realkompetanse skal vurderes opp mot kompetansemålene spesifisert i de nasjonale læreplanene for fag i videregående opplæring. Utbyttet i et fag på videregående nivå skal være lik uavhengig av hvor man har tilegnet

seg kunnskapen. Flere kilder og innspill til utvalget peker likevel på at det er betydelige praksisforskjeller mellom fylker (Olsen mfl., 2018; Norske utdanningssentre, 2019). Liedutvalgets første rapport om struktur og innhold i videregående opplæring bekrefter også dette (NOU 2018: 5). Deres funn viser at fylkene registrer realkompetansevurderinger på ulike måter dels fordi de legger ulike definisjoner til grunn for registreringen. Det kan være en utfordring med tanke på standardisert praksis, hvis man ikke engang er enige om hva en realkompetansevurdering er. Det gir også et dårlig utgangspunkt for statistikk og øvrig informasjonsgrunnlag for ordningen. På et overordnet nivå bidrar det til å svekke tilliten til ordningen.

Proessen rundt en realkompetansevurdering oppleves som tidkrevende både for søkeren og for institusjonene. Det er derfor verdt å stille spørsmålsteget ved om det er gode nok insentiver for å gi avkorting av utdanning på bakgrunn av realkompetanse. For utdanningsinstitusjonene og fylkeskommunene innebærer det kun utgifter.

Ved fagskoler og høyere utdanning stilles det større krav enn i videregående skole til at det er søker som selv må dokumentere sin kompetanse. Varierende kvalitet på dokumentasjonen søkerne sender inn medfører utfordringer for institusjonene. Noe av årsaken er at mange søkere finner det vanskelig å forstå prosessen og hvilken dokumentasjon som trengs (Olsen mfl., 2018). Videre involverer vurderingen av det innsendte materialet ofte flere instanser og en rekke ulike personer, både faglige og administrative ansatte. Det stiller krav til gode systemer, rutiner og retningslinjer. Per i dag finnes det ingen enhetlig praksis som går på tvers av institusjoner i UH-sektoren eller IKT-systemer som ivaretar felles behov i forbindelse med opptak. Det er med andre ord rom for effektiviseringsgevinster. I videregående skoler er IKT-systemene som brukes i forbindelse med realkompetansevurderinger så dårlige og upålitelige at det svekker behandlingen (Olsen mfl., 2018).

En annen hovedkonklusjon fra NIFUs rapport er at det mangler et godt system som innhenter data om bruken av de ulike ordningene, og om hvilket utbytte den enkelte søker faktisk har. På fagskolenivå og universitets- og høyskolenivå finnes det ingen nasjonal statistikk om avkorting eller hvorfor man ikke var kvalifisert for opptak på bakgrunn av realkompetanse. Fravær av denne type informasjonsgrunnlag for ordningen gjør det vanskelig å vurdere verdien av den og veien videre. I NOU 2018: 15 påpekes det som nevnt over at statistikken for realkompetansevurderin-

ger på videregående nivå trolig også er svært mangelfull. Mange fylkeskommuner registrerer ikke på en slik måte at aktiviteten blir inkludert i den offisielle statistikken. Manglende felles definisjon løftes fram som en årsak.

Siste tilgjengelige tall viser at det ble gjennomført 3 085 realkompetansevurderinger for skoleåret 2015/2016 på videregående nivå (Kompetanse Norge, 2016b). 77 prosent av disse var innenfor yrkesfag. Selv om denne statistikken er mangelfull, er det likevel utvalgets vurdering at antall realkompetansevurderinger på dette nivået er altfor lavt. Til sammenligning startet rundt 19 000 nye personer over 25 år i videregående opplæring i 2015/2016 (Kompetanse Norge, 2016c). Det er sannsynlig at de fleste av disse har opparbeidet seg kompetanse utenfor det norske skolesystemet og dermed er aktuelle for realkompetansevurdering. En annen side ved dette er at alle voksne som ikke har fullført videregående opplæring eller blir henvist av offentlige instanser slik som Nav, faktisk har rett til å bli realkompetansevurdert. Det kan vitne om en alvorlig forsømmelse av voksnes rett til tilpasset videregående opplæring.

I UH-sektoren er statistikken for opptak langt bedre, da dette registreres når den enkelte søker gjennom Samordna opptak eller lokalt ved institusjonen. I 2016 var det totalt 6 076 som søkte opptak til høyere utdanning med realkompetanse (Kompetanse Norge, 2016b). 46 prosent av disse ble vurdert som kvalifiserte. At mange ikke er kvalifiserte skyldes at flere av dem som søker viser seg å allerede ha generell studiekompetanse (Olsen mfl., 2018). Hvor mange dette gjelder finnes det imidlertid ikke tall på. 24 prosent, eller 1 458, av de som søkte på bakgrunn av realkompetanse takket ja til studieplass. Ifølge tall fra Samordna opptak utgjorde personer som søkte om opptak på bakgrunn av realkompetanse åtte prosent av den totale søkermassen på 25 år eller eldre det året (Samordna opptak, 2018a).

Realkompetansevurdering er relativt hyppig brukt i fagskolesektoren, og det er en høyere andel studenter som tas opp på grunnlag av realkompetanse til fagskoler enn til universiteter og høyskoler. Statistikkgrunnlaget er imidlertid også her svært mangelfullt. I 2015 var det hos fem prosent av studentene ikke registrert opptaksgrunnlag i det hele tatt (Meld. St. 9 (2016–2017)). Samme oversikt viser at ni prosent av søkerne til fagskolene det året hadde fått opptak basert på realkompetanse. Mange av dem var imidlertid ikke klar over at de var tatt opp på bakgrunn av dette (Olsen mfl., 2018). Blant de som søkte opptak basert på realkompetansevurdering, er eldre

arbeidstagere som ønsker å skifte karriere, yngre søkere som ikke har fullført videregående, og innvandrere med en blanding av utdanning og arbeidserfaring hyppig representert.

Realkompetansevurdering er løftet fram som særskilt viktig i integreringssammenheng, blant annet i Nasjonal kompetansepolitisk strategi. Personer som innvandrer til Norge vil i varierende grad ha behov for videre kvalifisering og/eller komplettering av sin kompetanse for å få innpass i norsk arbeidsliv. I dag finnes det en rekke ordninger i Norge som sørger for at innvandrere kan søke om godkjenning av sin *formelle* kompetanse fra hjemlandet. Blant disse er eksempelvis NOKUTs ordning for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Sistnevnte omfatter imidlertid kun et utvalg av yrker og land. Mangelfull dokumentasjon på fullført formell opplæring fra hjemlandet og kompetanse som havner utenfor NOKUTs godkjenningsordninger gjør at realkompetansevurdering er særlig aktuelt for innvandrere. De aller fleste av dem vil også ha behov for norskspråklig kompetanse. Det er derfor en tilleggsutfordring at informasjon om realkompetansevurdering er varierende mellom ulike instanser og fylker, og at mesteparten av den skriftlige informasjonen er på norsk.

16.1.2 Mål

For å styrke systemet for realkompetansevurdering er det viktig at prosessene blir mer ensrettede og effektive for de involverte og at statistikkgrunnlaget bedres betraktelig. Det vil kunne gi økt bruk av og større legitimitet til ordningen. Det er likevel viktig å anerkjenne at vurdering av realkompetanse av natur er vanskelig å standardisere fordi en vurdering nødvendigvis må ta utgangspunkt i den som søker og hva det søkes om. Selv om årsaken til at personer ønsker en realkompetansevurdering kan være nokså lik, så vil vurderingen kreve ulike tilnærminger avhengig av hvem som søker, med hvilken bakgrunn det søkes i og om det er mot kvalifikasjoner i videregående opplæring, fagskoler, høyere utdanning eller arbeidslivet.

For at ordningen skal bli brukt er den nødt til å være kjent. I et arbeidsmarked som stiller økte krav til formell kompetanse og hvor utdanning på videregående nivå regnes som et minimum, er personer som ikke har fullført videregående opplæring en særlig viktig gruppe å nå. Det er da alvorlig at personer med lavest formell utdanning og med potensielt størst utbytte av ordningen er

den gruppen som ordningen er minst kjent for (OECD, 2008). Utvalget mener at det at informasjon er tilgjengelig på internett ikke er nok. Nav, de offentlige karrieresentrene og øvrige aktører aktuelle kandidater møter er viktige for å spre informasjon om ordningen. Disse aktørene er derfor viktig å involvere for å gjøre ordningen mer kjent. Mange av dem som innvandrer til Norge har behov for å formalisere tidligere opparbeidet kompetanse gjennom utdanning og arbeidsliv fra et annet land. Et særlig fokus på grupper som ikke har like gode forutsetninger for å tilegne seg informasjon på norsk er derfor også nødvendig for å bidra til økt kjennskap og bruk av ordningen.

De ulike nivåene i utdanningssystemet vil til dels ha ulike behov. I videregående skole kan realkompetanse være en måte å oppnå sluttkompetanse på, mens ordningen i fagskoler og høyere utdanning i hovedsak fungerer som en måte å få opptak og eventuelt avkorting av studier på. Behovene vil også variere innad på de ulike nivåene, mellom institusjoner og også innad på én og samme institusjon. Felles er likevel at tidsbruk er et viktig hinder i praktisering av ordningen. Et mål for arbeidet med å videreutvikle ordningen må derfor være at det skal bidra til en mer effektiv prosess for de involverte. Det å sikre god informasjonsflyt og koordinering mellom instanser som gjennomfører realkompetansevurdering må vektlegges.

De som søker opptak til og/eller fritak for deler av et studieprogram på en fagskole, høyskole eller universitet har selv ansvar for å dokumentere sin kompetanse overfor institusjonen. Det bør stilles krav om et system som ivaretar informasjonsflyten mellom søker og søknadsbehandler på en god måte. Utvalget mener at det også kan være mye å hente ved å bidra til bedre prosesser mellom institusjonene det søkes om opptak til. Som for ordinære studenter kan realkompetansesøkere sette opp inntil ti ulike studier i søknaden sin gjennom Samordna opptak. Arbeidet administreres fra institusjonen som står som førstevalg på søknaden. Det betyr at det i ytterste tilfelle er ti ulike institusjoner som skal realkompetansevurdere søkeren opp mot sitt studieprogram og medfører samhandling på tvers.

Liedutvalget støtter at realkompetansevurdering er et krevende område som det er behov for å se nærmere på (NOU 2018: 15). Spesielt løfter de fram det lave nivået på antall vurderinger som gjennomføres på videregående opplæringsnivå. I tillegg til å øke omfang av vurderinger, handler utviklingen av feltet om å øke kvaliteten på selve vurderingene. Å finne gode og effektive metoder

for å vurdere en persons kompetanse er en viktig forutsetning for å øke tilliten til ordningen. Området er fortsatt underutviklet og ofte drevet av ildsjeler på de enkelte institusjonene. Utvalget mener at virkemidler må rettes både lokalt og nasjonalt for å øke kvaliteten på vurderingene.

Mangelfull statistikk på antall realkompetansevurderinger som gjennomføres, samt nesten fraværende informasjon om avkorting av utdanning, er også en utfordring. Det gjør det vanskelig å videreutvikle feltet på en god måte og synliggjøre verdien av ordningen. Det er derfor avgjørende at det kommer på plass felles definisjoner og gode systemer og rutiner for rapportering.

16.1.3 Dagens regelverk

Retten til realkompetansevurdering er fastsatt i opplæringsloven, fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. For universitet og høyskole, kan voksne som er 25 år eller eldre og som ikke har generell studiekompetanse, søke om opptak på bakgrunn av realkompetanse, jf. forskrift om opptak til høyere utdanning § 3-1. Man kan søke enten via Samordna opptak eller lokalt ved en institusjon. I begge tilfeller er det institusjonen som det søkes om opptak til som gjennomfører vurderingen mot egne studieplaner.

Det er opp til det enkelte lærested å avgjøre hvilke krav som skal stilles til realkompetanse. Felles for de fleste er at det stilles krav til ferdigheter i norsk og engelsk på nivå med videregående opplæring. Det er også vanlig å stille krav om minimum fem års fulltids praksis, eller en kombinasjon av praksis og utdanning. Mange stiller også krav om at søker skriftlig må redegjøre for motivasjonen for studiet.

Godkjent opptak på bakgrunn av realkompetanse vil bare gjelde den høyskolen eller det universitet som har godkjent realkompetansen, og bare det emnet eller studieprogrammet det er søkt opptak til. Alle som har fått plass i høyere utdanning har videre rett til å søke om fritak fra deler av utdanningen på bakgrunn av realkompetanse. Studenten må selv søke om fritak direkte til studiestedet.

Også fagskoler er ansvarlige for å tilby og gjennomføre realkompetansevurdering, enten som grunnlag for opptak eller fritak. Det er opp til fagskolene selv å fastsette kriterier for realkompetansevurdering, jf. fagskoleloven § 4 annet ledd. Felles er at det kun er personer som er 23 år eller eldre i opptaksåret og ikke oppfyller kravene til generell studiekompetanse som kan søke om opptak basert på realkompetanse. Det finnes flere vei-

ledninger som skal bistå fagskolene i arbeidet med realkompetansevurderingen. I Meld St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden*, signaliserer regjeringen imidlertid flere utfordringer med dagens opptakssystem for fagskoler. I tillegg til å foreslå et samordna opptak og en felles opptaksforskrift, herunder generelle bestemmelser om realkompetansevurdering, ønsker de å utvikle en veiledning for realkompetansevurdering ved fritak.

Realkompetansevurdering brukes sjelden som grunnlag for rangering av søkere til høyere utdanning eller fagskoler, eller for å gi avkorting av studieløp, selv om regelverket åpner opp for det. I praksis innebærer det at personer som søker om opptak til fagskoler og høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse i mange tilfeller bare får innpass hvis det er ledige plasser etter at de med beregnet poengscore er tildelt plass, eller at et visst antall forbeholdes personer kvalifisert på bakgrunn av realkompetanse.

For realkompetansevurdering på videregående opplæringsnivå kom det nasjonale retningslinjer i 2014 (Utdanningsdirektoratet, 2014). Ansvaret for gjennomføring av realkompetansevurderingen ligger hos fylkeskommunen. Realkompetansevurdering gir muligheter for godkjenning av hele fag, deler av fag eller kompetansemål, men ikke hele lærefag.

Voksne med rett til videregående opplærings har en lovfestet rett til å bli realkompetansevurdert gratis. I forskrift til opplæringsloven § 6-46 heter det at resultatet av realkompetansevurderingen skal danne grunnlaget for opplæringsstilbudet til den voksne. Det innebærer at retten til opplærings gjelder de deler av opplæringen hvor den voksne ikke har godkjent realkompetanse. Personer som blir henvist til realkompetansevurdering av andre instanser, for eksempel Nav, har også rett til å bli vurdert. I de tilfellene er det instansene som dekker kostnadene knyttet til realkompetansevurderingen. Hvis man ikke har rett til videregående opplærings som voksen eller har en henvisning, kan man fortsatt få gjennomført en vurdering, men da kan fylkeskommunen ta betalt for tjenesten.

16.1.4 Konkret utforming

Utvalget ser behov for å styrke satsingen på systemet for realkompetansevurdering. Det er et fragmentert og underutviklet felt. Det må settes i gang et langsiktig arbeid for å etablere en mer enhetlig praksis for realkompetansevurderinger for opptak til studier og avkorting av studieløp ved

norske universiteter og høyskoler, fagskoler og videregående skoler. Det er utfordrende å skissere større endringer av systemet som helhet av hensyn til utvalgets mandat, tidsbegrensning og feltets heterogenitet. Tiltakene som følger er ment som et første steg i retningen av et mer enhetlig system. Utvalget har vektlagt at brukeropplevelsen må stå sentralt i utformingen, både for de som er en del av vurderingsprosessen og for den enkelte som skal bli vurdert. Det er også avgjørende at datainnsamlingen styrkes betraktelig for å kunne ta videre, velfunderte avgjørelser for feltet.

Utvalget foreslår at det bevilges midler til et prosjekt som skal utrede hvilke typer felles digitale verktøy som kan utvikles for å støtte fagskoler og universiteter og høyskoler i deres arbeid med realkompetansevurderinger. Det bør undersøkes om teknologi basert på kunstig intelligens kan benyttes til dette.¹ Samtidig må det tas hensyn til begrensningene dette har for kvalitative vurderinger. Relevante digitale verktøy kan både ha som formål å teste generisk kunnskap og ferdigheter som ikke er dokumentert og/eller være en plattform som samler allerede dokumenterte kunnskaper og erfaringer. I dag finnes det flere nettsider som inneholder deler av denne informasjonen, blant annet Samordna opptak, Nav, LinkedIn og ulike CV-portaler som den enkelte kan registrere seg i, for å nevne noen. Bruk av digitale verktøy behøver ikke å begrense seg til vurdering av realkompetanse i utdanningsøyemed. Relevansen for arbeidslivet bør også vurderes. Et sentralt prinsipp som ligger til grunn for dagens ordning om å bli realkompetansevurdert er at voksne skal slippe å gå veien om tradisjonelle prøveordninger. Det må tas hensyn til i veien videre.

Tilgjengelig informasjon er en sentral faktor for å nå aktuelle personer for realkompetansevurdering. Som en del av prosjektet foreslår utvalget at det etableres en nettbasert ressurs for sluttbrukere som skal gi informasjon om ordningen og bidra til å igangsette selve vurderingsprosessen. Sluttbruker skal kunne oppgi informasjon om sin bakgrunn og kompetanse, og få tilbakemelding på hvilke muligheter som finnes for opptak og/eller avkorting, hva som kreves og veien videre. I tillegg til norsk, samisk og engelsk, bør hvilket språk dette verktøyet skal finnes på avspeile språket til sentrale innvandringsgrupper i Norge. Selv

¹ Det er laget systemer for karriereveiledning basert på kunstig intelligens, se f.eks. <http://develop-project.eu/news/recommending-career-plans-through-AI-planning>. Se også <https://www.ibm.com/watson/education>.

om nettsider er en effektiv måte å formidle informasjon på, viser en casestudie fra NIFU at andre aktører også er viktige for informasjonsspredning, slik som karrieresentre, voksenopplæringsentre og Nav (Olsen, mfl., 2018). Verktøyet vil kunne være nyttig også for disse instansene som et ledd i en veiledningsprosess.

I tillegg til prosjektet som skal identifisere verktøy som dekker felles behov på tvers av institusjoner, mener utvalget at selve praksisen på de ulike institusjonene bør styrkes. Som et ledd i dette arbeidet foreslår utvalget en årlig tilskuddsordning for å øke den lokale praksisen for realkompetansevurderinger. Dette bør være midler som fagskoler og universiteter og høyskoler kan søke om for å utvikle sin praksis, både for å øke volumet og kvaliteten. Noe av disse midlene bør også gå til å øke samarbeidet på tvers av institusjoner for å skape en arena for utveksling av erfaringer om interne prosesser, metodikk og ulike kartleggingsverktøy. I dag finnes det ingen regelmessig møteplass for erfaringsutveksling.

Realkompetansevurdering på fagskoler og i UH-sektoren er begrenset til personer som søker om opptak til et konkret studieprogram eller, når det gjelder avkorting, som allerede er tatt opp til et studieprogram. Utvalget mener imidlertid at det bør være mulig å bli realkompetansevurdert opp mot et studieprogram uavhengig av om man søker opptak. Poenget med å utvide muligheten til å bli realkompetansevurdert er å gjøre det enklere for personer å vurdere hvilke muligheter som finnes i høyere utdanning for dem, både for videre karrierevei og videre utdanning. Det kan gjøre det lettere å planlegge for den enkelte enn hva som er mulig i dag. Denne realkompetansevurderingen må resultere i en form for dokumentasjon som så kan brukes på et senere tidspunkt for opptak til det konkrete studiet. For at fagskoler og UH-sektoren skal utvide praksisen sin må det følge bevilgninger til dette.

Som nevnt tidligere i dette kapitlet er det alvorlige mangler i statistikkgrunnlaget på flere nivåer. Det bidrar til et dårlig styringsgrunnlag for feltet, for institusjonene og for øvrige beslutningstagere i sektoren. Uten systemer for rapportering blir det vanskelig å si noe om gevinster og kostnader ved realkompetansevurdering for individer, læresteder og samfunnet. Behov for bedre statistikk gjelder spesielt for inntak og fritak i videregående opplæring og fagskoler, samt for fritak i høyere utdanning. Utvalget mener at det i videregående opplæring vil være behov for et registreringsverktøy hvor det enklere kan rapporteres om antallet som både har søkt om og fått godkjent realkompe-

tanse, samt hvor mye de har fått godkjent. En av utfordringene som kom fram i arbeidet til Liedutvalget er dessuten at noen fylkeskommuner mener at det er uklart hva som ligger i det å bli realkompetansevurdert. Å sikre felles definisjoner og retningslinjer på området vil derfor være avgjørende for økt kvalitet på statistikken på dette nivået. På fagskolenivå mener utvalget at det bør utvikles et verktøy for rapportering på både opptaksgrunnlag og avkorting. Dette må sees i sammenheng med hvordan regulering av opptak til fagskolene ellers er i utvikling, jf. regjeringens ønsker i Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden*.

I UH-sektoren er det allerede et godt grunnlag for å si noe om antallet som får opptak på bakgrunn av realkompetanse, men ikke hvorfor over halvparten får avslag eller noe om avkorting av studier (Olsen mfl., 2018). Utvalget mener at dette er svært viktig informasjon for videre utvikling og anerkjennelse av realkompetanseordningen, og foreslår at dette også må registreres og rapporteres om.

Insentivene til avkorting av studier for UH-sektoren har inntil nylig vært svært lave. Avkorting av studier innebærer at institusjonen må legge ned arbeid for å vurdere studentens realkompetanse opp mot læringsmålene i det enkelte emnet. Den potensielle gevinsten for institusjonen ved å komme fram til et fritak var tidligere negativ. Hvis studenten fikk innvilget fritak, innebar det at institusjonen ikke fikk penger for disse studiepoengene. Med innføring av kandidatuttelling fra og med Statsbudsjettet i 2017 har insentivene i teorien blitt noe bedre. Hvorvidt det har en reell effekt er imidlertid for tidlig å avgjøre. I forbindelse med å bedre statistikkgrunnlaget bør det også utredes hvordan finansieringssystemet påvirker insentivet til å gjennomføre fritaksvurderinger, og hvilke tiltak som kan bidra til å støtte oppunder økt bruk av ordningen.

16.1.5 Forventede effekter

Forslagene i dette kapitlet er rettet mot å styrke systemet for realkompetansevurdering. Den overordnede effekten av en bedre ordning for individ og samfunn er vanskelig å identifisere og måle. Virkningene vil dessuten strekke seg over en lang tidsperiode. Muligheten for å bli realkompetansevurdert for opptak til eller avkorting av utdanning støtter oppunder livslang læring for voksne og virkningene av det kan imidlertid slås fast at er positive.

Formalisering av udokumentert kompetanse gjør den enkelte arbeidstager bedre rustet i arbeidsmarkedet. I en tid hvor formell kompetanse har blitt viktigere og antall jobbytter i løpet av karrieren har økt, kan bedre dokumentering av kompetanse bidra til at personer både forblir og lettere kan omstille seg i arbeidslivet. Å være i jobb har en betydelig positiv effekt både for den enkelte, for virksomheter og for offentlige budsjetter.

I Meld. St. 13 (2018–2019) om ulikhet i Norge framheves det hvor viktig verdsetting av innvandreres medbrakte kompetanse er for integrering. Blant annet påpekes det at kompetanse innvandrere har opparbeidet seg i utlandet verdsettes betydelig lavere enn kompetanse opparbeidet i Norge. Offentlig godkjenning av medbrakt kompetanse bidrar til høyere verdsettelse i det norske arbeidsmarkedet. Å kunne bygge videre på den utenlandske kompetansen med norsk utdanning innebærer en dobbel gevinst fordi det både gir en anerkjennelse av den medbrakte kompetansen og påfyll av kompetanse som er verdsatt i Norge.

Effekten av de enkelte forslagene vil være enklere å måle. Det er flere potensielle effektiviseringsgevinster å hente gjennom utvikling av bedre systemer for både søker og for institusjonene som behandler søknadene om realkompetansevurderinger. I dag er prosessene svært tidkrevende for de involverte. Å redusere tidsbruk for søknadsbehandlere vil kunne frigi arbeidstid til andre oppgaver eller øke antall vurderinger for samme ressursinnsats. Hvis det åpnes opp for at personer kan søke om å bli realkompetansevurdert utenom opptak vil det trolig øke antallet som ønsker å bli realkompetansevurdert. Det er imidlertid vanskelig å forutse hvor stor denne økningen vil være. Økt bruk av realkompetansevurderinger knyttet til avkorting av studier vil redusere ressurser knyttet til opplæring for den aktuelle utdanningsinstitusjonen. Bedre systemer for vurderinger vil i tillegg kunne bidra til å gjøre disse vurderingene mer effektive.

Bedre informasjon og en enklere prosess vil også kunne bidra til å øke antallet som søker om å bli realkompetansevurdert. Delene av forslaget som går ut på å styrke kvaliteten i selve vurderingene som gjøres, vil kunne bidra til å styrke tilliten til ordningen generelt og verdien av vurderingen for den enkelte spesielt. Økt bruk av ordningen og dermed vektlegging av kompetanse opparbeidet utenfor det formelle utdanningssystemet, har på den andre siden potensiale til å svekke utdanningsinstitusjonenes stilling som tilbyder av kompetanse. Utvalget legger derfor opp til at det

fortsatt er utdanningsinstitusjonene selv som skal gjennomføre vurderingene på fagskoler og i UH-sektoren slik at denne effekten dempes.

På videregående nivå er det i dag slik at man mottar et formelt kompetansebevis etter en realkompetansevurdering, hvis man ikke kvalifiserer for vitnemål eller fag-/svennebrev. Kompetansebeviset dokumenterer vurderingen av den enkeltes ferdigheter opp mot kompetansemålene i de ulike fagene. Det kan på den ene siden føre til at voksne ikke ser nødvendigheten av videre opplæring. De har fått en formell vurdering av sin realkompetanse som de aktivt kan bruke på arbeidsmarkedet. Tilsvarende kan forslaget som går ut på at man kan bli realkompetansevurdert opp mot et studieprogram uavhengig av opptaksrunden også bidra til dette. Hittil har arbeidslivet imidlertid i liten grad anerkjent kompetansebevisene fra videregående skoler. Det er usikkert hvordan det vil slå ut for dokumentasjon av kompetanse opp mot studier på fagskoler og i høyere utdanning.

En rimelig antagelse er at økt satsning på realkompetanse vil øke antall realkompetansevurderinger som gjennomføres. På videregående nivå er det fylkeskommunen som er ansvarlig for vurderingene og det vil trolig øke behovet for personer som jobber med dette, selv om bedre praksis, rutiner og digitale verktøy vil kunne effektivisere prosessen noe. Det samme vil gjelde for fagskoler og UH-sektoren. Karriereveiledning er en viktig støttefunksjon for personer som vurderer å søke om å bli realkompetansevurdert og ifølge den årlige brukerundersøkelsen ved de offentlige karrieresentrene er det en sentral årsak til at personer oppsøker karrieresentrene i dag. Veiledningstjenesten ved utdanningsinstitusjonene er forbeholdt de som er tatt opp til studier eller emner. Tiltaket om å kunne søke om å bli realkompetansevurdert uavhengig av opptaksrunden vil stille økte krav til veiledningstjenesten ved institusjonene.

Bedre statistikk og informasjonsgrunnlag om feltet er forventet å gi bedre grunnlag for styring og videre utvikling av ordningen.

16.1.6 Iverksetting

Ved utvikling av rapporteringsverktøy og felles digitale verktøy som skal støtte oppunder realkompetansevurderinger og tilknyttede prosesser, er det viktig å løse felles behov på tvers av institusjoner og ikke ulike lokale behov. Det bør opprettes nasjonale referansegrupper for arbeidet, med representanter fra utdanningsinstitusjonene, samt partene i arbeidslivet og andre aktører dersom det er hensiktsmessig. For rapporteringsverktøy og

andre digitale løsninger til UH-sektoren spesielt må Unit involveres. Utvikling av digitale verktøy og rapporteringssystem for fagskoler må sees i sammenheng med de øvrige endringene som planlegges for den sektoren. I videregående skole er det allerede satt i gang et prosjekt med et nytt rapporteringsverktøy som ledes av Vigo IKS. Det vil derfor haste å få inn eventuelle ønsker knyttet til rapportering på det nivået.

Prosjektet som skal utrede forslag til felles digitale verktøy vil trolig være viktig for hvordan nettressursen for sluttbruker bør utformes, og utvikling av nettressursen må derfor sees i sammenheng med det arbeidet. Utvalget anbefaler at nettressursen også ses i sammenheng med den digitale plattformen for karriereveiledning som er under arbeid, jf. tildelingsbrevet til Kompetanse Norge for 2018 (Kunnskapsdepartementet, 2018c). Til nettressursen for sluttbruker bør representanter fra Nav og de offentlige karrieresentrene som har erfaring med å veilede personer i spørsmål om realkompetanse involveres. Utviklingen bør bygge videre på og inkludere forprosjektet som Utdanningsdirektoratet allerede er i gang med for videregående opplæring.

For både rapporteringsverktøy, felles digitale verktøy og nettressurs for sluttbruker anbefaler utvalget en tilnærming basert på tjenstedesingmetodikk.

Kompetanse Norge har det nasjonale ansvaret for koordinering av realkompetansefeltet. Iverksetting av forslaget som går ut på å styrke den lokale vurderingspraksisen ved hjelp av en tilskuddsordning foreslås derfor forvaltet av Kompetanse Norge. Det vil også være naturlig at det er Kompetanse Norge som får ansvar for å forvalte arenaen for erfaringsutveksling. Dette tiltaket foreslås iverksatt umiddelbart fordi det i mindre grad er avhengig av øvrige utredninger på feltet og kan lett opp- og nedskaleres eller avvikles etter behov. Å videreutvikle ordningen lokalt kan dessuten være viktig for det nasjonale arbeidet. Utvalget anbefaler derfor at dette tiltaket prioriteres. Tiltaket kan iverksettes uavhengig av de andre forslagene og vil heller ikke være i veien for et større utredningsarbeid og dets konklusjoner.

Forslaget som går ut på at personer kan søke om å bli realkompetansevurdert opp mot et studieprogram og motta en vurdering som vedkommende senere kan bruke til å søke opptak til studiet, kan medføre stor pågang hos den enkelte institusjon, ikke minst knyttet til karriereveiledning. Før de interne prosessene og praksisen er forbedret, foreslår utvalget at tiltaket i første omgang kun iverksettes for enkelte studiepro-

gram. Utvelgelsen av studieprogram bør skje på bakgrunn av hvilke program det allerede er flest realkompetansesøkere til.

16.1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget foreslår at det bevilges fem million kroner til å utvikle en nettressurs for sluttbruker. Kostnader til opplæring av veiledere, fylkeskommuner og vedlikehold vil komme utenom og foreslås knyttet opp til den digitale karriereveiledningstjenesten.

Utvalget foreslår at det settes av tre millioner kroner til prosjektet som skal utrede mulighetene for felles digitale verktøy for realkompetansevurderinger for fagskoler og UH-sektoren. Kostnaden for å utvikle selve verktøyene er ikke inkludert i denne summen. Etter utvikling av aktuelle verktøy vil noen måtte drifte dette på nasjonalt nivå. Driften foreslås lagt til Unit og vil innebære økt oppgavemengde for dette direktoratet.

Utvalget mener at Unit også bør få ansvaret for å lede arbeidet med å få et bedre rapporteringsverktøy i UH-sektoren og for fagskoler. Utvalget anslår at et slikt prosjekt vil koste om lag tre millioner kroner. Økt rapportering for opptak og avkorting basert på realkompetanse vil isolert sett øke de administrative oppgavene til utdanningsinstitusjonene. Eksisterende rapporteringsverktøy er imidlertid lite brukervennlige. Den samlede effekten på den administrative belastningen av en forbedring av rapporteringsverktøy sammen med en marginal økning i rapporteringskravene, er derfor ikke entydig. Utvalget anser den samlede effekten på økonomiske og administrative kostnader for institusjonene som små for dette tiltaket.

Utvalget foreslår at det i første omgang settes av én million kroner årlig over en femårs periode til tilskuddsordningen for å styrke den lokale

Tabell 16.1 Oversikt over samlede kostnader til realkompetansevurderingsfeltet

Post	Mill. kr
Utvikling nettressurs	5
Utrede felles verktøy for Rkv	3
Bedre rapporteringsverktøy	3
Tilskudd for å styrke lokal Rkv	5
Arena for erfaringsutveksling	0,5
Totalt	16,5

praksisen for realkompetansevurderinger. Dette kommer i tillegg til kostnaden knyttet til å etablere en arena for erfaringsutveksling. Utvalget foreslår 100 000 kroner i året til dette arbeidet i fem år. Både forvaltning av tilskuddsordningen og koordinering av feltet foreslås lagt til Kompetanse Norge. Dette ansvaret vil medføre økt oppgavemengde for dette direktoratet.

Forslaget som går ut på at alle bør kunne bli realkompetansevurdert opp mot et studieprogram, uavhengig av opptak, vil kreve regelendringer dersom dette skal være en rett for den enkelte. Hvis endret praksis bidrar til at flere søker om å bli realkompetansevurdert vil det øke oppgavemengden til fagskoler og UH-sektoren. At søknader om realkompetansevurderinger vil bli mer fordelt utover hele året kan på den andre siden jevne ut arbeidsbelastningen knyttet til opptaksprosessen. Det vil trolig medføre et større behov for karriereveiledning for personer som ikke er tatt opp ved en utdanningsinstitusjon. Utvalget finner det vanskelig å kostnadsestimere denne delen av tiltaket for utdanningsinstitusjonene.

De fem forslagene i dette tiltaket koster til sammen 16,1 millioner kroner, jf. tabell 16.1. Det kan finansiere omtrent 20 årsverk (jf. sats for årsverk i vedlegg 4). Kostnader knyttet til drift og vedlikehold og implikasjonen for utdanningsinstitusjonene er ikke inkludert i oversikten.

16.2 Opptak til enkeltemner uten å ha dokumentert studiekompetanse

I dag er opptak til all formell utdanning på universitets- og høyskolenivå begrenset til de som har generell studiekompetanse eller er vurdert til å ha relevant kompetanse til et spesifikt studieprogram eller emne. Om lag 580 000 personer i alderen 25–66 år i Norge har ikke fullført videregående opplæring (NOU 2019: 2). I tillegg har om lag 70 prosent av de som har videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning fullført med fag-/svennebrev eller yrkeskompetanse som ikke på generelt grunnlag gir opptak til høyere utdanning (OECD, 2017b). I et arbeidsmarked som stiller stadig høyere krav, kan en enklere vei til opptak til enkeltemner i høyere utdanning bidra til at flere kan tilegne seg etterspurt formell kompetanse.

16.2.1 Problembeskrivelse

De fleste kvalifiserer seg til høyere utdanning ved å fullføre og bestå det treårige løpet med studie-

spesialiserende på videregående skole eller ved å ta yrkesfag med påbygging. I tillegg finnes det en rekke generelle og spesifikke veier for kvalifisering, hvor de mest sentrale er realkompetansevurdering, 23/5-regelen, fagskoleutdanning og yveien. Se kapittel 4.2.4 for nærmere beskrivelse av disse opptaksveiene. For om lag 35 prosent av studiene det kan søkes opptak til gjennom Samordna opptak stilles det ytterligere krav enn generell studiekompetanse, enten til fagkombinasjon og/eller minimumskrav til karakter i spesifikke fag (NOU 2018: 15).

Felles for de alternative opptaksveiene er at søker må kunne dokumentere en utdanning, arbeidspraksis og/eller annen type erfaring som er relevant for det man søker om opptak til. Alternativt må søker ha gjennomført et visst omfang av utdanning og/eller arbeidspraksis. Ansvaret for å dokumentere kompetanse ligger hos søker. Særlig for personer som har innvandret til Norge kan det være vanskelig å innhente tilstrekkelig dokumentasjon. Opptak basert på realkompetansevurdering er en tidkrevende prosess for institusjonen som skal behandle disse søknadene sammenlignet med de øvrige opptaksveiene. For opptak til enkeltemner basert på realkompetanse kan dette kravet til dokumentering og vurdering framstå som uproporsjonal stort sammenlignet med hva det bidrar med.

I enkelte tilfeller kan personer uten formell studiekompetanse likevel følge undervisningen. Da har de i dag ikke mulighet til å avlegge eksamen. Dette gjelder i all hovedsak der hvor bedrifter har betalt for et undervisningsopplegg for ansatte, men hvor ikke alle har bekreftet studiekompetanse ved eksamensavvikling.

Å gi personer som ikke har dokumentert studiekompetanse tilgang til høyere utdanning reiser naturlig nok noen spørsmål om egnethet. En viktig årsak til at elever ikke fullfører videregående opplæring er svake faglige forutsetninger. Resultater fra grunnskolen er den mest framtreddende forklaringsfaktoren for sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring (NOU 2019: 2). Samtidig peker Kristine von Simson i sitt bidrag i boken *De frafalne* på at forhold på arbeidsmarkedet har påvirkningskraft på fullføring av videregående opplæring (Reegård & Rogstad, 2016). Mange som velger å slutte i videregående opplæring gjør det faktisk til fordel for jobb. Elever som fullfører et yrkesfaglig utdanningsløp oppnår i dagens system ikke generell studiekompetanse.

Et av hovedformålene med å ha studiekompetanse er at den enkelte skal være i stand til å kunne nyttiggjøre seg og gjennomføre et opplæ-

ringsløp i høyere utdanning. Å være forberedt til studier på et høyt nivå krever gode kognitive ferdigheter. Det vil si evnen til å tilegne seg ny kunnskap og forstå og bruke kunnskapen. I disse ferdighetene ligger blant annet tallforståelse, lesing, skriving og digitale ferdigheter samt evne til kritisk tenkning, problemløsning og analyse. Ikke-kognitive ferdigheter er imidlertid også svært viktige i utdanningssammenheng. Spesielt viser det seg at planmessighet, det vil si det å være godt organisert, ansvarsbevisst og hardtarbeidende, er utslagsgivende (NOU 2019: 2).

Det finnes lite systematisk kunnskap om hva det faktisk vil si å være studieforberedt utover de formelle kravene som er satt i forskrift om opptak til høyere utdanning (NOU 2018: 15). Det har vært et gjentakende tema hvilke forventninger man skal ha til studenter som begynner i høyere utdanning. Allerede i 2000 drøftet Mjøsutvalget spørsmål om kvalitet i høyere utdanning, og utvalget pekte på at endringene i videregående opplæring som resulterte i langt bedre tilgang til høyere utdanning, ikke var blitt fulgt opp i høyere utdanning (NOU 2000: 14). Synspunktene ble drøftet videre i stortingsmeldingen som la grunnlaget for kvalitetsreformen i høyere utdanning. Senere meldinger til Stortinget har også pekt på at både videregående skoler og høyere utdanningsinstitusjoner har et delt ansvar for å dyktiggjøre elever og studenter (Meld. St. 16 (2016–2017)).

Det er vanskelig å finne data som beskriver hvor utfordrende det er for personer uten rett formell kompetanse til å få innpass i høyere utdanning, men det kan slås fast at de alternative opptaksveiene som finnes i dag brukes av flere. I antall var det rundt 6 000 personer som søkte om å bli realkompetansevurdert i 2016 til høyere utdanning og 46 prosent av disse ble kvalifisert til opptak (Kompetanse Norge, 2016b). At mange av søkerne ikke registreres som kvalifisert gjennom realkompetansevurdering skyldes at de viser seg å ha studiekompetanse, og derfor kan søke opptak på bakgrunn av det (Olsen mfl., 2018). Halvparten av de som kvalifiserte seg på bakgrunn av realkompetanse begynte å studere. Det finnes ikke tilsvarende nasjonal statistikk for studenter tatt opp til enkeltemner basert på realkompetanse. Universitetet i Oslo har oppgitt til utvalget at det våren 2019 var 35–40 søkere til ett eller flere enkeltemner som ble vurdert på grunnlag av realkompetanse. Av disse ble i overkant av 20 funnet kvalifisert til ett eller flere av sine oppsatte emner.

En studie av Heckman og Rubinstein fra 2001 som sammenlignet kandidater med og uten fullført videregående opplæring, fant at personer

uten fullført videregående opplæring gjorde det dårligere på arbeidsmarkedet og andre områder i livet, selv om de skåret like godt på en prøve som var ment å dokumentere realkompetanse. Det ble forklart med at testen kun fanget opp kognitive ferdigheter. Studien påpeker at det å fullføre videregående opplæring krever noen ikke-kognitive ferdigheter, slik som å møte opp i tide, utholdenhet, og å være organisert, som er utslagsgivende for hvordan det går senere i livet. Opptak til høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse vurderer ikke, eller kun i begrenset grad, slike ferdigheter. Dette er i så fall en svakhet med realkompetansevurderinger som en inngangsport til høyere utdanning for de som ikke har dokumentert studiekompetanse. Dette treffer spesielt de som har fullført med fag-/svennebrev. En annen tilnærming er å flytte vurderingen av egnethet ut til enkeltindividet eller bedrifter som står overfor valget om å bruke fritid og i mange tilfeller penger på opplæring.

En evaluering av realkompetansestudenter i høyere utdanning i Norge viser at de har like god gjennomføringsevne i de yrkesrettede høyskoleutdanningene som studenter med ordinært opptaksgrunnlag (Helland, 2005). Samme studie finner at studenter tatt opp til universitetene på bakgrunn av realkompetanse har betydelig større frafall enn ordinære studenter. Det kan tyde på at personer uten generell studiekompetanse i mindre grad har de forutsetningene som kreves for å gjennomføre studier på universitetsnivå. Det finnes ingen evaluering av fullføringsgrad for realkompetansestudenter som tar enkeltemner.

Studier viser også at det er en klar sammenheng mellom karaktergrunnlag i videregående opplæring og fullføring av studier i høyere utdanning (NOU 2018: 15). Samtidig har man sett at elever med et svakt karaktergrunnlag synes å ha gode muligheter for å gjennomføre enkelte studier som for eksempel sykepleier og førskolelærere. Konklusjonen er at det er vanskelig å svare på spørsmålet om hvorvidt generell studiekompetanse er det beste vurderingsgrunnlaget for videre studier, uten å knytte det til hvilken høyere utdanning det er snakk om.

16.2.2 Mål

Realkompetansevurdering er en tidvis omfattende prosess. Utvalget mener at kvalifisering av personer til høyere utdanning bør stå i forhold til hva personen kvalifiseres for. For mange kan en omfattende søkeprosess være et første hinder på veien til økt formell kompetanse. I dagens arbeids-

marked er det særlig viktig at personer med lav formell kompetanse gis mulighet til å øke sin kompetanse. Innvandrere som trenger å komplettere kompetansen sin fra utlandet med enkelte emner burde også kunne gjøre dette på en mindre krevende måte og slik kunne komme raskere ut i arbeidslivet.

Det vil være ressursbesparende for utdanningsinstitusjonene å ikke realkompetansevurdere personer som kun ønsker å ta enkelte emner. Utvalget ser det også som rimelig at der hvor bedrifter kjøper studiepoenggivende kurs til sine ansatte, noe som innebærer at de velger å sette av både penger og arbeidstid til dette, så bør deres vurdering av hvilke ansatte som skal delta veie tyngst. Det samme gjelder i de tilfeller hvor den enkelte ønsker å betale for studiepoenggivende kurs i UH-sektoren.

Tiltaket vil treffe personer som fyller 25 år eller mer i søknadsåret og som ikke har generell studiekompetanse, enten fordi de ikke har (dokumentert) fullført videregående opplæring eller gikk ut med fag- eller svennebrev. Det vil også treffe personer som har fullført videregående opplæring i utlandet og som ønsker å ta enkeltemner ved et universitet eller en høyskole. Det er usikkert hvor mange flere som vil bli tatt opp sammenlignet med i dag. For de som uansett ville søkt enkeltemner på bakgrunn av realkompetanse og blitt tatt opp, så vil dette tiltaket lette prosessen både for dem og den aktuelle institusjonen. Omfanget vil begrenses av at det er ledig kapasitet.

16.2.3 Dagens situasjon

Som beskrevet i kapittel 4.2.4 finnes det i dagens regelverk allerede flere ulike ordninger som gir personer uten generell studiekompetanse muligheter til å få tilgang til høyere utdanning. Ifølge forskrift om opptak til høyere utdanning har søkere som fyller 25 år eller mer som ikke har generell studiekompetanse krav på å få vurdert om de er kvalifisert for et bestemt studieprogram på grunnlag av realkompetanse (§ 3-1). Det vises til at søkeren må ha nødvendige faglige forutsetninger for å gjennomføre det aktuelle studiet.

For opptak til enkeltemner og muligheten til å avlegge eksamen og oppnå studiepoeng stilles det også krav til generell studiekompetanse eller godkjent realkompetanse. Å være enkeltemnestudent innebærer at personen ikke er tatt opp på et studieprogram som resulterer i en grad, men til ett eller flere fag som tilbys ved universitetet eller høyskolen. Emnet kan enten være en del av det

ordinære tilbudet til institusjonen, eller det kan være spesielt tilrettelagte emner på oppdrag fra virksomheter som tilbys mot betaling. I sistnevnte tilfelle er det virksomheten selv som avgjør hvem som får tilgang til undervisningen, men i dag er det kun de som har generell studiekompetanse eller godkjent realkompetanse som kan avlegge eksamen og få studiepoeng.

16.2.4 Konkret utforming

Utvalget ønsker å endre på opptaksreglene for enkeltemner og der hvor virksomheter kjøper undervisningsoppdrag fra UH-sektoren. Utvalget anbefaler at for enkeltemner med ledig plass eller hvor institusjonen tilbyr emner mot betaling, skal det være mulig for personer som fyller 25 år eller mer i opptaksåret og som ikke har generell studiekompetanse, å få opptak og avlegge eksamen på lik linje med ordinære studenter uten å måtte dokumentere realkompetanse. For emner som er en del av det ordinære studietilbudet forutsetter utvalget at personer som allerede er tatt opp til et studieprogram, og personer som søker som enkeltemnestudenter *med* studiekompetanse, prioriteres før personer uten dokumentert kompetanse. Deretter skal prinsippet om første-person-til-mølla legges til grunn.

Forslaget innebærer at personer som tidligere søkte på enkeltemner på bakgrunn av realkompetanse ikke behøver å bli vurdert. For emner hvor opptakskravene går utover generell studiekompetanse må personer fortsatt bli realkompetansevurdert. Utvalget mener at utdanningsinstitusjonen kan kreve realkompetansevurdering eller opptaksprøve dersom det er særlige omstendigheter som tilsier det. Det kan for eksempel være tilfellet om studieplassene er spesielt kostbare eller at emnet innebærer omfattende gruppeinteraksjon og mulighet for at studiekvaliteten vesentlig forringes for øvrige studenter. Dette må imidlertid være unntak snarere enn regelen, ellers vil poenget med tiltaket falle bort.

16.2.5 Forventede effekter

Hvorvidt en person er kvalifisert eller ikke til studier ved universitet eller høyskole er ikke så mye et prinsipielt spørsmål som et gradsspørsmål. Man kan være mer eller mindre kvalifisert. Der som man åpner opp for at personer uten vurdert kompetanse kan få plass i høyere utdanning, risikerer man å bruke offentlige midler på studenter som ikke er i stand til å følge undervisningen på en tilfredsstillende måte. I tillegg kan det utfordre

studiemiljøet og læringsutbyttet for øvrige studenter. Personer uten studiekompetanse vil kunne kreve mer oppfølging enn studenter som er tatt opp på ordinært grunnlag og oppfølging av førstnevnte kan gå på bekostning av sistnevnte.

Studier av studenter tatt opp på bakgrunn av realkompetanse viser at de aller fleste ikke har dårligere gjennomføringsgrad enn studenter tatt opp på ordinært grunnlag (Helland, 2005). Det kan indikere at de fleste som er 25 år eller eldre og som ikke har formell studiekompetanse er i stand til å vurdere hvilke studier de er motivert og kvalifisert for. Videre bør man med rimelighet kunne anta at der virksomheter eller enkeltindivider velger å investere tid og/eller penger i opplæring vil det være en overveid beslutning. Dette tiltaket går likevel ikke så langt som å åpne opp for at man ikke trenger å bli realkompetansevurdert til studier, men kun for enkeltemner der hvor det er ledige plasser etter at de med studiekompetanse har fått innvilget plass.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det lønne seg å la personer uten generell studiekompetanse få studere. Formell utdanning blir viktigere og viktigere, ikke minst for personer som har lav kompetanse fra før. Om alternativet er at studieplassen står tom, er den økte kostnaden ved at en ekstra person deltar i opplæring begrenset. Å ikke realkompetansevurdere personer som uansett ville ha søkt og blitt tatt opp er dessuten ressursbesparende for utdanningsinstitusjonene. Det foreslåtte tiltaket kan imidlertid medføre utilsiktede konsekvenser, for eksempel at flere emner stiller krav til opptak utover generell studiekompetanse.

Tiltaket må sees i sammenheng med eventuelle endringer i egenbetalingsforskriften. Dersom UH-sektorens adgang til å ta betalt for deltagelse utvides og det samtidig åpnes for at man kan bli tatt opp til enkeltemner uten studiekompetanse, kan det potensielt gi store omveltninger i sektoren. Tiltaket kan også potensielt uthule verdien av å oppnå studiekompetanse hvis man får en mulighet til å betale seg rundt kravet. I dag er det et stort omfang av private skoler som tilbyr undervisning i fag på videregående skole-nivå, særlig rettet mot personer som ikke bestod fag eller ønsker å forbedre karakterer.

16.2.6 Iverksetting

Utvalget anbefaler at endringene gjøres gjeldende fra og med det ordinære opptaket til skoleåret 2020/2021. Det anbefales at det gjøres en evaluering av endringen etter fem år. Se kapittel 17 for

nærmere beskrivelse av hvordan innretning av tiltak bør utformes for best å kunne evaluere det i ettertid.

Hvis forslaget om at fagskoler kan tilby mindre enheter enn 30 studiepoeng iverksettes (se kapittel 11), bør dette forslaget også vurderes å gjelde for fagskoler.

16.2.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

De administrative konsekvensene innebærer at loven som regulerer opptak til høyere utdanning og eventuelt fagskoler vil måtte endres.

At ordinære enkeltemner blir lagt ut for opptak på institusjonenes hjemmesider innebærer som regel at emnet vil bli gjennomført uavhengig av om det blir tatt opp få eller mange personer til emnet. Det betyr med andre ord at en eventuell tilstrømming av personer uten dokumentert studiekompetanse ikke vil holde unødvendig liv i emner det ikke er interesse for blant ordinære studenter. Kostnaden ved å la en ekstra person delta i undervisningen vil derfor i all hovedsak begrense seg til den ekstra tiden det vil ta å vurdere denne personen ved eksamen og eventuelt underveis. Hadde denne personen uansett kommet inn på bakgrunn av realkompetanse vil det være en besparelse for institusjonen som ikke lenger behøver å realkompetansevurdere vedkommende. Om en virksomhet eller den enkelte betaler for opplæring og for å avlegge eksamen, antas det ingen vesentlig endring av kostnadene for institusjonene.

En rapport fra NTNU viser at det er ressurskrevende å gjøre realkompetansevurderinger og at det dermed vil kunne være mye å spare på å ikke måtte gjøre dette for utdanningsinstitusjonene (NTNU & HiST, 2014). Tilfellene som ble gjennomgått i rapporten var for fritak for deler av et studieprogram. Antall timer som gikk med for de ansatte på det enkelte institutt varierte fra 2 til 50 per vurdering. Hvis den gjennomsnittlige time-lønnen for arbeidsgiver er 500 kroner innebærer det en kostnadsreduksjon på mellom 1 000 til 25 000 kroner pr. vurdering som ikke gjennomføres. En realkompetansevurdering vil trolig være mindre omfattende for et enkeltemne sammenlignet med fritak for deler av et studieprogram, og besparelsen ligger trolig på mellom 1 000 til 5 000 kroner i snitt. En prisliste for realkompetansevurderinger i videregående opplæring for Oppland fylkeskommune viser at en realkompetansevurdering til et enkeltfag verdsettes til rundt 3 500 kroner (Oppland fylkeskommune, 2017). Hvis vi legger 3 500 kroner til grunn så ville besparelsen for

Universitetet i Oslo våren 2019 vært 140 000 kroner basert på at om lag 40 personer søkte om opp- tak til enkeltemner på bakgrunn av realkompe- tanse. Denne besparelsen vil motvirkes hvis flere blir tatt opp som studenter.

16.3 Utvidet rett til videregående opplæring

Teknologiske og demografiske endringer påvir- ker behovet for kompetanse i befolkningen. Spesi- elt gjør automatisering av arbeidsoppgaver at visse fag-/svennebrev (fagbrev heretter) blir min- dre relevante i framtiden. I dette kapitlet legger utvalget fram tiltak rettet mot tilgangen til videre- gående skoler, og muligheten til å ta yrkesfaglig opplæring etter fullført videregående opplæring. Tiltakene inkluderer oppgavene som fylkeskom- munen har som tilbyder. Målet er at opplæringstil- budet skal bli mer forenlig med målet om livslang læring.

Utvalget kommer med følgende forslag til til- tak:

- Utvalget ønsker å åpne opp for at personer som allerede har fullført yrkesfaglig opplæring og fått et fagbrev har rett til å gå et nytt yrkesfaglig løp og avlegge fagprøve nummer to.
- Utvalget ønsker å åpne opp for at personer som allerede har fullført videregående opplæring og oppnådd generell studiekompetanse skal ha rett til å gå et yrkesfaglig opplæringsløp og avlegge fagprøve.

I kapittel 16.3.1 beskrives problemstillingen nær- mere, mens kapittel 16.3.2 beskriver målgruppen de foreslåtte tiltakene er ment å treffe. Kapittel 16.3.3 beskriver kort dagens regelverk og ram- mer. I kapittel 16.3.4 konkretiseres tiltakets form, mens kapittel 16.3.5 og 16.3.6 tar for seg hen- holdtvis forventede effekter og tenkt iverksetting. I kapittel 16.3.7 beskrives de økonomiske og administrative konsekvensene.

16.3.1 Problembeskrivelse

I et samfunn preget av økt automatisering kan per- soner med spesifikke fagutdanninger få behov for et nytt fagbrev, eller kompetanseheving innenfor samme fagfelt, som en del av en omstillingspro- sess. Samtidig har utviklingen i økonomien ført til at norske virksomheter i dag har et behov for fag- arbeidere, og behovet er forventet å øke (NOU 2018: 2). Fagarbeidere med spisskompetanse på

felt som det er vanskelig å automatisere blir også viktigere framover.

I dag er mulighetene for ny opplæring på samme (videregående) opplæringsnivå begren- set. Til sammenligning finnes det flere ordninger som skal gi den enkelte muligheten til å bygge kompetansen sin med høyere utdanning, slik som Y-veien (se kapittel 4.2.4). I dag har man rett til å fullføre og bestå videregående opplæringsløp kun én gang – enten gjennom ungdomsretten eller voksenretten. Det betyr at en person som har opp- nådd generell studiekompetanse eller avlagt fag- prøve ikke har rett til et nytt videregående opp- læringstilbud. Unntaket er personer som har full- ført og bestått yrkesfaglig opplæring. De har rett til ett års påbygging til generell studiekompe- tanse. Dette gjelder både for de med eller uten fagbrev. Retten til påbygging har dog betingelser, og gjelder ikke alle med yrkeskompetanse.

Voksne som ikke har fullført videregående opplæring tidligere har rett til å fullføre opplærin- gen, og ordninger som praksiskandidatordningen og Fagbrev på jobb, gjør det mulig å kombinere opplæringen med arbeid.

Videregående opplæringstilbud er fylkeskom- munens ansvar. Liedutvalget (NOU 2018: 15) har problematisert at det for fylkeskommunene kan være vanskelig å avgjøre når videregående opplæ- ring er fullført, det vil si å avgjøre hvorvidt en som har sluttet før opplæringen er bestått har rett til å påbegynne nytt løp eller ikke. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 4. Fylkeskommunene følger den prioriteringsrekkefølgen de skal i henhold til regelverket, og søkere med rett skal prioriteres framfor de som ikke har en rett (NOU 2018: 15). Dette indikerer at fylkeskommunene legger stor vekt på den enkeltes rettsstatus når det vurderes om man skal få et tilbud. Dette støttes også av tid- ligere undersøkelser. En spørreundersøkelse til fylkeskommunene fra 2013 viser at den enkeltes rettsstatus er det viktigste kriteriet for å få et til- bud, selv om også fylkeskommunens økonomi ble tillagt stor vekt (Dæhlen mfl., 2013).

I en undersøkelse Liedutvalget gjorde, ba de fylkeskommunene oppgi hvorvidt voksne² søkere til opplæring hadde en individuell rett eller ikke (NOU 2018: 15). De fant at 30 prosent av de som søkte ikke hadde en slik rettighet. Kun 14 prosent av de uten rett fikk et tilbud. Liedutvalget mener det ikke er urimelig å legge til grunn at hoved-

² Voksne defineres her som en person som er 25 år eller mer, det vil si personer født 1993 eller tidligere. For andre spesi- fikasjoner til undersøkelsen, se <https://www.regjering.no/no/dokumenter/nou-2018-15/id2621801/>

trekkene vil holde seg i lignende undersøkelser. Tallene deres indikerer at det er betydelig interesse for opplæring blant de uten rett, og at de i mindre grad får et tilbud. Liedutvalget mener det også kan tenkes at kunnskap om ens egen rettsstatus påvirker hvorvidt man søker eller ikke, slik at interessen blant de uten rett er enda større enn det tallene tyder på.

Det at kun en liten andel av de søkerne uten rett til opplæring faktisk fikk et tilbud indikerer at det er en relativt stor gruppe som ønsker videregående opplæring, men som ikke blir ivare tatt av lovens bestemmelser (NOU 2018: 15). Utvalget mener dette begrenser mulighetene for livslang læring på videregående opplæringsnivå.

16.3.2 Målgruppe

Målgruppen for tiltakene er i hovedsak voksne personer som ønsker å omskolere seg. Det er allerede mange som fullfører videregående opplæring som voksne. De tar oftest fagbrev, enten som voksne lærlinger eller gjennom andre ordninger.

I tidsrommet 1998–2013 tok om lag 150 000 voksne fagbrev (Bratsberg mfl., 2016). En ordning som har bidratt til at mange voksne tar fagbrev er praksiskandidatordningen. Ordningen gir mulighet for å formalisere kompetanse oppnådd gjennom arbeidsplassbasert læring. Om lag en tredjedel av alle fagbrev tas via praksiskandidatordningen, noe som utgjør om lag 6–7 000 fagbrev i året. For voksne er det den mest brukte veien for å oppnå fagbrev. Den nye ordningen av 2018, Fagbrev på jobb, har ikke blitt evaluert ennå.

Mange som tar fagbrev som voksne har allerede fullført videregående opplæring fra før. Bratsberg mfl. (2016) finner at omkring én av tre som tok fagbrev som praksiskandidater hadde fullført videregående opplæring tidligere, mens omkring halvparten av de som tok fagbrev som voksne lærlinger allerede hadde fullført videregående. Mange bruker praksiskandidatordningen til å ta opplæring nummer to utover i 20- og 30-årene. Det er noen flere som har fullført videregående yrkesfag fra før som velger å gå opp til ny fagprøve sammenlignet med personer som har gått allmennfag, henholdsvis 19 og 14 prosent (se tabell 16.2).

Studien til Bratsberg mfl. (2016) viser at det er et betydelig antall personer som tar fagbrev nummer to. De finner at hele 11,2 prosent av dem født i 1973 tok et fagbrev ekstra da de var mellom 25 og 40 år. Denne gruppen inkluderer personer som tar et nytt fagbrev innenfor samme fagområde (særlig i industrifagene) og innen et nytt felt. Blant de som hadde oppnådd generell studiekompetanse gjennom ungdomsretten, tok 2,6 prosent et fagbrev som voksen.

Å ta fagbrev som voksen er langt mindre utbredt blant kvinner enn menn. Kjønnsskjellene kompliseres av at yrkesfagene (og arbeidslivet) er kjønnsdelt. Kvinner er mindre representert i de delene av arbeidslivet der yrkesfagene står sterkt og hvor praksiskandidatordningen er utbredt. Kvinner med fullført yrkesfag er dessuten mer tilbøyelige til å ta allmennfag enn et nytt yrkesfag (Bratsberg mfl., 2016), mens kvinner med fullført allmennfag har større sannsynlighet enn menn for å ta et yrkesfag i voksen alder.

Tabell 16.2 Fagbrev som voksen; første fullførte videregående eller tilleggsutdanning, prosent

	Alle fagbrev 1998–2003	1998	1999–2003	2004–2008	2009–2013
Praksiskandidat (antall)	118 303	19 785	39 362	28 075	31 081
Første	67,0	72,5	70,3	64,0	62,0
Fullført vgo yrkesfag før	19,4	18,8	18,3	20,6	20,1
Fullført vgo allmennfag før	13,6	8,6	11,5	15,4	17,9
Lærling som voksen (antall)	30 340	2 884	9 958	8 353	9 145
Første	51,3	55,4	54,7	47,8	49,4
Fullført vgo yrkesfag før	24,7	27,1	24,7	25,2	23,4
Fullført vgo allmennfag før	24,1	17,6	20,6	27,0	27,3

Kilde: Bratsberg mfl., 2016

16.3.3 Dagens regelverk

Det er opplæringsloven som regulerer rettigheter og plikter for den offentlige grunnskolen og videregående skolen, samt for lærebedrifter og voksne over opplæringsalder som ikke har fullført grunnskolen. Se kapittel 4.1.1 for en gjennomgang av opplæringslovens bestemmelser knyttet til ungdoms- og voksenrett til videregående opplæring, og andre sentrale paragrafer.

Generell studiekompetanse, fagbrev og påbygging til generell studiekompetanse tilbys hovedsakelig gjennom videregående utdanningsinstitusjoner som fylkeskommunen har ansvar for. Noen private skoler tilbyr opplæring til generell studiekompetanse og påbygg til generell studiekompetanse for de som har yrkesutdanning, både med og uten fagbrev. I dag kan fagbrev tas gjennom tre ulike ordninger: gjennom bruk av ungdoms-/voksenrett, Fagbrev på jobb eller praksiskandidatordningen.

Dersom man har fullført treårig videregående opplæring i skole eller avlagt fagprøve, har man ikke rett til å gjennomføre en ny opplæring eller avlegge en ny fagprøve. Ungdoms- eller voksenretten er «brukt opp». Fylkeskommunen kan likevel velge å gi tilbud til en som ikke har lovfestet rett. I praksis betyr dette at en person som tidligere har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse kan få mulighet til å ta (nytt) fagbrev eller generell studiekompetanse. For å sikre at voksne uten rett ikke fortrenger voksne med rett, er rangeringsrekkefølgen for inntak av de ulike søkergruppene forskriftsfestet. Voksne med rett prioriteres. Deretter følger voksne uten rett som har fullført, men ikke bestått videregående opplæring. Sist rangert er voksne som har fullført og bestått videregående opplæring.

16.3.4 Konkret utforming

Utvalget anbefaler å lovfeste retten til å ta et nytt fagbrev og retten til å ta et fagbrev etter oppnådd studiekompetanse. Med rett mener utvalget at fylkeskommunene skal ha plikt til å tilby opplæringsplasser på et visst antall yrkesfag til de som ikke har ungdoms- eller voksenrett. Hvilke yrkesfag dette er vil variere mellom fylkene. Dette fordi det er hensiktsmessig at hver fylkeskommune vurderer hvilke fagbrev det er spesielt behov for i deres region. Slik sørger en for at det er etterspørsel i det lokale arbeidsmarkedet etter den konkrete fagkompetansen.

En kan diskutere hvorvidt et nytt fagbrev er avgjørende for omstillingsdyktighet, og om man kan bli mer omstillingsdyktig ved å videreutdanne seg på fagskole i stedet. Utvalgets synspunkt på dette er at det er viktig å legge til rette for omstilling og kompetanseheving på det utdanningsnivået en ønsker, og at det ikke skal være et krav at en som ønsker å omstille seg må gjøre dette på et høyere utdanningsnivå. Samtidig er yrkesfagarbeidere noe arbeidslivet har behov for, og det er derfor viktig å legge til rette for muligheten til å tilegne seg slik kompetanse (Nav, 2018d).

16.3.5 Forventede effekter

Ved å utvide retten til videregående opplæring vil en trolig se en økning i antall personer som er i opplæring. Tallene beskrevet i kapittel 16.3.2 støtter opp under dette, da de viser at det er attraktivt å ta et yrkesfaglig opplæringsløp selv om de allerede har fullført videregående opplæring.

En lovfesting av retten vil være nyttig av flere grunner. Først og fremst vil det føre til en likere praksis mellom fylkeskommunene. Slik som loven er i dag, skal den enkelte fylkeskommune foreta en skjønnsmessig vurdering av om en person som søker inntak til videregående opplæring for å ta fagbrev uten rett skal få plass. Utvalget mener som Liedutvalget at fylkeskommunens skjønnsmessige vurdering om en person uten rett skal få tilbud om videregående opplæring fører til ulik praksis og muligheter mellom fylkeskommunene (NOU 2018: 15). En lovfesting vil gjøre det mer forutsigbart for den enkelte som ønsker å ta et fagbrev.

Utvalget er klar over problematikken knyttet til mangel på lærlingplasser. Faren for at konkurransen øker ved å innføre en rett til å ta et nytt fagbrev er høyst relevant. Utvalget tror likevel at trykket ikke vil øke så mye at tiltaket vil virke mot sin hensikt. Dette fordi fylkeskommunene til en viss grad allerede lar personer som ikke har rett få plass, og fordi fylkeskommunene skal ha et tilbud som reflekterer det lokale arbeidsmarkedets behov. Dessuten finnes det insentivmekanismer i tilskuddsordningen til bedrifter som gjør at lærlinger under 21 år er mer attraktive (Utdanningsdirektoratet, 2019b). Dette skal bidra til at elever med ungdomsrett ikke nedprioriteres.

En økning i antall personer i videregående opplæring vil legge økt press på fylkeskommunens ressurser og økonomi. Det vil også føre til et økt press på skolenes og lærernes ressurser og tid. Blant annet kan det føre til pedagogiske utfor-

dringer for læreren dersom antallet elever i klasserommet øker, og fordi tidskrevende individuell oppfølging blir vanskelig å prioritere.

En mulig konsekvens av tiltaket er at antall studenter ved fagskolene går ned, mot at flere velger opplæring i videregående skole. Utvalget mener dette ikke er problematisk, da målet er livslang læring uavhengig av utdanningsnivå.

16.3.6 Iverksetting

Dette tiltaket kan potensielt bli dyrt for fylkeskommunene, da det gir rett til å ta en langvarig utdanning. For å lettere kunne vurdere kostnadsomfanget foreslår utvalget at tiltaket gjennomføres som en pilot for et mindre utvalg i første omgang. Dersom tiltaket anses som vellykket gir det grunnlag for en utvidelse av tiltaket til et større utvalg. Hvordan utprøving skal gjennomføres beskrives nærmere i kapittel 17.

Tiltaket vil kreve at fylkeskommunene gjør en vurdering av hvilke yrkesfag de skal tilby. Dette kan kreve en del omstilling og utredning for både fylket og skolene, noe som taler til fordel for en pilotering og eventuelt en gradvis implementering.

Utvalget mener det er naturlig at de som ønsker å ta et nytt fagbrev eller å ta et fagbrev etter oppnådd studiekompetanse får fritak fra fellesfagene, spesielt dersom fagene tidligere er bestått. I en videre utforming av hvordan et slikt fritak skal gjennomføres kan en se til dagens ordninger for godkjenning og fritak.

For å bøte på kapasitetsutfordringer knyttet til lærlingplasser, mener utvalget at det bør vurderes å utvide dagens ordning, hvor bygg- og anleggsbedrifter som vinner anbud skal ha en viss prosentandel med lærlinger ansatt, også til andre bransjer (Kunnskapsdepartementet, 2016c). Dette bør altså gjelde flere områder der det offentlige gjør innkjøp.

Utvalget mener det ikke skal være en aldersgrense eller lignende krav for når en person kan ta et (nytt) fagbrev. Utvalget mener at den enkelte er i stand til å ta den vurderingen om hvorvidt de behøver et (nytt) fagbrev for å gjøre den jobben de ønsker, da det vil være kostnadsfullt å gå på skole framfor å ha en arbeidsinntekt.

Tiltaket krever at fylkeskommunes finansieringsrammer må gjennomgås, og eventuelt endres. Tiltaket krever også en endring i opplæringsloven og tilhørende forskrifter.

16.3.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Videregående opplæring utgjør en stor del av fylkeskommunens oppgaver, og over halvparten av fylkeskommunens totale driftsutgifter går til videregående opplæring (Utdanningsdirektoratet, 2017d). I 2017 brukte fylkeskommunene 28,4 milliarder kroner på videregående opplæring i skole og 3,5 milliarder kroner på fagopplæring i arbeidslivet (Utdanningsdirektoratet, 2018a). Fylkeskommunene bruker i gjennomsnitt 160 200 kroner pr. elev i videregående opplæring.

En elev på yrkesfag kostet i gjennomsnitt 26 300 kroner mer pr. år enn en elev på studieforberedende. Dette skyldes i hovedsak mindre klasser og dyrere studiemateriell på yrkesfag. Utgiftene varierer også betydelig mellom de ulike utdanningsprogrammene.

Som beskrevet i kapittel 17 mener utvalget at dette tiltaket egner seg som en utprøvingsordning for et mindre utvalg. For eksempel kan ordningen forbeholdes fødselskullene mellom 1979 og 1989.

Ifølge Liedutvalgets spørreundersøkelse hadde i underkant av 7 000 registrerte søkere ikke rett til videregående opplæring (NOU 2018: 15). Med gjennomsnittskostnad for en elev i videregående opplæring på 160 200 kroner vil det koste omlag 1,1 milliarder kroner i året hvis de 7 000 søkerne uten rett skal få plass. Kostnaden vil blant annet variere med hvilke fag den enkelte får fritak fra og hvilke yrkesfag som tilbys i fylket.

Dette anslaget er imidlertid usikkert og sannsynligvis for høyt. Slik tiltaket er utformet skal hvert fylke tilby et utvalg av yrkesfagene. Dette betyr at de 7 000 søkerne ikke nødvendigvis ønsker å ta et nytt fagbrev dersom deres preferanse ikke tilbys. En kan derfor anta at antallet faktiske brukere av den utvidede retten til videregående vil bli lavere. Videre kan en tenke seg at noen av de 7 000 søkerne har søkt flere år uten å få et opplæringstilbud. Antall søkere kan derfor ha hopet seg opp og søkertallene vil avta etter hvert. På en annen side kan det hende at søkertallet øker som et resultat av at flere lærer om opplæringsmulighetene. Utvalget tror dette er lite sannsynlig, ettersom 7 000 personer utgjør omlag 12 prosent av et årskull, en andel utvalget anser som urealistisk høy.

Utvalget legger følgende beregning til grunn for en begrenset utprøving for personer født mellom 1979 og 1989: Dersom en antar at de 7 000 søkerne fordeler seg jevnt over aldersspennet 25–59 år, vil omtrent 2 200 personer befinne seg i aldersgruppen 30–40 år. Dersom 60 prosent av

disse søkerne takker ja til et gitt tilbud, utgjør dette 1 320 nye elever på yrkesfag. Basert på gjennomsnittskostnadene for en elev i videregående opplæring blir kostanden for en gruppe av denne størrelsen omlag 211 millioner kroner. Gitt at de som søker plass får tilgang, kan køen avta og tallet synke framover.

Flere fylkeskommuner tar inn voksne til opplæring selv om de ikke har rett til plass. Liedutvalget påpeker at det er en svakhet at fylkeskommunens ansvar for voksne utdanningssøkende ikke er reflektert i den kostnadsnøkkelen som ligger til grunn for inntektssystemet (NOU 2018: 15). De mener også det kan stilles spørsmål ved om dagens ordning på en fullgod måte stimulerer til at fylkeskommunene sørger for at flest mulig voksne fullfører videregående opplæring. Liedut-

valget peker på at bruk av økonomiske insentiver kan bidra til at fylkeskommunene blir mer interessert i å tilrettelegge for denne gruppa, noe utvalget også er enig i.

Dette taler for at fylkeskommunenes rammetilskudd bør øke for å reflektere kostnadene knyttet til opplæringen. Det er viktig at rammene økes tilstrekkelig slik at presset på ressurser ikke rammer de ordinære elevene på videregående skole negativt. I tillegg kan tilskuddsrammene justeres gjennom utgiftsutjevningen. Gode økonomiske rammer som dekker utgifter knyttet til livslang læring er viktig for at aktiviteten skal bli prioritert, da ungdom prioriteres av fylkeskommunen dersom det er konkurranse om plassene (Leirvik & Stave, 2019).

Del VI
Implementering

Kapittel 17

Utprøving og evaluering

17.1 Utprøving og evaluering som metode

Systematisk utprøving og evaluering ligger til grunn for utviklingen av moderne vitenskap og kunnskapsutvikling. I kjernen av dette ligger et helt fundamentalt evalueringsproblem, nemlig at vi ikke kan observere parallelle virkeligheter, der alt annet er likt, bortsett fra den eller de faktoren(e) vi ønsker å lære om effekten av. Problemet er fundamentalt i den forstand at det i prinsippet er uløselig. Det finnes imidlertid vitenskapelige metoder der man, med ulike antagelser, forsøker å omgå dette problemet.

Systematiske utprøvinger er godt innarbeidet i en klinisk setting, for eksempel når det gjelder utprøving av legemidler. Det er imidlertid gode grunner til å etterstrebe systematiske utprøvinger av tiltak også i samfunnet for øvrig. Hensikten med slik utprøving i denne konteksten er å avdekke i hvilken grad de ulike tiltakene gir den effekten en er ute etter. I en klinisk setting kan det dreie seg om hvilket legemiddel som gir best effekt for pasientene. Når det gjelder kompetanseheving, kan det dreie seg om hvilken innretning av et virkemiddel som gjør at flest mulig deltar, at produktiviteten i jobb øker mest mulig, eller at tiltaket i størst mulig grad treffer ønsket målgruppe. På samme måte som legemiddelfirmaene ønsker å kunne si, med relativt stor sikkerhet, at legemiddelet kan tilskrives bedringen en observerer i pasientgruppen som får legemiddelet (og ikke er en placeboeffekt), bør myndighetene ønske å vite om tiltaket har ønsket effekt. Systematiske evalueringer bereder grunnen for å få vite nettopp dette.

Utvalget foreslår tiltak med bakgrunn i flere ulike typer kunnskapsgrunnlag:

- I noen tilfeller har utvalget kjennskap til lignende tiltak i andre land, og kanskje også kjennskap til evalueringer av disse. Det må da legges til grunn at virkningene i evalueringene er riktig anslått, og at disse vil være sammenlignbare i Norge.

- I noen tilfeller har utvalget kjennskap til lignende tiltak, men mot andre målgrupper i Norge, og kanskje også kjennskap til evalueringer av disse. Det må da legges til grunn at virkningene i evalueringene er riktig anslått, og at de er sammenlignbare for påtenkt målgruppe.
- I mange tilfeller er tiltakene kun basert på teoretiske resonnementer, eventuelt kombinert med erfaringer og evalueringer fra andre områder og/eller land. Det må da legges til grunn at disse hypotesene stemmer, og at tiltakene vil ha de tilsiktede effektene basert på disse antagelsene.

Den tilsynelatende kritiske, og kanskje også noe pessimistiske, typologiseringen over er ikke ment å underminere utvalgets tiltak. I mange tilfeller er kunnskapsgrunnlaget svakt. Derimot er det ment som en erkjennelse av at usikkerheten rundt *virkingene* av de foreslåtte tiltakene er store. I en situasjon med mange gode anvendelser av offentlige midler, og en erkjennelse av at offentlige budsjetter i framtiden vil bli stadig trangere, tilsier stor usikkerhet rundt virkningene av tiltakene en viss forsiktighet i gjennomføringen. Et eksempel på dette kan være at tiltakene avgrenses til en mindre gruppe, i tid og/eller omfang. Videre tilsier dette at man bør forsøke å prøve ut tiltakene på en slik måte at det kan høstes mest mulig ny kunnskap om hvordan de virker. Den beste måten å oppnå dette på, i den grad det er mulig, er å utforme tiltakene på en slik måte at de lar seg systematisk evaluere.

Utvalget erkjenner at slike systematiske utprøvinger ikke er mulige å gjennomføre på alle områder, men legger til grunn at så langt det er mulig bør tiltakene prøves ut eller utformes på en slik måte at de lar seg evaluere. I noen tilfeller vil også utvalget forsøke å skissere hvordan dette kan la seg gjøre. Utvalget legger videre til grunn at offentlige myndigheter samarbeider med forskningsmiljøer i den konkrete utformingen av slike utprøvinger, da dette i mange tilfeller er helt

avgjørende for at ordningen i etterkant skal være mulig å evaluere på en god måte.

I Norge har vi en svært godt utviklet infrastruktur for innsamling av administrative data. Disse benyttes også i stor utstrekning til forskningsformål. Utvalget har lagt til grunn at utprøvingene skissert her kan evalueres ved hjelp av administrative data. Det har flere fordeler. Data er allerede tilgjengelig, uten ekstra kostnad. Videre har datamaterialet høy kvalitet og nærmest ingen frafall.

17.2 I hvilke tilfeller er utprøvinger egnet?

Spørsmålet en ønsker besvart i en evaluering er hvordan virkeligheten ville utspilt seg *med* og *uten* det aktuelle tiltaket, og der alle andre faktorer ellers er like. Det vi omtaler som *effekten* av tiltaket er forskjellen mellom virkeligheten med og uten tiltaket. Denne er i prinsippet umulig å fastslå med sikkerhet, siden vi ikke kan observere parallelle virkeligheter. Når evaluatoren skal forsøke å anslå effekter av et tiltak, er hun derfor nødt til å konstruere relevante sammenligninger som er *så like som mulig*, med unntak av den faktoren hun ønsker å måle effekten av. Hun vil derfor forsøke å etablere en situasjon som etterligner tankeeksperimentet overfor, hvor hun kan anslå effekter av et tiltak ved å sammenligne utfallet i en virkelighet med og uten tiltak.

Siden den konstruerte sammenligningen er en etterligning av en ideell, men tenkt situasjon, vil den i ulik grad skille seg fra den ideelle situasjonen. Muligheten for å få et riktig anslag på effekten av tiltaket, er da i praksis helt avhengig av hvordan den konstruerte og ideelle situasjonen skiller seg fra hverandre. I evalueringslitteraturen omtales dette gjerne som «identifiseringsantagelsen», som kan forstås som hvilke antagelser evaluatoren må gjøre for at den anslåtte effekten kan forventes å være lik den sanne (men uobserverbare) effekten av tiltaket. Når tiltak omtales som mulige, eller ikke mulige, å evaluere, dreier dette seg derfor om hvorvidt de antagelsene man må gjøre for å kunne identifisere effekten av tiltaket er troverdige eller ikke. Hvorvidt noe er mulig å evaluere eller ikke, eller hvorvidt en påvist korrelasjon kan antas å være en årsakssammenheng, er derfor et gradsspørsmål, avhengig av i hvilken grad de identifiserende antagelsene er troverdige.

«Gullstandarden» innenfor evaluering av tiltak er såkalte dobbelt-blinde randomiserte kontrollerte utprøvinger, som gjerne benyttes innenfor

legemiddelutprøvinger. Kort fortalt vil da en tilfeldig utvalgt gruppe pasienter få preparat A, mens en annen tilfeldig utvalgt gruppe får preparat B, og hverken mottagerne eller de som gir ut preparatene vet hvem som får hva. Siden gruppene er tilfeldig utvalgt, vil man kunne forvente at de er helt like langs alle dimensjoner. Den eneste forskjellen mellom gruppene er hvilket preparat de mottar. Effekten av preparatet kan derfor isoleres fra alle andre faktorer ved å studere differansen i gjennomsnittsutfall mellom disse to gruppene. Utfall av et slikt eksperiment kan imidlertid også avhenge av om man endrer atferd fordi man deltar i eksperimentet. Det kan løses ved å sammenligne begge gruppene med en tredje gruppe som ikke fikk et preparat.

Innenfor samfunnsfagene er det ofte mer krevende å gjennomføre denne type eksperimenter av flere grunner:

- I mange tilfeller er det ikke mulig å konstruere slike kliniske situasjoner. For eksempel vil en deltager nødvendigvis vite om han deltar i utdanning eller ikke.
- I noen tilfeller kan målgruppen for tiltaket være institusjoner, og ikke enkeltpersoner, og det er ikke mulig å oppnå et tilstrekkelig antall observasjoner for å gjennomføre en studie.
- Å tilby tiltak til kun én gruppe personer kan være politisk kontroversielt, og i noen tilfeller kan det også gi konkurransemessige utfordringer.

Etter utvalgets oppfatning er systematiske, forskningsbaserte utprøvinger spesielt godt egnet i situasjoner hvor tiltaket uansett er rasjonert, i den forstand at det uansett er begrenset til noen mottagere. Dersom det er en form for kø, eller annen avgrensning, kan man i stedet velge personer på en systematisk måte. I praksis kan dette dreie seg om utprøvinger i noen regioner eller bransjer, avgrensning mot bestemte fødselskull eller tilfeldig tilordning på individ-/bedriftsnivå.

Som beskrevet over, vil graden av sikkerhet i vurderingen av et tiltaks effekter være uløselig knyttet til hvordan en slik utprøving legges opp. Det kan være illustrerende med et eksempel. Utvalget foreslår at dagpengemottagere skal kunne ta noe utdanning i kombinasjon med dagpenger. I tabell 17.1 skisserer vi flere ulike måter en utprøving av dette kan gjøres på, herunder hvordan det kan evalueres, hvilke antagelser som må gjøres for å identifisere effekter og hvilket omfang utprøvingen må ha for å kunne anslå effekter med en rimelig grad av sikkerhet. Det siste relaterer seg til det som kalles «statistisk

Tabell 17.1 Eksempler på utprøving av tiltaket om utdanning på dagpenger (DP)

	A: Tilfeldig tilordning til individer <i>innen</i> Nav-kontor	B: Skarp aldersavgrensning (kun til 35–44-åringene)	C: Regional utprøving
<i>Organisering</i>	Muligheten for utdanning for DP-mottagere er kun tilgjengelig for et tilfeldig utvalg av personer	Muligheten for utdanning for DP-mottagere er kun tilgjengelig for ledige mellom 35 og 44 år	Muligheten for utdanning for DP-mottagere er kun tilgjengelig for ledige ved bestemte Nav-kontor
<i>Evaluerings</i>	Sammenligning av utfall mellom tiltaks- og kontrollgruppe	Sammenligning av utfall ved avgrensningene, 34 vs. 35 år og 44 vs. 45 år	Sammenligning av utfall før og etter utprøvingen på og mellom Nav-kontor
<i>Identifiserende antagelse</i>	Må anta at forsøket i seg selv ikke påvirker hverken tiltaks- eller kontrollgruppen	Må anta at forsøket i seg selv ikke påvirker hverken tiltaks- eller kontrollgruppen. Betydningen av alder antas å være kontinuerlig, mens tiltaksstilordningen er diskontinuerlig	Må anta at forsøket i seg selv ikke påvirker hverken tiltaks- eller kontrollgruppen. Må anta at tiltaks-kontorene ikke har andre konjunkturforhold e.l. enn kontrollkontorene
<i>Omfang for å påvise effekter</i>	Lite	Middels	Stort

utsagnskraft», og er noe som beregnes rutinemessig i utforming av forsøk og utprøvinger. Hensikten er å på forhånd kunne anslå hvor sannsynlig det er at en eventuell effekt faktisk kan påvises statistisk. Hovedregelen er at flere deltagere øker sannsynligheten for å kunne påvise effekter dersom de finnes, men graden av statistisk utsagnskraft avhenger også av innretningen på forsøket.

17.3 Effekter av tiltak

I flere av utprøvingene som skisseres i kapittel 17.5 kan vi være interessert i (minst) to ulike typer effekter: hvordan *deltagelse* i opplæring påvirkes, og hvordan deltagelse påvirker *arbeidsmarkedsutfall*. I praksis vil det være slik at effekter på deltagelse er langt lettere å påvise, enn effekter på arbeidsmarkedsutfall. Årsaken kan kanskje lettest forklares gjennom et praktisk eksempel: Vi har en gruppe personer som vi kan tenke på som «forsøkspopulasjonen». Disse må være klart definert og avgrenset, for eksempel at de er født i et bestemt år. Innenfor denne gruppen benytter vi loddrekning (eller tilsvarende) til å avgjøre hvem som mottar et tiltak som skal stimulere til deltagelse i opplæring (tiltaksgruppen) og hvem som ikke gjør det (kontrollgruppen). Siden gruppen er stor og tildeling skjer tilfeldig, kan vi legge til

grunn at tiltaksgruppen og kontrollgruppen er helt like, med unntak av at tiltaksgruppen har tilgang på tiltaket. Effekter på deltagelse kan vi da studere ved å sammenligne andelen som deltar i tiltaksgruppen og kontrollgruppen. Forsøksgruppen kan eksempelvis bestå av 10 000 personer og er illustrert i tabell 17.2. Denne deles så på midten i tiltaksgruppe og kontrollgruppe. Videre kan vi tenke oss at deltagelsen i opplæring øker fra 5 prosent til 7 prosent som følge av tiltaket. Det vil altså si at det vil være omtrent 500 deltagere i kontrollgruppen og 600 deltagere i tiltaksgruppen. Et slikt forsøk vil ha 99 prosent sannsynlighet for å avdekke en statistisk signifikant effekt på deltagelse (beregning ikke vist her).

Når vi så skal studere effekter på arbeidsmarkedsutfall senere, må vi fortsatt sammenligne tiltaksgruppen med kontrollgruppen. Hvis vi antar at 80 prosent av de som ikke deltar er i jobb to år senere, og at deltagelse i opplæringstiltaket øker sannsynligheten for å stå i jobb med fem prosentpoeng, vil tiltaket øke sysselsettingsraten fra 80,5 prosent til 80,6 prosent, altså kun 0,1 prosentpoeng. Forsøket skissert her vil ha om lag fem prosent sannsynlighet for å påvise en signifikant effekt på yrkesdeltagelse. For å påvise en slik effekt med 80 prosent sannsynlighet, ville forsøket måtte omfatte om lag fem millioner personer.

Tabell 17.2 Eksempel på effekter av et opplæringstiltak

	Kontrollgruppe	Tiltaksgruppe
Antall deltagere	500	600
... av disse, andel sysselsatte	85 prosent	85 prosent
Antall ikke-deltagere	4 500	4 400
... av disse, andel sysselsatte	80 prosent	80 prosent
Forventet samlet sysselsettingsrate	80,5 prosent	80,6 prosent

17.4 Tiltak og egnethet for utprøvinger

Utvalget foreslår mange ulike tiltak. Flere av dem egner seg som utprøvinger. Til grunn for vurderingen av egnethet ligger flere ulike hensyn:

- Det må være mulig å se for seg en utprøving som i etterkant kan gi informative svar. Dette krever at tiltaket på en eller annen måte kan tildeles til en avgrenset gruppe eller tilfeldig til ulike mottagere og at det har et visst omfang.
- Selve utprøvingen må ikke skape for store praktiske problemer for de som skal gjennomføre tiltaket.

For flere tiltak har utvalget valgt å skissere hvordan relativt enkle utprøvinger kan gjennomføres. Tilordningsreglen for utprøvingene er basert på fødselsår slik at noen fødselskull får tilgang til tiltaket mens andre ikke gjør det. Dette burde være relativt enkelt å implementere rent praktisk. Det vil derimot kunne oppleves som urimelig av de som ikke får tilgang til tiltaket, og det vil gjøre informasjonsarbeidet om tiltaket mer krevende. En full vurdering av om disse utfordringene er akseptable, sett opp mot gevinsten av en utprøving, krever dyp involvering av alle berørte parter, og dette er således utenfor omfanget av denne rapporten.

Utvalget har vurdert at det er spesielt tre tiltak som er godt egnet for denne type utprøving som er skissert i dette kapitlet. Alle har som hensikt å øke deltagelse i opplæring:

- Utvidet rett til videregående opplæring
- Tilleggs lån for personer over 30 år i Lånekassen
- Utvidede utdanningsmuligheter på dagpenger (muligheten for å ta videregående opplæring på redusert dagpengesats for personer med utdaterte fagbrev)

Videre skisserer vi én stor utprøving av ulike former for tilskudd til deltagelse i utdanning

(kapittel 14.2). For at denne skal kunne evalueres på en god måte, bør den gjennomføres som et randomisert kontrollert eksperiment. Under skisserer vi kort hvordan dette kan gjøres og hvor stort omfanget må være.

Vi har også grundig vurdert om utvalgets tiltak om «utvidede utdanningsmuligheter for arbeidsledige med inntil 10 studiepoeng pr. semester» er egnet for utprøving. Å konstruere et forsøk hvor man kan studere hvorvidt tiltaket gir økt deltagelse kan gjøres relativt lett, men siden muligheten for å ta utdanning er svært begrenset i dag, vil man kunne lære mye om dette bare ved å studere økningen i deltagelse før og etter en slik regelendring. Det er spesielt tre spørsmål som vil være svært interessante å besvare i forbindelse med dette tiltaket: 1) Øker tilstrømningen til dagpenger? 2) Øker det varigheten av dagpenger? 3) Gir det bedre jobbmuligheter i etterkant? Alle disse spørsmålene kan i prinsippet besvares i en utprøving, men det vil kreve at denne er av et svært, og kanskje urealistisk, stort omfang. Utvalget har derfor vurdert dette som urealistisk.

17.5 Konkrete skisser av modeller for utprøving av tiltak

17.5.1 Om grunnlag for beregninger

For hvert av forsøkene er det gjort relativt enkle simuleringsbaserte beregninger av statistisk utsagnskraft (beregningene er ikke gjengitt her). Gitt antall personer, trekningssannsynligheter og antatte effekter, vil dette fortelle oss hvor sannsynlig det er at et forsøk faktisk avdekker disse effektene. Hensikten er todelt. For det første er det viktig å være rimelig sikker på at dersom man i evalueringen etter forsøket *ikke* finner noen effekter, så er det fordi det rent faktisk ikke er noen effekter av tiltaket. For det andre er det for å unngå at forsøket er unødvendig stort.

17.5.2 Konkret utforming

Tilskuddsordninger for å redusere kostnader som barriere for deltagelse

Hva skal vi lære?

Tiltaket består av fire ulike modeller som er beskrevet nærmere i kapittel 14.2. Modellene er:

1. Støtte til deltageravgift gitt til individer
2. Lønnsrefusjon gitt til individer
3. Støtte til deltageravgift gitt til bedrifter
4. Lønnsrefusjon gitt til bedrifter

Forsøket har som målsetting å besvare fire spørsmål:

1. Hvor mye øker deltagelsen av å få tilbud om skolepengetilskudd?
2. Hvor mye øker deltagelsen av å få tilbud om lønnsrefusjon?
3. I hvilken grad øker deltagelsen mer av lønnsrefusjon enn av skolepengetilskudd?
4. I hvilken grad påvirkes utdanningsvalg av om støtten går til arbeidsgiver eller individ? Spesielt tenker vi her på hvorvidt utdanningen er relevant for nåværende jobb eller ikke.

Hvordan kan forsøket organiseres?

Blant en stor avgrenset gruppe (for eksempel ansatte i bestemte næringer i aldersgruppen 30–55 år) trekkes det ut to tilfeldige utvalg av individer og to tilfeldige utvalg av bedrifter. Hver av disse får tilgang til én av modellene 1–4. De resterende, ikke uttrukne individer og bedrifter utgjør kontrollgruppen.

De fire spørsmålene kan evalueres ved å gjøre ulike sammenligninger av de fem gruppene. Nærmere bestemt kan spørsmålene over besvares ved å:

1. Sammenligne deltagelse i gruppe 1 og 3 mot kontrollgruppen
2. Sammenligne deltagelse i gruppe 2 og 4 mot kontrollgruppen
3. Sammenligne deltagelse i gruppe 2 og 4 mot gruppe 1 og 3
4. Sammenligne andelen som tar jobbrelevant utdanning i gruppe 3 og 4 og mot gruppe 1 og 2

Anslåtte virkninger

Til grunn for beregningene ligger følgende premisser: Vi anslår at deltagelsen øker med 0,75 prosentpoeng som følge av støtte til skolepenger og med 2 prosentpoeng som følge av lønnsrefusjon. Videre antar vi at hele økningen i deltagelse er i jobbrelevant utdanning dersom virkemidlene rettes inn mot arbeidsgiver, mens halve økningen i

deltagelse er i jobbrelevant utdanning dersom virkemidlene rettes inn mot individ.

Beregning av statistisk utsagnskraft

Til grunn for beregningen ligger det at den avgrensede gruppen det trekkes innenfor består av 80 000 personer. Forsøksgruppe 1 og 3 består av 6 000 personer, mens forsøksgruppe 2 og 4 består av 5 000 personer. De resterende personene inngår i kontrollgruppen. Med anslagene for effekter beskrevet over, vil et slikt omfang gjøre at spørsmål 1–3 vil kunne besvares med stor sikkerhet. Spørsmål 4 vil kunne besvares i 70–80 prosent av tilfellene. Forslaget vil, med de kostnadsnormene som er lagt til grunn i kapittel 14.2, påløpe til om lag 31 millioner kroner, eksklusive administrasjonskostnader og evaluering. Se vedlegg 3 for nærmere beskrivelse av kostnadsberegningen.

Tilleggs lån i Lånekassa

Hva skal vi lære?

Vi ønsker å lære hvordan høyere studiestøtte i Lånekassen påvirker deltagelsen i utdanning. Vi ønsker å få svar på: (1) hvor mye deltagelsen øker som følge av tilleggslån, (2) hvilke grupper som øker sin deltagelse, og (3) hvorvidt gjennomføringsgraden i utdanning øker som følge av bedre lånetilgang.

Hvordan kan forsøket organiseres?

Vi foreslår å gjøre tilleggslånet tilgjengelig for personer født i 1975 eller senere. Evaluering kan gjøres ved å sammenligne deltagelse blant årskullene rett før og rett etter 1975, før og etter innføringen av tilleggslånet.

Anslåtte virkninger

Deltagelsen i formell utdanning i dag er rundt seks prosent. Utvalget anslår, på svært usikkert grunnlag, at utvidet lånemulighet vil øke deltagelsen med et halvt prosentpoeng, altså fra 6 til 6,5 prosent.

Beregning av statistisk utsagnskraft

Vi foreslår å sammenligne deltagelse i utdanning for 1974- og 1975-årskullet. Med en effekt på deltagelse på 0,5 prosentpoeng kan en effekt påvises i om lag 90 prosent av tilfellene med 95 konfidensintervall.

Mulighet for dagpengemottagere med utdatert fagbrev til å ta videregående opplæring på nytt

Hva skal vi lære?

Vi vil undersøke i hvilken grad personer med utdaterte fagbrev faktisk velger å benytte ordningen («deltagelseeffekt») og hvorvidt dette styrker deres arbeidsmarkedstilknytning etter fullført utdanning («arbeidsmarkedseffekt» målt som eventuell økt sysselsetting og inntekt).

Hvordan kan forsøket organiseres?

Forslaget er potensielt svært kostbart siden det gir rettigheter til å ta en langvarig utdanning med offentlig støtte, men til en liten gruppe. Vi foreslår at ordningen forbeholdes personer født mellom 1970 og 1980. Ordningen kan også avgrenses geografisk. Det er avgjørende for forsøket at det er mulig å identifisere ledige med utdaterte fagbrev i registerdata slik at man kan konstruere en sammenligningsgruppe i fødselskullene som ikke inngår i forsøket.

Anslåtte virkninger

Effekten på deltagelse er svært usikker. Vi legger til grunn at ti prosent av arbeidsledige med utdaterte fagbrev vil benytte ordningen. Videre legger vi til grunn at effekten av deltagelse på arbeidsmarkedsutfall er relativt stor, at sannsynligheten for å stå i arbeid øker med ti prosentpoeng og at inntekt (betinget på sysselsetting) øker med ti prosent.

Beregning av statistisk utsagnskraft

Vi har på nåværende tidspunkt lite kunnskap om antall personer med utdaterte fagbrev som er innenfor dagpengeordningen. Størrelsen på denne gruppen vil bestemmes av hvor mange og hvilke fagbrev Nav velger å definere som utdaterte. Tiltaket vil også kunne øke tilstrømmingen til dagpenger for denne gruppen. Effekten på deltagelse lar seg påvise selv med relativt få deltagere. Å kunne påvise effekter på sysselsetting krever urealistisk store datamengder, mens effekten på inntekt som oftest vil kunne påvises med en utprøving på rundt 1000 personer. Vi legger til grunn i beregningene at 300 personer i målgruppen rekrutteres til tiltaket hvert år. Det tilsvarer at utprøvingen må gå over 3–4 år om effekt på inntekt skal kunne påvises. Det årlige antallet kan økes om man ønsker å kunne undersøke effek-

tene tidligere. Dersom det viser seg vanskelig å rekruttere 300 personer i året, kan ordningen utvides til å omfatte flere aldersgrupper.

Utvidet rett til videregående opplæring

Hva skal vi lære?

Vi vil undersøke i hvilken grad personer faktisk velger å benytte ordningen («deltagelseeffekt») og hvorvidt dette styrker deres arbeidsmarkedstilknytning etter fullført utdanning («arbeidsmarkedseffekt»).

Hvordan kan forsøket organiseres?

Forslaget er potensielt svært dyrt siden det gir rettigheter til å ta en langvarig utdanning. For å lettere kunne vurdere kostnadsomfanget, kan tiltaket gjennomføres som en pilot for et mindre utvalg først. Ordningen kan deretter prøves ut ved å for eksempel forbeholdes personer i fødselskullene mellom 1979–1989. Ordningen kan også avgrenses geografisk, for eksempel til et utvalg fylkeskommuner.

Anslåtte virkninger

Effekten på deltagelse er svært usikker. Ifølge Liedutvalgets spørreundersøkelse var det i underkant av 7 000 registrerte søkere til videregående opplæring som var 25 år eller eldre og som ikke hadde rett i 2017/2018 (NOU 2018: 15). Trolig vil ikke alle de 7 000 ønske å benytte seg av denne utvidede retten til videregående opplæring, da det kun vil gjelde utvalgte yrkesfaglige utdanninger og disse ikke nødvendigvis er sammenfallende med hva de 7 000 ønsker seg. Hvis vi likevel legger 7 000 til grunn og antar at de fordeler seg jevnt over aldersspennet 25–59 år, vil omtrent 2 200 personer befinne seg i fødselskullene 1979–1989. Dersom 60 prosent av disse søkerne takker ja til et tilbud, utgjør dette 1 320 elever. Det gir en deltagereffekt på rundt 0,2 prosentpoeng. Flere fylkeskommuner tar inn voksne også uten rett i dag, så anslaget på økt deltagelse vil være noe lavere. Vi har ikke noe grunnlag til å si noe om arbeidsmarkedseffekten.

Beregning av statistisk utsagnskraft

Med en effekt på deltagelse på om lag 0,2 prosentpoeng vil en klare å påvise en effekt av tiltaket i så og si alle tilfeller.

Litteraturliste

- Abelia (2017). *Statsbudsjettet for 2018 – Fagskoleutdanning*. <https://tinyurl.com/y3qnte6c>
- Abraham, K. G., Haltiwanger, J. C. & Dandusky, K. (2017). *Measuring the Gig Economy: Current Knowledge and Open Issues*. National Bureau of Economic Research.
- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2018). *Artificial intelligence, automation and work*. National Bureau of Economic Research.
- Akademikerne (2019). *Innspill til ekspertutvalget for etter- og videreutdanning*.
- Almeida, R. & Carneiro, P. (2009). Enforcement of labor regulation and firm size. *Journal of Comparative Economics*. 37 (1), ss. 28–46.
- Andreassen, T. W. (2016). Slik blir den 4. industrielle revolusjon. *Agenda Magasin*. <https://agendamagasin.no/kommentarer/4-industrielle-revolusjon/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2011). *Pensjonsreformen*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/pensjonsreform/id86731/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2018). *Tildelingsbrev for 2018*. (Til Arbeids- og velferdsdirektoratet).
- Arbeidsmiljøloven (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (LOV-2005–06–17–62).
- Arbeidstilsynet (2019). *Minstelønn*. <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/minstelonn/>
- Arbeiterkammer (2018). *Bildungskarenz* (tysk). Portal Der Arbeiterkammern. <https://www.arbeiterkammer.at/beratung/bildung/bildungsfoerderungen/Bildungskarenz.html>
- Aspøy, T. M. & Andersen, R. K. (2015). *Digital kompetanse i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2015:28.
- AUB (2017). *Årsrapport*. Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag.
- Austlid, H. A. (2017). Mangel på digital kapasitet. *IKT-Norge*. <https://www.ikt-norge.no/kommentar/mangel-pa-digital-kapasitet/>
- BCA Academy (2019). *I would like to know more about the SkillsFuture Study Award*. <https://bcaa.edu.sg/what-we-offer/courses/skillsfuture-programmes/study-awards>
- BDO (2019). *Kartlegging av etter- og videreutdanning i Norge*. Bestilt av Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning.
- Bekkelund, A. S. (2018). *Det teknologiske arbeidslivet*. Civita.
- Benedictow, A., Bjøru, E. C., Eggen, F. W., Norberg-Schulz, M., Rybalka, M. & Røtnes, R. (2018). *Evaluation of SkatteFunn*. Samfunnsøkonomisk Analyse. Report 18–2018.
- Berg, S. L., Bjørnstad, R. & Mark, S. M. (2016). *Den norske arbeidslivsmodellen med produktivitet i verdenstoppen*. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport nr. 37–2016.
- Berge, T. (2018). *Kunnskapsoppsummering om markedet for etter- og videreutdanning*. Kompetanse Norge.
- Beskæftigelsesministeriet (2018). *Trepart om voksen- og etteruddannelse*. <https://tinyurl.com/ycmd2s77>
- Bettinger, E., Ludvigsen, S., Rege, M. & Solli, I. F. (2018). Increasing perseverance in math: Evidence from a field experiment in Norway. *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 146, ss. 1–15.
- Bhuller, M., Mogstad, M. & Salvanes, K. G. (2017). Life Cycle Earnings, Education Premiums, and Internal Rates of Return. *Journal of Labor Economics*. 35 (4), ss. 993–1030.
- Bjørkeng, B. (2013). *Ferdigheter i voksenbefolkningen*. SSB Rapporter 42/2013.
- Bjørnelykke, K. (2018). *Fradragsrett for kostnader i virksomhet*. Regnskap Norge. <https://www.regnskapnorge.no/artikler/skatt/fradragsrett-for-kostnader-i-virksomhet/>
- Bolvig, I., Kristensen, N. & Skipper, L. (2017). *Efektevaluering af voksen- og efteruddannelsesindsatsen*. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Brandt, E. (2002). *Høgskolenes erfaringer med realkompetansestudenter fra forsøksordningene i 1999 og 2000*. NIFU skriftserie; 2002–11.
- Brandt, E., Thune, T. & Ure, O. B. (2009). *Tilbud og etterspørsel av etter- og videreutdanning i*

- Norge: en analyse av status, strategier og samspill.* NIFU STEP rapport; 2009–6.
- Bratsberg, B., Nyen, T. & Raaum, O. (2016). *Voksne som tar fagbrev.* Fafo-notat 2016:11.
- Buhl, M. & Andreassen, L. B. (2018). Learning potentials and educational challenges of massive open online courses (MOOCs) in lifelong learning. *International Review of Education.* 64 (2), ss. 151–160.
- Børing, P. & Skule, S. (2013). *Kompetanseinvesteringer i videreutdanning og opplæring i norsk arbeidsliv: Beregninger basert på data fra Lærevilkårsmonitoren koblet mot registerdata.* NIFU Arbeidsnotat 2/2013.
- Card, D. (1999). The Casual Effect of Education on Earning. *Handbook of Labor Economics.* 3 (1), ss. 1801–1863.
- Caspersen, J., Støren L. A. & Waagene, E. (2012). *Fagskoleutdannede – hvem de er og hvor de går.* NIFU-rapport 2012–31.
- Cedefop (2008). *Vocational education and training in France: Short description.* Office for Official Publications of the European Communities.
- Cedefop (2009a). *Sectoral training funds in Europe.* Cedefop Panorama series; 156. Office for Official Publications of the European Communities.
- Cedefop (2009b). *Using tax incentives to promote education and training.* Cedefop Panorama series. Office for Official Publications of the European Communities.
- Cedefop (2012a). *Payback clauses in Europe: supporting company investment in training.* Research paper No 23. Publications Office of the European Union.
- Cedefop (2012b). *Training leave: Policies and practice in Europe.* Research paper No 28. Publication Office of the European Union.
- Cedefop (2012c). *Loans for vocational education and training in Europe.* Research paper No 20. Publications Office of the European Union.
- Cedefop (2017a). *European inventory on validation of non-formal and informal learning – 2016 update.* Synthesis report. Publications Office of the European Union.
- Cedefop (2017b). *The changing nature and role of vocational education and training in Europe.* Research paper 1. Publications Office of the European Union.
- Cedefop (2018). *Financing adult learning.* <https://tinyurl.com/y849lecn>
- Centrala studiestödsnämnden (2018). *Statistikdatabas.* <https://statistik.csn.se/PXWeb/pxweb/sv/CSNstat/?rxid=f1d6ec32-f8e1-434a-b5d4-8fc3cdba715a>
- Centrala studiestödsnämnden (2019a). *Högre bidrag för vissa studier.* <https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/tillagg-till-studiestodet/for-studier-med-studiemedel/hogre-bidraget-for-vissa-studier.html>
- Centrala studiestödsnämnden (2019b). *Tilläggs-lån.* <https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/tillagg-till-studiestodet/for-studier-med-studiemedel/tillaggs-lan.html>
- Council of the European Union (2012). *Council recommendation on the validation of non-formal and informal learning.* Council recommendation (2012/C 398/01). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:EN:PDF>
- Danmarks Akkrediteringsinstitution (2019). *Koncept for niveauvurdering og indplacering i den nationale Kvalifikationsramme for Livslang Læring for private og offentlige uddannelser.*
- Danmarks Statistik (2018). *Statistikbanken.* <https://tinyurl.com/ycp5cgz3>
- Dannelsesutvalget for høyere utdanning (2009). *Kunnskap og dannelse foran et nytt århundre.*
- Dansk industri (2018). *Virksomhedernes bidrag til AUB.* <https://tinyurl.com/yc3ddr7g>
- DBH (2019a). *Departementets finansieringskategorier: Kostnadskategoriene for 2019.* <https://dbh.nsd.uib.no/dokumentasjon/kategorier.action>
- DBH (2019b). *Studiepoengproduksjon.* <https://tinyurl.com/y2ta6l94>
- Deming, D. J. (2015). *The Growing Importance of Social Skills in the Labor Market.* NBER Working Paper No. 21473.
- Den norske veterinærforening (2019). *Innspill til ekspertutvalget for etter- og videreutdanning.*
- Digital21 (2018). *Digitale grep for norsk verdiskaping.*
- Diku (2018). *Oppdragsbrev om forvaltning av driftstilskudd til fagskoler i 2019.*
- Diku (2019a). *Diku lyser ut 300 millioner til kvalitetsutvikling.* <https://tinyurl.com/yyfab48w>
- Diku (2019b). *Innspill til Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning.*
- Dostie, B. (2015). *Do Train – or – Pay Schemes Really Increase Training Levels? Industrial Relations.* 54 (2), ss. 240–255.
- Dweck, C. (2000). *Self-Theories: Their Role in Motivation, Personality, and Development.* (1. edn). New York: Psychology Press.
- Dzamarija, M. T. (2018). *Rekordfall i innvandringen i fjor.* SSB. <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/rekordfall-i-innvandringen-i-fjor>

- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. & Seipel, Ø. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. NOVA-rapport 7/13.
- Dølvik, J. E. & Steen, J. R. (2018). *The Nordic future of work: Drivers, institutions, and politics*. Nordiska ministerrådet, Nordisk Ministerråds sekretariat, TemaNord, ISSN 0908-6692; 2018:555.
- Døving, E., Ure, O. B., Tobiassen, A. & Hertzberg, D. (2006). *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000–2006: Sluttevaluering*. Fafo-rapport 551.
- Døving, E., Ure, O. B., Tobiassen, A. & Lund, M. (2005). *Evaluerings av Kompetanseutviklingsprogrammet – Underveisrapport 2005*. Fafo-notat 2005:25.
- EDX (2018a). *MicroMasters*.
<https://www.edx.org/micromasters>
- EDX (2018b). *Schools and Partners*.
<https://www.edx.org/schools-partners>
- Egenbetalingsforskriften (2005). Forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler (FOR-2005-12-15-1506).
- Eggen, F. W., Gyene, M. & Røtnes, R. &. (2018). *Insentiver for investeringer i humankapital*. Samfunnsøkonomisk Analyse. Rapport 30-2018.
- Eggen, F. W., Røtnes, R., Steen, I. J. & Tofteng, M. (2018). *Scenarioanalyse av framtidens tilbud av og etterspørsel etter kompetanse*. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 33-2108.
- Ekspertgruppen for voksen-, etter- og videreutdanning (2017). *Nye kompetencer hele livet. Fremtidens voksen-, etter- og videreutdanning*.
- Ellertsen, J. (2015). *Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk*. Kunnskapsdepartementet.
- Emploi Quebec (2018). *Loi sur les compétences* (fransk). <https://tinyurl.com/zrfsce3>
- Eurofound (2015). *France: Employers obligation to provide skill development plans or training*. European Monitoring Centre on Change.
<https://tinyurl.com/ybmwkyy4>
- European Commission (2015). *Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities*. Eurydice Report. Publications Office of the European Union.
- European Commission (2018a). *European innovation scoreboard*. https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en
- European Commission (2018b). *Digital Economy and Society Index 2018. Country Report Norway*.
- Eurostat (2016). *Adult education survey*.
<https://tinyurl.com/ydewoxr5>
- Eurostat (2018). *Use of computers and the internet by employees*. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_cm_pn2&lang=en
- EVU-utvalget (2018). *Effekter av EVU*.
- EVU-utvalget (2019). *Deltakelse i videreutdanning*.
- Eyde Cluster (2018). *Dette bør fremtidens operatører lære seg*. <https://www.eydecluster.com/no/aktuelt/2018/dette-bor-fremtidens-operatorer-laere-seg/>
- Faggruppen for IA-avtalen (2018). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk*. Rapport 2018.
- Fagskoleloven (2018). Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (LOV-2018-06-08-28).
- Fagskoletilsynsforskriften (2018). Forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning (FOR-2018-10-25-2254).
- Falch, T. & Nyhus, O. H. (2011). Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne. *Søkelys på arbeidslivet*. 28 (4), ss. 285–301.
- Fevolden, A.-M., Solberg, E. & Mark, M. S. (2018a). *Kartlegging av arbeid med etter- og videreutdanning i andre land*. NIFU Arbeidsnotat 2018:4.
- Fevolden, A.-M., Tømte, C., Lyby, L. & Vaagland, K. (2018b). *Etter- og videreutdanning innen digitalisering – tilbud og behov*. NIFU Arbeidsnotat 2018:6.
- Finansdepartementet (2011). *Tolkningsuttalelse: § 6–25: Skattemessig behandling av kostnader til forskning og utvikling av dataprogrammer*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/skattemessig-behandling-av-kostnader-til/id661533/>
- Finanskomiteen (2015). Innst. 388 S. Representantforslag om opprettelse av en KompetanseFunn-ordning.
- Flatnes, A. (2016). *Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer. Sluttrapport fra følgeevaluering*. Oxford Research.
- Fleksibel utdanning Norge (2015). *Utviklingsmidler til nettskoler – Fellesrapport 2014*.
- Fleksibel utdanning Norge (2019). *Innspill til ekspertutvalget for etter- og videreutdanning*.
- Flyktninghjelpen (2019). *Statistikk – Europa*. <https://www.flyktninghjelpen.no/global/statistikk/statistikk-europa>
- Folketrygdloven (1997). Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19)

- Forskningsrådet (2014). *Forskning og utvikling (FoU) ved høgskolene*. Forskningsrådets policy for 2014–2018.
- Forskrift om opptak til høgre utdanning (2017). Forskrift om opptak til høgre utdanning (FOR-2017-01-06-13).
- Forskrift til opplæringslova (2006). Forskrift til opplæringslova (FOR-2006-06-23-724).
- Frey, C. B. & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114, ss. 254–280.
- Fuller, A., Leonard, P., Unwin, L. & Davey, G. (2015). *Does apprenticeship work for adults? The experiences of adult apprentices in England*. Project report. University of Southampton.
- Furuberg, J. & Kolstø, Å. M. (2017). *Hvem går ut dagpengeperioden?* Arbeid og velferd nr 2, 2017. Nav.
- Fölster, S. (2018). *Norway's new jobs in the wake of the digital revolution*. Rapport utarbeidet til NHOs årskonferanse.
- GHK Consulting (2011). *Country report on the action plan on adult learning: Austria*.
- Gjerustad, C. & Ulriksen, R. (2018). *Deltakerundersøkelsen for lærere 2018: Resultater fra en spørreundersøkelse blant ansatte i skolen som har tatt videreutdanning innenfor strategien «Kompetanse for kvalitet»*. NIFU-rapport 2018:26.
- Goos, M., Manning, A. & Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *American Economic Review*, 104 (8), ss. 2509–2526.
- Gov.uk (2018a). *Education, training and skills – Further and higher education, skills and vocational training – Apprenticeships, traineeships and internships*. MS Excel spreadsheet, Apprenticeships by level and age participation 2002/03 to 2014/15. <https://tinyurl.com/m9tzxp5>
- Gov.uk (2018b). *Employing an apprentice*. <https://tinyurl.com/ybxg59ll>
- Gov.uk (2018c). *Maximum loan amounts for advanced learner loans designated qualifications 2018 to 2019*. Education & Skills Funding Agency.
- Gravdahl, B. & Ianke, P. (2010). *Deltakelse og motivasjon – opplæring blant voksne med kort utdanning*. Vox.
- Grimstvedt, L. (2017). *Med kvalitet som kriterium – Gjennomgang av tilskuddsordningen for private høyskoler*. Kunnskapsdepartementet.
- Grünfeld, L., Salvanes, K. G., Hvide, H., Jensen, T. B. & Skogstrøm, J. F. (2016). *Selvstendig næringsdrivende i Norge: Hvem er de og hva betyr de for fremtidens arbeidsmarked?* Menon economics.
- Grødem, A. S. & Aspøy, T. M. (2013). *Konkurranseutsatt kompetanse*. Fafo-rapport 2013:26.
- Grødem, A. S., Orupabo, J. & West, A. P. (2015). *Gradert sykmelding. Oppfølging og trygdemottak etter sykepengeperiodens utløp*. Rapport 2015:05. Institutt for samfunnsforskning.
- Görlitz, K. & Tamm, M. (2016). The returns to voucher-financed training on wages, employment and job tasks. *Economics of Education Review*, 25, ss. 51–62.
- Haakestad, H. & Sterri, E. B. (2015). *Lærevilkår i norsk arbeidsliv: Utjevning eller mot nye kompetansegap?* Fafo-rapport 2015:09.
- Hagelia, M. (2013). *Dannelse? Hva betyr det i dag?* <https://dataskole.wordpress.com/2013/02/10/dannelse-hva-betyr-det-i-dag/>
- Handelshøyskolen BI (2019). *Executive – videreutdanning*. <https://www.bi.no/studier-og-kurs/executive/>
- Hanushek, E. A., Schwerdt, G. & Woessmann, L. & (2017). General Education, Vocational Education and Labour-Market Outcomes over the Lifecycle. *Journal of Human Resources*, 52 (1), ss. 48–87.
- Hauge, M. S. & Øygarden, K. F. (2018). *Studiebarometeret for fagskolestudenter*. NOKUT.
- Heckman, J. & Rubinstein, Y. (2001). The Importance of Noncognitive Skills: Lessons from the GED Testing Program. *American Economic Association*, 91 (2), ss. 145–149
- Heljesen, L., Lahaug, V., Storli, R. & Svensrud, M. M. (2018). *Fagbrev på jobb: Videregående opplæring på arbeidsplassen 2011–14*. Kompetanse Norge.
- Helland, H. (2005). *Realkompetansestudentenes bortvalg og studieprogresjon*. NIFU Rapport 5/2005.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2016). *Prop 1 S 2016–2017*.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2018). *Prop 1 S 2018–2019*.
- Helsedirektoratet (2018). *Kompetanse og personell i helse- og omsorgstjenesten i kommunene i 2017 – Årsrapport 2017 for Kompetanseløft 2020*.
- Helsedirektoratet (2019). *Årsrapport 2018*.
- Hernes, G. (2007). *Med på laget: Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen*. Fafo-rapport 2007:09.
- Hidalgo, D., Oosterbeek, H. & Webbink, D. (2014). The impact of training vouchers on

- low-skilled workers. *Labour Economics*, 31, ss. 117–128.
- Hipkins, H. C. (2018). New micro-credentials system a first for New Zealand. *beehive.govt.nz*. <https://www.beehive.govt.nz/release/new-micro-credentials-system-first-new-zealand>
- Hoen, M. F., Markussen, S. & Røed, K. (2019). *Immigration and Social Mobility*. IZA DP No. 11904.
- Holte, J. H. (2017). *Norske virksomheters vurdering av tilgang til opplæringstilbud*. Kompetanse Norge.
- Hordaland fylkeskommune (2018). «Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionale arbeidsmarkeder» – delprosjekt 2 Felles rapport fra 16 fylkeskommuner. <https://tinyurl.com/yd44j8md>
- Hvinden, E. C. & Nordbø, E. W. (2016). *Oljepriset og arbeidsmarkedet*. Aktuell Kommentar Nr. 7. Norges Bank.
- Hægeland, T. (2001). *Experience and schooling: Substitutes or complements*. Statistics Norway Discussion Papers no. 301.
- Hægeland, T. (2015). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill: Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*. Kunnskapsdepartementet.
- Høgskolelag (1992). SFS nr 1992:1434.
- Høst, H., Skjelbred, S.-E. & Røsdal, T. (2018). *Hvordan er gjennomføringen i fagskoleutdanningene? En undersøkelse av særtrekk ved helsefag, kreative fag og tekniske fag*. NIFU-rapport 2018:21.
- Høyskolen Kristiania (2016). *Høringssvar fra Høyskolen Kristiania. Barne- og familiedepartementet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-felles-likestillings-og-diskrimineringslov/id2458435/?uid=d41a49e8-d287-45c7-9d9f-f609ec5f8f8e>
- Ianke, P. (2019). *Livslang læring 2018: Sysselsatte som ikke deltar i opplæring*. Kompetanse Norge.
- Ianke, P., Berge, T., Holm, S., Jensen, S. A. & Størset, H. &. (2015). *Vox-speilet 2015*. Vox.
- IA-avtalen (2019–2022). *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Et arbeidsliv med plass for alle*. 1. januar 2019–31. desember 2022.
- IKT-Norge (2017). *IKT-Norges kompetanseundersøkelse 2017*.
- ILO (2019). *Work for a brighter future: Global commission on the future of work*. International Labour Organization.
- IMDi (2018a). *Innvandrerbefolkningen i Norge*. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/>
- innvandrere-og-integrering/
innvandrerbefolkningen-i-norge/
IMDi (2018b). *Årsrapport 2017*.
- Innovasjon Norge (2019). *Omstillingsmotor: Digitalisering*. <https://www.innovasjon norge.no/no/tjenester/innovasjon-og-utvikling/samarbeid-klynger-nettverk/omstillingsmotor-digitalisering/>
- Iversen, K. E., Aalen, P. & Jakobsen, E. W. (2017). Innvandrerarbeidskraftens innvirkning på produktivitet, lønnsnivå og lønnsomhet. *Søkelys på arbeidslivet*, 34 (1/2), ss. 63–79.
- Jacobsen, J. B. (2019). I Asia er livslang læring et konkurransefortrinn. *Dagens Perspektiv*. <https://tinyurl.com/y3agwz2x>
- Jensen, R. S. & Lidahl, N. K. (2018). *Realkompetanse i varehandelen – En følgeevaluering*. Fafo-notat 2018:10.
- Johanson, R. (2009). *A review of National Training Funds*. SP Discussion Paper No. 0299. Social Protection & Labour, The World Bank.
- Katz, L. F. & Krueger, A. B. (2016). *The rise and nature of alternative work arrangements in the United States, 1995–2015* (No. w22667). National Bureau of Economic Research.
- Kela (2018). *Student loan for adult students*. <https://tinyurl.com/y85cxc86>
- Keller, W. (2004). International Technology Diffusion. *Journal of economic literature*. 42 (3), ss. 752–782.
- Keute, A. & Drahus, K. M. (2017). *Livslang læring 2008–2017. Resultater fra Lærevilkårsmonitoreren*. SSB-rapporter 2017/23.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018a). Prop. 1 S (2018–2019).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018c). *Regionale utviklingstrekk 2018*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018d). *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2019: Grønt hefte*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018e). *Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*.
- Kompetanse Norge (2010). *Høy deltakelse og stort utbytte av uformell læring*. Kompetanse Norge.
- Kompetanse Norge (2016a). *Norske virksomheter ønsker tilrettelegging og tilpassing av utdanning*.
- Kompetanse Norge (2016b). *Statistikkbanken, voksne i formell utdanning, realkompetanse*. <http://status.vox.no/webview/?language=no>
- Kompetanse Norge (2016c). *Statistikkbanken, voksne i formell utdanning, videregående opplæring*. <http://status.vox.no/webview/?language=no>

- Kompetanse Norge (2017a). *Årsrapport 2017*.
- Kompetanse Norge (2017b). *Statistikkbanken, Folkehøgskole, deltakere på langkurs*.
<http://status.vox.no/webview/?language=no>
- Kompetanse Norge (2018a). *Stadig flere benytter seg av karrieresentrene*.
- Kompetanse Norge (2018b). *Vilkår for å bli godkjent kurstilbyder i Kompetansepluss arbeid*.
<https://www.kompetansenorge.no/kompetansepluss/vilkar-for-a-bli-godkjent-kurstilbyder-i-kompetansepluss-arbeid/>
- Kompetanse Norge (2018c). *Statistikkbanken, voksne i formell utdanning, grunnskoleopplæring*. <http://status.vox.no/webview/?language=no>
- Kompetanse Norge (2018d). *Hva er Kompetansepluss?* <https://www.kompetansenorge.no/kompetansepluss/hva-er-kompetansepluss/>
- Kompetanse Norge (2018e). *Modulstrukturerte læreplaner, kartlegging og vurdering*.
<https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/testung/modulstrukturerte-lareplaner-kartlegging-og-vurdering/>
- Kompetanse Norge (2018f). *Årsrapport 2018*.
- Kompetanse Norge (2018g). *Søk om tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse*. <https://www.kompetansenorge.no/nyheter/sok-om-tilskudd-til-fleksible-videreutdanningstilbud-i-digital-kompetanse/>
- Kompetanse Norge (2019a). *Livslang læring 2018: Hovedtall om voksnes deltakelse i utdanning og opplæring*.
- Kompetanse Norge (2019b). *Offentlig godkjente nettskoler*. <https://www.kompetansenorge.no/Tilskudd-og-tilsyn/Tilskudd-til-studieforbund-og-nettskoler/Offentlig-godkjente-nettskoler/>
- Kompetanse Norge (2019c). *Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse*.
<https://www.kompetansenorge.no/Tilskudd-og-tilsyn/tilskudd-til-fleksible-videreutdanningstilbud-i-digital-kompetanse-2019/>
- Kompetanseforum Østfold (2018). *Innspillsnotat fra Kompetanseforum Østfold: Tilbud og etter-spørsmål- utfordringer og løsninger*.
- Konings, J. & Vanormelingen, S. (2015). The impact of training on productivity and wages: firm-level evidence. *Review of Economics and Statistics*. 97 (2), ss. 458–497.
- Kuczera, M. (2017). Striking the right balance: Costs and benefits of apprenticeships. *OECD Education Working Papers*, No. 153. OECD Publishing.
- Kunnskapsdepartementet (2015). *Kompetanse for kvalitet: Strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025*.
- Kunnskapsdepartementet (2016a). *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.) Prop. 81 L (2015–2016)*.
- Kunnskapsdepartementet (2016b). *Prop. 1 S (2016–2017)*.
- Kunnskapsdepartementet (2016c). *Krever bruk av lærlinger ved offentlige innkjøp*.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kraver-bruk-av-larlinger-ved-offentlige-innkjop/id2525635/>
- Kunnskapsdepartementet (2017a). *Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren 2017–2021*.
- Kunnskapsdepartementet (2017b). *Prop. 1 S (2017–2018)*.
- Kunnskapsdepartementet (2017c). *Referat Fellesmøte om utviklingsavtaler 5.april 2017*.
<https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/us2017-034.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2017d). *Statsbudsjettet for 2018, kap. 260 – Tildelingsbrev for Universitetet i Oslo*.
- Kunnskapsdepartementet (2018a). *Prop. 1 S (2018–2019)*.
- Kunnskapsdepartementet (2018b). *Flere må ut i jobb og delta i samfunnet*.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/flere-ma-ut-i-jobb-og-delta-i-samfunnet/id2617268/>
- Kunnskapsdepartementet (2018c). *Tildelingsbrev til Kompetanse Norge for budsjettåret 2018*.
- Kunnskapsdepartementet (2018d). *Tilstandsrapport for Høyere Utdanning 2018*.
- Kunnskapsdepartementet (2018e). *Fagskolene kan opprette flere studieplasser fra høsten*.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fagskolene-kan-opprette-flere-studieplasser-fra-hosten/id2597967/>
- Kunnskapsdepartementet (2018f). *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2019 for universitet og høyskolar: Mål for universitet og høyskolar, budsjett og endringer i løyving og finansieringssystemet*.
- Kunnskapsdepartementet (2018g). *Tildelingsbrev til universiteter og høyskoler 2019*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tildelingsbrev-til-universiteter-og-hoyskoler-2019/id2622008/>
- Kunnskapsdepartementet (2019). *Statsbudsjettet 2019, Tillegg til tildelingsbrev 01/19 – Behovsanalyse for digital plattform for etter- og videre-*

- utdanning. Tildelingsbrev til Kompetanse Norge.
- Kunnskapsparken Helgeland (2018). *Kompetansemegler for utdanning*. <https://www.kph.no/kompetansemegler/>
- Københavns Professionshøjskole & Uddannelses- og forsknings- ministeriet (2018). *Strategisk rammekontrakt 2018–2021*.
- Langset, M. & Vinsand, G. (2015). *Økt kunnskap og kompetanse blant ansatte i små og mellomstore bedrifter – samarbeidsmodeller i mindre markeder*. NIVI-rapport 2015:8.
- Larsen, A. L., Berg, H. & Klingenberg, S. (2011). *Utfall på arbeidsmarkedet for personer som fullfører videregående utdanning som voksne*. Proba samfunnsanalyse. Rapport 2011–04.
- Larsen, B. B. (2015). *Moore's Lov*. Store Norske Leksikon. https://snl.no/Moores_lov
- Leirvik, M. S. & Stave, A. B. (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige – Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* NIBR-rapport 2019:2.
- Leknes, S., Løkken, S. A., Syse, A. & Tønnessen, M. (2018). *Befolkningsframskrivingene 2018. Modeller, forutsetninger og resultater*. SSB- rapport 2018/21.
- Leuven, E. & Oosterbeek, H. (2008). An alternative approach to estimate the wage returns to private-sector training. *Journal of applied econometrics*. 23 (4), ss. 423–434.
- LO (2017). *Lære for livet – lære for arbeidslivet*.
- Lorenz, E. & Lundvall, B.-Å. (2010). Accounting for Creativity in the European Union A multi-level analysis of individual competence, labour market structure, and systems of education and training. *Cambridge Journal of Economics*. 35 (2), ss. 269–294.
- Lund & Co. (2019). *Finansiering av etter- og videreutdanning: Universitets- og høyskolesektorens muligheter innenfor statsstøtteregelverket*.
- Lunds Universitet (2019). *Definition av oppdragsutbildning & regelverket*. <https://www.medarbetarwebben.lu.se/forska-och-utbilda/oppdragsutbildning/policy-och-foreskrifter>
- Lånekassen (2017a). *Data*. Data tildelt Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning fra Lånekassen.
- Lånekassen (2017b). *Årsrapport 2017*.
- Lånekassen (2018a). *Tall og fakta – Høyere utdanning i Norge*. <https://data.lanekassen.no/statistikk/temasider/hoeyere-utdanning-i-norge/>
- Lånekassen (2018b). *Utdanninger du kan få støtte til*. <https://www.lanekassen.no/nb-NO/>
- Stipend-og-lan/Hoyere-utdanning/krav-og-vilkar-for-a-fa-stotte/utdanninger-du-kan-fa-stotte-til/
- Lånekassen (2019). *Utdanning på deltid*. <https://www.lanekassen.no/nb-NO/Stipend-og-lan/Hoyere-utdanning/utdanninger-du-kan-fa-stotte-til/Deltid/>
- Meld. St. 18 (2012–2013). *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 23 (2012–2013). *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping*. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- Meld. St. 16 (2015–2016). *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 22 (2015–2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 9 (2016–2017). *Fagfolk for fremtiden*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 16 (2016–2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 27 (2016–2017). *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 6 (2018–2019). *Oppgaver til nye regioner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 9 (2018–2019). *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett*. Nærings- og fiskeridepartementet
- Meld. St. 13 (2018–2019) *Muligheter for alle — Fordeling og sosial bærekraft*. Finansdepartementet.
- Mesterbrev.no (2018). *Dette er Mesterbrevnemnda*. <http://www.mesterbrev.no/om-oss/mesterbrevnemnda-2/>
- Mesterbrevloven (1986). Lov om mesterbrev i håndverk og annen næring (LOV-1986–06–20–35).
- Michelsen, S. & Aamodt, P. O. (2007). *Evalueringsav kvalitetsreformen: Sluttrapport*. Norges forskningsråd.
- Moe, S. (2017). Vi er nødt til å gjøre enda mer. *E24*. <https://tinyurl.com/y8rx8x5b>
- Moen, E. R. & Rosen, Å. (2004). Does poaching distort training? *The Review of Economic Studies*. 71 (4), ss 1143–809.
- Moen, S. E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler: Drivere og hindringer for næringsutviklings og sysselsettingsarbeid*. Fafo-rapport 2011:30.
- Morgan, K., Morgan, M., Johansson, L. & Ruud, E. (2016). *A systematic mapping of the effects of*

- ICT on learning outcomes*. Knowledge Center for Education.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2018a). *Yrkeshögskolan*. <https://www.myh.se/Verksamhetsomraden/Yrkeshogskolan/>
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2018b). *Kvalitetsgranskning inom yrkeshögskolan*. <https://tinyurl.com/yavrgtwa>
- National Audit Office (2002). *Individual Learning Accounts*. Report by the Comptroller and Auditor General HC 1235 Session 2001–2002: 25
- Nav (2017). *Regnskap*. Data tildelt Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning.
- Nav (2018a). *Tiltaksdeltagere*. <https://tinyurl.com/y27l888r>
- Nav (2018b). *Fakta om Nav*. <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV>
- Nav (2018c). *Nav i tall og fakta*. <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/årsrapport/nav-i-tall-og-fakta-538333>
- Nav (2018d). *NAVs bedriftsundersøkelse 2018*.
- Nedelkoska, L. & Quintini, G. (2018). Automation, skills use and training. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.202. OECD Publishing.
- Nergaard, K. (2016). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv*. FAFO-rapport 2016:07.
- NHO (2018). *Næringslivets perspektivmelding 2018*.
- NITO (2018). *Innspill til Regjeringens ekspertutvalg for etter- og videreutdanning*.
- NOKUT (2018a). *Om NOKUT*. <https://www.nokut.no/om-nokut/>
- NOKUT (2018b). *Videregående opplæring og opptakskrav til høyere utdanning i utvalgte land*. *Innspill til Liedutvalget*.
- NOKUT (2018c). *Årsrapport (2017–2018)*.
- NOKUT (2019a). *Akkrediterte institusjoner*. <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/akkrediterte-institusjoner/>
- NOKUT (2019b). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*. <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/>
- NOKUT (2019c). *Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning*. <https://www.nokut.no/tjenester/godkjenning-av-utenlandsk-hoyere-utdanning/>
- Norgesuniversitetet (2018). *Digitalisering for utdanningskvalitet og aktiv læring i høyere utdanning*. Digital tilstand 1/2018.
- Norsk sykepleierforbund (2014). *Lønn under videreutdanning*. <https://www.nsf.no/vis-artikkel/1593878/1212785/Lonn-under-videreutdanning>
- Norsk sykepleierforbund (2017). *Etter- og videreutdanning? Hva med lønn og stilling?* <https://tinyurl.com/y9n6gxu7>
- Norske utdanningssentre (2019). *Innspill til ekspertutvalget for etter- og videreutdanning*.
- Norwegian Innovation Clusters (2019). *Om klyngeprogrammet*. <https://www.innovationclusters.no/om-nic/>
- NOU 1997: 25. *Ny kompetanse – Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 1999: 14. *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2000: 14. *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2001: 25. *Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- NOU 2008: 18. *Fagopplæring for framtida*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2010: 7. *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2011: 3. *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2013: 2. *Hindre for digital verdiskaping*. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- NOU 2014: 5. *MOOC til Norge — Nye digitale læringsformer i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2014: 14. *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015: 1. *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd: Produktivitetskommisjonens første rapport*. Finansdepartementet.
- NOU 2015: 8. *Fremtidens skole — Fornyelse av fag og kompetanser*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2016: 3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi — Produktivitetskommisjonens andre rapport*. Finansdepartementet.
- NOU 2017: 2. *Integrasjon og tillitt – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2018: 2. *Fremtidige kompetansebehov I*. Kunnskapsdepartementet.

- NOU 2018: 13. *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring: Finansiering av livsopphold*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2018: 15. *Kvalifisert, forberedt og motivert*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 2. *Fremtidige kompetansebehov II – Utfordringer for kompetansepolitikken*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 7. *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- NTNU & HiST (2014). Realkompetansevurdering for fritak i UH – Sluttrapport fra pilotprosjekt.
- NTNU (2016a). *Forslag til framtidig rammefordelingsmodell (RFM)*. Sluttrapport arbeidsgruppe for ny RFM.
- NTNU (2016b). *Kort introduksjon til eksisterende fordelingsmodeller*. Underlagsnotat 1. https://www.ntnu.no/documents/1262755726/1268954456/Notat1_Introduksjon_fordelingsmodeller_UiO_UiB_UiT_HiST_HiG_NTNU_og_fak.pdf/65629074-4bfb-49a1-b130-2eaa0648e120
- NTNU (2018). *Vil gi videreutdanning til 20.000 voksne hvert år*. <https://www.ntnu.no/aktuelt/evu-satsing>
- NTNU (2019). *Forkurs for ingeniør- og sivilingeniørutdanning*. <https://www.ntnu.no/studier/ftforkurs/opptak>
- NZQA (2018a). Micro-credentials system launched. <https://tinyurl.com/yb53djrd>
- NZQA (2018b). Micro-credential pilots. <https://tinyurl.com/y9ruwzkj>
- NZQA (2018c). Recognising micro-credentials in New Zealand. <https://tinyurl.com/y9t3tdau>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2018). *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*. Rapport fra arbeidsgruppe.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2019). *Det alminnelige gruppeunntaket (GBER)*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/offentlig-stotte-gruppeunntak/id430132/>
- Næsheim, H. (2018). *Hvordan gikk det med dem som sluttet i petroleumsnæringene?* SSB Analyse 2018/06 Petroleumsnæringene 2015–2016.
- OECD (2008). *Recognition of non-formal and informal learning. Country note for Norway*.
- OECD (2013). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*.
- OECD (2014). *Skills strategy action report Norway*.
- OECD (2016). *Education at a glance 2016 Norway*.
- OECD (2017a). *Financial Incentives for Steering Education and Training. Getting Skills Right*.
- OECD (2017b). *Educational attainment and labour-force status. Upper secondary education, 2017*. OECD.Stat. https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=EAG_NEAC&lang=en#
- OECD (2018). *EU-OECD Forum – Making Adult Learning Work for the Future*. <https://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en/news/eu-oecd-forum---making-adult-learning-work-future>
- Olberg, D. & Steen, J. R. (2017). *Tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepolitikken*. Fafo-notat 2017:14.
- Oljedirektoratet (2019). *Sokkelåret 2018: Olje- og gasseventyret er knapt halvveis*. <https://www.npd.no/fakta/publikasjoner/sokkelaret/sokkelaret-2018/>
- Olofsson, J. (2011). *Lära för livet – Hela livet*. TECO Granskar #6/11.
- Olsen, D. S., Bubikova-Moan, J., Aamodt, P. O., Skjelbred, S.-E., Elken, M., Waagene, E. & Larsen, E. H. (2018). *Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv*. NIFU-rapport 2018:10.
- Oppland fylkeskommune (2017). *Prisliste for realkompetansevurdering og videregående opplæring for voksne i Karriere Oppland gjeldende fom. august 2017*.
- Opplæringslova (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (LOV-1998–07–17–61)*.
- Orupabo, J. & Drange, I. (2015). *Kvinner med innvandringsbakgrunn i arbeidsmarkedet: Effekten av tiltak og stønader for arbeidsmarkedstilnytning* Norges Forskningsråd.
- Oslo børs (2019). *Brent Oil*. <https://www.oslobors.no/markedsaktivitet/#/details/C:PBROUSDBR%5CSP.IDCENE/overview>
- Ot.prp. nr.62 (1992–1993). *Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd (dagpenger under arbeidsløyse)*.
- Pajarinen, M., Rouvinen, P. & Ekeland, A. (2014). *Computerization Threatens OneThird of Finnish Employment*. ETLA Brief No 22.
- Pedersen, P. B. & Aagaard, K. (2016). *Forskningspolitikk. Omdiskutert styringseftersyn af de danske universiteter*. <http://fpol.no/omdiskuteret-styringseftersyn-af-de-danske-universiteter/>
- Proba samfunnsanalyse (2014). *Evaluerings av de fylkesvise karrieresentrene*. Rapport 2014–09.

- Rambøll (2010). *Evaluering av BIO og AMO i be-drift*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Reegård, K. & Rogstad, J. (2016). *De frafalne: Om frafall i videregående opplæring*. Oslo: Gylden-dal Akademisk.
- Regeringen (2017). *Trepartsavtale om styrket og mere fleksibel voksen-, etter- og videreutdanning (2018–2021)*. <https://www.regeringen.dk/nyheder/trepartsavtale-2017/>
- Regeringskansliet (2018). *Regeringen satsar 40 millioner kroner på videreutbildning inom AI*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/regeringen-satsar-40-miljoner-kronor-pa-vidareutbildning-inom-ai/>
- Regeringen (2014). *Utdanning av helsepersonell*. <https://tinyurl.com/y48gj65n>
- Regeringen (2017a). *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021*.
- Regeringen (2017b). *Framtid, fornyelse og digitalisering: Digitaliseringsstrategi for grunnsopplæringen 2017–2021*.
- Regeringen (2018a). *Jeløya-plattformen – Politisk plattform*.
- Regeringen (2018b). *Pressemelding nr 78–18: Flere muligheter for ufaglærte til å ta fagbrev*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fagbrev-pa-jobb/id2594833/>
- Regeringen (2018c). *Åtte prosjekter får 10 millioner til utvikling av videreutdanning i digital kompetanse*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/atte-prosjekter-far-10-millioner-til-utvikling-av-videreutdanning-i-digital-kompetanse/id2621105/>
- Regeringen (2018d). *Nå blir det mulig å ta fagbrev på jobb*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/na-blir-det-mulig-a-ta-fagbrev-pa-jobb/id2602273/>
- Regeringen (2018e). *Lære hele livet*. https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/innsiktsartikler/lare-hele-livet/id2600403/
- Regeringen (2018f). *Vil trappe opp innsatsen for forskning og høyere utdanning med 1,5 milliarder*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-trappe-opp-innsatsen-for-forskning-og-hoyere-utdanning-med-15-milliarder/id2613989/>
- Reiling, R. B., Snåre, M., Finnanger, E., Bjørnstad, S. & Aamodt, P. O. (2014). *Hva koster en student? En kostnadskartlegging av universiteter og høyskoler*. NIFU-rapport 2014:52.
- Reitan, M. (2018). *Framtidig utvikling og organisering av NTNUs EVU-virksomhet*. Rapport fra Reitan-utvalget (EVU-arbeidsgruppe 1).
- Revold, M. K. & Bye, S. L. (2017). *Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø 2016*. SSB Notater 201/30.
- Rundskriv Udir-2/2008. *Voksnes rett til videregående opplæring*. Utdanningsdirektoratet.
- Rundskriv Udir-3/2012. *Voksnes rett til grunnskole-opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A*. Utdanningsdirektoratet.
- Rundskriv 6/2012. *Krav til etterutdanning for eien-domsmevlere*. Finanstilsynet.
- Rundskriv F-7/2013. *Reglement om statlige univer-siteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer*. Kunnskapsdepartementet.
- Rørstad, K., Børing, P., Solberg, E. & Carlsten, T. C. (2017). *NHOs Kompetansebarometer 2017: Hovedresultater fra en undersøkelse om kompe-tansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2017*. NIFU Arbeidsnotat 2017:7.
- Rørstad, K., Børing, P., Solberg, E. & Carlsten, T. C. (2018). *NHOs Kompetansebarometer 2018: Hovedresultater fra en undersøkelse om kompe-tansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2018*. NIFU-rapport 2018:23.
- Salvenens, K. G. (2017). *Inntektsforskjeller og sosial mobilitet i Norge*. Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet.
- Samordna opptak (2018a). *Statistikk, søker- og opp-takstall*. <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/>
- Samordna opptak (2018b). *Søkerstatistikk 2017 – sluttrapport*. Samordna opptak, UNIT – Direk-toratet for IKT og fellestjenester i høyere ut-danning og forskning.
- Samordna opptak (2019). *Realkompetanse*. <https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/andre-veier-til-opptak/realkompetanse/>
- Sandberg, F. (2016). *Country report Sweden: 2016 update to the European inventory on validation of non-formal and informal learning*. Cedefop.
- Schulze-Marmeling, S. (2015). *France: Occupatio-nal personal accounts planned for 2017*. *Euro-found*. <https://tinyurl.com/y73tmac8>
- Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revo-lution*. World Economic Forum.
- Schwab, K. (2018). *Global competitiveness report*. World Economic Forum.
- Seip, Å. (2018). *Etter- og videreutdanning i tariffav-talene i offentlig sektor*. Fafo-rapport 2018:37.
- Singapore Budget (2010). *Government Spending on Higher Education*. https://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2010/download/FY2010_Budget_-_Highlights_part5.pdf

- SINTEF (2015). *Effekter av teknologiske endringer på norsk nærings- og arbeidsliv*.
- Skatteetaten (2018a). *Skatte-ABC 2018. Utdanning – tilskudd og kostnader*.
<https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/skatte-abc/2018/utdanning-tilskudd-og-kostnader/U-4.001/>
- Skatteetaten (2018b). *Fradrag for kostnader til forskning og utvikling (FoU)*.
<https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/skatt/skattemelding-naringsdrivende/fradrag/kostnader-til-forskning-og-utvikling/>
- SkillsFuture Singapore Agency (2019). *Frequently Asked Questions*. <https://www.skillsfuture.sg/Programmes-For-You/Initiatives/SkillsFuture-Credit-Help/FAQ#>
- Skjerve, T. & Simeou, E. (2018). *Balansekunst – hvordan beskrive kompetanse som bygges opp i arbeidslivet*. Virke.
- Solberg, E., Børing, P., Larsen, K. A. & Gleinsvik, A. O. (2013). *Bedriftskultur for læring. En studie av videreutdanning og opplæring i norske små og mellomstore bedrifter*. NIFU-rapport 2013:27.
- Sollien, T. H. & Båtsvik, T. (2009). *Evaluerings av Norgesuniversitetet*. Asplan Viak.
- SOU 2017: 18. *En nasjonell strategi for validering*. Utbildingsdepartementet.
- SOU 2018: 24. *Tid for utvekkling*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2018: 29. *Validerings i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande*. Valideringsdelegationen. Utbildningsdepartementet.
- SOU 2019: 3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2019: 5. *Tid för trygghet*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2019: 6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Utbildningsdepartementet.
- SSB (2016a). *Tabell 08260: Studiepoeng og fullført høyere utdanning*.
- SSB (2016b). *Tabell 10280: Inntekter og fradrag for personlig næringsdrivende, etter hovedinntekters art 2011–2016*.
- SSB (2017a). *Tabell 09400: Studenter i fagskoleutdanning, etter kjønn, statistikkvariabel og år*.
- SSB (2017b). *Tabell 10864: Studenter i fagskoleutdanning, etter alder, statistikkvariabel og år*.
- SSB (2017c). *Tabell 06129: Bosatte studenter i høyere utdanning i Norge. Kjønn og alder 2000–2018*.
- SSB (2017d). *Tabell 10864: Studenter i fagskoleutdanning, etter alder, kjønn, eierforhold, statistikkvariabel og år*.
- SSB (2017e). *Registerdata*. Bestilt av Ekspertutvalget for etter og -videreutdanningsutvalget.
- SSB (2017f). *Tabell 03814: Studenter i høyere utdanning i Norge etter region, kjønn, statistikkvariabel og år*.
- SSB (2018a). *Tabell 05111: Personer, etter arbeidsstyrkestatus, kjønn, alder, statistikkvariabel og år*.
- SSB (2018b). *Tabell 07685: Kostnaden av et årsverk for arbeidsgiver*.
- SSB (2018c). *Tabell 11418: Månedslønn, etter statistikk mål, yrke, sektor, kjønn, avtalt/vanlig arbeidstid per uke, statistikkvariabel og år*.
- SSB (2018d). *Tabell 11021: Registrerte arbeidsledige, etter region, utdanningsnivå, statistikkvariabel og måned*.
- SSB (2018e). *Tabell 08947: Elever, lærlinger, lærekandidater og deltakere i videregående opplæring og annen videregående utdanning, etter kjønn, alder og skoleslag 2006–2017*.
- SSB (2018f). *Tabell 09684: Arbeidskraftundersøkelsen. Deltakere i formell og ikke-formell opplæring, etter kjønn, næring (SN2007), statistikkvariabel og år*.
- SSB (2018g). *Tabell 10808: Nye studenter, etter kjønn, fullført grad 8 år senere og foreldrenes utdanningsnivå 1995–2009*.
- SSB (2018h). *Tabell 09430: Utdanningsnivå, etter innvandringskategori, fagfelt, alder og kjønn 1980–2017*.
- SSB (2018i). *Tabell 09688: Deltakere i formell utdanning og ikke-formell opplæring, etter kjønn, utdanningsnivå og arbeidsstyrkestatus*.
- SSB (2018j). *Tabell 09713: Deltakere i formell utdanning og ikke-formell opplæring, etter kjønn og yrke*.
- SSB (2018k). *Tabell 09014: Folkehøgskoler. Elever fra forrige skoleår, etter alder, kjønn og resultat*.
- SSB. (2019a). *Tabell 09680: Arbeidskraftundersøkelsen: Deltakere i formell utdanning og ikke-formell opplæring, etter kjønn, alder, arbeidsstyrkestatus, statistikkvariabel og år*.
- SSB (2019b). *Tabell 09012: Videregående opplæring og annen videregående utdanning*.
- St.meld. nr. 42 (1997–98). *Kompetansereformen*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Statens Pensjonskasse (2018). *Levealdersjustering*. <https://www.spk.no/Ord-og-uttrykk-om-pensjon/levealdersjustering/>

- Steen, J. R. (2018). *Menneske mot roboter: Hva kan vi vente oss?* Arbeidslivet.no. <https://tinyurl.com/y737sopt>
- Stortinget (2017). Storingsvedtak 2017–2018. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/?pid=2017-2018&m=all&dtid=ANMOD&page=5>
- Stoveland, P. H. (2015). Fradrag for FoU-kostnader. *Magma Nr. 4*–2015, ss.16–17.
- Strut (2018). *Övergripande modellförslag för styrning av universitet och högskolor*. Utredningen om styrning och ansvarfulla lärosäten.
- Strøm, T., Mamre, M. O. & Bredesen, L. (2018). *Omstillingsbarometer 2018*. Abelia & Nyanalyse.
- Studietilsynsforskriften (2017). Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (FOR-2017-02-07-137).
- Sveriges referensram för kvalifikationer (2019). *Så funkar det: Sök kvalifikation*. <https://www.seqf.se/sv/Sa-funkar-det/Sok-kvalifikation/>
- Sysselsättningsfonden (2019a). *Sysselsättningsfonden*. <https://www.tyollisyysrahasto.fi/sv/sysselsattningsfonden/>
- Sysselsättningsfonden (2019b). *Vuxenutbildningsstöd*. <https://www.tyollisyysrahasto.fi/sv/vuxenstuderandes-formaner/>
- Sysselsättningsfonden (2019c). *Utbildning som stöds*. <https://www.tyollisyysrahasto.fi/sv/vuxenstuderandes-formaner/utbildning-som-stods/>
- Sønnesyn, J. (2014). *Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) – en oppsummering av dokumenterte effekter*. Vox.
- Sønnesyn, J. (2016). *Norske virksomheters etter-spørsmål etter kompetanse*. Vox.
- Talberg, N. (2019). *Fra festtaler til realitet: Bruken av kompetansebestemmelsene i tariffavtalene i privat sektor*. Fafo-rapport 2019:07.
- Tankesmien Agenda (2017). *Robotene kommer – hva svarer offentlig sektor?*. Perspektivnotat.
- Tekna (2016). *Teknas digitaliseringsbarometer*. Tekna-rapport 2/2016.
- Tekna (2019). *Innspill til ekspertutvalget for etter- og videreutdanning*.
- Teknologirådet (2018). *Teknologi for livslang læring: Fjernt, nært og simulert*.
- Tellmann, S. M., Aamodt, P. O., Elken, M. L. & Skule, S. (2017). *Råd for samarbeid med arbeidslivet – En underveisevaluering*. NIFU-rapport 2017:9.
- Thoresen, S. B. (2016). *Kunstig intelligens skal gjøre norsk kreftforskning og kreftbehandling enda bedre*. Bioteknologirådet. <https://tinyurl.com/y9dv9scl>.
- Thune, T., Olsen, D. S. & Solberg, E. (2011). *Kompetanse for innovasjon*. NIFU-rapport 45/2011.
- Tronstad, K. R. (2017). Integrering av flyktninger. I K. K. Askim, & P. G. Røe, *En smartere stat: veier til bedre politikk og styring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tømte, C., Olsen, D. S., Waagene, E., Solberg, E., Børing, P. & Borlaug, S. B. (2015). *Kartlegging av etter- og videreutdanningstilbud i Norge*. NIFU-rapport 2015:39.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018a). *Genfastsættelse af grundtilskud på baggrund af de strategiske rammekontrakter*. <https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/universiteter/styring-og-ansvar/strategiske-rammekontrakter/strategiske-rammekontrakter-1>
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018b). *Universiteternes strategiske rammekontrakter 2018–2021*. <https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/universiteter/styring-og-ansvar/strategiske-rammekontrakter-universiteter>
- Uddannelses- og forskningsministeriet (2018c). *Orienteringsbrev til uddannelsesinstitutionerne om forslag til finansloven for 2019*. <https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/universiteter/okonomi/finansloven-for-universitetsområdet>
- UN Refugee Agency (2018). *Global trends: Forced Displacement in 2017*. <https://www.unhcr.org/globaltrends2017/>
- Undervisningsministeriet (2018a). *VEU-godtgørelse*. <http://www.veug.dk/borger/veu-godtgoerelse/satser/sats-for-veu-godtgoerelse>
- Undervisningsministeriet (2018b). *The General Adult Education Programme*. <http://eng.uvm.dk/adult-education-and-continuing-training/the-general-adult-education-programme>
- Undervisningsministeriet (2018c). *Råd og udvalg for AMU*. <https://uvm.dk/arbejdsmarkedsuddannelser-amu/ansvar-og-aktoerer/raad-og-udvalg>
- Undervisningsministeriet (2018d). *Adult vocational training*. <http://eng.uvm.dk/adult-education-and-continuing-training/adult-vocational-training>
- Undervisningsministeriet (2018e). *Masteruddannelse som fleksibelt forløb*. <https://tinyurl.com/yajml8cv>

- Unit (2019). *Handlingsplan for digitalisering i høyere utdanning og forskning*.
- Universitetet i Sørøst-Norge (2018). *USN inn i Herøya industripark*. <https://www.usn.no/aktuelt/nyhetsarkiv/usn-inn-i-heroya-industripark-article218787-7457.html>
- Universitets- og høyskolerådet (2011). *Nasjonale retningslinjer for ingeniørutdanning: På vei mot fremtiden!* Nasjonalt råd for teknologisk utdanning.
- Universitets- og høyskolerådet (2018). *Tolkning av regelverket for finansiering av etter- og videreutdanning (EVU)*.
- Universitets- og høyskolerådet (2019a). *Regelverk for finansiering av etter- og videreutdanning*. <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/files/2019/03/UHR-Regelverk-for-finansiering-av-etter-og-videreutdanning102429.docx>
- Universitets- og høyskolerådet (2019b). *Universitets- og høyskolerådets innspill til statsbudsjett 2020*.
- Universitets- og høyskoleloven (2005). *Universitets- og høyskoleloven (LOV-2005-04-01-15)*.
- Ure, O. B. & Skule, S. (2003). *Elektronisk kunnskapsnettverk og verktøy for livslang læring? En evaluering av Norgesuniversitetets første virkeår*. Fafo-notat 2003:02.
- Utbildningsdepartementet (2002). *Förordning (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (2002-10-10)*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2002760-om-uppdragsutbildning-vid_sfs-2002-760
- Utbildningsdepartementet (2015). *En samordnad utveckling av validering*. Komitédirektiv Dir. 2015:120. <http://www.valideringsdelegation.se/wp-content/uploads/2016/04/Dir.-2015-120-En-samordnad-utveckling-av-validering.pdf>
- Utbildningsfonden (2018a). *Vuxenutbildningstöd*. <https://tinyurl.com/y87ktd42>
- Utbildningsfonden (2018b). *Nödvändiga studieprestationer*. <https://tinyurl.com/y7ypr689>
- Utbildningsfonden (2018c). *The Education Fund*. <https://tinyurl.com/ybq8yjb7>
- Utdanning.no (2016). *Y-veien*. https://utdanning.no/tema/hjelp_og_veiledning/y-veien
- Utdanning.no (2018a). *23/5-regelen*. https://utdanning.no/tema/nyttig_informasjon/235-regelen
- Utdanning.no (2018b). *Interesseoversikt – Utdanningen*. <https://tinyurl.com/y7hbhzlo>
- Utdanning.no (2018c). *Etter- og videreutdanning*. <https://tinyurl.com/y926njl3>
- Utdanning.no (2018d). *Lærling*. https://utdanning.no/tema/nyttig_informasjon/laerling
- Utdanning.no (2019). *Fagbrev på jobb*. https://utdanning.no/tema/nyttig_informasjon/fagbrev_pa_jobb
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2002). *Kompetansereformen – Handlingsplan 2000–2003*.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2005). *Høring – Utkast til forskrift om egenbetaling*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utkast-til-forskrift-om-egenbetal/id98000/?expand=horingsnotater>
- Utdanningsdirektoratet (2014). *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring*.
- Utdanningsdirektoratet (2016). *Praksiskandidatordningen*. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Fag-og-yrkesopplaring/Praksiskandidatordningen>
- Utdanningsdirektoratet (2017a). *Rammeverk for grunnleggende ferdigheter*. <https://tinyurl.com/y9wecqcz>
- Utdanningsdirektoratet (2017b). *SRY*. <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/felles-for-fagopplaringen/sry/>
- Utdanningsdirektoratet (2017c). *Årsrapport 2017*.
- Utdanningsdirektoratet (2017d). *Utdanningsspeilet 2017*.
- Utdanningsdirektoratet (2018a). *Utdanningsspeilet 2018*.
- Utdanningsdirektoratet (2018b). *Digitalisering i lærerutdanningene*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/profesjonsfaglig-digital-kompetanse/digitalisering-i-larerutdanningene/>
- Utdanningsdirektoratet (2018c). *Oppstilling av bevilgningsrapportering for regnskapsåret 2018*.
- Utdanningsdirektoratet (2018d). *Vikarordning*. <https://tinyurl.com/y9vplb4m>
- Utdanningsdirektoratet (2018e). *Overgang fra Vg1 studiespesialisering til alle yrkesfag på Vg2*. <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/andre-varianter/overgang-fra-vg1-studiespesialisering-til-alle-yrkesfag-pa-vg2/>
- Utdanningsdirektoratet (2019a). *Innspill til EVU-utvalget*.
- Utdanningsdirektoratet (2019b). *Satser lærlinger, praksisbrevkandidater, lærekandidater og kandidater for fagbrev på jobb – 2019*.

- <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskuddssatser/satser-larlinger-praksisbrevkandidater-larekandidater-og-kandidater-for-fagbrev-pa-jobb-2019/>.
- Utdanningsforbundet (2004). *Kompetanseutviklingsprogrammet KUP*. Faktaark 9/2004.
- Vaage, O. F. (2017). *Norsk mediebarometer*. SSB Statistiske analyser.
- Valmot, O. R. (2016). *Slik kan 3D-printing endre industrien for alltid*. Teknisk Ukeblad <https://www.tu.no/artikler/industri-slik-kan-3d-printing-endre-industrien-for-alltid/232496>
- van den Berge, W., Jongen, E. & van der Wiel, K. (2017). *Using Tax Deductions to Promote Lifelong Learning: Real and Shifting Responses*. CPB Discussion paper 353.
- Vareide, K., Svardal, S. & Miland, K. (2019). *De gode hjelperne. Kommunenes samarbeidspartnere i næringsutvikling*. Telemarksforskning, TF-notat nr. 9/2019.
- VEU-center (2018). *Deltagerbetaling AMU*. <https://tinyurl.com/ydxdlzag>
- Vidal-Gil, E. (2017). *Endringer i arbeidsledigheten over tid*. Arbeid og velferd nr. 1-2017.
- Vilbli.no (2019a). *Fagbrev på jobb*. <https://www.vilbli.no/nb/nb/no/fagbrev-pa-jobb/a/027437>
- Vilbli.no (2019b). *Rett til omvalg*. <https://www.vilbli.no/nb/nb/no/rett-til-omvalg/a/027309>
- Vilbli.no (2019c). *Ungdomsrett (lovfestet rett for ungdom)*. <https://www.vilbli.no/nb/nb/no/ungdomsrett-lovfestet-rett-for-ungdom/a/027308>
- Vilbli.no (2019d). *Voksenrett (lovfestet rett for voksne)*. <https://www.vilbli.no/nb/nb/no/voksenrett-lovfestet-rett-for-voksne/a/027002>
- Vinnova (2018). *Utveckling av lärosätenas samverkanskapacitet*. <https://tinyurl.com/yah9kfxk>
- Virke (2016). *Høringsuttalelse – utkast til forskrift om NKR*.
- Voksenopplæringsforbundet (2019). *Innspill til Regjeringens ekspertutvalg for etter- og videreutdanning*.
- Voksenopplæringsloven (2009). Lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) (LOV-2009–06–19–95).
- von Brasch, T., Hungnes, H. & Strøm, B. (2018). *Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi*. SSB Rapporter 2018/18.
- Waagene, E. & Støren, L. A. (2013). *Fagskoleutdannedes studiesituasjon og arbeidsmarkedssituasjon. Kandidatundersøkelse blant fagskoleutdannede uteksaminert våren 2012*. NIFU-rapport 2013:40.
- Williams, T. (2017). *MicroMasters: The Bridge Between a Bachelor's Degree and a Graduate Degree*. ThoughtCo. <https://www.thoughtco.com/micromasters-degree-4149968>
- Workforce Singapore (2019). *Workfare Training Support (WTS) Scheme for Individuals*. <http://www.wsg.gov.sg/programmes-and-initiatives/workfare-training-support-individuals.html>
- World Economic Forum (2018). *The Future of Jobs Report 2018*. Centre for the New Economy and Society.
- Zachrisen, O. O. & Bjugstad, H. K. (2016). *Livslang læring 2008–2016: Resultater fra Lærevil-kårsmonitoren*. SSB Rapporter 2016/29.

Vedlegg 1

Beregninger til kapittel 4

I dette kapitlet benytter vi statsbudsjettets programkategorier, kapitler og navn på poster.

1.1 Kunnskapsdepartementet

1.1.1 Grunnopplæring

Videreutdanning av lærere

Videreutdanning av lærere og ledere i grunnopplæringen er den største enkeltsatsingen i Utdanningsdirektoratet og er på over 1,3 milliarder kroner. I 2017 fikk 6 000 lærere tilbud om videreutdanning, flertallet innen fagene norsk, engelsk og matte.

Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen

Over 11 000 personer deltok i en form for opplæring i kriminalomsorgen i 2016. De fleste tok deltidskurs og i praksis tok alle deltagerne videregående opplæring, arbeidskvalifiserende kurs eller andre kurs. Det ble brukt 279 millioner kroner til opplæring i kriminalomsorgen i 2017.

Tabell 1.1 Videreutdanning for lærere og skoleledere

Post	Tusen kr
Videreutdanning for lærere og skoleledere	1 333 937

Kilde: Kunnskapsdepartementet, 2018a

Tabell 1.2 Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen

Post	Tusen kr
Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen 2017	279 400

Kilde: Kunnskapsdepartementet, 2018a

1.1.2 Universiteter og høyskoler

Universitets- og høyskolesektoren er en viktig leverandør av livslang læring. 104 249 studenter tok videreutdanning i UH-sektoren i 2017 (SSB, 2016a). UH-sektoren mottok samme år 34,4 milliarder kroner over statsbudsjettet. Utfordringen ligger i å skille ut hvor mye av pengene som ble brukt på studenter i videreutdanning.

UH-sektoren skal løse en rekke oppgaver og har derfor utgifter som ikke er direkte knyttet til opplæring, blant annet til forskning og drift. Vi har valgt å skille ut kostnaden til undervisning, som ifølge en studie utgjør 46 prosent av UH-sektorens utgifter (Reiling mfl., 2014). Det gir oss et tall for offentlige utgifter til undervisning i UH-sektoren.

Deretter må vi beregne andelen av undervisningskostnadene for studenter i videreutdanning. Ifølge SSB tar studenter i *offentlig EVU, fjernundervisning og deltid* 18,5 studiepoeng i året sammenlignet med 48,1 for ordinære studenter (SSB, 2016a). Det gir et grunnlag for å beregne hvor mange studiepoeng som tas av studenter i videreutdanning og hvor stor andel det utgjør av alle studiepoeng, jf. tabell 1.3. Anslaget på årlige undervisningskostnader for studenter i videreutdanning i UH-sektoren er på 3,0 milliarder kroner. Beregningen er imidlertid heftet med betydelig usikkerhet. Blant annet antar vi at studiepoengene som tas av videreutdanningsstudenter koster det samme som snittet av alle studiepoeng. Det er også verdt å merke seg at vi ser på bruttoutgifter. Vi regner ikke med inntektene studenter i videreutdanning gir UH-sektoren gjennom deltageravgifter. Vi anslår heller ikke utgiftene UH-sektoren har til kurs, seminarer og annen aktivitet som ikke gir studiepoeng.

En annen utgiftsside for det offentlige er studiestøtte. Lånekassen betalte ut 10 milliarder kroner i studiestøtte i 2017. Det ser vi nærmere på i kapittel 14.1.

1.1.3 Fagskoler

For fagskoler har vi ikke skilt kostnadene til undervisning fra andre kostnader til drift og areal,

Tabell 1.3 Beregning av offentlige utgifter til videreutdanning i UH-sektoren

Bokstav	Beskrivelse	Størrelse
A	Andel kostnad undervisning i UH-sektoren	0,46
B	Utgifter høyere utdanning (tusen kr) <i>Regnskap 2017. KD prop. 1 S 2018–2019</i>	34 420 935
C	Studenter i høyere utdanning <i>2017. SSB tabell 03814</i>	277 637
D	Studenter videreutdanning, UH-sektor <i>2017. Registerdata SSB</i>	104 249
$E = C - D$	Studenter ikke i videreutdanning, UH-sektor	173 388
F	Snitt studiepoeng «andre studenter» <i>SSB tabell 08260, 2016–2017. Studenter i offentlig EVU, fjernundervisning og deltid</i>	18,5
G	Snitt studiepoeng ordinære studenter <i>SSB tabell 08260, 2016–2017</i>	48,1
$H = \frac{D \cdot F}{D \cdot F + E \cdot G}$	Andel av totale studiepoeng, studenter videreutdanning	0,19
$I = A \cdot B \cdot H$	Utgifter videreutdanning UH-sektor (tusen kr)	2 974 544

Kilder: Reiling mfl., 2014; SSB, 2016a; SSB, 2017e; SSB, 2017f; Kunnskapsdepartementet, 2018a

som vi gjorde for UH-sektoren. Det er fordi vi anser fagskolenes oppgaver som tydelig rettet mot videreutdanning.

Vi beregner kostnadene til voksnes læring ved å justere for at 85 prosent av studentene på fagskoler kommer rett fra inntektsgivende arbeid (Caspersen mfl., 2012). Da vi antar at de som kommer rett fra inntektsgivende arbeid er i videreutdanning og at resten er i grunnutdanning.

1.1.4 Lånekassen

Lånekassen delte i 2017 ut 28,7 milliarder kroner i lån og stipend (Lånekassen, 2017b). Siden lån betales tilbake er det først og fremst stipendene som koster for myndighetene. Disse utgjorde 10,0

milliarder kroner i 2017. Andre utgifter i Lånekassen er avskrivninger og mislighold. Det utgjorde 954 millioner kroner i 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2018a). Vi ser bort ifra rentestøtte, som ikke blir tildelt deltidsstudenter. Vi vet ikke hvor mye av Lånekassens utgifter som gikk til studenter i videreutdanning.

Vi vet imidlertid hvor mange deltidsstudenter som mottok studiestøtte og kan anslå hvor mye stipend disse mottok. Det gir et anslag på hvor mye Lånekassen brukte på livslang læring i 2017.

I tabell 1.5 har vi beregnet antall helårsstudenter for ulike andeler studiebelastning. Beregningen viser at deltidsstudenter utgjør åtte prosent av studentene i helårsekvivalenter. Om vi går ut ifra at de også står for åtte prosent av utgiftene til

Tabell 1.4 Beregning av offentlige utgifter til videreutdanning ved fagskoler

Bokstav	Beskrivelse	Størrelse
A	Utgifter fagskoler 2018, tusen kr	719 401
C	Andel studenter på fagskoler rett fra inntektsgivende arbeid	0,85
$D = (A + B) \cdot C$	Utgifter voksnes læring, fagskoler, tusen kr	611 490

Noter: I resten av beregningene bruker vi regnskapstall fra 2017. For fagskolene bruker vi budsjett-tall for 2018. Det er fordi fagskolene ikke var en egen utgiftspost på Kunnskapsdepartementets budsjetter før i 2018.

Kilder: Caspersen mfl., 2012; Kunnskapsdepartementet, 2018a

Tabell 1.5 Utgifter til stipend i Lånekassen 2017

Studiebelastning	Alle	100 %	75 %	67 %	50 %	50–75 %
Studenter, antall	231 074	202 419	9 308	5 737	13 610	28 655
Studenter, antall, helårsekvivalenter	220 049	202 419	6 981	3 844	6 805	17 630
Studenter, andel, helårsekvivalenter	1	0,920	0,032	0,017	0,031	0,080
Stipend, tusen kr	10 000 000	9 198 824	317 248	174 679	309 250	801 176

Kilde: Lånekassen, 2017b; Lånekassen, 2018a

Lånekassen finner vi at deltidsstudenter kostet 962 millioner kroner i 2017. Av det var 801 millioner kroner stipender og 160 millioner kroner andre utgifter, se tabell 1.6.

1.1.5 Folkehøyskoler

Avhengig av definisjonene som legges til grunn, vil studenter ved folkehøyskoler være i grunnutdanning eller annen utdanning, selv om de får samme opplæring. I tabell 1.7 antar vi at andelen av kostnadene til livslang læring i folkehøyskolene er den samme som andelen elever over 29 år på langkurs. Da beregner vi utgiftene til livslang læring i folkehøyskolene til 8,3 millioner kroner.

1.1.6 Kompetanse Norge

I 2018 forvaltet Kompetanse Norge 490 millioner kroner i tilskuddsmidler til formål som vi anser som livslang læring. Tilskudd til livslang læring er

i stor grad støtte til Kompetansepluss og studieforbund, men også karriereveiledning og andre mindre tilskuddsordninger, se tabell 1.8. Vi har ikke regnet med tilskudd til fredssentre og norskopplæring.

Tilskudd til studieforbund er den nest største tilskuddsordningen til Kompetanse Norge etter Kompetansepluss.

1.2 Opplæringstiltak i Nav

Opplæringstiltak i Nav er for den som trenger kvalifisering for å kunne få eller beholde jobb. Hensikten er at man skal bli kvalifisert for ledige jobber. Man kan få opplæring som arbeidsmarkedskurs, yrkesrettet opplæring eller i form av utdanning.

Arbeidsmarkedsopplæring er det viktigste opplæringstiltaket. Det inneholder en kombinasjon av praktisk og teoretisk opplæring, og kan

Tabell 1.6 Andre utgifter i Lånekassen 2017

Post	Totale utgifter, tusen kr	Utgifter til studiebelastning 50–75 %, tusen kr
Rentestøtte	1 049 751	83 980
Avskrivninger	574 300	45 944
Tap på utlån	380 045	30 404
Sum	2 004 096	160 328

Kilde: Kunnskapsdepartementet, 2018a

Tabell 1.7 Offentlige utgifter til folkehøyskoler

Bokstav	Beskrivelse	Størrelse
A	Folkehøyskoler utgifter 2017, tusen kr	826 845
B	Andel deltagere over 29 år på langkurs	0,01
$C = A \cdot B$	Utgifter til elever over 29 år på langkurs, tusen kr	8 233

Kilder: Kunnskapsdepartementet, 2018a; SSB, 2018k

Tabell 1.8 Tilskudd til livslang læring Kompetanse Norge 2017

Tilskuddsordninger Kompetanse Norge	Tusen kr
Tilskudd til studieforbund	208 374
Kompetansepluss frivillighet og arbeid	222 528
Andre tilskudd	59 361
Sum	490 263

Kilde: Kompetanse Norge, 2017a

inneholde arbeidspraksis i en ordinær virksomhet.

Tabell 1.9 gir en oversikt over kostnader til opplæringstiltak i Nav i 2017.

1.3 Helsedepartementet

Gjennom Kompetanseløft 2020 samles tiltak knyttet til kompetanseheving, rekruttering og fagutvikling i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Det ble bevilget 1,2 milliarder kroner til formålet i 2017¹ (Helse- og omsorgsdepartementet, 2016). Flere av tiltakene er til rekruttering og politikikutvikling, og er ikke relevante i denne sammenhengen. Ved å trekke fra ikke-relevante tiltak finner vi at Kompetanseløftets utgifter til læring i 2017 var 983,6 millioner kroner² (Helsedirektoratet, 2019).

¹ Posten er på 1,5 milliarder kroner i både 2018 og 2019 (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018).

² Vi trekker fra de opplyste utgiftene til strategi 1 og 2 i årsrapporten for Kompetanseløftet i 2017.

Læring i helseforetakene foregår ofte som et ledd i et arbeidsgiver-/arbeidstagerforhold (Regjeringen, 2014). Det vil i mange tilfeller være snakk om spesialisering for helsepersonell, og hvorvidt det karakteriseres som videreutdanning eller grunnutdanning avhenger av definisjonene man legger til grunn. Noen sykehus gir 80 prosent lønn under videreutdanning, andre gir stipender (Norsk sykepleierforbund, 2014). Vi har ikke innhentet tall for hvor mye helseforetakene bruker på videreutdanning.

1.4 Fylkeskommunene

1.4.1 Voksenopplæring

Fylkeskommunene brukte 514 millioner kroner på voksenopplæring i 2017 (Utdanningsdirektoratet, 2018a). Da regner man ikke med elever som deltar på lik linje med andre elever i ordinære klasser, uavhengig av alder. Én av tre deltagere i videregående voksenopplæring er innvandrere, ifølge Utdanningsdirektoratet.

Tabell 1.9 Opplæringstiltak Nav 2017

Tiltak	Tusen kr	Brukere mars 2018
2-årig opplæringstiltak	7 724	471
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	732 400	6 314
Arbeidsmarkedsopplæring enkeltplass	169 090	1 420
Utdanning	129 143	8 770
Bedriftsintern opplæring	107 555	-
AMO nettbasert	126	4
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift	129 147	216
Jobbklubb	204 433	1 603
Sum	1 479 617	18 798

Kilde: Nav regnskap, 2017; Nav, 2018a

1.4.2 Karrieresentre

De offentlige karrieresentrene er fylkeskommunale virksomheter som tilbyr gratis karriereveiledning og bistand til jobbsøking til alle over 19 år. Noen karrieresentre tilbyr også kurs og er derfor en leverandør av etterutdanning. Karrieresentrene mottok 66,4 millioner kroner i støtte fra offentlige institusjoner i 2013 (Proba Samfunnsanalyse, 2014). 90 prosent var fra fylkeskommunen. Det er grunn til å tro at finansieringen har økt de siste årene, ettersom karrieresentrene har utvidet virksomheten. Det er vår vurdering at endringene er så store at Probas rapport er utdatert. NOU 2016: 7, som handlet om karriereveiledning, bidrar ikke med bedre tallgrunnlag.

Kompetanse Norge ble i 2018 tildelt 33,6 millioner kroner fra staten til tilskudd til karrierevei-

ledning. Disse blir fordelt videre til fylkeskommunene og inngår som en del av de 66,4 millioner kronene i Probas kartlegging.

1.4.3 KMDs tilskudd til fylkeskommunene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tildele i 2017 fylkeskommunene 138 millioner kroner i *Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse*³. Målet er å mobilisere til samarbeid mellom bedrifter i næringsmiljø og bedre koblinger mellom bedrifter og relevante utdanningsmiljøer for å møte næringslivets behov for kunnskap og relevant arbeidskraft.

Fylkene kan bevilge penger til kompetanseutvikling fra andre poster hvis de ønsker det.

³ Posten er redusert til 47 millioner kroner i 2019.

Vedlegg 2**Beregninger til kapittel 10**

Tabell 2.1 sammenstiller beregninger av inntektene fra resultatbasert finansiering og salg av utdanning i en rekke ulike situasjoner.

Med et gradsemne, se kolonne 1, menes her et emne som inngår i en grad, og som på sikt bidrar til å utløse resultatfinansiering i kandidatindikatoren. I kolonne 2 ser vi at et frittstående emne, det vil si et emne som ikke inngår i en grad, utløser om lag 72 prosent av inntekten for et gradsemne pr. student. Kandidatindikatoren gjør at det rent økonomisk bærer seg dårligere med emner som ikke inngår i en grad.

Som vi ser fra kolonne 3 utgjør inntektene for et frittstående emne med 49 prosent egenbetaling

i overkant av 140 prosent av inntekten sammenlignet med et gradsemne uten egenbetaling. Slik det framgår i kolonne 4 vil et emne med 49 prosent egenbetaling som inngår i en grad, utgjøre i underkant av 160 prosent av et gradsemne.

Tilbyder kan også selge emner som «økonomisk aktivitet». Da skal prisen reflektere den fulle kostnaden, samt en rimelig profitt. Dette utgjør rundt 230 prosent av inntekten pr. student ved et ordinært gradsemne, her regnet med fem prosent profitt.

I kolonnene 6–8 vises inntektene pr. student ved ulike varianter av avkortingsfritak.

Tabell 2.1 Inntekter relativt til ordinært gradsemne

Fiansierings- kategori	Dagens system					Avkortingsfritak inntil 49 %		
	Ordinær		49 % egenbetaling		Økono- misk aktivi- tet / Full egen- betaling	49 % egen- betaling		33 % egen- betaling
	Gradsemne	Frittstå- ende emne	Frittstå- ende emne	Gradsemne	Gradsemne	Frittstå- ende emne	Gradsemne	Frittstå- ende emne
A	1	0,72	1,44	1,58	2,3	1,8	2,07	1,45
B	1	0,73	1,44	1,57	2,28	1,79	2,06	1,44
C	1	0,73	1,45	1,59	2,31	1,81	2,08	1,46
D	1	0,72	1,42	1,56	2,25	1,77	2,05	1,43
E	1	0,72	1,45	1,59	2,32	1,81	2,08	1,45
F	1	0,73	1,45	1,59	2,31	1,81	2,08	1,45

Vedlegg 3

Beregninger til kapittel 14.2

Her vises utregningene som ligger til grunn for å beregne samlede utgifter for utprøving av tilskuddsordningene for å redusere kostnader som barriere for deltagelse. Det er tatt utgangspunkt i at deltagelsen i formell utdanning er 6 prosent for den utvalgte populasjonen. Som beskrevet i kapittel 17.5.2 antar vi videre at deltagelsen øker med 0,75 prosentpoeng som følge av støtte til skolepenger og med 2 prosentpoeng som følge av lønnsrefusjon.

Til grunn for beregningene ligger det at den avgrensede gruppen det trekkes innenfor består av 80 000 personer. Forsøksgruppe 1 og 3 består av 6 000 personer, mens forsøksgruppene 2 og 4 består av 5 000 personer. De resterende vil utgjøre kontrollgruppen i forsøket.

Kostnad pr. tilskuddsmottager er skjønnsmessig valgt. Til grunn for modell 1 og 3 ligger det en antagelse om at man bruker noe mindre enn den øvre grensen for støtte på 25 000 kroner for 15 studiepoeng. Trolig vil ikke alle velge så stor studiebelastning. I beregningene har vi antatt en støtte på 17 000 kroner pr. deltager i snitt. Vi antar også at man i snitt velger noe lavere studiebelastning enn 15 studiepoeng i modell 2 og 4. Her er støtten i tillegg knyttet til inntekt. Til grunn for beregningene har vi tatt utgangspunkt i en inntekt på 650 000 kroner og en studiebelastning på 10 studiepoeng som skissert i tabell 14.3 og 14.4 i kapittel 14.2.

Samlet kostnad for utprøving av modell 1–4 anslås til 30 930 000 kroner med utgangspunkt i antagelsene skissert over.

Tabell 3.1 Beregninger for modell 1–4 og tilhørende kostnader

	Individ		Bedrift	
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
	Skolepenger	Lønnsrefusjon	Skolepenger	Lønnsrefusjon
Antatt effekt	0,0075	0,0200	0,0075	0,0200
Andel behandlet	0,0675	0,0800	0,0675	0,0800
Antall i forsøksgruppe	6 000	5 000	6 000	5 000
Antall mottagere	405	400	405	400
Kostnad pr. mottager	17 000	17 875	17 000	25 025
Total kostnad u/administrasjon	6 885 000	7 150 000	6 885 000	10 010 000
Kostnader per forsøksperson	1 148	1 430	1 148	2 002

Vedlegg 4

Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser

I dette kapitlet sammenfattes de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets foreslåtte tiltak, samt forutsetningene for kostnadsberegningene. Utvalget understreker at utvalgsarbeid ikke har gitt grunnlag for å fange opp den fulle bredden av økonomiske og administrative konsekvenser. Mange av forslagene kan innrettes på ulike måter og i ulikt omfang, og slike justeringer vil kunne få følger for de økonomiske og administrative kostnadene.

4.1 Forutsetninger og satser

I beregningene av økonomiske og administrative konsekvensene har utvalget brukt satsene i tabell 4.1.

4.2 Oppsummering av estimerte kostnader

I tabell 4.2 oppsummerer vi kostnadene for tiltakene utvalget foreslår. Beregningene blir gjort i de respektive kapitlene om tiltakene, og refereres til i tabellen. Til sammen er tiltakene beregnet til å koste 1,5–1,6 milliarder kroner i året. Fordi mange av tiltakene ikke er kostnadsberegnet, er det grunn til å tro at det faktiske totalbeløpet er høyere. Det dyreste tiltaket er Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging på 700–800 millioner kroner. Deretter følger tilleggslån i Lånekassen på 224 millioner kroner og utvidet rett til videregående opplæring på 211 millioner kroner.

Anslagene er høyst usikre. I flere tilfeller er de basert på antagelser uten godt belegg. Vi har for

Tabell 4.1 Satser til beregning av økonomiske og administrative konsekvenser

Sats	Kilde	Kommentar
Gjennomsnittslønn, alle ansatte, måned kr, 2018	45 610 (SSB, 2018c)	
Kostnaden av et årsverk for arbeidsgiver, kr, 2018	802 154 (SSB, 2018b)	Kostnaden arbeidsgiver har av et årsverk. Det inkluderer kostnader utover lønn.
Kostnaden av et studiepoeng, alle utgifter, 2018, kr	3 343 (Reiling mfl., 2014)	Tallet er fra 2014, men justert for inflasjon. Det inkluderer alle kostnader i høyere utdanning unntatt arealkostnader.
Antall timer i et årsverk	1 695 (Wikipedia, 2017)	Arbeidstimer i året (7,5) multiplisert med arbeidsdager i året (226).
Antall i arbeidsstyrken, 15–74 år, 2018	2 802 000 (SSB, 2018a)	
Kostnaden pr. elev i vgo, kr, 2018	160 200 (Utdanningsspeilet, 2018)	
Administrativ kostnad for tilskuddsordninger, prosent	5	

Noter: Tallene er i 2018-kr.

Tabell 4.2 Oppsummering av estimerte kostnader for foreslåtte tiltak

Tiltak	Kapittel	Lengde på tiltak	Årlig kostnad, mill. kr	Åpen/lukket ramme
Fylkeskommunale utviklingsmidler	8.4.5	Permanent	95	Lukket ramme
Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging	9	10 år	735–840	Lukket ramme
Insentiver for fleksibilitet i utdanningene	10.1	Permanent	Ingen tallfesting	Åpen ramme
Økt resultatfinansiering av betalingsstudier	10.2	Permanent	12	Åpen ramme
Regelverk for finansiering av livslang læring	10.3	Permanent	Ingen tallfesting	Åpen ramme
Kandidatindikatorens virkning for livslang læring	10.4	Permanent	Ingen tallfesting	Åpen ramme
Fagskoler for livslang læring	11	Permanent	Ingen tallfesting	Åpen ramme
Godkjenning av ikke-formell opplæring	12	Engangstiltak	5	Lukket ramme
Digitalisering av tilbud	13	4 år	37	Lukket ramme
Lånekaske for livslang læring	14.1	Permanent	224	Åpen ramme
Utpøring av tilskudd til studieavgift og lønnsrefusjon	14.2	1–3 år	34	Lukket ramme
Utdanning på dagpenger	15.1	Permanent	60	Åpen ramme
Utdanning på sykepenger	15.2	Permanent	45	Åpen ramme
Ny videregående opplæring på dagpenger	15.3	Permanent	38	Åpen ramme
Bedre system for realkompetansevurderinger	16.1	Engangstiltak/5 år	12	Lukket ramme
Opptak til enkeltemner uten å ha dokumentert studiekompetanse	16.2	Permanent	Ingen tallfesting	Åpen ramme
Utvidet rett til videregående opplæring	16.3	Permanent	211	Åpen ramme
Totalt			1 508–1 613	

eksempel ikke grunnlag for å si hvor mange på dagpenger som vil benytte seg av muligheten til å ta utdanning. De mest troverdige kostnadsanslagene er der vi foreslår en lukket ramme, slik som regionale utviklingsmidler og Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging. Med lukket ramme menes at kostnadene bestemmes forut for iverksetting av tiltaket. Åpen ramme innebærer at kostnadene for tiltaket vil avhenge av størrelsen på etterspørselen tiltaket genererer, produksjon eller lignende.

Det er også tiltak hvor vi har tallfestet noen av kostnadene tiltaket vil ha, men ikke alle. Når kostnaden av et tiltak ikke er tallfestet er det fordi vi ikke finner det hensiktsmessig å anta hvilke økonomiske følger tiltaket vil få. Uavhengig av om et tiltak er tallfestet drøfter vi potensielle kostnader i de respektive kapitlene.

Noen tiltak har kostnader som kan overlape hverandre. Det gjelder for eksempel *videregående på dagpenger* og *utvidet rett til videregående opplæring*. Siden tiltakene har samme målgruppe vil til-

takene delvis overlappe hverandre. Det vil gjøre de totale kostnadene lavere enn beregnet.

Når det kommer til finansiering mener utvalget at flere departementer er aktuelle. Kunnskaps-, Arbeids- og sosial-, Nærings- og fiskeri-, Justis- og beredskaps- og Kommunal- og moderniseringsdepartementet er strategipartnere i Nasjonal kompetansepolitisk strategi. I tillegg mener utvalget at

Helse- og omsorgsdepartementet bør bidra på finansieringssiden. Utvalget mener det innebærer et felles ansvar for finansiering av virkemidler rettet mot kompetansekartlegging, mobilisering, utvikling og gjennomføring, nasjonalt og regionalt. Flere av tiltakene som foreslås bør derfor finansieres i et spleiselag mellom flere departementer.

Norges offentlige utredninger

2018

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern

NOU 2018: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem

Finansdepartementet:

NOU 2018: 1 Markeder for finansielle instrumenter

NOU 2018: 3 Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren

NOU 2018: 7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå

NOU 2018: 9 Regnskapsførerloven

NOU 2018: 10 Nye prospektregler

NOU 2018: 12 Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2018: 16 Det viktigste først

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2018: 14 IKT-sikkerhet i alle ledd

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2018: 2 Fremtidige kompetansebehov I

NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring

NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2018: 11 Ny fjellov

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2018: 5 Kapital i omstillingens tid

Samferdselsdepartementet:

NOU 2018: 4 Sjøveien videre

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Anne Katrine Rognerud

Trykk: 07 Media AS – 06/2019