EVU UTVALGET

Kunnskapsgrunnlaget

Etter- og videreutdanning i Norge

Om etter- og videreutdanningsutvalget

Regjeringen oppnevnte Ekspertutvalg for etter- og videreutdanning i mars 2018. Ekspertutvalget skal vurdere behovet for etter- og videreutdanning i befolkningen, utdanningssystemets evne til å imøtekomme dette behovet, og om rammebetingelsene for investering i kompetanse er tilstrekkelig gode. Utvalget skal levere sin rapport innen 1. juni 2019.

En viktig oppgave for utvalget er å utarbeide et kunnskapsgrunnlag som skal danne bakgrunnen for vurderinger og forslag til tiltak. Som et ledd i arbeidet har vi valgt å publisere frittstående arbeidsnotater om sentrale tema. Vi ønsker å synliggjøre hva vi jobber med, slik at vi kan få innspill fra andre som jobber med eller på annen måte er opptatt av kompetanseutvikling, og etter- og videreutdanning spesielt.

Innspill kan sendes til evu@kompetansenorge.no.

Oslo 17. desember 2018

Simen Markussen (leder)

Dag Artur Aasbø
Wenche Pedersen Dehli
Gøril Joys Johnsen
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 Dimakos (sekretariatsleder)
Kristine Bettum
Morten Ekerheim
Jens Furuholmen
Hans Jacob Sandberg

/evutvalg
www.evutvalg.no
evu@kompetansenorge.no

Innhold

1 Innledning 4

2 Reguleringer 5
- 2.1 NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen 5
- 2.2 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring 6
- 2.3 Realkompetansevurdering 6
- 2.4 Bransjesertifisering 7
- 2.5 Tiltak som stimulerer etter- og videreutdanning gjennom reguleringer 7
  - 2.5.1 Alternative opptaksveier 7
  - 2.5.2 Alternative veier til fagbrev 8
  - 2.5.3 Realkompetanse i varehandelen 8
  - 2.5.4 Utdanningspermisjon 9

3 Etterspørsel 10
- 3.1 Individer 10
- 3.2 Virksomheter 10
- 3.3 Arbeidslivets parter 11
- 3.4 Myndighetene 12
- 3.5 Offentlige tiltak som mobiliserer etterspørsel av etter- og videreutdanning 12
  - 3.5.1 Offentlig finansierte virkemiddelaktører 12
  - 3.5.2 NAV 13
  - 3.5.3 Lånekassen 14
  - 3.5.4 Nettportal med oversikt over tilbudet for etter- og videreutdanning 14
  - 3.5.5 Motivasjon og informasjon 14
  - 3.5.6 Skattefritak for utdanning 15

4 Tilbud 16
- 4.1 Kommuner 16
- 4.2 Fylkeskommuner 16
- 4.3 Fagskoler 16
- 4.4 Universiteter og høyskoler (UH) 17
- 4.5 Private tilbydere av høyere utdanning 18
- 4.6 Bransjeorganisasjoner, arbeidslivets parter og virksomheter 19
- 4.7 Private tilbydere av ikke-formell opplæring 19
- 4.8 Offentlige tiltak som styrker tilbudet av etter- og videreutdanning 20
  - 4.8.1 Kompetansepluss 20
  - 4.8.2 Utviklingsavtaler 20
  - 4.8.3 Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse 21
  - 4.8.4 Kompetanseutviklingsprogrammet 21
  - 4.8.5 Nasjonal konkurransearena for utdanningskvalitet 21
  - 4.8.6 Tiltak i kompetansereformen «Lære hele livet» 22

5 Koordinering 23
- 5.1 Kompetansepolitikk på nasjonalt nivå 23
- 5.2 Kompetanse i næringspolitikken 24
- 5.3 Kompetansepolitikk på regionalt nivå 24
- 5.4 Samarbeid mellom utdanningssektoren og arbeidslivet 25

1 Innledning

Dette notatet er en del av kunnskapsgrunnlaget til Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning. Notatet skal gi et helhetlig bilde av systemet for etter- og videreutdanning i Norge. Vi deler systemet i fire områder: regulering, koordinering, tilbud og etterspørsel. Kapittel 2, regulering, går nærmere inn på formalisering og validering av kompetanse. Kapittel 3 og 4 tar for seg aktører og tiltak på henholdsvis etterspørselssiden og tilbudssiden av systemet for etter- og videreutdanning. Til sist undersøker vi offentlig og privat innsats for koordinering av etter- og videreutdanning. Sett i sammenheng beskriver disse delene hvordan arbeidstaker og arbeidsgiver tilegner seg den kompetansen de behøver, samt hvordan myndighetene arbeider for at Norge skal lykkes som kunnskapsnasjon.

Notatet fokuserer på: 1) aktører i markedet for etter- og videreutdanning og 2) offentlige tiltak for å påvirke markedet.

Begrunnelse for en kompetansereform

Etter- og videreutdanning etterspørres av bedrifter som vil sikre sin konkurransekraft, offentlige virksomheter som vil beholde sin effektivitet i møte med nye oppgaver eller individer som vil styrke sin attraktivitet på arbeidsmarkedet. Samtidig forsøker myndighetene å identifisere behovet for etter- og videreutdanning ut fra nasjonale hensyn: «Eit høgt kompetansenivå i befolkninga legg grunnlaget for nyskaping, omstilling og vekst i norsk nærings- og arbeidsliv» (Kunnskapsdepartementet, 2018b).

Dette notatet beskriver samspillet mellom aktørene på markedet for etter- og videreutdanning. Gjennomgangen viser at det allerede finnes offentlige ordninger for å stimulere arbeidslivet til å etterspørre etter- og videreutdanning. Dette er for eksempel tiltak som ble innført som et resultat av Kompetansereformen (Meld. St. 42, 1997–98) eller som er kommet som et resultat av forhandlinger mellom arbeidslivets parter.

Digitalisering, globalisering og automatisering trekkes frem som drivere av omstilling på arbeidsmarkeder over hele verden. Arbeidsmarkedets sammensetning endres av demografiske utviklingstrekk som økt innvandring og eldrebølge. Skiftet vekk fra en oljeavhengig økonomi er et mer særnorsk trekk som styrker behovet for omstilling på arbeidsmarkedet. Alle disse faktorene løfter interessen for fremtidens kompetansebehov på den politiske agendaen. På oppdrag fra Kompetansebehovsutvalget har Samfunnsøkonomisk analyse (2018) laget en scenarioanalyse der de hvordan fem usikre endringskrefter utspiller seg i tre forskjellige scenarier. Scenariene er ikke prognoser for fremtiden, men heller et grunnlag for diskusjon om hva fremtiden kan by på, og hvordan vi best møter den (Winger Eggen mfl. 2018). I scenariene blir klimaendringer, teknologisk utvikling, aldrende befolkning og lavere innvandring lagt til grunn som sikre endringskrefter. Videre ser de velger de følgende usikre endringskrefter: 1) befolkningens aksept for å ta i bruk ny teknologi, 2) prioritering av vekst i eksportrettet teknologinæring, 3) internasjonal proteksjonisme, 4) befolkningens preferanse for klima- og miljøvennlige løsninger og 5) befolkningens preferanse for egen fritid.

Etter- og videreutdanningsutvalget er bedt om 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. Dette notatet er en gjennomgang av systemet, og beskriver ikke forslag til tiltak for å bøte på eventuelle mangler. Gjennomgangen viser at systemet for etter- og videreutdanning har mange aktører, ordninger og ulik type forvaltning. Hvorvidt og hvordan systemet bør endres skal utvalget diskutere.

2 Reguleringer

Det er en tydelig formulert målsetning at Norge skal ha en kunnskapsintensiv økonomi der konkurransefortrinnet vårt er en høyt utdannet befolkning. For å bygge oppunder det konkurransefortrinnet kan myndighetene lage gode og forutsigbare rammer for etter- og videreutdanning. Ved å berede grunnen for et velfungerende marked for etter- og videreutdanning kan myndighetene sikre noe av den kompetanseutviklingen som kreves for at Norge skal beholde, og styrke, sin konkurransekraft (Meld. St. 22, 2015-16).

Dette kapittelet gjennomgår systemene vi klassifiserer som *reguleringer*. Slike ordninger påvirker både tilbuds- og etterspørselssiden i etter- og videreutdanningsmarkedet. Flere av ordningene er et resultat av skillet mellom etterutdanning og videreutdanning, mellom ikke-formell opplæring som foregår tettere på arbeidslivet og formell utdanning som foregår i utdanningssystemet. Ønsket om å anerkjenne kompetanse tilegnet gjennom erfaring fra arbeidslivet har fostret ordninger som muliggjør overgangen mellom næringslivet og utdanningssektoren. Systemer som anerkjenner kompetanse ervervet i arbeidslivet kan åpne for kortere utdanningsløp for den enkelte, og dermed mer effektiv videreutdanning. Med fleksible opptaksveier får flere tilgang på formell kompetanseheving. Arbeidslivsorganisasjonene er også opptatt av dokumentasjon av kompetanse. Arbeidsgiverne kan lettere få oversikt over og nyttiggjøre seg kompetansen som finnes i deres virksomhet, om kompetansen er dokumentert. Arbeidstakere kan på sin side styrke sin mobilitet på arbeidsmarkedet om de kan vise til dokumentert kompetanse.

2.1 NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

NOKUT arbeider for å sikre, utvikle og informere om kvalitet i høyere utdanning (NOKUT, 2018). NOKUT fører tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning. Innenfor høyere utdanning kan institusjonene akkrediteres. Det innebærer at de selv godkjenner opprettelsen av nye studietilbud som gir studiepoeng. Da må institusjonen sikre at studietilbudet tilfredsstiller de standarder og kriterier som er gitt av Kunnskapsdepartementet og NOKUT. Forskrift om kvalitet i høyere utdanning og studietilsynsforskriften legger føringer for hva et studietilbud må bestå av for å være godkjent som høyere utdanning. Slik har NOKUT sterk innflytelse over hva som kan tilbys som videreutdanning og hva som i stedet må regnes som etterutdanning. Fagskolene akkrediteres ikke som institusjon, men kan akkrediteres for 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. Ikke alle de høyere utdanningsinstitusjonene er akkreditert, og det er forskjell på universitetenes og høyskolenes autonomi i dette systemet.

Videre sier universitets- og høyskoleloven at NOKUT skal «stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene» (Universitets- og høyskoleloven, 2018). Dette gjør NOKUT gjennom å fremstille, og aktivt formidle, kunnskap om kvalitetstilstanden i norsk høyere utdanning (NOKUT, 2018). Det nyopprettede direktorat for internasjonalisering og kvalitet i utdanningen (Diku) har overtatt NOKUTs oppgaver når det gjelder å stimulere til kvalitetsutvikling gjennom økonomiske insentiver (Mørland, 2018). For eksempel overføres ordningen med Sentre for fremragende utdanning (SFU) til nasjonal konkurransearena for utdanningskvalitet, som forvaltes av Diku.

2.2 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) er en oversikt over nivåene i formell utdanning i Norge, som viser hvordan de er plassert i forhold til hverandre. Rammeverket gir en generell beskrivelse av hva kandidater på de ulike nivåene skal kunne. Rammeverket er ment å synligjøre og verdsette «all læring som skjer gjennom livet, uansett på hvilke arenaer læringen skjer» (Kunnskapsdepartementet, 2011). Rammeverket bruker prinsipper fra utdanningssystemet for å gi en overordnet beskrivelse av læringsutbyttet fra hvert av utdanningsnivåene. 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, som vi diskuterer videre i neste delkapittel.

NKR er knyttet til det europeiske kvalifikasjonsrammeverket, EQR. Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket har nivåer fra 1 til 8. I Norge har vi valgt å bare plassere inn formelle utdanninger og har funnet at disse tilsvarer nivåene 2 til 8 i EQF. Nivå 1 er derfor ikke med i det norske rammeverket. EQF og NKR skal gjøre det mulig å sammenligne norske og utenlandske utdanninger. Ideen 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.

2.3 Realkompetansevurdering

Realkompetanse er definert som «all kompetanse en tilegnet seg gjennom formell, ikke-formell eller uformell læring» (Kunnskapsdepartementet, 2011). Det vil si alle kunnskaper og ferdigheter man har tilegnet seg gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid, organisasjonserfaring, fritidsaktiviteter eller på annen måte. Realkompetansevurdering er en metode for dokumentasjon av kompetanse, som fungerer som et alternativt system for opptak til formell utdanning. Realkompetansevurdering kan også brukes som grunnlag for å gi fritak fra opplæring og utdanning i temaer en kandidat allerede behersker. Ordningen ble innført som et av tiltakene i Kompetansereformen (Meld. St. 42, 1997–98). Dokumentasjon, vurdering og verdsetting av realkompetanse fremheves i NKR 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 (Kunnskapsdepartementet, 2011).

Retten til realkompetansevurdering er fastsatt i opplæringsloven, fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. Det er institusjonen som mottar søknader basert på realkompetansevurdering, som selv gjennomfører vurderingen. Selv om det er utdanningsavdelingen i hvert enkelt fylke som gjør realkompetansevurdering av kandidater i videregående opplæring, finnes det et nasjonalt system på dette nivået. I skoleåret 2015–16 ble det gjennomført 3 085 realkompetansevurderinger i videregående opplæring (Kompetanse Norge, 2018d). I UH-sektoren er det desentralisert opptak og varierende praksis mellom institusjonene. I 2017 var det 6 076 som søkte opptak til høyere utdanning med realkompetanse. 46 prosent av disse ble vurdert som kvalifiserte. 24 prosent, eller 1 458, av de som søkte begynte å studere (Kompetanse Norge, 2018b). Prosessen med realkompetansevurdering er tidkrevende både for søkeren og for institusjonene. Det er særlig ved opptak til høyere utdanning det stilles krav til at søker selv dokumenterer kompetanse. Realkompetansevurdering brukes sjelden som grunnlag for rangering av søkere til en utdanning. UH-institusjonene har anledning til å gi realkompetansesøkere prioritet i forhold til andre søkere, men det finnes ingen enhetlig praksis for dette. Som regel vil man på bakgrunn av en realkompetansevurdering kun komme inn på studier hvor det er ledige plasser.

2.4 Bransjesertifisering

Mange bransjeorganisasjoner utsteder diplomer og sertifiseringer som betegner yrkeskompetanse. Bransjeorganisasjonene kan fungere som tilbyder av kurs som gir sertifisering (se 4.6). Myndighetene kan stille krav til sertifisering og tillegge bransjeorganisasjonene ansvaret med å forvalte dem, for eksempel gjøres dette for en rekke av profesjonene innen helsesektoren.

Både Tømte mfl. (2015) og Brandt mfl. (2009) påpeker i sine kartlegginger av markedet for EVU at det ikke er avgjørende for næringslivet at kompetansen de ansatte tilegner seg er formell, men heller at opplæring er relevant for bedriften. Sertifiseringer kan fungere som en hybridløsning mellom formell utdanning klassifisert i kvalifikasjonsrammeverket, og ikke-formell eller uformell, bedriftsintern opplæring. Dersom markedet kjenner til sertifiseringen og aktøren som har ansvar for den, er den tilfredsstillende som dokumentasjon av kompetanse. I byggebransjen brukes såkalte tiltaksklasser i anbudsdokumenter, for at innkjøper skal få oversikt over hva slags kompetanse vedkommende tilbys. Det finnes retningslinjer for hvilken formell opplæring og utdanning som skal plasseres i hvilken tiltaksklasse. Direktorat for byggekvalitet forvalter ordningen med sentral godkjenning og Byggesaksforskriften der dette er regulert. Da fagskoleutdanningene nylig ble løftet opp en tiltaksklasse ble det opplevd som et vesentlig løft for fagskolens status, som øker næringslivets interesse for fagskoleutdanning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018b).

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 – Vea og Blimester.com (Mesterbrevnemnda, 2018).

2.5 Tiltak som stimulerer etter- og videreutdanning gjennom reguleringer

Systemer for dokumentasjon av kompetanse og validering styrker samspillet mellom, og tilgangen til, de ulike delene av utdanningssystemet. I bredere forstand styrkes også sammenkoblingen mellom utdanningssystemet og arbeidslivet.

Brandt mfl. (2009) viser at næringslivet i liten grad er opptatt av skillet mellom ikke-formell opplæring og formell utdanning. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 3.2. Brand mfl. (2009) påpeker likevel at myndighetene kan gjøre mye for å «anspore virksomheter til å foretrekke formell kompetanse». Denne typen tiltak viser vi tre eksempler av.

2.5.1 Alternative opptaksveier

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. Regelen gir generell studiekompetanse til de som er fylt 23 år, har minst fem års arbeidserfaring og fullført norsk, engelsk, samfunnsfag, naturfag, historie og matematikk på videregående nivå (Utdanning.no, 2018). Som et eksempel betyr dette at de over 23 år med fagbrev og fem års arbeidserfaring har generell studiekompetanse dersom de tar privatisteksa-

men 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 og derfor finnes tre ulike *fleksible veier* til ingeniørutdanning, utover de vanlige veiene – forkurs, Y-veien og tre-semesterordningen (UHR, 2011). Forkurs tilbys av en rekke UH-institusjoner til studenter som ikke innfrir kravene om realfagskompetanse fra videregående skole. Y-veien og tre-semesterordningen (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. Tre-semesterordningen 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.

Manglende studiekompetanse kan være en barriere for å ta videreutdanning. For å sikre rekrutering, blant annet til videreutdanning, der kompetansebehovet fremstår prekært kan myndighetene etablere flere slike alternative opptaksveier. Dette er tematikk som Lied-utvalget og KDs arbeidsgruppe for dimensjonering også behandler.

En annen ordning som også sikter mot å formalisere mer av den ikke-formelle kompetansen som finnes i arbeidslivet er ordningen Fagbrev på jobb.

2.5.2 Alternative veier til fagbrev

Fagbrev på jobb er en ny, fleksibel vei for ufaglærte mot et fag- eller svennebrev. Det er mulig å jobbe mens man tar denne utdanningen (Stortinget, 2018). 300 personer deltok i en prøveordning i fem fylker fra 2011–14. 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 deltakerens 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, 2018c).

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 og består teorieksamen for praksiskandidater. I skoleåret 2016–17 var det 10 060 praksiskandidater som avla fag- og svenneprøve. Dette er utgjør 37 prosent av alle fag- og svenneprøver avlagt dette året (SSB, 2018c).

2.5.3 Realkompetanse i varehandelen

En av målsetningene i Nasjonal kompetansepolitisk strategi (se kapittel 5.1) går ut på å gjøre det enklere å få dokumentert kompetanse ervervet i arbeidslivet. Dette skal synliggjøre læringen som skjer i arbeidslivet, og bygge bro mellom læring i arbeidslivet og utdanningssystemet (Steen mfl., 2018). Prosjektet *Realkompetanse i varehandelen*, finansiert av Kunnskapsdepartementet, er et eksempel på tiltak for å nå denne målsetningen. Prosjektet skal 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). Prosjektet tok utgangspunkt i varehandelen, men er videreført til andre deler av arbeidslivet under navnet *Balansekunst*.

2.5.4 Utdanningspermisjon

Som et resultat av Kompetansereformen ble det innført generell rettighet til permisjon uten lønn for utdanning (Meld. St. 42, 1997–98). Rettigheten er lovfestet i Arbeidsmiljølovens§12-11 Utdanningspermisjon. Arbeidstaker 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 (Arbeidsmiljøloven, 2005,§12-11). Deretter må det gå dobbelt så lang tid som varigheten av forrige utdanningspermisjon før man har rett på en ny. Permisjon kan ikke kreves dersom den er «til hinder for arbeidsgivers forsvarlige planlegging av drift og personaldisponeringer» (Arbeidsmiljøloven, 2005,§12-11).

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

3 Etterspørsel

Både arbeidsgivere og arbeidstakere etterspør etter- og videreutdanning. Staten, fylkeskommunene og kommunene er arbeidsgivere som etterspør EVU. Samtidig har de politiske og strategiske oppgaver knyttet til kompetanse. Det kommer vi nærmere inn på i kapittel 5. Den nordiske modellen gir arbeidslivets parter viktige roller i kompetansepolitikken. De fire første delkapitlene går nærmere inn på hver av disse aktørene, og hvordan de opptrer på etterspørselssiden av markedet for etter- og videreutdanning. Til sist presenteres ulike offentlige tiltak som sikter mot å styrke etterspørselen av kompetanseheving i kapittel 3.5.

3.1 Individer

Enkeltpersoner kan etterspørre etter- og videreutdanning for å beholde trygghet i arbeidshverdagen og sin 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 (NOU, 2018: 2). Mangelfull kompetanse er sterkt medvirkende til at folk faller ut av arbeidsmarkedet (NOU, 2018: 2). Utenforskap er kostbart, både for staten og den enkelte. I Norge er høy sysselsetting fundamentet for velferdsstaten.

Opplæring kan gjennomføres på initiativ fra arbeidstakeren, eller i et samarbeid og spleiselag med arbeidsgiver. Som beskrevet i kapittel 2.5.4 har arbeidstakere rett til utdanningspermisjon for å gjennomføre opplæring på grunnleggende og videregående nivå, samt yrkesrelatert utdanning. Hvorvidt arbeidstakeren har rett, eller anledning, til få lønnet utdanningspermisjon bestemmes av tariffavtaler eller lokale avtaler. Etter- og videreutdanning som er initiert av arbeidsgiver vil utløse rettigheter til å gjennomføre utdanningen i arbeidstiden.

I OECDs Survey of Adult Skills (PIAAC) finner man at de som ville ha mest utbytte av kompetanseutvikling, de med lave grunnleggende ferdigheter, deltar mindre i jobb-relatert opplæring enn gjennomsnittet (OECD, 2018). Det er et paradoks at de som ville hatt størst utbytte av EVU har lavest deltakelse. Ansatte med høyt utdanningsnivå etterspør formell kompetanseheving i større grad enn ansatte med lavere utdanningsnivå (Brandt mfl., 2009). At lavt utdannede deltar mindre i opplæring har blant annet blitt forklart med at lavt utdannede vegrer seg på grunn av negative erfaringer med læring (Illeris, 2006). I yrker utsatt for automatisering er det lavere deltakelse i etter- og videreutdanning enn i andre yrker. Mønsteret finnes også på bransjenivå. De mest kunnskapsintensive næringene, som allerede har et høyt utdanningsnivå, er de som investerer mest i kompetanseheving (Solberg mfl., 2013).

3.2 Virksomheter

Virksomheter etterspør etter- og videreutdanning ut fra sine kompetansebehov (Berge, 2018). 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). Tilnærming til EVU varierer ikke bare etter strukturelle trekk, men også på grunn av bedriftsledelsens holdninger til

kompetanseutvikling (Langset&Vinsand, 2015). Gjennom tariffavtaler er mange virksomheter i offentlig sektor forpliktet til å kartlegge sitt kompetansebehov og lage kompetanseplaner (Seip, 2018). Fafos undersøkelse viser også at det ikke er noe skarpt skille mellom formell utdanning og ikke-formell opplæring i offentlige virksomheters tariffavtaler og kompetanseplaner. Det samme gjelder i næringslivet. Hvorvidt opplæringen som tilbys ansatte gir formell, ikke-formell eller uformell kompetanse, inngår sjelden i vurderingene som ligger til grunn for virksomhetenes beslutninger om å igangsette opplæring (Brandt m.fl., 2009).

I sin kartlegging finner Brandt m. fl. (2009) at norske virksomheter iverksetter opplæringstiltak ut fra de umiddelbare behovene som oppstår. Ikke-formell læring som er nært tilpasset arbeidsplassens situasjon og behov etterspørres langt mer enn formell kompetanse. Derfor oppleves bransjeorganisasjoner og andre som tilbyr ikke-formell opplæring som mer relevante opplæringstilbydere enn universiteter, høyskoler og fagskoler (Brandt mfl., 2009). Denne oppfatningen forsterkes av at arbeidsgiverne dekker 87 prosent av de totale lønnskostnadene knyttet til etterutdanning, mens arbeidstakerne selv dekker inn 85 prosent av de totale lønnskostnadene som påløper i forbindelse med videreutdanning (Børing& Skule, 2013, s. 34).

3.3 Arbeidslivets parter

Gjennom topartsavtaler og hovedavtaler inngått mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene stadfestes det at bedriftene har ansvar for at de ansatte får relevant kompetanseutvikling. Fafo finner at tariffavtalene skaper insentiver for å ta EVU, styrker relevans i tilbudet av EVU og etablerer finansieringsordninger som muliggjør EVU (Seip, 2018). For eksempel kan tariffavtalene styrke rettigheter til å ta etter- og videreutdanning gjennom bestemmelser om permisjonsrettigheter utover de som allerede finnes i arbeidsmiljøloven.

Lønnsforhandlingene mellom arbeidslivets parter bidrar til at Norge, og Norden, har en mer sammenpresset lønnsstruktur enn andre land (Salvenens, 2017). Kompetanse er en viktig del av disse lønnsoppgjørene. Den sammenpressede lønnsstrukturen betyr at det det ikke er en todeling av arbeidslivet med en gruppe lavlønte og en gruppe med høyere lønninger. På den ene siden kan dette sies å gi lave insentiver for å ta utdanning. Andre, som LO, fokuserer på at den nordiske modellen innebærer en såkalt kompetanselinje som lar hele arbeidsstokken bli med på kompetansehevingen. LO mener at nettopp dette sørger for produktivitet og utjevning (LO, 2017). Partene er en viktig bidragsyter i den nordiske modellen, som bidrar til et høyt kunnskapsnivå og økt kompetanse i brede lag av befolkningen (Meld. St. 9 (2018-2019)). Mye kompetanseutvikling skjer nettopp i arbeidslivet. At arbeidslivet sørger for et høyt kompetansenivå skaper også større avstand for dem som står utenfor arbeidslivet. 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).

I andre halvdel av 1990-tallet var tilbud og finansiering av etter- og videreutdanning et sentralt tema i tariffoppgjørene. Slik hadde partene i arbeidslivet stor innvirkning på Kompetansereformen. Blant annet er Kompetanseutviklingsprogrammet (se kapittel 4.8.4) et konkret resultat av disse forhandlingene (Døvring mfl., 2006). Partene i arbeidslivet er også parter i Nasjonal kompetansepolitisk strategi (se kapittel 5.1).

Fagforeningene har en rekke 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 finan-

siert 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 har avsatt 20 prosent av sitt OU-fond til EVU (Seip, 2018).

3.4 Myndighetene

I en rekke sammenhenger utvides topartssamarbeidet til et trepartssamarbeid, der også staten er med. Et eksempel er Nasjonal kompetansepolitisk strategi (se kapittel 5.1). Strategien slår fast at regjeringens rolle er å tilrettelegge for og ta initiativ til en kompetansepolitikk som ser individenes og arbeidslivets behov i sammenheng (Regjerigen, 2017). Strategien har tre hovedgrep:

- bidra til at det gjøres gode valg for den enkelte og samfunnet
- arbeide for bedre læringsmuligheter og god bruk av kompetanse i arbeidslivet
- styrke kompetansen til voksne med svake grunnleggende ferdigheter, svake norsk- og/eller samisk-ferdigheter og lite formell kompetanse

Til sammen skal dette sørge for at individer og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig næringsliv, en effektiv offentlig sektor og færrest mulig utenfor arbeidslivet (Regjerigen, 2017).

3.5 Offentlige tiltak som mobiliserer etterspørsel av etter- og videreutdanning

Det ligger som et tydelig premiss i norsk poltikkutvikling at Norge skal være en kunnskapsintensiv økonomi (Kunnskapsdepartementet, 2018b). Det sies gjerne at vi ikke kan konkurrere mot lave kostnader, men med høy kompetanse. Selv om det kan diskuteres hvor stor rollen burde være, har myndighetene vesentlig ansvar for at kunnskapsmarkedet fungerer på en tilfredsstillende måte. For eksempel har myndighetene innført tiltak for å redusere avvik mellom tilbud og etterspørsel. Slike tiltak ser vi også nærmere på i kapittel 5, som handler om koordinering.

I dette delkapittelet går vi igjennom offentlige tiltak som skal stimulere etterspørselen av etter- og videreutdanning. Dette strekker seg fra arbeidsmarkedspolitiske tiltak til studieveiledning.

3.5.1 Offentlig finansierte virkemiddelaktører

Til tross for at det ikke finnes omfattende, universelle ordninger som skal stimulere etterspørselen etter EVU i Norge, finnes det 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 (Oxford Research, 2016). Brandt mfl. (2009) mener det i et innovasjonsperspektiv er interessant å se på hvordan etter- og videreutdanning fremmer nyskapning. Dette innovasjonsperspektivet kan for eksempel gå ut på å dreie næringsstrukturen mot mer kunnskapsintensive bedrifter. Disse bedriftene vil i større grad ønske å investere i etter- og videreutdanning enn andre (Brandt mfl. 2009, s. 217).

Nettverk- og klyngeprogrammer er deler av dette virkemiddelapparatet som er særlig relevante for etterspørselen av etter- og videreutdanning. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 5 som tar for seg koordinering.

Kompetanse Norge forvalter flere ulike tilskuddsordninger for etter- og videreutdanning, livslang læring og kompetansepolitikk. I 2017 forvaltet Kompetanse Norge 490 millioner kr i tilskuddsmidler til slike tiltak (Kompetanse Norge, 2017). Et eksempel er tilskuddsordningen Kompetansepluss, der det årlig bevilges omlag 220 millioner kr 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 32 millioner til denne ordningen i 2017 (Kompetanse Norge, 2017). Målet er å nå ut til virksomheter som i liten grad tilbyr opplæring i arbeidslivet, eller som har ansatte som har lav deltakelse i opplæringstiltak.

3.5.2 NAV

Arbeidsmarkedspolitikken skal legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og lav ledighet. Nav, eller arbeids- og velferdsforvaltningen, 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. Nav omfatter blant annet Arbeids- og velferdsdirektoratet og en rekke kommunale tjenester og ytelser. Nav forvalter en tredjedel av statsbudsjettet (Nav, 2018a). I sin «verktøykasse» har Nav en rekke arbeidsmarkedstiltak. I 2017 brukte Nav 9 milliarder kr på slike arbeidsmarkedstiltak (Nav, 2018b). Blant arbeidsmarkedstiltakene finnes flere *kvalifiserende tiltak*. Mange av Navs brukere som står utenfor arbeidslivet har mangelfull kompetanse, og for personer i denne gruppen vil slike tiltak være viktige for å komme i arbeid (Meld. St. 16, 2015-16). 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 tilbud i egen regi som alternativ til eksterne kjøp. Nav kan tilby ordinær utdanning (utdanningstiltaket) som et arbeidsmarkedstiltak (inntil 3 år) til personer med nedsatt arbeidsevne. AMO og utdanningstiltaket er de to største opplæringstiltakene, med henholdsvis 6533 og 7974 deltakere pr november 2018 (Nav, 2018c).

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 å reell og formell kompetanse, for eksempel yrkesfaglige løp som leder frem mot fagbrev. I november 2018 var det 7545 deltakere på dette tiltaket (Nav, 2018c).

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 har en varighet på maksimalt 3 år og med mulighet forlengelse i ytterligere ett år. Tiltaket skal gi formell, grunnleggende kompetanse og fag- og yrkesopplæring på videregående nivå til ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, som har behov for kvalifisering for å komme i arbeid.

Tilskudd til bedriftsintern opplæring (BIO) er et arbeidsmarkedstiltak som lar virksomheter som gjennomgår vesentlig omstilling søke om støtte til opplæring av ansatte. Dette er et av flere tiltak Nav kan benytte innenfor den samlede budsjettrammen for arbeidsmarkedstiltak. Tiltaket tilpasses konjunktursvingninger ved at det gis økt rom for bruk i regioner med økende ledighet og alvorlige omstillingsbehov. For eksempel ble det under oljekrisen ble det bevilget en ekstra ramme til dette tiltaket, der Nav kunne bruke så mye som trengtes til BIO fra en ramme på 500 millioner kr (Aftenposten, 2016). Tiltaket er

foreslått flyttet fra Nav til fylkeskommunene. I Meld. St. 6 (2018-19) forslår regjeringen å utrede hvorvidt fylkeskommunens skal ta over noe av ansvaret for flere av Navs kvalifiserende tiltak.

Enslige forsørgere som mottar overgangsstønad 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 deltakelse ved en utdanningsinstitusjon, og er ikke organisert som et arbeidsmarkedstiltak. Ved deltakelse i utdanning kan det innvilges utvidet stønadstid på opptil to eller tre år.

3.5.3 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 det voksne i de mer grunnleggende delene av det offentlige utdanningssystemet 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 maksimalt studielån for åtte år. Dersom studenten har under 182 575 kr i inntekt, lavere formue enn 456 436 kr 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. Lånekassen har gjort et anslag som antyder at omtrent 5% av deres låntakere er videreutdanningsstudenter. Det finnes ikke noe lignende system for finansiering av livsopphold for etterutdanning.

3.5.4 Nettportal med oversikt over tilbudet for etter- og videreutdanning

I statsbudsjettet for 2019 ble det ble bevilget 6 millioner kr til å starte arbeidet med en nettløsning som samler og presenter tilbudet av etter- og videreutdanning i Norge (Regjeringen, 2018b). Tiltaket skal hjelpe virksomheter og individer med å navigere i markedet for etter- og videreutdanning. På utdanning.no finnes allerede i dag oversikt over en del etter- og videreutdanning.

3.5.5 Motivasjon og informasjon

I handlingsplanen for Kompetansereformen (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002) var motivasjons- og informasjonstiltak ett av åtte innsatsområder. Det skulle gjøre utdanningstilbudet lettere tilgjengelig for den voksne befolkningen, gjennom informasjon og veiledning. I tillegg ble det vektlagt at man kunne nå fram til gruppene som har minst utdanning fra før og lite motivasjon for å gjennomføre EVU. 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.

Med motivasjonstiltak kan man skape interesse for etter- og videreutdanning hos de som ellers ikke ville søke kompetanseutvikling. For en person som har arbeidet i lang tid og ikke vært i kontakt med utdanningssystemet på mange år, kan det være vanskelig for vedkommende å navigere seg frem til rett etter- og videreutdanning og å finne de tilgjengelige støtteordningene. For eksempel fantes det i 2017 mer enn 450 fleksible studieprogram ved norske universiteter og høyskoler (Kunnskapsdepartementet, 2018a). 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 ved karriereveiledning. Et offentlig tilbud om karriereveiledning er i 2018 kommet på plass i alle landets fylker, unntatt Oslo.

3.5.6 Skattefritak for utdanning

Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. skatteloven 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. Arbeidstakere 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 ajour med utviklingen i faget fradragsberettigede (Skatteetaten, 2018a). Kostnadene til undervisning, skolepenger, faglitteratur, eksamensavgift og så videre regnes som en del av minstefradraget. Skattefordelen vil derfor i praksis gi uttelling for svært 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 den 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 kr i 2018. Dersom man får lønn for å ta utdanning, men selv har utgifter forbundet med utdanningen, er inntekten bare skattepliktig om den den overstiger kostnadene til utdanning. Hvorvidt eksamen avlegges eller ikke, har ingen betydning for muligheten til skattefritak.

Arbeidsgiver betaler heller ikke arbeidsgiveravgift for kostnader knyttet til slik kompetanseheving. For øvrig er kostnader til kompetanseheving fradragsberettiget for virksomhetene. *Skatteevneprinsippet* sier at en virksomhet skal skattlegges på grunnlag av det samlede overskuddet etter at virksomhetens kostnader er trukket fra virksomhetens inntekter (Regnskap Norge, 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).

4 Tilbud

I dette kapittelet tar vi for oss aktørene på tilbudssiden av markedet for etter- og videreutdanning, og hvilke tiltak myndighetene har iverksatt for å stimulere disse. Videreutdanningstilbud blir dels finansiert av offentlige tilskuddsordninger, og dels gjennom privat finansiering. Ved siden av universitetet, høyskoler, fagskoler og fagforeninger finnes det en rekke tilbydere av ikke-formell opplæring på markedet for etter- og videreutdanning.

4.1 Kommuner

Kommunene har ansvaret for opplæring på grunnskolenivå for voksne. For å ha rett til grunnskoleopplæring, må man være over opplæringspliktig alder (16 år), ikke ha rett til videregående opplæring, ha lovlig opphold i Norge og trenge grunnskoleopplæring (Utdanningsdirektoratet, 2018). I skoleåret 2017-18, deltok 9 807 voksne i grunnskoleopplæring. Av disse utgjør minoritetsspråklige 97 prosent (Kompetanse Norge, 2018c). Grunnskoleopplæring for voksne skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov. Voksne med rett til grunnskoleopplæring har rett til rådgivning for å kartlegge hva slags opplæring de har behov for. Opplæringen skal tilrettelegges den voksnes livssituasjon. Det kan i praksis innebære kveldsundervisning, nett- eller fjernundervisning, komprimerte løp, intensivkurs og mulighet til å ta opplæringen på kortere eller lengre tid (Meld. St. 16, 2015-16). Som en følge av Meld. St. 16 (2015-16) er det satt i gang forsøk med modulbasert grunnopplæring, kalt forberedende voksenopplæring (FVO). Det er nå utviklet modulstrukturerte læreplaner som opplæringsstedene kan ta i bruk (Kompetanse Norge, 2018g).

4.2 Fylkeskommuner

Voksne over 25 år har en såkalt *voksenrett* til videregående opplæring, dersom de ikke har fullført slik opplæring fra før. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å tilby denne opplæringen. I 2017 deltok 27 104 voksne i videregående opplæring, og av disse tok 81 prosent yrkesfag (Kompetanse Norge, 2018d). Noen fylkeskommuner tilbyr denne 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 andre private tilbydere av ikke-formell opplæring (kapittel 4.7).

Fylkeskommunene har flere kompetansepolitiske oppgaver (se avsnitt 5.1), og vil få tilført nye oppgaver gjennom regionsreformen. Fylkeskommunene eier de offentlige fagskolene.

4.3 Fagskoler

Det finnes omtrent 80 offentlige og private fagskoler i Norge (Høst mfl., 2018). Høsten 2017 var det registrert 15 270 studenter ved disse institusjonene (SSB, 2018a), fordelt på 1 074 ulike fagskoleutdanninger (DBH, 2018). Både de offentlige og de private fagskolene oppgir i nokså høy grad at etter- og videreutdanning er et satsingsområde for fagskolen (Tømte mfl., 2015). I 2017 var over 60 prosent av de 15 339 studentene ved norske fagskoler over 26 år (SSB, 2018a). 85 prosent av de som tar fagskoleutdanning, har hatt inntektsgivende arbeid rett før utdanningen (Waagene&Støren, 2013). Det betyr at fagskoler i stor grad fungerer som et videreutdanningstilbud. Et særtrekk ved fagskolene er at det lokale

arbeidslivets behov for etter- og videreutdanning 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.

Fagskolene kan finansieres med offentlige midler, studentbetaling eller en sammensetning av de to (Høst mfl., 2018). Nedenfor finnes en oversikt over finansiering av de ulike typene fagskoler. Fra disse tallene kan vi se at de tekniske og helsefaglige skolene i stor grad er offentlig finansiert, mens de kreative og økonomisk/administrative skolene i stort er privat finansiert.

Tabell 1 Andel av studenter med de ulike finansieringsformene i 2012 og 2017 fordelt på fagområde

	Teknisk/ maritime fag		Helsefag		Økonomisk administrative fag		Kreative fag	
Finansieringsreform	2012	2017	2012	2017	2012	2017	2012	2017
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)

4.4 Universiteter og høyskoler (UH)

Norge har 10 universiteter, 6 høyskoler og 5 vitenskapelige høyskoler med statlig eierskap. I tillegg finnes det 17 private høyere utdanningsinstitusjoner som mottar statlig tilskudd, samt noen private institusjoner som ikke mottar statlig tilskudd (Regjeringen, 2018a). Det finnes ulike modeller for organisering av arbeidet med EVU hos UH-institusjonene. En kartlegging NIFU gjorde før sammenslåingene i UH-sektoren viste at av de 49 lærestedene som har EVU-tilbud, har 17 satt opp en egen sentral EVU-enhet (Tømte mfl., 2015). De sentrale EVU-enhetene har gjerne har ansvar for administrasjonen. Noen steder har EVU-enhetene også ansvar for utvikling og faglig koordinering av tilbudene. Andre læresteder har en desentralisert organisering, hvor ansvaret for EVU ligger hos instituttene og fakultetene. Tømte mfl. (2015) finner ingen systematiske forskjeller i antall EVU-tilbud mellom læresteder med henholdsvis sentral og desentralisert organisering av EVU. Strategier for EVU er lite utbredt, også ved institusjoner med egne EVU-avdelinger (Tømte mfl., 2015). Ifølge Tømte mfl. har EVU kommet i skyggen av andre satsinger.

Formuleringer om at UH-institusjonene forventes å legge til rette for livslang læring har blitt skrevet inn i institusjonenes årlige tildelingsbrev over lang tid. EVU fremmes gjerne som en del av UH-institusjonenes bredere samfunnsoppdrag, for eksempel knyttet til formidling, heller enn en av kjerneoppgavene. Formuleringer i universitets- og høyskoleloven og tilhørende forskrifter gir tydelig prioritet til ordinære studietilbud over EVU-tilbud. I tillegg til de strukturelle hindringene er også kulturen ved institusjonene avgjørende for organisering av EVU (Brandt mfl., 2009). I deres kartlegging svarte blant annet informantene at EVU 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 EVU. NTNU har for eksempel lansert en vesentlig satsing (NTNU, 2018). Den økte EVU-aktiviteten må sees i

sammenheng med at lærernes ordning for EVU, Kompetanse for kvalitet, vesentlig utvider markedet for oppdragsfinansiert undervisning.

Det er satt ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skal undersøke alternative tilknytningsformer for universiteter og høyskoler. Arbeidsgruppen skal gi anbefalinger om hva slags styring UH-sektoren bør underlegges (Kunnskapsdepartementet, 2018c). En rapport skal være ferdig innen 1. januar 2019. I mandatet presiseres det at institusjonene i fremtiden skal være tilpasset samfunnets behov for livslang læring.

Finansiering av EVU

EVU-tilbudene finansieres gjennom studieavgift, ekstern finansiering som bidrag eller oppdrag og internfinansiering. EVU-aktivitet vil også utløse midler i den resultatbaserte delen av sektorens statlige overføringer, for eksempel ved studiepoengproduksjon eller oppdragsfinansiert undervisning. Utgangspunktet for all EVU-aktivitet i UH-regi er at det enten skal være fullstendig egenfinansiert (institusjonen betaler), eller fullstendig finansiert med egenbetaling (studenten betaler). Likevel er det en rekke tilfeller der unntak i ulike lover og regelverk tillater at tilbudet blir et spleiselag mellom student og institusjon (UHR, 2018a). Det er stor variasjon innad i UH-sektoren angående tolking og praktisering av regelverket for egenbetaling (UHR, 2018a).

Hva slags EVU tilbys?

UH-institusjoner ser ut til å være opptatt av å utvikle mer generiske kurs som trekker flere deltakere, ettersom dette gir inntjening i form av avlagte studiepoeng (Langset&Vinsand, 2015). 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 EVU-tilbudene er samlingsbaserte, og ofte blir samlingene kombinert med nettbasert undervisning.

I regelverket ligger det noen klare begrensninger for hva slags EVU UH-institusjonene kan tilby. Tilbud som allerede finnes som ordinære studietilbud kan ikke tilbys som videreutdanning det tas betalt for. I følge egenbetalingsforskriften må fag det tas betalt for være *vesentlig forskjellig* fra fag som tilbys gratis, og unntaksregelen skal tolkes snevert. I kommentarutgaven til UH-loven heter det seg at «det må være tale om helt atypiske situasjoner som nye studietilbud som medfører utgifter som ligger klart utenfor det man kan forvente at en institusjon skal kunne finansiere over sitt ordinære budsjett», for at en institusjon skal kunne omgå gratisprinsippet (UHR, 2018a). Videre er det slik at tilbud der det er anledning til å ta betaling fra studenter *ikke skal gå på bekostning av institusjonens statlig finansierte utdannings- og forskningsvirksomhet*. Til tross for disse reguleringene i egenbetalingsforskriften har institusjonene anledning til å selge fag og emner fra hele studiekatalogen så lenge det er virksomheter og ikke enkeltpersoner som kjøper disse.

4.5 Private tilbydere av høyere utdanning

Det finnes en rekke private tilbydere av høyere utdanning. Likevel er disse institusjonene underlagt de samme kvalitetskravene. NOKUT akkrediterer private høyskoler og fagskoler på samme grunnlag som de offentlig. Tilbudet fra private høyskoler og offentlige høyere utdanningsinstitusjoner er derfor i mange hensende liknende. De private høyskolene har en andel statlig finansiering. Både offentlige og

private høyskoler får tilskudd i form av en fast ramme og en resultatbasert komponent. 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 meget mellom de ulike institusjonene, flere private høyskoler har høyere andel statsstøtte enn offentlige UH-institusjoner (Grimestvedt mfl., 2017).

Handelshøyskolen BI er den største private høyskolen i Norge. BI har organisert sin videreutdanning i BI Executive og tilbyr mer enn 200 emner og programmer. BI likestiller ordinære studier og etter- og videreutdanning som jevnbyrdige deler av deres virksomhet. Alle BIs kurs og programmer kan tas på deltid. Om lag en tredjedel av BIs omsetning kommer fra EVU-tilbudet.

4.6 Bransjeorganisasjoner, arbeidslivets parter og virksomheter

Mye kompetanseheving skjer i regi av offentlige og private virksomheter (Tømte mfl., 2015). Opplæring i regi av virksomhetene kan foregå i det formelle utdanningssystemet eller hos andre tilbydere av kurs og opplæring (se kapittel 3.2). Opplæring skjer også internt i bedriftene, enten ved at det hyres inn eksterne eksperter eller kun med bruk av egne ressurser. 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 EVU. 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 utdanningstilbud (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. I følge NIFUs undersøkelse gjennomføres en vesentlig andel av etter- og videreutdanningen i disse bedriftene som et resultat av offentlige krav til kompetanseutvikling og sertifiseringer. Bransjeorganisasjoner tilbyr kurs med slike sertifiseringer (se kapittel 2.4).

4.7 Private tilbydere av ikke-formell opplæring

Fra Amadeus-databasen[1] 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 EVU. Aktører som Teknologisk institutt, Folkeuniversitetet, NKI og AOF inngår i denne gruppa. NIFU fant 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 etterutdanning 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. Kursene som knyttes til offshoreindustrien er i særlig grad knyttet til sertifiseringskrav (Tømte mfl., 2015). NIVIs undersøkelse konkluderer med at de private kurstilbyderne viser stor grad av fleksibilitet og tilpasningsdyktighet for bedriftenes behov (Langset&Vinsand, 2015).

[1] Amadeus-databasen ved NIFU inneholder regnskapsinformasjon for bedrifter i privat sektor.

NIFUs tilnærming i denne studien fanger imidlertid ikke opp opplæringstilbud fra virksomheter som ikke har registrert utdanning som hovednæring. Å kartlegge hele landskapet for tilbud av etterutdanning er en svært omfattende oppgave.

4.8 Offentlige tiltak som styrker tilbudet av etter- og videreutdanning

I dette delkapittelet ser vi på offentlige tiltak innrettet mot å styrke tilbudet av etter- og videreutdanning, fra tilskuddsordninger til styringsdialogen mellom staten og UH-institusjonene. Vi inkluderer både gjeldende og nylig avviklede tiltak for å ytterligere belyse hvordan myndighetene har jobbet med å styrke tilbudet.

Gjennom regulering og lovgivning har myndighetene en sentral rolle i å legge føringer for utdanningssektoren. I Norge er den formelle delen av utdanningssystemet i stor grad finansiert av staten. Norge bruker 5,7 prosent av BNP på utdanning, godt over OECD-snittet på 4,5 prosent (Forskningsrådet, 2018). Likevel er grunnleggende og videregående opplæring i mye større grad underlagt direkte styring fra myndighetene gjennom kommuner og fylkeskommuner, enn det UH-sektoren er. I de neste avsnittene skal vi se eksempler på at myndighetene oppretter tilskuddsordninger for å påvirke universitetene og høyskolene i ønsket retning.

Utover det formelle utdanningstilbudet finnes det et stort mangfold av private tilbydere av opplæring. Disse har myndighetene i liten grad styring, og oversikt, over. En del aktører opererer helt uavhengig av staten, mens andre får direkte tilskudd til drift eller får tilført midler fra offentlige ordninger. Kompetansepluss et er eksempel på en slik ordning som er rettet mot virksomheter og private tilbyderne av ikke-formell opplæring.

4.8.1 Kompetansepluss

Kompetansepluss er en tilskuddsordning som skal bidra til at voksne med manglende grunnleggende ferdigheter kan ta del opplæring og utdanning, og slik styrke sin deltakelse i arbeids- og samfunnslivet (Kompetanse Norge, 2018e). 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 samarbeid mellom en opplæringstilbyder og enten: (1) en bedrift som har ansatte som behøver opplæring eller; (2) en frivillig organisasjon som kan rekruttere kursdeltakere 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 kr til Kompetansepluss-prosjekter årlig. Omtrent 75 000 arbeidstakere har fått opplæring på jobben gjennom ordningen siden 2006 (Kompetanse Norge, 2018c).

4.8.2 Utviklingsavtaler

Utviklingsavtaler er en del av styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og UH-institusjonene. Avtalene inneholder ulike kvalitetsmål som institusjonen og departementet kommer til enighet om (Kunnskapsdepartementet, 2017c). Fra 2019 innføres det flerårige utviklingsavtaler for alle statlige UH-institusjoner. Avtalene skal være 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, 2018b).

4.8.3 Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse

Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer ble etablert i 2013, som et regionpolitisk 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 kr til tiltaket. Hovedformålet var å bedre tilgangen på relevant kompetanse i regionene (Innovasjon Norge, 2016). 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 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 er vesentlig større. I 2017 fikk hver fylkeskommune fikk i 7 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).

4.8.4 Kompetanseutviklingsprogrammet

Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) var en omfattende støtteordning for utvikling av markedet for etter- og videreutdanning. Programmet ble etablert i 2000, som en del av Kompetansereformen (Meld. St. 42, 1997–98). Totalt ble det bevilget 400 millioner kr og gjennomført over 600 prosjekter før ordningen ble avsluttet i 2006 (Døving mfl., 2006). Fafo beregner at omtrent 80 000 arbeidstakere fikk opplæring gjennom KUP.

Utgangspunktet for programmet var at markedet for etter- og videreutdanning ikke fungerte tilfredsstillende og at staten hadde et betydelig ansvar for styrke kompetansen for de med lavest utdanning og svakest tilknytning til arbeidsmarkedet (Døving mfl., 2006). Programmet skulle: (1) gjøre private og offentlige virksomheter bedre i stand til å identifisere, uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov; (2) videreutvikle samarbeid mellom arbeidslivet og utdanningsinstitusjonene og; (3) utvikle etter- og videreutdanningstilbud tilpasset behovene i arbeidslivet. Særlig ble det gjennomført mange prosjekter med fokus på virksomhetsnær opplæring.

4.8.5 Nasjonal konkurransearena for utdanningskvalitet

Nasjonal konkurransearena for utdanningskvalitet er et nyopprettet tiltak for å styrke kvaliteten i utdanningen i UH-sektoren. Ordningen forvaltes av det nyopprettede Direktoratet for internasjonalisering og kvalitet i utdanningen (Diku). Blant annet er ordningen med Senter for fremragende utdanning (SFU) lagt til konkurransearenaen. Status som SFU tildeles for fem år av gangen, med mulighet for forlengelse i fem nye år, og følges av seks millioner kr årlig. Formålet med ordningen er å stimulere UH-institusjonene til å etablere og utvikle fagmiljøer som tilbyr fremragende utdanning.

Diku har også økonomiske virkemidler man kan søke på for samarbeidsprosjekter mellom UH-institusjoner arbeidslivet.

4.8.6 Tiltak i kompetansereformen «Lære hele livet»

Regjeringen Solberg lanserte kompetansereformen Lære hele livet i 2018. Målsetningen for reformen er at ingen skal gå ut på dato og at flere skal kunne stå i jobb lenger (Regjeringen, 2018d). I statsbudsjettet for 2019 bevilget regjeringen 130 millioner kr til reformens første tiltak. Kompetanse Norge forvalter en ordning med tilskudd til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud 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 være i samarbeid mellom universiteter, høyskoler eller fagskoler og klynger eller andre sammenslutninger av bedrifter (Kompetanse Norge, 2018f). Det er satt av 10 millioner til ordningen i revidert budsjett for 2018 og 37 millioner i statsbudsjettet for 2019 (Kunnskapsdepartementet, 2018b).

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

Videre ble det satt av 36,3 millioner 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 utdannelse mens de står i jobb (Kunnskapsdepartementet, 2018b).

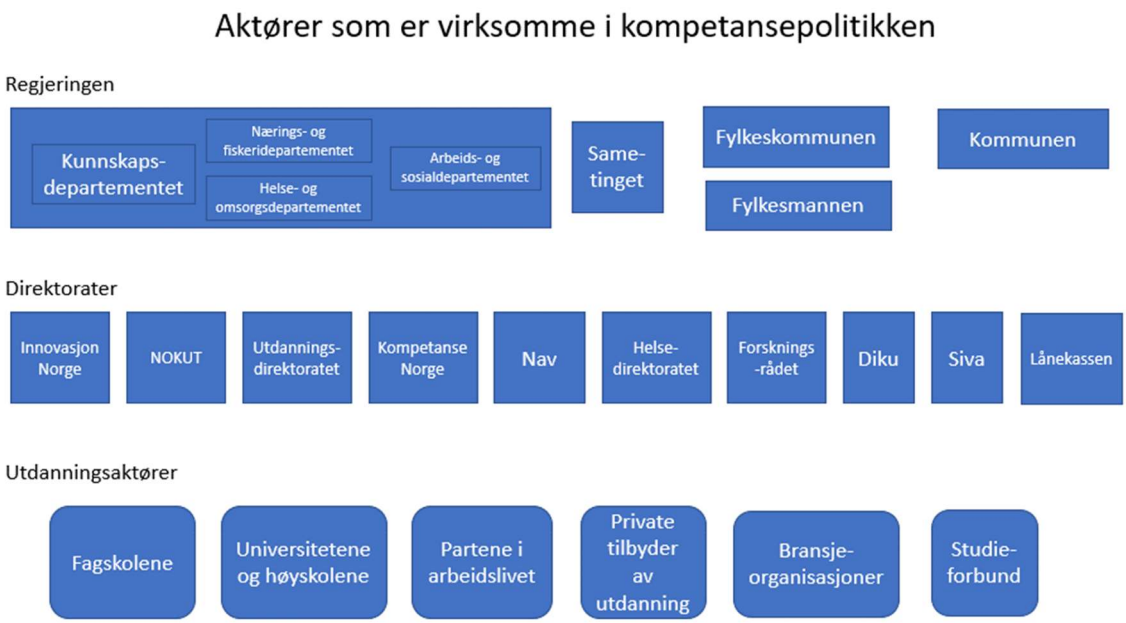
5 Koordinering

Det er bred enighet om målsetningen om å øke kompetansenivået i befolkningen. Med et økende utdanningsnivå får Norge en mer produktiv arbeidsstyrke, evne til økt innovasjon og bedre konkurransekraft overfor utlandet (NOU, 2011:3). Likevel, det er utfordringer knyttet til å forankre målsetninger om økt EVU, både på tilbudssiden og etterspørselssiden (Oxford Research, 2016).

Markedet for EVU er preget av forskjeller i både tilgang og behov på tvers av sektorer og regioner (Brandt mfl., 2009). Det er også forskjell på virksomhetene 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. Videre er det liten grad av samordning både på nasjonalt og regionalt nivå (Kompetanse Norge, 2018a). OECD peker på at systemene for voksnes læring er et sammensatt felt, med ulike aktører og målsetninger. Det gjør at det kan blir stor avstand og lav grad av koordinering mellom disse aktørene (OECD, 2018).

Myndighetene kan iverksette tiltak for å koordinere sin egen, og andres, innsats på markedet for etter- og videreutdanning. I dette kapitelet går vi nærmere inn på slike tiltak.

Figur 1 Aktører som er virksomme i kompetansepolitikken



5.1 Kompetansepolitikk på nasjonalt nivå

Nasjonal kompetansepolitisk strategi er en avtale mellom arbeidslivsorganisasjonene og staten. Strategien skal sikre Norge nok kvalifisert arbeidskraft til å lykkes med omstillingen vi står ovenfor. I strategien defineres kompetansepolitikk som «den samlede politikken for utvikling, mobilisering og anvendelse av kompetanse i hele det norske samfunns- og arbeidslivet» (Regjerigen, 2017).

Fylkeskommunene har også kompetansepolitiske oppgaver, blant annet skal de utarbeide regionale planer for kompetanse og arbeidskraft (Kompetanse Norge, 2018a). Med regionreformen tilføres de ytterligere kompetansepolitiske oppgaver. Fylkeskommunene har en samfunnsutviklerrolle som angår opplæring, næringsliv og region.

I stortingsmeldingen *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Meld. St. 16, 2016-17) oppfordrer man til «... mer dialog mellom arbeidsliv og utdanningsinstitusjonene om utvikling av etter- og videreutdanning» og regjeringen vil støtte utprøving av nye samarbeidsformer. Meld. St. 16 begrepet *kunnskapstriangelet*, som betegner samspillet mellom forskning, høyere utdanning og innovasjon. Ved å skape et godt samspill mellom studenter, forskere og næringslivet får samfunnet nytte av kunnskapen som skapes. Forskning og utdanning sikres relevans ved praksis, gjensidig hospitering, etter- og videreutdanning eller andre samarbeidsprosjekter (Kunnskapsdepartementet, 2017a). Gjennom slik kontakt får arbeidslivet oppdatert sin kompetanse, og kan påvirke hva det forskes på. Ifølge Hægeland-utvalget er nytten av kontakten mellom fagmiljøene og arbeidslivet så verdifull at det i seg selv er et sterkt insentiv til UH-institusjonene om å tilby videreutdanning (Hægeland, et al, 2014).

5.2 Kompetanse i næringspolitikken

Kompetanseheving er en sentral del av næringspolitikken, særlig for bedrifter i omstillingsprosesser. Derfor er etter- og videreutdanning er den del av tiltakene i næringspolitikken som føres.

Omstillingsmotor er et tiltak som forvaltes av Innovasjon Norge. Det er satt av 20 millioner kr til ordningen, som skal gi kompetanseløft. Fire *kompetanseklynger* 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. Målet ordningen er at minst 220 bedrifter skal få kompetanseheving i 2018. Pr. desember 2018 ligger det an til at omlag 100 større eller mindre kompetanseprosjekter gjennomføres innenfor dette tiltaket i løpet av 2018.

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». Klyngene opptrer både som tilbyder og etterspørrer av etter- og videreutdanning. I 2017 ble det gjennomført 360 kompetanseprosjekter av klyngene som omfattes av klyngeprogrammet. 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 Fagskolen Sørlandets om å utvikle utdanningstilbudet *Prosessindustri pluss*, der fokus ligger på å tilby kompetanse som fremtidens operatører bør lære seg (Eyde Cluster, 2018).

5.3 Kompetansepolitikk på regionalt nivå

Små og mellomstore bedrifter opplever utfordringer med å arbeide systematisk med kompetanse. På mindre, regionale arbeidsmarkeder kan det være svak tilgang til kompetanse (NOU, 2011:3). På lokalt og regionalt nivå finnes det derfor et stort antall ulike aktører som fungerer som tilrettelegger, eller

kompetansemekler, i markedet for etter- og videreutdanning. Det kan være innovasjonsselskap, studiesentra, kunnskapsparker, kommunale kompetansesentra, fylkeskommunale karrieresentra og opplærings- og utviklingssentra eller opplæringsarenaer tilknyttet studiesentereret.no, m.m. Slike lokale og regionale virksomheter avklarer behov og samordner tilbud slik at det blir bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av etter- og videreutdanning. De samarbeider også med ulike utdanningsmiljøer om å utvikle og tilrettelegge utdanningstilbud (Meld. St. 22, 2015-16).

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 kurstilbydere for å etablere næringsrelevante utdanningstilbud lokalt (Kunnskapsparken Helgeland, 2018). I rollen som kompetansemegler jobber de for å identifisere behov, motivere og rekruttere deltakere og tilrettelegge for og gjennomføre opplæring.

Denne koordinerende rollen 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 skal bedre balansen mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft i de regionale arbeidsmarkedene.

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).

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, 2015-16).

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, 2018-19). De konkrete oppgavene blir beskrevet i kommuneproposisjonen for 2020.

5.4 Samarbeid mellom utdanningssektoren og arbeidslivet

Alle universiteter og høyskoler har siden 2011 vært forpliktet til 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 og 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 finner at det har ført til få endringer i gradsstudier og etter- og videreutdanningstilbud (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 nivå er inkludert. Hensikten er å utvikle en helhetlig samarbeidsplattform for den regionale kompetansepolitikken. 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 opprette slike kompetanseforumer (Hordaland fylkeskommune, 2018).

Referanser

Aftenposten. (2016). *Har millioner til bedrifter som sliter*. Hentet fra https://www.nrk.no/norge/har-millioner-til-bedrifter-som-sliter-1.13230094

Arbeidsmiljøloven. (2005, §12-11). Arbeidsmiljøloven (LOV-2005-06-17-62).

Berge, T. (2018). *Kunnskapsoppsumering om markedet for etter- og videreutdanning.* Oslo: Kompetanse Norge.

Brandt, E., Thune, T., & Ure, O. B. (2009). *Tilbud og etterspørsel av etter- og videreutdanning i Norge: en analyse av status, strategier og samspill.* Oslo: Fafo.

Børing, P., & Skule, S. (2013). *Kompetanseinvesteringer i videreutdanning og opplæring i norsk arbeidsliv: Beregninger basert på data fra Lærevilkårsmonitoren koblet mot registerdata.* Oslo: NIFU.

DBH. (2018). *Fagskolestatistikk, Utdanningstilbud*. Hentet fra https://dbh.nsd.uib.no/fagskole/statistikk/rapport.action?visningId=45&visKode=false&admdebug=undefined&columns=arstall!8!semester&index=1&formel=146&hier=skolenr!9!studiestednr!9!tilbudkode&sti=&param=arstall%3D2018!8!2017

Døving, E., Ure, O. B., Tobiassen, A., & Hertzberg, D. (2006). *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000-2006: Sluttevaluering.* Bergen: Fafo.

Eyde Cluster. (2018). *Dette bør fremtidens operatører lære seg*. Hentet fra https://www.eydecluster.com/no/aktuelt/2018/dette-bor-fremtidens-operatorer-laere-seg/

Flatnes, A. (2016). *Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer - sluttrapport fra følgeevaluering.* Kristiansand: Oxford Research.

Forskningsrådet. (2018). *Indikatorrapporten.* Oslo: Forskningsrådet.

Grimestvedt mfl. (2017). *Med kvalitet som kriterium: Gjennomgang av tilskuddsordningen for private høyskoler* . Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Hordaland fylkeskommune. (2018). *«Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionale arbeidsmarkeder» - delprosjekt 2 Felles rapport fra 16 fylkeskommuner.* Bergen: Hordaland fylkeskommune.

Hægeland, et al. (2014). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill - Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Høst, H., Skjelbred, S.-E., & Røsdal, T. (2018). *Hvordan er gjennomføringen i fagskoleutdanningene? En undersøkelse av særtrekk ved helsefag, kreative fag og tekniske fag.* Oslo: NIFU.

Illeris, K. (2006). Lifelong learning and the low-skilled. *International Journal of Lifelong Education*, ss. 15-28.

Innovasjon Norge. (2016). *Tjenestebeskrivelse: Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer* . Oslo: Innovasjon Norge.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018a). For budsjettåret 2019 (Prop. 1 S 2018-2019).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018b). *Endringer i reglene for Sentral godkjenning*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-reglene-for-sentral-godkjenning/id2618480/?expand=factbox2618482

Kompetanse Norge. (2017). *Årsrapport 2017.* Oslo: Kompetanse Norge.

Kompetanse Norge. (2018a). *Notat om anbefalinger for et mer velfungerende marked for etter- og videreutdanning.* Oslo: Kompetanse Norge.

Kompetanse Norge. (2018b). *Statistikkbanken, Realkompetanseøkere og hvor mange som har begynt å studere*. Hentet fra http://status.vox.no/webview/?language=no

Kompetanse Norge. (2018c). *Statistikkbanken*. Hentet fra Deltakere, deltakere per tusen innbyggere og andel minoritetsspråklige, fordelt på fylke og skoleår: http://status.vox.no/webview/?language=no

Kompetanse Norge. (2018d). *Statistikkbanken, Realkompetanse*. Hentet fra Deltakere, fordelt på type utdanningsprogram: http://status.vox.no/webview/?language=no

Kompetanse Norge. (2018e). *Hva er Kompetansepluss?* Hentet fra https://www.kompetansenorge.no/Kompetansepluss/hva-er-kompetansepluss/

Kompetanse Norge. (2018f). *Søk om tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse*. Hentet fra https://www.kompetansenorge.no/nyheter/sok-om-tilskudd-til-fleksible-videreutdanningstilbud-i-digital-kompetanse/

Kompetanse Norge. (2018g). *Modulstrukturerte læeplaner, kartlegging og vurdering*. Hentet fra https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/testung/modulstrukturerte-lareplaner-kartlegging-og-vurdering/

Kunnskapsdepartementet. (2011). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR).* Oslo: Kunnskapsdepartementet .

Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Meld. St. 16 (2016-17) - Kultur for kvalitet i høyere utdanning.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet. (2017c). *Referat Fellesmøte om utviklingsavtaler 5.april 2017*. Hentet fra 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* . Hentet fra file:///H:/materiale,%20UH-sektoren/d-sak-5-tildelingsbrev-2018-fra-kunnskapsdepartementet%20uio.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2018a). *Tilstandsrapport Høyere Utdanning 2018 Vedlegg.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet. (2018b). For budsjettåret 2019 (Prop. 1 S 2018-2019).

Kunnskapsdepartementet. (2018c). *Mandatet for mulighetsstudie om tilknytningsformer*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mandatet-for-mulighetsstudie-om-tilknytningsformer/id2607305/

Kunnskapsparken Helgeland. (2018). *Kompetansemegler for utdanning*. Hentet fra https://www.kph.no/kompetansemegler/

Langset, M.,& Vinsand, G. (2015). *Økt kunnskap og kompetanse blant ansatte i små og mellomstore bedrifter - samarbeidsmodeller i mindre markeder.* Oslo: NIVI.

LO. (2017). *Lære for livet – lære for arbeidslivet.* Oslo: Landsorganisasjonen i Norge.

Meld. St. 16. (2015-16). *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 16. (2016-17). Kultur for kvalitet i høyere utdanning.

Meld. St. 22. (2015-16). Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*.

Meld. St. 42. (1997–98). Kompetansereformen. *Utdannings- og forskningsdepartementet*.

Meld. St. 6. (2018-19). Oppgaver til nye regioner. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*.

Meld. St. 9 (2018-2019). (2018). *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett.* Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Mesterbrevnemnda. (2018). *Mesterbrev*. Hentet fra http://www.mesterbrev.no/

Mørland, T. (2018). *NOKUT skal fortsatt bidra både til å sikre og utvikle kvalitet*. Hentet fra Khrono: https://khrono.no/nokutbloggen-terje-morland-morland/nokut-skal-fortsatt-bidra-bade-til-a-sikre-og-utvikle-kvalitet/240792

Nav. (2018a). *Fakta om Nav*. Hentet fra https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV

Nav. (2018a). *Fakta om NAV*. Hentet fra https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV

Nav. (2018b). *Nav i tall og fakta*. Hentet fra https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/årsrapport/nav-i-tall-og-fakta--538333

Nav. (2018b). *Nav i tall og fakta*. Hentet fra https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/årsrapport/nav-i-tall-og-fakta--538333

Nav. (2018c). *Tiltaksdeltakere*. Hentet fra https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Tiltaksdeltakere

NOKUT. (2018). *Om NOKUT*. Hentet fra https://www.nokut.no/om-nokut/

NOU. (2011:3). *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU. (2018: 13). *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring: Finansiering av livsopphold.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU. (2018: 2). *Fremtidige kompetansebehov I: Kunnskapsgrunnlaget.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NTNU. (2018). *Vil gi videreutdanning til 20.000 voksne hvert år*. Hentet fra https://www.ntnu.no/aktuelt/evu-satsing

OECD. (2018). *EU-OECD Forum – Making Adult Learning Work for the Future*. Hentet fra https://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en/news/eu-oecd-forum-–-making-adult-learning-work-future

Olberg mfl. (2017). *Tariffavtalene som virkemiddel.* Oslo: Fafo.

Omstillingsmotor. (2018). *Om Omstillingsmotoren*. Hentet fra https://www.omstillingsmotor.no/om/

Oxford Research. (2016). *Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer - sluttrapport fra følgeevaluering.* Kristiansand: Oxford Research.

Oxford Research. (2016). *Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer Sluttrapport fra følgeevaluering .* Kristiansand: Oxford Research.

Regjerigen. (2017). *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017-2021.* Oslo: Regjeringen .

Regjeringen. (2018a). *Universiteter og høyskoler*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/etater-og-virksomheter/underliggende-etater/statlige-universiteter-og-hoyskoler/id434505/

Regjeringen. (2018b). *130 millionar til kompetansereforma "Lære heile livet"*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/130-millionar-til-kompetansereforma-lare-heile-livet/id2613557/

Regjeringen. (2018c). *Nå blir det mulig å ta fagbrev på jobb*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/na-blir-det-mulig-a-ta-fagbrev-pa-jobb/id2602273/

Regjeringen. (2018d). *Lære hele livet*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/innsiktsartikler/lare-hele-livet/id2600403/

Regnskap Norge. (2018). *Fradragsrett for kostnader i virksomhet* . Hentet fra https://www.regnskapnorge.no/artikler/skatt/fradragsrett-for-kostnader-i-virksomhet/

Salvenens, K. G. (2017). *Inntektsforskjeller og sosial mobilitet i Norge.* Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Seip, Å. (2018). *Etter- og videreutdanning i offentlig sektor.* Oslo: Fafo.

Skatteetaten. (2018a). *Skatte-ABC 2018*. Hentet fra 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)*. Hentet fra https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/skatt/skattemelding-naringsdrivende/as/hjelp/fradrag/kostnader-til-forskning-og-utvikling/

Skjerve, T., & Simeou, E. (2018). *Balansekunst - hvordan beskrive kompetanse som bygges opp i arbeidslivet.* Oslo: Virke.

Solberg, E., Børing, P., Larsen, K. A., Gleinsvik, A.,&Olsen, D. S. (2013). *Bedriftskultur for læring - En studie av videreutdanning og opplæring i norske små og mellomstore bedrifter .* Oslo: NIFU.

SSB. (2018a). *Fagskoler*. Hentet fra https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/fagskoler

SSB. (2018c). *Videregående opplæring og annen videregående utdanning*. Hentet fra Avlagte fag- og svenneprøver, etter type og resultat: https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/vgu/aar

Steen Jensen, R.,&Lidahl, N. K. (2018). *Realkompetanse i varehandelen - En følgeevaluering.* Oslo: Fafo.

Stortinget. (2018). *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringar i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.).* Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-290l/?all=true

Tellmann, S. M., Aamodt, P. O., Elken, M., Larsen, E. H.,& Skule, S. (2017). *Råd for samarbeid med arbeidslivet – En underveisevaluering.* Oslo: NIFU.

Tømte, C., Olsen, D. S., Waagene, E., Solberg, E., Børing, P.,&Borlaug, S. B. (2015). *KArtlegging av etter- og videreutdanningstilbud i Norge.* Oslo: NIFU.

UHR. (2011). *Nasjonale retningslinjer for ingeniørutdanning: På vei mot fremtiden!* Oslo: Nasjonalt råd for teknologisk utdanning.

UHR. (2018a). *Tolkning av regelverket for finansiering av etter- og videreutdanning (EVU).* Oslo: Universitets- og høgskolerådet.

Universitetet i Sørøst-Norge. (2018). *USN inn i Herøya industripark*. Hentet fra https://www.usn.no/aktuelt/nyhetsarkiv/usn-inn-i-heroya-industripark-article218787-7457.html

Universitets- og høyskoleloven. (2018). *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15/KAPITTEL_1-6#§6-4

Utdanning.no. (2018). *23/5-regelen*. Hentet fra https://utdanning.no/tema/nyttig_informasjon/235-regelen

Utdannings- og forskningsdepartementet. (2002). *Kompetansereformen - Handlingsplan 2000-2003, 3. Utgave.* Oslo.

Utdanningsdirektoratet. (2018). *Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A Udir-3-2012* . Hentet fra https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Voksne/Udir-3-2012/2-Grunnskoleopplaring-etter--4A-1/

Waagene, E.,& Støren, L. A. (2013). *Fagskoleutdannedes studiesituasjon og arbeidsmarkedssituasjon. Kandidatundersøkelse blant fagskoleutdannede uteksaminert våren 2012.* Oslo: NIFU.

Winger Eggen, F., Røtnes, R., Steen, J. I.,&Tofteng, M. (2018). *Scenarioanalyse av fremtidens tilbud av og etterspørsel etter kompetanse.* Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse as.

EVU UTVALGET

/evutvalg

www.evutvalg.no

evu@kompetansenorge.no