



Bedriftskultur for læring

En studie av videreutdanning og opplæring i norske små og mellomstore bedrifter

Espen Solberg, Pål Børing, Knut Arild Larsen,
Audun Gleinsvik og Dorothy S. Olsen

Rapport 27/2013

NIFU

Bedriftskultur for læring

En studie av videreutdanning og opplæring i norske små
og mellomstore bedrifter

Espen Solberg, Pål Børing, Knut Arild Larsen,
Audun Gleinsvik og Dorothy S. Olsen

Rapport 27/2013

Rapport	27/2013
Utgitt av Adresse	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Oppdragsgiver Adresse	Kommunal- og regionaldepartementet Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo
Trykk	Link Grafisk
ISBN	978-82-7218-933-3
ISSN	1892-2597 (online)

www.nifu.no

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Rapporten inngår i departementets samlede satsing på kompetanseutvikling for regionene. I tillegg skal rapporten bidra til OECDs arbeid med å utarbeide en Skills Strategy for Norge.

Rapporten ser spesifikt på betydningen av etter- og videreutdanning i små og mellomstore bedrifter. Analysen har også et særlig fokus på regionale forhold.

Rapporten bygger på et bredt utvalg av internasjonale og nasjonale surveydata. Arbeidet har også trukket veksler på NIFUs analyser av data fra Lærevilkårsmonitoren (LVM). Disse dataene er igjen koblet mot registerdata. Videre er det gjort intervjuer med representanter fra ulike bransjeorganisasjoner og regionale virkemiddelaktører.

Vi vil takke KRD og medlemmene av referansegruppen for et godt samarbeid og nyttige innspill underveis i arbeidet, ikke minst gjennom en bredere workshop i sluttfasen av arbeidet. Dessuten takker vi Karl Bekkevold i Vox for rask og velvillig tilgjengeliggjøring av data fra Vox-barometeret.

Arbeidet er utført av NIFU i samarbeid med Proba Samfunnsanalyse. Knut Arild Larsen og Audun Gleinsvik fra Proba har hatt et hovedansvar for intervjuundersøkelsen og kapittel 2 og 4. Pål Børing (NIFU) har hatt et hovedansvar for kapittel 3 og bidratt til kapittel 5. Dorothy S. Olsen (NIFU) har hatt et hovedansvar for kapittel 6 og bidratt til kapittel 5. Espen Solberg har vært prosjektleder og hovedansvarlig for kapittel 1, 5, 7 og 8. Sveinung Skule (NIFU) har vært faglig veileder for arbeidet.

Oslo, 30.08.2013

Sveinung Skule
direktør

Olav R. Spilling
forskningsleder

Innhold

Sammendrag.....	7
English Summary	11
1 Innledning	15
1.1 Om betydningen av kompetanseinvesteringer	15
1.2 Forskning om kompetanseutvikling i bedriftene	16
1.3 Oversikt over rapporten	18
1.4 Sentrale begreper og definisjoner.....	19
1.4.1 Etter- og videreutdanning og andre former for kompetanseutvikling	19
1.4.2 Definisjon av små og mellomstore bedrifter (SMB)	20
1.4.3 Regionale avgrensninger.....	21
1.4.4 Offentlig vs. privat sektor	21
2 Oversikt over utdanningsnivået i Norge	22
2.1 Utdanningsnivået i Norge sammenliknet med andre land	22
2.2 Utdanningsnivået i Norge etter fylker og regioner	23
2.3 Utdanningsnivået i norske SMBer	25
2.4 Oppsummering.....	27
3 Investeringer i kompetanseutvikling – omfang og effekter	29
3.1 Internasjonale sammenlikninger av kompetanseinvesteringer	29
3.1.1 Bedrifters kompetanseinvesteringer i Europa	29
3.1.2 Omfang av voksnes læring i Europa.....	30
3.2 Omfang av kompetanseinvesteringer i norske SMBer	31
3.3 Kompetanseinvesteringer i SMBer etter region.....	32
3.3.1 Kompetanseinvesteringer etter fylke.....	32
3.3.2 Fordeling etter region målt ved befolkningstetthet	34
3.4 SMBenes kompetanseinvesteringer etter næring	36
3.5 Kompetansinvesteringer i SMBer etter bedriftsstørrelse	39
3.6 Oppsummering av omfanget av kompetanseinvesteringer	41
4 Investerer bedriftene nok i kompetanse?	43
4.1 Litteraturgjennomgang	43
4.1.1 Teoretiske perspektiver	43
4.1.2 Metodiske problemstillinger	45
4.1.3 Empiriske studier.....	45
4.2 Har norske bedrifter underskudd på kompetanse?	49
4.3 Effekter av videreutdanning.....	51
4.3.1 Betydningen av formell videreutdanning for bedrifters produktivitetsnivå	51
4.3.2 Betydningen av opplæring og videreutdanning for den enkelte.....	52
4.4 Hva sier aktørene i næringslivet?	53
4.4.1 Om udekkede kompetansebehov og problemer med rekruttering.....	53
4.4.2 Arbeidsgivernes satsing på etter- og videreutdanning	53
4.4.3 Manglende kompetanse og tapte oppdrag.....	54
4.5 Oppsummering.....	54
5 Hvilke faktorer påvirker kompetanseinvesteringene?	56
5.1 Behov og motivasjon for kompetanseutvikling	56
5.1.1 Internasjonale sammenlikninger av arbeidstakernes motivasjon.....	58
5.2 Faktorer som hindrer kompetanseinvesteringer	60
5.2.1 Hindrende faktorer i CVTS3	61
5.2.2 Hindrende faktorer i Vox-barometeret 2008.....	63
5.2.3 Bransje- og virkemiddelaktørenes vurdering av hindrende faktorer	65
5.3 Faktorer som fremmer kompetanseinvesteringer	66
5.4 Tilgang til relevante etter- og videreutdanningstilbud	67
5.4.1 Etter- og videreutdanningstilbud ved høyere utdanningsinstitusjoner.....	67
5.4.2 Tilbydere og samarbeidspartnere om opplæring i bedrifter	68
5.4.3 Omfang og bruk av nettskoler for voksnes læring.....	69
5.4.4 Hva sier bransjeorganisasjonene om utdanningstilbudene	70
5.4.5 Er lite tilgjengelige utdanningstilbud forbundet med lavere kompetanseinvesteringer?	71
5.4.6 Oppsummering: Hvilke faktorer påvirker kompetanseinvesteringene?	72

6	Eksisterende politikk og virkemidler – en oversikt.....	73
6.1	Generelle trekk i norsk politikk for livslang læring	73
6.2	Tiltak for voksnes læring i Europa.....	74
6.3	Oversikt over tiltak i Norge.....	76
6.3.1	Kategori 1: Tiltak rettet mot faglig oppdatering, etterutdanning og tilegnelse av basisferdigheter	76
6.3.2	Kategori 2: Tiltak for å utvikle spesialkompetanse	77
6.3.3	Kategori 3: Tiltak rettet mot arbeidsformer og organisering.....	78
6.3.4	Kategori 4: Samarbeids- og nettverkstiltak.....	78
6.3.5	Kategori 5: FoU-rettete tiltak	79
6.3.6	Hva sier bransjeorganisasjonene?.....	80
6.3.7	Effekter av tiltak.....	80
6.4	Oppsummering.....	82
7	Hovedfunn og anbefalinger.....	83
7.1	Det offentlige rolle i bedriftenes kompetanseutvikling.....	83
7.2	Noen sentrale policydilemmaer.....	84
7.3	Hovedanbefalinger	85
7.3.1	Kompetanseutvikling integrert i bedriftenes virksomhet	85
7.3.2	Utvide forsknings- og teknologirettede satsinger med kompetansetiltak.....	85
7.3.3	Styrke etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler	86
7.3.4	Utrede tiltak for læringsintensivt arbeid i bedriftene.....	87
7.3.5	Kompetanseutvikling som motkonjunkturpolitikk	87
8	Data og metode.....	88
8.1	Oversikt over utdanningsnivået i Norge (kapittel 2).....	88
8.2	Omfang av kompetanseinvesteringer i norske SMBer (kap 3).....	88
8.3	Underinvesteringer i kompetanse (kapittel 4)	89
8.4	Faktorer som påvirker kompetanseinvesteringer (kapittel 5)	89
8.4.1	Continuing Vocational Training Survey (CVTS)	89
8.4.2	Vox-barometeret.....	89
8.4.3	Synspunkter fra bransjeorganisasjonene	90
8.5	Gjennomgang av politikk og tiltak (kapittel 6)	90
8.6	Intervjuer av bransjeorganisasjoner (kapittel 4, 5 og 6)	90
	Referanser	91
	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	95

Sammendrag

De siste årene har man sett en økende oppmerksomhet om betydningen av læring i arbeidslivet. Generelt ser det ut til at norsk arbeidsliv og norske bedrifter ligger langt fremme på dette området. Likevel viser denne rapporten at det kan være behov for økt innsats og mer målrettet politikk på dette området også i Norge.

Status for utdanning og kompetanse i Norge

Kort oppsummert kan man si at utdanningsnivået i Norge er relativt høyt, men gjennomføringen både i videregående opplæring og høyere utdanning er relativt svak sammenliknet med de fleste OECD-landene. Innad i Norge er det også tydelige regionale forskjeller i utdanningsnivå, men disse forskjellene er mindre enn i de fleste andre land. Dessuten viser våre data at utjevningen av de regionale forskjellene i Norge i stor grad skyldes at ansatte i SMBer i regioner med lavt utdanningsnivå kompenserer ved å fullføre videregående opplæring og/eller høyere utdanning i voksen alder.

Omfanget av opplæring og videreutdanning i bedriftene

I store trekk har Norge en høy grad av opplæring i arbeidslivet, både sett fra individene og fra bedriftene. Der nest ser vi at lønnskostnadene ved kompetanseinvesteringer i norske SMBer utgjør nærmere en tredel av de samlede kompetanseinvesteringene i Norge. Sammenliknet med andre virksomheter er norske SMBer noe mindre tilbøyelige til å investere i videreutdanning, mens investeringene i kurs og annen opplæring er på nivå med andre virksomheter.

Ser vi på SMBenes kompetanseinvesteringer innen ulike næringer, er det gjennomgående kunnskapsintensive næringer med et allerede høyt utdanningsnivå som investerer mest i ytterligere kompetanseutvikling. Denne selvforsterkende effekten ser man til en viss grad også på regionalt nivå, dvs. at regioner med lavt utdanningsnivå også investerer mindre i kompetanseutvikling. Tallene kan også indikere at SMBer i regioner og næringer med lavt utdanningsnivå er nødt til å investere mer for å motivere ansatte til å videreutvikle kompetansen sin.

Underinvesterer bedriftene i kompetanse?

Denne rapporten belyser også med ulike vinklinger spørsmålet om bedrifter underinvesterer i kompetanse. Vår gjennomgang av teoretisk og empirisk forskning på feltet viser at de aller fleste studier konkluderer med at utdanning gir høy avkastning, både for den enkelte og for bedriftene. Dette gjelder i særlig grad studier av generell utdanning, men en rekke studier av ulike former for etter- og videreutdanning viser at slik opplæring også gir positive effekter.

Et generelt problem ved slike studier er imidlertid at det er vanskelig å kontrollere for betydningen av andre faktorer enn selve etter- og videreutdanningen. For eksempel kan det tenkes at ansatte som tar videreutdanning og opplæring i større grad enn andre ansatte har egenskaper som motivasjon, læringsvilje og gjennomføringsevne. Studier som forsøker å korrigere for slike faktorer, finner også svakere produktivitetseffekter av etter- og videreutdanning. Hovedinntrykket fra tidligere forskning på feltet er likevel at bedrifter generelt ser ut til å være tjent med å investere mer i kompetanse. Dette stemmer også overens med hovedbudskapet fra vår mini-survey blant nøkkelpersoner i regionale næringsforeninger og lignende organisasjoner. Disse respondentene ga klart uttrykk for at bedriftene i deres region/næring ville vært tjent med å investere mer i kompetanseutvikling.

Vår gjennomgang av data for kompetansebehovene i norsk næringsliv tyder også på at mange bedrifter har udekte kompetansebehov. De fleste virksomhetene i Norge opplever økte kompetansekrav på en rekke områder, særlig innen bruk av data, teknologi og faglig oppdatering på bedriftens område. Nesten ingen virksomheter opplever at kompetansekravene har blitt redusert på noen områder. En stor andel bedrifter oppgir også at de har problemer med å rekruttere personell med riktig eller høy nok kompetanse, særlig i områder hvor næringsstrukturen er spesialisert og industrirettet. Denne utfordringen blir ofte rettet mot utdanningssystemets evne til å utdanne kandidater med nok og riktig kompetanse, men utfordringen kan også adresseres til bedriftene og virkemiddelapparatets evne til å oppgradere og reorientere kompetansen til de som allerede er i arbeid. Således kan disse tallene ses som en indikasjon på at det underinvesteres i kompetanseutvikling.

Faktorer som påvirker kompetanseinvesteringene

Bildet er ganske sammensatt når det gjelder hvilke faktorer som påvirker bedriftenes investeringer i kompetanseutvikling. En generell konklusjon synes å være at mange bedrifter har liten bevissthet om behovene for kompetanseutvikling og lite systematisk kartlegging av de ansattes kompetansebehov. Noe av det samme mønsteret framtrer på individnivå, hvor det er tydelig at de ansatte som har lavest kompetanse, er de som føler minst behov og minst motivasjon for å delta i opplæring.

Når det gjelder spørsmål om konkrete faktorer som hindrer bedriftene i å investere i kompetanse, er mangel på tid den faktoren som påpekes av flest bedrifter, etterfulgt av for høye kostnader. En del bedrifter oppgir også mangel på tilgjengelige opplæringstilbud som en viktig faktor. Universiteter og høyskoler er imidlertid ikke de sentrale tilbyderne i så måte. Private kurstilbydere og bransjerettede kurs synes langt mer betydningsfulle for bedriftenes kompetanseutvikling. Blant de høyere utdanningsinstitusjonene er det særlig høyskoler i områder utenfor de store byene som er mest aktive på etter- og videreutdanningssiden. Universiteter og større høyskoler er betydelig mindre aktive på etter- og videreutdanningsfeltet, dels fordi de har god tilgang på ordinære studenter, dels fordi de mangler incentiver til å utforme tilbud rettet mot etter- og videreutdanning.

Dagens politikk på feltet

I grove trekk kan man si at kompetansopolitikken i Norge de siste 15 årene har gått fra bred tilrettelegging i form av rettigheter til aktive, økonomiske tiltak rettet mot de som mangler basiskompetanse og mot sentrale yrkesgrupper i offentlig sektor. De siste årene har vi også sett en økt politisk interesse for utvikling av kompetanse i næringslivet, men på dette området er det få konkrete tiltak. Dessuten er ansvars- og arbeidsdelingen uklar, både mellom departementer og mellom det offentlige og bedriftene. Det kan være noe av forklaringen bak at initiativene for kompetanseutvikling har kommet mye lenger overfor yrkesgruppene i offentlig sektor.

Samtidig har Norge en godt utbygd portefølje av virkemidler som skal stimulere til forskning og innovasjon i næringslivet, både generelle, åpne virkemidler og mer nettverks- og klyngeorienterte programmer. Som vist ovenfor tyder ulike evalueringer på at slike programmer også har en betydelig og til dels utilsiktet effekt i form av kompetanseheving i bedriftene.

Istedenfor nye virkemidler som rendyrkes mot kompetanseheving, kan det være grunn til å utvide eksisterende forsknings- og innovasjonsvirkemidler slik at de også kan bidra til generell kompetanseheving.

Vår gjennomgang av politikk og virkemidler tyder dessuten på at Norge, i likhet med de fleste andre land, har få konkrete tiltak rettet mot å stimulere til økt og mer systematisk læring i det daglige arbeidet i bedriftene.

Konklusjoner og anbefalinger

Selv om det synes å være høy læringsintensitet i norske bedrifter, er det behov for en sterkere satsing og tydeligere politikk for etter- og videreutdanning. For det første har Norge et betydelig høyere kostnadsnivå enn de fleste andre land vi samarbeider og konkurrerer med. Behovet for å være konkurransedyktig på kompetanse er derfor ekstra framtrædende i Norge. For det andre er kompetanse ujevnt fordelt, både mellom individer, bedrifter, næringer og regioner. For det tredje har særlig mindre bedrifter vanskelig for å forutsi og investere i den kompetansen som trengs på lengre sikt. Og for det fjerde kan kompetanseutvikling ses som en strategi for å styrke utsatte og spredtbygde regioner, både gjennom å heve kompetansen til de som allerede bor der, og gjennom å tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft fra andre regioner og andre land. Selv om kompetansebehovene kan være lavere i enkelte regioner, viser vår analyse at det er udekte kompetansebehov også i spredtbygde områder, og at det derfor kan være behov for å møte regionale behov gjennom kompetanseutvikling.

Med bakgrunn i ovennevnte avveininger og rapportens hovedfunn vil vi peke på følgende for framtidig politikk på området.

- Det er behov for tiltak som legger til rette for at læringen kan integreres i bedriftens virksomhet. Det kan bety mer politikk rettet mot praktisk opplæring, men det kan også være aktuelt å vurdere former for videreutdanning som lettere lar seg gjennomføre i jobben. Erfaringsbaserte masterprogrammer og nærings-phd er modeller som kan fungere godt, men som bør utvides til flere områder.
- Forskningsrettede tiltak kan med fordel inkludere støtte til utdanning og annen kompetanseutvikling som støtter opp om forskningsaktiviteten. Generelt anbefaler vi at forskningsrettede virkemidler kobles sammen med virkemidler for videreutdanning og annen kompetanseutvikling på de samme områdene. Mer spesifikt anbefaler vi å forsterke regionale klyngeprogrammer som ARENA og NCE med en egen kompetanse- eller videreutdanningskomponent.
- De store utdanningsinstitusjonene bør i større grad stimuleres til å engasjere seg i etter- og videreutdanning, herunder tilbud rettet mot arbeidstakere i spredtbygde regioner. Ett konkret forslag kan være å etablere en ordning med «sentre for fremragende etter- og videreutdanning», etter modell av liknende modeller for forskning (SFF) og utdanning (SFU). Videre anbefaler vi at den kommende gjennomgangen av finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren vurderer institusjonenes incentiver til satsing på etter- og videreutdanning.
- Dersom norske bedrifter skal være i stand til takle større og mer radikale omstillinger, kan det være nødvendig med mer systematisk arbeid for å fremme læringsintensivt arbeid i norske bedrifter. Vår gjennomgang av eksisterende politikk og tiltak innenfor bedriftsrettet kompetanseutvikling har vist at Norge har få tiltak rettet mot å stimulere til læringsintensivt arbeid og innovasjonsfremmende organisatoriske løsninger. Generelt er det behov for mer kunnskap om styrker og svakheter ved læringskulturen og læringsprosessene i norske bedrifter og i arbeidslivet som sådan. Det er behov for tiltak som kan styrke innovasjonsledelse i norsk arbeidsliv og gi økt fokus på innovasjon i offentlige innkjøp.

English Summary

Training and workplace learning have gained increased attention in recent years, both among scholars and policy makers. In general, Norwegian employees seem to engage more actively in various forms of training than employees in most other countries. International survey data also indicate that a relatively large share of Norwegian firms provide some form of training. Nevertheless, findings from this study suggest that there is a need for stronger measures and more targeted policies in order to promote training and learning activities in Norwegian SMEs.

Current level of education and skills in Norway

Norwegian employees have a relatively high level of education. However, completion rates in both upper secondary and higher education is relatively low compared to other OECD countries. Within Norway, there are also significant regional disparities in terms of the educational level of employees. However, these regional differences seem to be less pronounced than in most other countries. Moreover, a large number of Norwegian employees in remote regions compensate for their low level of initial education by completing upper secondary and/or higher education at a later stage in life.

Training and further education in Norwegian SMEs

Total estimated salary costs connected with training and further education in Norwegian SMEs constitute approximately one third of total investments in these activities in Norway. SMEs are slightly less inclined to invest in further education than employers in large companies and in the public sector.

Furthermore, this analysis shows that SMEs in knowledge intensive industries invest most heavily in both further education and training. To some extent, this “Matthew-effect” also applies to the regional dimension, in the sense that SMEs in more knowledge intensive regions also are those which invest the most in further education and training. At the same time, our findings indicate that SMEs in remote regions have to cover more of the training costs in order to motivate employees to engage in training.

Do SMEs underinvest in further education and training?

It is difficult to determine an optimal level of investment in further education and training. Whether Norwegian SMEs underinvest in such activities is therefore a question which needs to be explored through different approaches. Our review of previous research in this field shows that most studies find positive effects of firms’ investments in further education and training, although the effects seem to be weaker if other factors than training are accounted for.

Key representatives of Norwegian regional business organisations also report that SMEs in their region would have benefited from a higher level of investment in education and training among their employees.

Moreover, a large share of SMEs report skill deficiencies in a number of areas. Many companies experience an increasing demand for skills within ICT, technology and skills related to the firms' core activities. Hardly any firms report that the demand for skills has decreased. A large number of firms also report that they have difficulties in recruiting qualified personnel. This is particularly the case among firms in regions with a high industry specialisation.

Factors which hamper or promote skills investments

Survey results give a rather mixed picture of the factors which affect skills investment in Norwegian SMEs. In general, it seems that many SMEs, especially among non-innovative and less knowledge intensive firms, have a low awareness of their own skill needs. Moreover, compared with SMEs in other European countries, Norwegian SMEs appear to be less active in systematic evaluation of current and future needs for training. A similar pattern also appears from individual data, as Norwegian employees with no prior experience of workplace training are those who report the lowest interest in participating in training and further education.

Lack of time is most frequently reported among the factors which hamper skills investments in Norwegian SMEs. Secondly, a relatively large share of SMEs point to high costs as an important hampering factor. A number of SMEs also report that they have problems finding relevant coursers and training providers. It is also interesting to note that higher education institutions are not the most important institutions in this respect. Norwegian SMEs make more use of private training providers and specialized coursers initiated and organised by trade unions or professional societies as well as groups of companies. Moreover, smaller university colleges in remote regions are more active on the adult education market than the more established traditional universities. This is probably due to the fact that established universities have good access to "ordinary" students, and hence have weaker incentives to engage in adult education.

Current measures and policy in Norway

During the last 15 years, skills policies in Norway have evolved from a focus on general rights and access to adult education towards more targeted measures providing training for groups of people who lack basic skills as well as prioritized public sector professions, in particular within the health and education sectors. Recently, the importance of further education and training in firms has gained increased attention among policy makers, researchers and stakeholders in industry. However, this is still an area where dedicated policy measures are scarce and where the division of labour and responsibility remains rather unclear.

On the other hand, the portfolio of policy measures is well developed when it comes to R&D and innovation oriented measures. A general challenge is therefore to close the gap between measures targeting basic skills on the one hand and R&D-oriented measures targeting the upper end of the knowledge ladder. In addition, our review of Norwegian policies and measures for training in SMEs has found few measures aimed at stimulating workplace learning and learning intensive work forms.

Conclusions and recommendations

Although a large share of Norwegian firms provide training and education for their employees, we find reasons for increasing the learning activities in Norwegian SMEs as well as a rationale for stronger policy action. Firstly, the price level in Norway is substantially higher than in most other countries. Hence, the competitive advantage of Norwegian firms will have to be based on a high level competence. Secondly, skills are unevenly spread between individuals, industries and regions. Thirdly, SMEs are often less able to predict and prepare for future skills needs than larger companies.

And fourthly, skills investments should be seen as a deliberate strategy to strengthen the knowledge base in rural communities and avoid that such areas are trapped in situations of so called low skills equilibrium.

Based on the considerations above and findings in this report, we would point to the following policy recommendations:

- Given the fact that the lack of time is the most frequently reported hampering factor for skills investments in SMEs, we recommend that policies in general seek to promote training forms and programmes which can be integrated in firms' daily activities. This may call for more practice oriented training and specialised courses. However, also formal further education can be better integrated in the firms' daily work. Practice oriented master programmes and industry-based phd-schemes are concrete measures which should be extended and used more systematically
- R&D oriented support mechanisms should to a larger extent include the promotion of broader competencies than R&D. In general, we recommend that established R&D support mechanisms for firms are supplemented with measures to promote broader competence development within the same areas. More specifically we suggest that a competence component is added to the established regionally oriented cluster programmes, in particular the ARENA programme and the scheme of National Centres of Expertise (NCE).
- Large and traditional universities should be given stronger incentives to engage in adult education and design education programmes, which better fit the needs of employees in rural areas. One possible option is to pilot a new scheme of "centre for excellent further education" based on the positive experiences of similar schemes within traditional education and research. Furthermore, we recommend that the upcoming evaluation of the funding system in Norwegian higher education takes into consideration the lack of incentives for such institutions to engage in adult education.
- Finally, this study reveals that Norway currently has rather few measures targeting the promotion of learning intensive work forms. We see a general need for more knowledge about strengths and weaknesses of the Norwegian tradition for learning by doing in firms. Some viable measures would be to strengthen innovation management and increase the innovation dimension of public procurement.

1 Innledning

Det har lenge vært hevdet at kunnskap er den moderne økonomiens viktigste ressurs, og at læring dermed er den viktigste prosessen (Lundvall 1992). I løpet av de siste 30 årene har utdanningsnivået økt betydelig, både i Norge og i de fleste andre land. I Norge har også næringsstrukturen endret seg merkbart i retning av mer kunnskapsintensiv virksomhet.

Samtidig er det forskjeller mellom regioner, sektorer og næringer når det gjelder behov for og tilgang på kompetanse. Videre er kompetansebehovene i stadig endring. Det som er nøkkelkompetanse i dag, er ikke nødvendigvis like sentralt om 10-20 år. Utdanningssystemet kan derfor ikke være alene om å sikre tilgang på relevant kompetanse i framtiden. Arbeidsgiverne og arbeidstakerne har også et ansvar for å oppdatere og utvikle den kompetansen som trengs.

Det politiske ansvaret for etter- og videreutdanning er imidlertid ikke like avklart som for det ordinære utdanningssystemet. Framtidig politikk for voksnes læring må bygge på kunnskap om omfanget av kompetanseutvikling, hvilke faktorer som påvirker kompetanseinvesteringer og hvilke tiltak som er egnet. Denne rapporten skal bidra til økt kunnskap om disse forholdene. Mer spesifikt ser vi på kompetanseinvesteringer i små og mellomstore bedrifter, med særlig henblikk på å avdekke forskjeller mellom regioner og næringer.

1.1 Om betydningen av kompetanseinvesteringer

Internasjonalt har man sett en klar endring i synet på hva som driver innovasjon, vekst og samfunnsmessig framgang. OECDs innovasjonsstrategi og EUs Innovation Union er to sentrale eksempler fra nyere tid. Begge disse strategidokumentene går langt i å erkjenne at man har hatt et for sterkt fokus på betydningen av forskning og teknologi, og for liten oppmerksomhet på betydningen av den brede kunnskaps- og kompetanseutviklingen i bedriftene (OECD 2010a, EC 2010).

De senere år har det vært en økende statsgjelds- og arbeidsledighetskrise i store deler av den vestlige verden. Dette har skapt et behov for å finne nye kilder til vekst og å øke evnen til omstilling. Kompetansepolitikk fremheves som et sentralt satsingsområde i den forbindelse.

Med Kompetansereformen i 1999 var Norge tidlig ute med en bredt anlagt kompetansepolitikk. Reformen la imidlertid mest vekt på individenes muligheter og utdanningstilbyderne, og hadde få tiltak rettet mot bedriftenes kompetanseutvikling. Noe av den samme slagsiden var til stede i Kunnskapsdepartementets kompetansemelding fra 2009 (St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja). Her var det særlig tiltak mot frafall i videregående utdanning og behovet for basiskompetanse som ble vektlagt, mens bedriftenes kompetansebehov var gjenstand for mer generell omtale.

Bedriftenes behov for kompetanse har vært mer vektlagt i politiske prosesser og meldinger rettet mot næringslivet, bl.a. i innovasjonsmeldingen fra 2008 (St.meld. nr. 7 (2008-2009)) og i den siste næringsmeldingen (Meld. St. 39 (2012-2013)). Likevel er det grunn til å hevde at verken den generelle kompetansepolitikken eller nærings- og innovasjonspolitikken har klart å frambringe en helhetlig politikk og konkrete tiltak for bedriftsrettet kompetanseutvikling. Behovet for en slik politikk etterlyses fra flere hold. Bl.a. ble det sterkt understreket i sluttrapporten fra prosjektet *Et kunnskapsbasert Norge*. Her påpekes det sågar at Norge har «få eller ingen virkemidler for fremming av næringsrettet utdanning og kompetanseutvikling» (Reve og Sasson 2012). Kompetansesarbeidsplassutvalgets utredning (NOU 2011:3) etterlyste også en systematisk politikk på dette området. Utvalget la videre vekt på at flere virkemidler og politikkområder må ses i sammenheng med regionale behov og muligheter. I kapittel 6 går vi nærmere inn på norsk politikk og tiltak på dette området.

Et viktig bakteppe er også det faktum at Norge har et betydelig høyere prisnivå på varer og tjenester enn de fleste land vi samarbeider og konkurrerer med. Ifølge de siste tallene fra Eurostat/SSB ligger det samlede norske prisnivået 59 prosent over EU-gjennomsnittet i 2012 (SSB 2013). I Europa er det kun Sveits som har et høyere prisnivå enn Norge. Dette betyr at norske bedrifter på mange områder er nødt til å hevde seg på kompetanse og kvalitet framfor lave priser.

1.2 Forskning om kompetanseutvikling i bedriftene

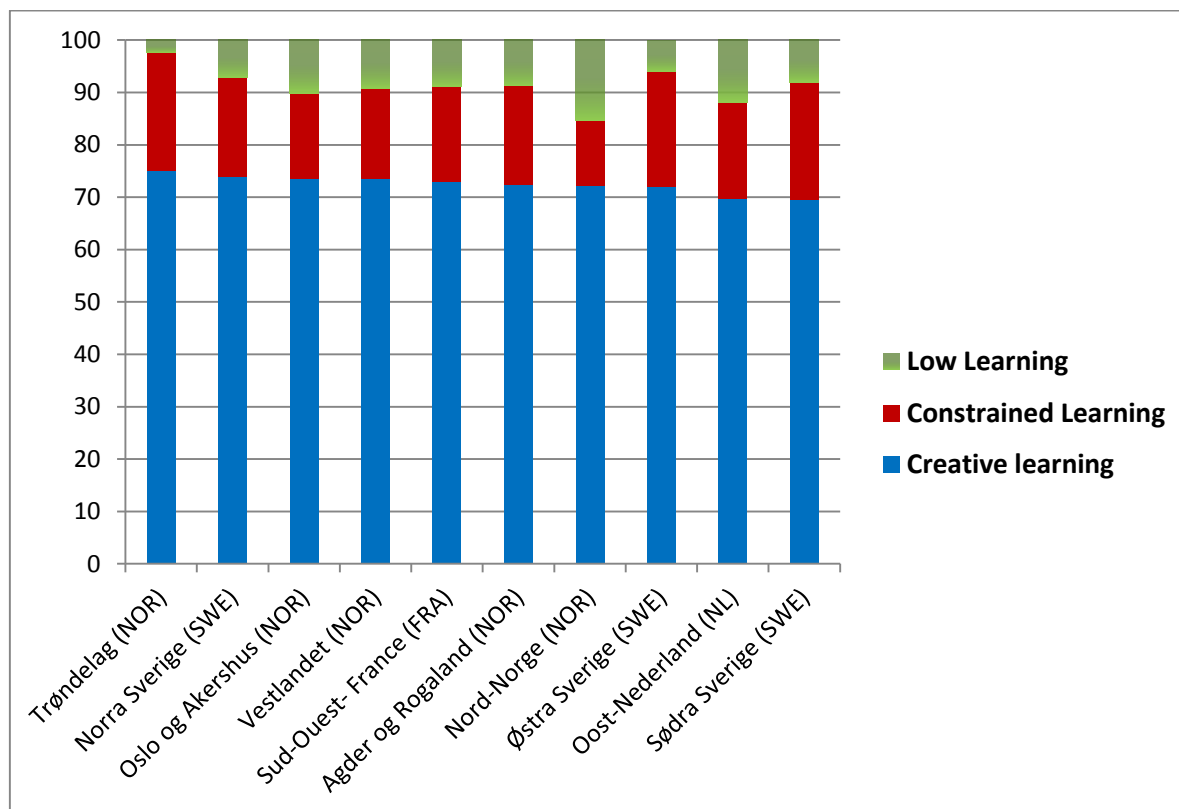
Det finnes en rikholdig forskningslitteratur om omfang og betydning av kompetanseinvesteringer. Sentralt i denne sammenhengen står såkalt humankapitalteori, hvor utdanning og kompetanseutvikling betraktes som en økonomisk investering. Denne forskningen har også påpekt at utdanningsinvesteringer ikke utelukkende kan betraktes som rasjonelle valg i et perfekt fungerende marked. For det første har ulike individer ulike forutsetninger for å gjennomføre utdanning, og har dermed også ulikt utbytte av mer utdanning. For det andre har mennesker ulike preferanser og treffer utdanningsvalg ut fra flere hensyn enn hva som lønner seg rent økonomisk. For det tredje kan det være økonomiske og andre forhold som forhindrer mennesker fra å ta den utdanningen de ønsker. Og for det fjerde kan mangel på informasjon om utdanningsmuligheter gjøre at egnede utdanningstilbud velges bort. Offentlig politikk og tiltak blir særlig nevnt i sammenheng med de to sistnevnte forholdene. En nærmere gjennomgang av forskning på feltet blir gitt i kapittel 4.

I forlengelsen av dette er det naturlig å trekke inn betydningen av uformell læring, dvs. den læring som skjer i det daglige arbeidet. Betydningen av arbeidskultur og arbeidslivets organisering har vært gjenstand for forskning over flere tiår og innen en rekke fagtradisjoner, spesielt innenfor den såkalte management-litteraturen.

Organisering og læring internt i bedriftene har etter hvert fått økt oppmerksomhet i innovasjonsforskningen og i internasjonale målinger av innovasjon. Et konkret uttrykk for dette er at Eurostats siste innovasjonsundersøkelsen (CIS 2010) har inkludert en tilleggsmodul med spesifikke spørsmål om bedriftenes tilgang på kompetanse og deres strategier for å stimulere til kreativitet blant de ansatte.

Parallelt med, og delvis forut for utvidelsen av innovasjonsbegrepet er det gjort en rekke studier av sammenhengene mellom læring, organisering og innovasjon i bedrifter. Basert på data fra de europeiske arbeidsvilkårsundersøkelsene (EWCS) finner denne forskningen markante forskjeller mellom de europeiske landene når det gjelder kultur og vilkår for læring i arbeidslivet. Norge og de andre nordiske landene kommer ut med en høy grad av læringsintensivt arbeidsliv (Holm, Lundvall, Lorenz og Valeyre 2010).

Det er også gjort studier av de samme data brutt ned på regionalt nivå. Undersøkelsene omfatter drøyt 80 europeiske regioner (NUTS 2). Interessant nok finner man fem norske landsdeler blant de ti mest læringsintensive regionene i Europa. Samtidig indikerer tallene at det er forskjeller innad i regionene. For eksempel framstår Nord Norge med et polarisert arbeidsliv, dvs. at regionen både har virksomheter med høy grad av læringsintensivt arbeid og virksomheter med lite rom for læring. Figuren nedenfor viser resultatene for de ti mest læringsintensive regionene i Europa.



Figur 1.1: Ti regioner med høyest grad av læringsintensivt arbeid

Kilde: Holms, Lundvall, Lorenz & Valeyre, basert på EWCS 2005

Antakelig skyldes en del av forskjellene at næringsstrukturen er ulik. At Trøndelag skårer høyt, kan skyldes høy andel kunnskapsintensive arbeidsplasser i tilknytning til NTNU/SINTEF og ringvirkninger av disse institusjonene. Undersøkelsene ovenfor bygger på tall fra 2005 og et begrenset utvalg av respondenter.

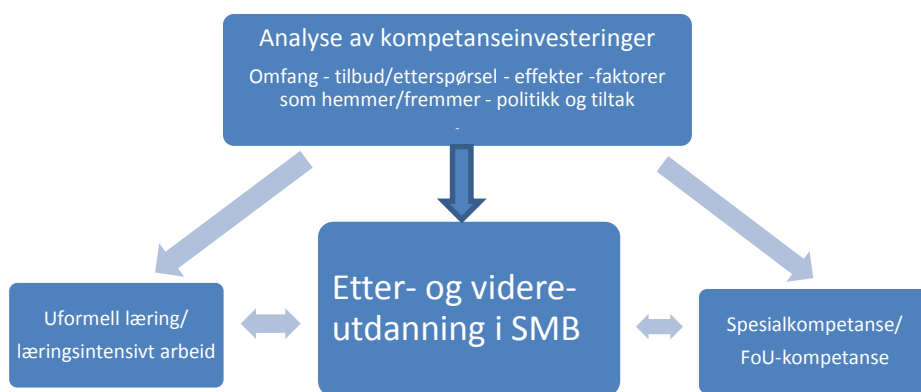
Til grunn for ovennevnte studier ligger et utvidet syn på hva slags arbeidstakere som er involvert i innovativ virksomhet. Lorenz og Lundvall tar utgangspunkt i Richard Floridas definisjon av den kreative klassen, men går enda et skritt videre ved å hevde at innovasjon i prinsippet involverer hele arbeidsstokken, og ikke et bestemt segment av høyt kvalifiserte arbeidstakere (Lorenz og Lundvall 2010). Dette perspektivet er ikke bare av akademisk interesse, men har også implikasjoner for politikktutforming. Dersom hele arbeidsstokken anses som sentrale for innovasjonsevnen, bør politikk og tiltak både handle om oppgradering av kompetanse og om bedre utnyttelse av eksisterende kompetanse.

En nyere studie av OECD om læring i små og mellomstore bedrifter konkluderer også med at uformell læring som skjer i det daglige arbeidet, både er mer utbredt og har større effekt enn mer formaliserte former for opplæring (OECD 2013a).

Samtidig er det viktig at man ikke går til den ytterlighet at man underkjenner betydningen av formell kompetanse, også helt opp til forskernivå. Kompetansepolitikk også omfatte «den andre enden av skalaen», nemlig behovet for forskere og personale med doktorgrad. Ordningen med nærings-phd er særlig relevant å trekke inn i denne sammenhengen. Ifølge NIFUs nylige evaluering av ordningen (Piro et al 2013), har ordningen vært vellykket, men trolig underutnyttet og for lite kjent. Med tanke på dette prosjektet kan det være grunnlag for å betrakte nærings-phd-ordningen som en avansert form for videreutdanning og utvikling av spesialkompetanse for bedriftene. Dette perspektivet omtales nærmere i kapittel 6.

1.3 Oversikt over rapporten

Denne rapporten vil sette etter- og videreutdanning i sentrum for analysen, samtidig som vi vil se hen til betydningen av uformell læring/læringsintensivt arbeidsliv på den ene side og betydningen av forskningskompetanse på den andre siden. Dette kan illustreres som følger:



Figur 1.2: Analytisk rammeverk

Kilde: NIFU

Rapporten skal besvare en rekke konkrete spørsmål om kompetanseinvesteringene i norske SMBer. Analysen er lagt opp slik at hvert kapittel belyser ett eller flere av disse spørsmålene.

- I kapittel 2 gir vi en kort oversikt over utdannings- og kompetansenivået i Norge fordelt hovedsakelig på regioner og næringer.
- Kapittel 3 presenterer våre beregninger av omfanget av kompetanseinvesteringer i norske SMBer.
- I kapittel 4 drøfter vi spørsmålet om det underinvesteres i kompetanse i norske SMBer.
- Kapittel 5 går nærmere inn på hvilke konkrete faktorer som hemmer eller fremmer bedriftenes kompetanseinvesteringer.
- I kapittel 6 gjennomgår vi sentrale tiltak og eksisterende politikk på feltet
- Kapittel 7 oppsummerer hovedfunnene og gir noen anbefalinger om behov og retning for framtidig politikk på feltet.
- Kapittel 8 gir en nærmere presentasjon av datamaterialet og metodene som er benyttet i rapporten

1.4 Sentrale begreper og definisjoner

Nedenfor gir vi en kort oversikt over noen viktige definisjoner og avgrensninger som ligger til grunn for denne rapporten.

1.4.1 Etter- og videreutdanning og andre former for kompetanseutvikling

Formell utdanning omfatter all offentlig godkjent utdanning som leder til formell kompetanse eller studiepoeng innenfor det ordinære utdanningssystemet. Dette inkluderer grunnskole, moduler, årskurs, fagbrev eller studiekompetanse på videregående skoles nivå (inkludert lærlingepraksis og praksiskandidatkurs), offentlig godkjent fagskoleutdanning, utdanning som gir studiepoeng ved høgskole eller universitet og godkjent videreutdanning som gir spesialisering for profesjoner (for eksempel spesialisering innen medisin).

Førstegangsutdanning omfatter all formell utdanning som er tatt som del av et sammenhengende løp fra grunnskole og oppover. Med sammenhengende løp menes at man ikke har hatt lengre opphold i utdanningen, jf. nedenfor. Et «langt opphold» regnes ofte som mer enn ett år.

Videreutdanning er all formell utdanning, i tråd med definisjonen ovenfor, som tas som en senere påbygning av førstegangsutdanningen. Det kan ofte være vanskelig å skille mellom en videreutdanning og en «oppstykket» førstegangsutdanning. NIFUs analyser av Lærevilkårsmonitoren opererer med at utdanningen går over til å bli videreutdanning når studentene har hatt minst ett års opphold i utdanningen som arbeidstaker eller registrert arbeidssøker. Etter fylte 35 år regnes all formell utdanning som videreutdanning. Det er viktig å minne om at videreutdanning ikke bare omfatter høyere utdanning. Fullføring av fagbrev, grunnskole eller videregående skole i voksen alder regnes også som videreutdanning.

Etterutdanning omfatter kurs, seminarer og annen organisert opplæring som ikke gir formell utdanningskompetanse eller studiepoeng, og som primært sikter mot å fornye eller oppdatere arbeidstakerens kompetanse. I Lærevilkårsmonitoren opereres det med begrepet «kurs og annen opplæring». Dette begrepet vil i stor grad tilsvare det som faller under begrepet «etterutdanning».

Ikke-formell opplæring (non-formal learning) er et relativt åpent begrep som brukes internasjonalt som en mellomting mellom formell og uformell læring. Ikke-formell læring samsvarer langt på vei med den norske definisjonen for etterutdanning. Kategorien omfatter kurs, seminarer, privattimer, konferanser, veiledning o.l. der læringen er organisert og intendert, men hvor aktiviteten ikke resulterer i studiepoeng eller eksamensbevis innenfor det formelle utdanningssystemet.

Uformell læring (informal learning) brukes om den kunnskapen man tilegner seg utenom organiserte utdannings- og opplæringsopplegg. Ifølge OECD er uformell læring aldri intendert eller organisert. Den kan likevel være en sentral del av læringsprosessen ettersom den bl.a. omfatter alle former for erfaringsbasert læring og taus kunnskap som man tilegner seg gjennom det daglige arbeidet. I noen tilfeller skilles det også mellom intendert uformell læring og «tilfeldig læring». I denne rapporten vil vi samle begge under begrepet «uformell læring» eller «læringsintensivt arbeid».

Livslang læring (Life Long Learning) Brukes både nasjonalt og internasjonalt som samlebegrep for all læring, på alle nivåer og i alle deler av livet. Selv om begrepet omfatter all læring, blir det ofte brukt for å understreke betydningen av læring i voksen alder.

Tabellen nedenfor illustrerer skjematisk hvordan begrepene ovenfor forholder seg til hverandre. I denne rapporten fokuserer vi særlig på kategoriene etterutdanning og videreutdanning. Men siden deler av datagrunnlaget også omfatter andre former for læring, blir det nødvendig å bruke flere begreper om hverandre.

Tabell 1.1 Oversikt over begreper for lærings- og utdanningstyper

Internasjonale kategorier	Formal learning		non-formal learning	Informal learning	
Vanlige norske begreper	Førstegangs-utdanning	Videreutdanning	Etterutdanning	Intendert uformell læring	Tilfeldig læring
Lærevilkårs-monitoren	Førstegangs-utdanning	Videreutdanning	Kurs og annen opplæring		Læringsintensivt arbeid
Begreper i denne rapporten	Førstegangs-utdanning	Videreutdanning	Opplæring		Læringsintensivt arbeid
		Kompetanseinvesteringer/-utvikling			
	← Livslang læring →				

Kilde: NIFU, basert på OECD, CEDEFOP, SSB, Vox og Kunnskapsdepartementet

I denne rapporten vil vi stort sett følge kategoriene fra Lærevilkårsmonitoren, men for enkelthets skyld bruke begrepet «opplæring» som samlebetegnelse på kurs og annen opplæring. Dette begrepet samsvarer i stor grad med etterutdanningsbegrepet, men etterutdanning er uklart definert og begrepet kan lett gi for sterke assosiasjoner til utdanningssystemet. Det meste av etterutdanningen skjer nemlig utenfor det ordinære utdanningssystemet. Derfor mener vi det er riktigere å bruke begrepet «opplæring» om slik kompetanseutvikling. For enkelthets vil vi også bruke begrepene «kompetanseinvesteringer» og «kompetanseutvikling» som samlebegrep for videreutdanning, kurs og annen opplæring. Den nederste raden i tabellen viser hvordan vårt begrepsapparat forholder seg til øvrig begrepsbruk på feltet.

1.4.2 Definisjon av små og mellomstore bedrifter (SMB)

Denne rapporten omhandler spesielt små- og mellomstore bedrifter (SMB). Også på dette området finnes det ulike avgrensninger og definisjoner. EUs SMB-begrep omfatter bedrifter med færre enn 250 ansatte, årlig omsetning under 50 mill. euro eller årlig balanse under 43 mill. euro. Denne avgrensningen er lite egnet for analyser i små land som Norge, ettersom de aller fleste norske bedriftene vil være SMBer ifølge denne definisjonen. En mer vanlig definisjon i Norge er å si at alle bedrifter med færre enn 100 ansatte er SMBer. Det er den definisjonen som bl.a. benyttes i Nærings- og handelsdepartementets SMB-strategi for 2012 (NHD 2012), av Norges forskningsråd og av Næringslivets hovedorganisasjon (NHO).

En videre inndeling mellom små og mellomstore bedrifter er også mulig. EU definerer små bedrifter som bedrifter med færre enn 50 ansatte, mens bedrifter med under 10 ansatte betegnes som «mikrobedrifter». Statistisk sentralbyrå bruker ingen bestemt definisjon i sin foretaksstatistikk, men deler bedrifter inn i intervaller etter antall ansatte, dvs. fra 1-4, 5-9, 10-19 osv.

I denne rapporten legger vi til grunn at SMBer omfatter bedrifter med under 100 ansatte, at små bedrifter omfatter bedrifter med under 20 ansatte, og at mellomstore bedrifter omfatter bedrifter med minst 20 ansatte, men under 100 ansatte. Siden data er hentet fra ulike kilder og undersøkelser varierer den nedre grensen for antall ansatte. Beregningene i kapittel 2 opererer med en nedre grense på fem ansatte, mens beregningene ellers i rapporten opererer alle bedrifter med minst én ansatt.

1.4.3 Regionale avgrensninger

Våre data gir varierende muligheter for regionale fordelinger. Enkelte datakilder, særlig internasjonale data med få observasjoner har kun data på landsdelsnivå (NUTS 2), mens en del nasjonale data lar seg fordele langs ulike regionale dimensjoner. De regionale inndelingene vi benytter er:

- Fylke
- Landsdel (NUTS 2)
- Region, målt ved befolkningstetthet (klassifisering foretatt av Kommunal- og regionaldepartementet)
- Region målt ved nærhet til storby (klassifisering foretatt av NIBR)

1.4.4 Offentlig vs. privat sektor

I denne rapporten ser vi primært på bedrifter eller virksomheter i privat sektor. Det er ikke uten videre klart hva vi skal mene med «privat sektor». Vi har i denne rapporten valgt å basere definisjonen på hovednæring, der næring er basert på Standard for næringsgruppering (SN2007). Med «privat sektor» mener vi følgende hovednæringer (alfabetiske NACE-koder i parentes):

- Bergverksdrift og utvinning (B)
- Industri (C)
- Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning (D)
- Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet (E)
- Bygge- og anleggsvirksomhet (F)
- Varehandel, reparasjon av motorvogner (G)
- Transport og lagring (H)
- Overnattings- og serveringsvirksomhet (I)
- Informasjon og kommunikasjon (J)
- Finansierings- og forsikringsvirksomhet (K)
- Omsetning og drift av fast eiendom (L)
- Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting (M)
- Forretningsmessig tjenesteyting (N)

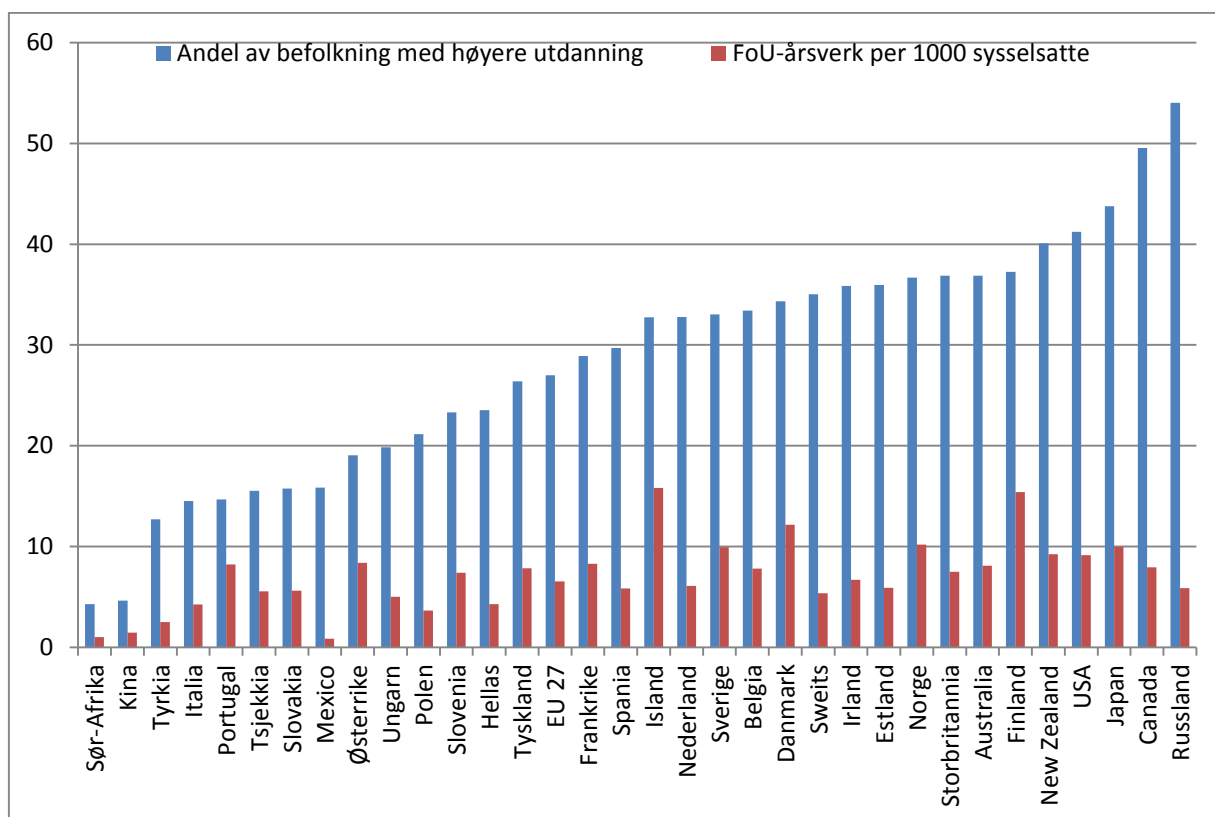
De samme hovednæringene inngikk i analysen i Børing og Skule (2013a), hvor formålet var å undersøke hvilken betydning deltakelse i formell videreutdanning blant de ansatte hadde for bedrifters produktivitetsnivå, og hvor analysen kun omfattet næringer i privat sektor. I denne rapporten vil vi konsentrere oss om små- og mellomstore bedrifter i privat sektor. Det betyr at SMB-begrepet utelukker virksomheter av samme størrelse innen offentlig sektor.

2 Oversikt over utdanningsnivået i Norge

Kompetanse er ikke det samme som utdanning. Men kompetanse kan i høyeste grad formes gjennom utdanning. Derfor er det vanlig å bruke utdanningsnivået som en indikasjon på kompetansenivået, ikke minst fordi det har vist seg at høy utdanning også gir høy tilbøyelighet til å delta i annen kompetanseutvikling. Formell utdanning er dessuten mye lettere å måle enn generell kompetanse i bred forstand. I dette kapitlet gjennomgår vi status for utdanningsnivået i Norge, og ser nærmere på utdanningsnivået i norske regioner og SMBer. Vi ser også på om utdanningen er tatt i ung alder, dvs. som del av førstegangsutdanningen, eller om den er gjennomført i voksen alder.

2.1 Utdanningsnivået i Norge sammenliknet med andre land

Det har vært vanlig å hevde at utdanningsnivået i Norge er høyt. Det er en sannhet med modifikasjoner. Norge ligger relativt høyt når det gjelder andelen av befolkningen med høyere utdanning og når det gjelder forskerårsverk per 1000 innbyggere.



Figur 2.1: Andel av befolkningen 25-64 år med høyere utdanning (inkl. lavere grad) og FoU-årsverk per 1000 innbyggere i utvalgte land i 2009/2010.

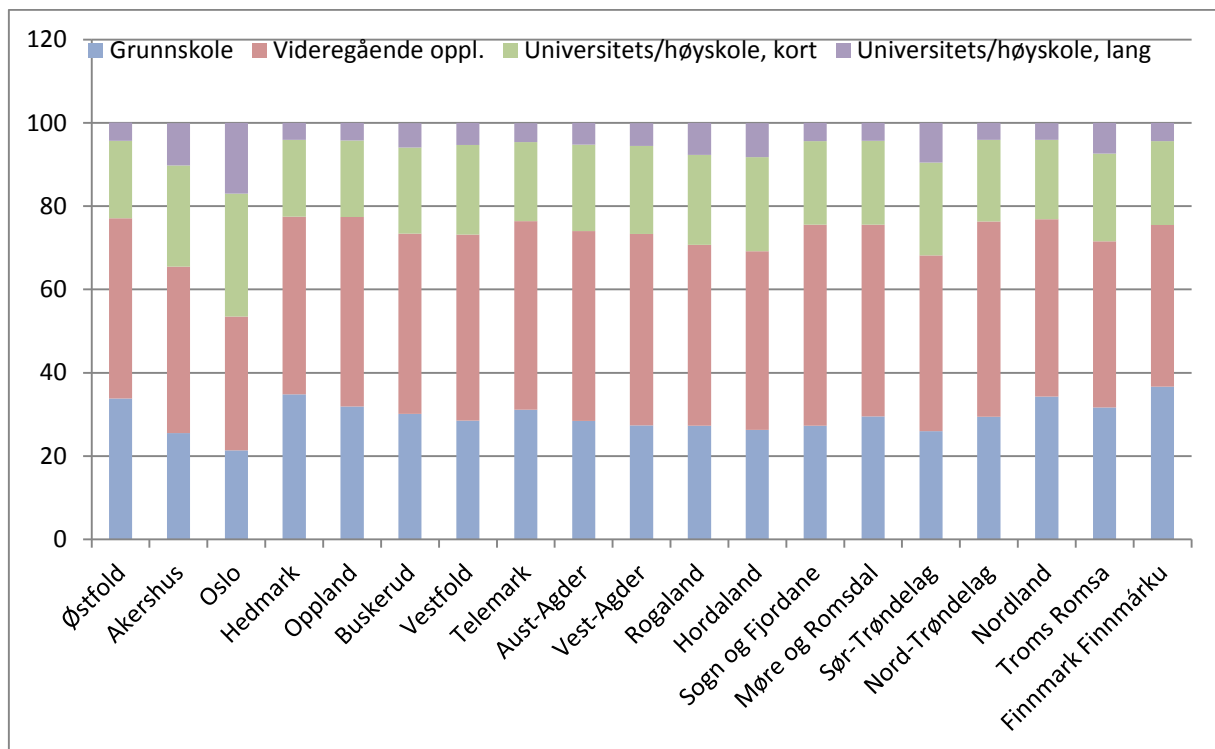
Kilde: OECD/Education at a Glance 2011, OECD MSTI 2012:2

Norge har også en høy andel som gjennomfører høyere utdanning blant den yngre befolkningen (25-34 år), noe som betyr at utdanningsnivået vil kunne holde seg høyt også på lengre sikt. Derimot ligger Norge betraktelig lavere blant OECD-landene for gjennomføring av videregående opplæring. Kun 57 prosent av norske elever fullfører videregående opplæring på normert tid. Ser man på fullføringen to år etter normert tid, er gjennomføringen vesentlig bedre for Norge med 72 prosent. Den er likevel lavere enn nesten alle andre land som leverer tall for slik forsinket gjennomføring (Kunnskapsdepartementet 2012a, OECD 2013b).

Selv om gjennomføring i videregående opplæring er relativt svak i Norge, er det en relativt stor andel av befolkningen som oppnår studiekompetanse eller fagbrev i voksen alder. Med andre ord kan det synes som om Norge har et system hvor videreutdanning i stor grad kompenserer for lav gjennomføring av videregående opplæring i ung alder. I det følgende skal vi se nærmere på hvordan denne "innhenting" i voksen alder fordeler seg regionalt og i norske SMBer.

2.2 Utdanningsnivået i Norge etter fylker og regioner

Først ser vi generelt på utdanningsnivået fordelt på fylker og regioner i Norge. Figur 2.2 nedenfor viser høyeste utdanningsnivå for personer over 16 år i hvert fylke.

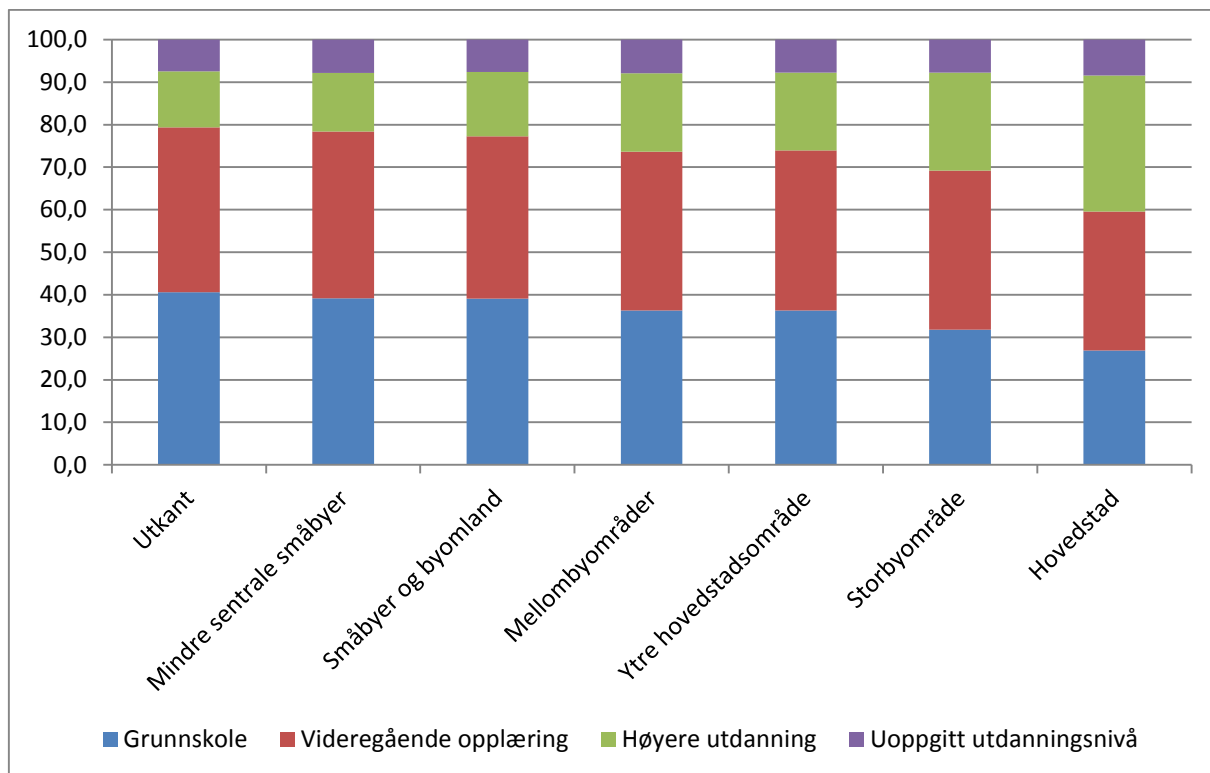


Figur 2.1: Andel av befolkningen over 16 år fordelt på høyest fullførte utdanning per fylke. 2012

Kilde: SSB/Utdanningsstatistikk 2012

Ikke uventet er det i universitetsfylkene vi finner størst andel av befolkningen med fullført høyere utdanning. I Oslo har nærmere halvparten av befolkningen fullført en høyere utdanning, hvorav 17 prosent har fullført en høyere utdanning av høyere grad (fire år eller mer). Til sammenlikning har 23 prosent av befolkningen i Hedmark høyere utdanning, hvorav kun litt over 4 prosent har en høyere utdanning av høyere grad.

Det samme mønsteret gjenspeiler seg i stor grad også hvis man ser befolkningens utdanningsnivå etter region målt ved befolkningstetthet. Det er gjennomgående de sentrale, folkerike områdene som har et høyt utdanningsnivå, mens utdanningsnivået er lavest i spredtbygde områder og utkantområder.



Figur 2.3: Andel av befolkningen (25-64 år) fordelt på høyest fullførte utdanning per region etter befolkningstetthet i 2012.

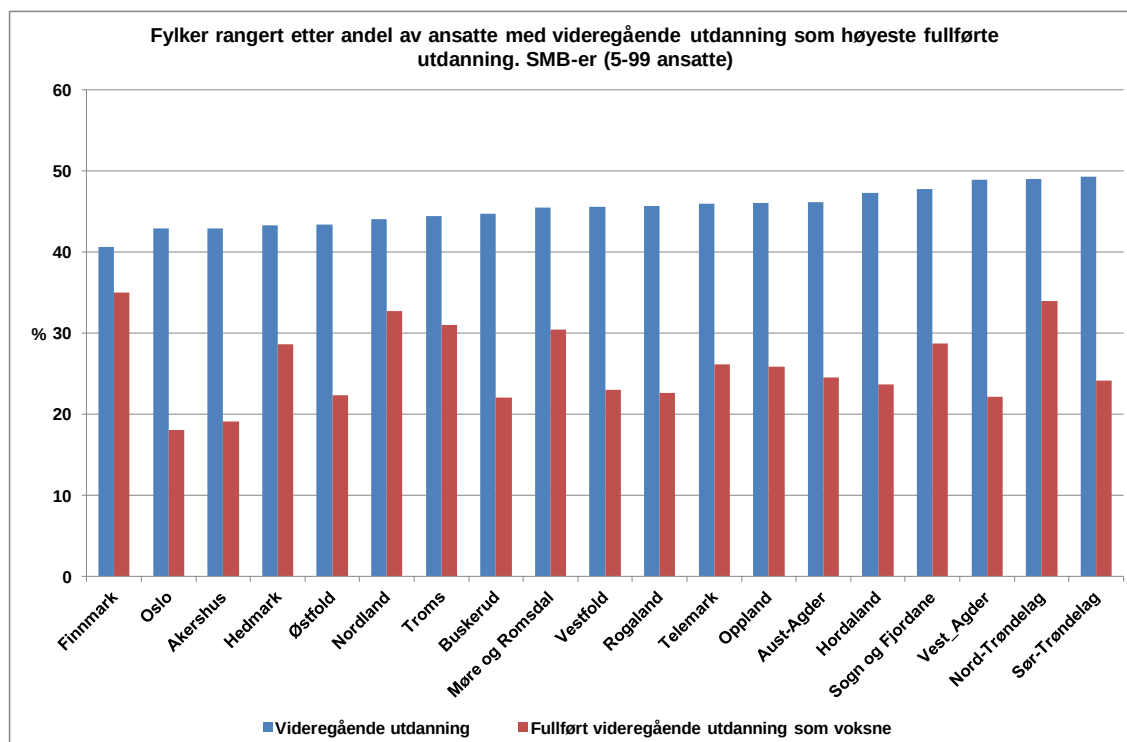
Kilde: SSB/Registerdata 2012

Det er likevel diskutabelt om det er riktig å bruke betegnelsen «lavt utdanningsnivå» om de norske regionene som ligger tilbake for hovedstadsregionen. Ifølge siste Regional Innovation Scoreboard (European Commission 2012) ligger hovedstadsregionen i Norge helt øverst blant 190 regioner i Europa for andelen av befolkningen (25-64 år) med høyere utdanning. Oslo-regionen er dermed en svært ambisiøs målestokk for enhver region i Europa. Ifølge denne rangeringen ligger også alle de andre norske landsdelene høyt. Nord-Norge har for eksempel en høyere andel med høyere utdanning enn samtlige regioner i Tyskland, med unntak av Berlin.

2.3 Utdanningsnivået i norske SMBer

Vi skal nå se nærmere på utdanningsnivået i SMBer i Norge, fordelt på fylker og regioner. I denne sammenhengen og ellers i rapporten ser vi på SMBer i privat sektor, og vi definerer her SMBer som bedrifter med 5 til 99 ansatte.

Som vist over, varierer utdanningsnivået mellom fylker og regioner også innenfor SMBene. Figur 2.4 viser den fylkesvise variasjonen i andelen av de ansatte med fullført videregående utdanning som høyeste fullførte utdanning. Andelen varierer fra 40 til 50 prosent. Finnmark har lavest andel og Sør-Trøndelag høyest. Vi ser også at det særlig er de nordligste og minst folketette fylkene hvor en stor andel har fullført videregående opplæring i voksen alder.



Figur 2.4: Andelen ansatte i SMBer med videregående utdanning som høyeste fullførte utdanning og andelen av dem som har fullført som voksne (f.o.m. 25 år) i 2010

Kilde: SSB/Registerdata

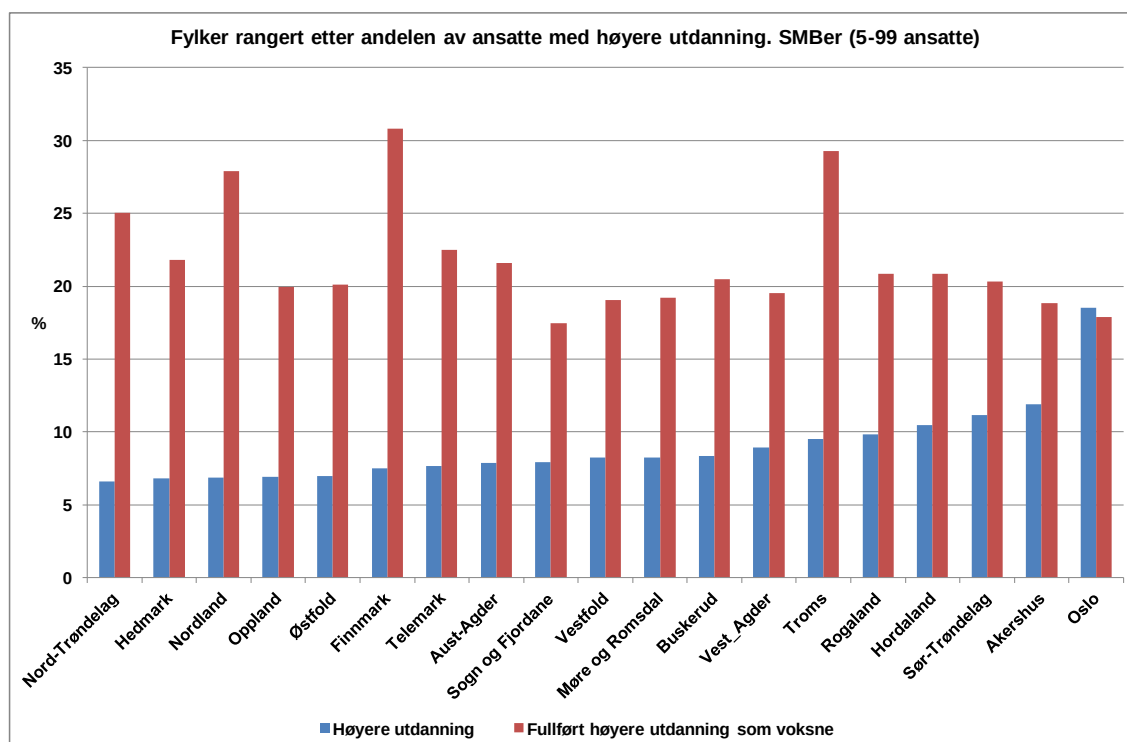
I Finnmark har altså 35 prosent av de ansatte i SMBene med videregående opplæring som høyeste utdanning, nådd dette utdanningsnivået i voksen alder (f.o.m. 25 år). Oslo og andre mer folkerike fylker har i større grad ansatte som har fullført videregående opplæring før de begynner i jobb. Dette indikerer at mulighetene for å fullføre utdanning i voksen alder har stor betydning for regioner med lavt utdanningsnivå og dermed for regional utjevning av utdanningsnivået i Norge.

En betydelig andel av de som fullfører videregående opplæring som voksne, tar fagbrev basert på yrkespraksis. Vi har ikke tall som direkte belyser dette for det enkelte fylke. Men tall for alder ved fullføring viser at de som fullfører som voksne i Finnmark, har en høy gjennomsnittsalder ved fullføring (34 år), hvilket betyr at de normalt har en god del yrkeserfaring før de "tar igjen det tapte".

En stor andel av disse har fullført videregående opplæring innen yrkesfag. Det betyr at de har fått det meste av sin realkompetanse utenfor utdanningssektoren, gjennom minst fem års variert praksis hos arbeidsgiver. Deretter har de tatt fag-/svennebrev basert på yrkespraksis (den såkalte praksiskandidatordningen). Kostnadene for bedriftene ved slik opplæring er antakelig ikke så store. I noen grad legger de kanskje til rette for og finansierer teoridelen av praksiskandidatordningen. Videre dreier det seg om å legge til rette for variert praksis, samt instruksjon og veiledning. Det siste kan sammenlignes med kostnadene ved å ha lærlinger i bedriften. I praksiskandidatordningen skjer imidlertid oppbyggingen av realkompetanse over minst 5 år, og er antakelig i sterkere grad knyttet til bedriftens daglige virksomhet.

Figur 2.5 viser variasjonen i andelen av de ansatte med høyere utdanning i norske SMBer. Andelen varierer fra 7 prosent i Nord-Trøndelag til 19 prosent i Oslo.

Oslo har dermed den nest laveste andelen av ansatte i SMBer med videregående utdanning som høyeste nivå, men det henger sammen med at Oslo har klart høyest andel ansatte med høyere utdanning. Finnmark har en enda lavere andel med videregående opplæring som høyeste nivå, men det er snarere fordi såpass mange i Finnmark kun har grunnskole som høyeste utdanning.



Figur 2.5: Andel ansatte i norske SMBer med fullført høyere utdanning, hvorav andelen som har fullført i voksen alder (f.o.m. 30 år) i 2010

Kilde: SSB/Registerdata

Igjen ser vi at det særlig er de nordligste fylkene og øvrige fylker med lavt utdanningsnivå hvor fullføring av høyere utdanning skjer noe senere i livet. Følgelig gir mulighetene til å fullføre høyere utdanning etter fylte 29 år en utjevnende effekt på de regionale forskjellene også innen høyere utdanning. Andelen av de ansatte med høyere utdanning som har fullført denne utdanningen etter fylte 29 år, er størst for SMBene i Finnmark (31 %) og minst for bedriftene i Sogn og Fjordane og Oslo.

En relativt høy andel av SMBene i Finnmark og andre fylker med spredtbygde områder ser altså ut til å få tilgang på høyere utdannet personale ved at utdanningen fullføres i voksen alder. I motsatt ende av skalaen har Oslo i mye større grad tilgang til "ferdig utdannet" personale. Datamaterialet sier imidlertid ingenting om i hvilken grad bedriftene er involvert i den videreutdanningen som tas i voksen alder. Dette skal vi se nærmere på i kapittel 3.

2.4 Oppsummering

Kort oppsummert kan man si at Norge har et høyt utdanningsnivå totalt sett. Internt i landet er det imidlertid betydelige regionale variasjoner. Sentrale, folkerike områder har høyere utdanningsnivå enn perifere, spredtbygde områder.

Dette gjelder også i de norske SMBene. Andelen av de ansatte som har fullført høyere utdanning, varierer fra 7 prosent i Nord-Trøndelag, Hedmark, Nordland, Oppland og Østfold, til 12 prosent i Akershus og videre til 19 prosent i Oslo. Mange SMBer har hovedkontor og utviklingsavdeling i Oslo, slik at andelen med høyere utdanning derfor blir ekstra høy der. Når Oslo holdes utenfor, blir det mindre spenn i de regionale forskjellene, men også da har sentrale fylker som Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag og Akershus en høyere andel med høyere utdanning i SMBene enn de øvrige fylkene. Andelen av de ansatte i SMBene som har videregående utdanning som sin høyeste fullførte utdanning, varierer fra 41 prosent (Finnmark) til 49 prosent (Sør-Trøndelag).

Videreutdanning har bidradd vesentlig til utdanningsnivået i mange SMBer, særlig i Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark. I disse fylkene er det en spesielt stor andel av de ansatte med videregående utdanning som høyeste fullførte utdanning som har fullført som voksne (etter fylte 25 år). I de samme fylkene er det også en spesielt stor andel av de høyere utdannede i SMBene som har skaffet seg sin høyere utdanning som voksne (30 års alder eller høyere). Denne videreutdanningen er en aktivitet som både kan ha vært understøttet av bedriftene, av myndighetene og initiert av enkeltpersoner. For videreutdanning på videregående skoles nivå har mye bestått i å ta fagbrev basert på yrkespraksis. Da har arbeidslivet åpenbart spilt en sentral rolle. For andre typer videreutdanning har myndighetenes tiltak og de ansattes egne initiativ antakelig betydd mer.

Uten særskilte tiltak for videreutdanning ville forskjellene i utdanningsnivå mellom de nordligste fylkene og de mest sentrale byområdene i Midt- og Sør-Norge antakelig vært vesentlig større. Samtidig har videreutdanningen hittil ikke kompensert fullt ut for fylkesvise ulikheter i SMBenes utdanningsnivå, selv om Oslo holdes utenfor. Det er imidlertid et åpent spørsmål om forskjellene bør utjevnes ytterligere, eller om de gjenspeiler næringsstruktur og andre forhold i de enkelte fylker og regioner.

3 Investeringer i kompetanseutvikling – omfang og effekter

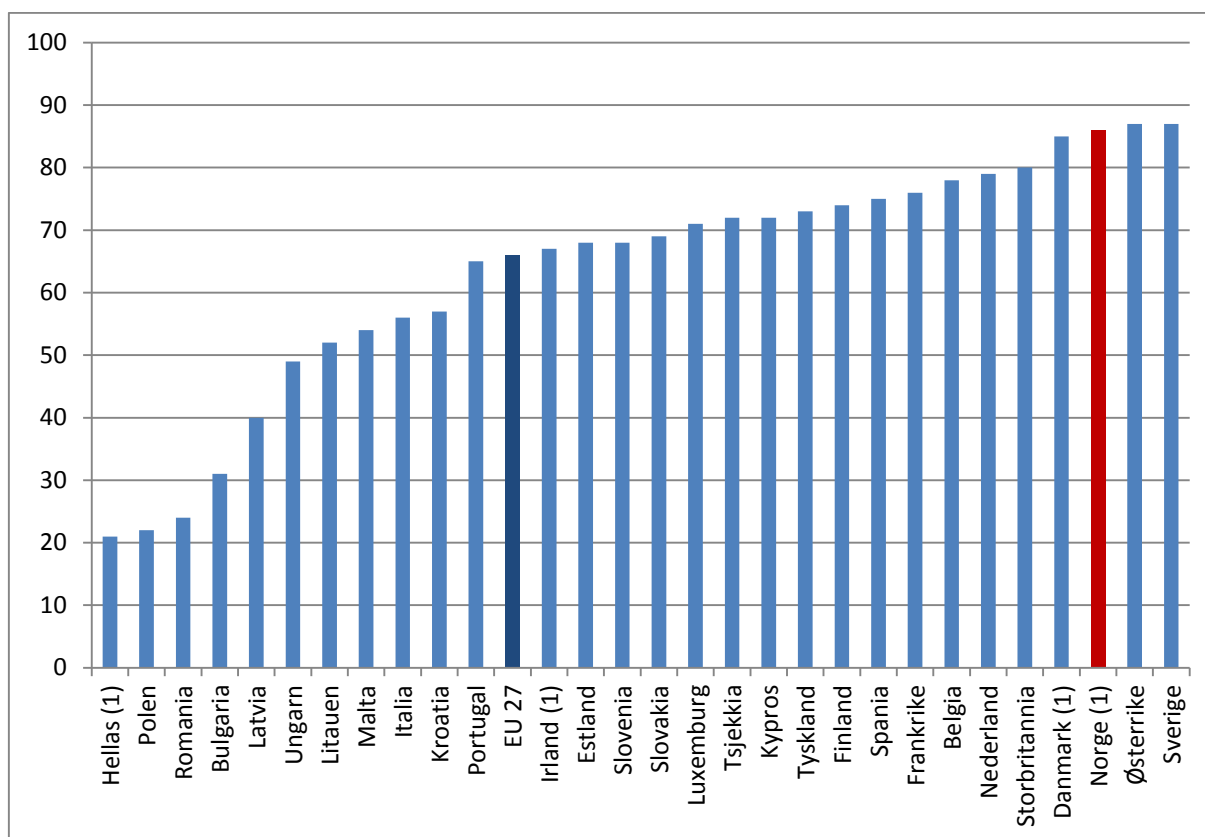
I dette kapitlet ser vi nærmere på omfanget av bedriftenes investeringer i videreutdanning, kurs og annen opplæring. Det er vanskelig å anslå hva som er det riktige nivået for denne typen kompetanseinvesteringer. En vanlig innfallsvinkel er å sammenlikne nivået på kompetanseinvesteringer mellom land, regioner og næringer. Det gir en generell indikasjon på om nivået er lavt eller høyt. I dette kapitlet gir vi først en kort oversikt over omfanget av kompetanseinvesteringer i Norge sett i forhold til andre land, Deretter går vi nærmere inn på regionale og bransjevise forskjeller mellom bedrifter i Norge.

3.1 Internasjonale sammenlikninger av kompetanseinvesteringer

Som nevnt innledningsvis har læring og kompetanseutvikling i arbeidslivet fått økt oppmerksomhet internasjonalt. Disse dimensjonene inngår derfor i en rekke internasjonal undersøkelser, både på bedrifts- og personnivå.

3.1.1 Bedrifters kompetanseinvesteringer i Europa

Den viktigste undersøkelsen på bedriftsnivå er Eurostats undersøkelse om opplæring i foretak, den såkalte Continuing Vocational Training Survey (CVTS). Den gjennomføres hvert femte år blant et utvalg bedrifter i alle EU-land samt Norge og Kroatia. Undersøkelsen inneholder en rekke spørsmål om bedriftenes opplæringsaktiviteter. Flere av spørsmålene vil også bli benyttet i øvrige deler av denne rapporten. Utvalg og opplegg for undersøkelsen er også beskrevet nærmere i metodekapittel 8. Her ser vi kun på omfanget av bedriftenes totale kompetanseinvesteringer på tvers av land.



Figur 3.1: Andel bedrifter som tilbyr opplæring, uansett form, i EU-land 2010

Kilde: Eurostat/Continuing Vocational Training Survey (CVTS4), 2010

Note: 1=Land med tall for 2005

Norge er blant de landene hvor en høy andel av bedriftene oppgir at de tilbyr en eller annen form for opplæring. Som vist i figur 3.1, oppgir hele 86 prosent av norske bedrifter at de gir et slikt tilbud. Bare Sverige og Østerrike har en høyere andel. De norske tallene er fra 2005 fordi norske tall fra 2010-undersøkelsen ennå ikke er publisert av SSB og Eurostat. Men erfaringsmessig er det få store endringer i styrkeforholdet mellom land fra undersøkelse til undersøkelse. Figur 3.1 viser tall for alle bedrifter, uansett størrelse.

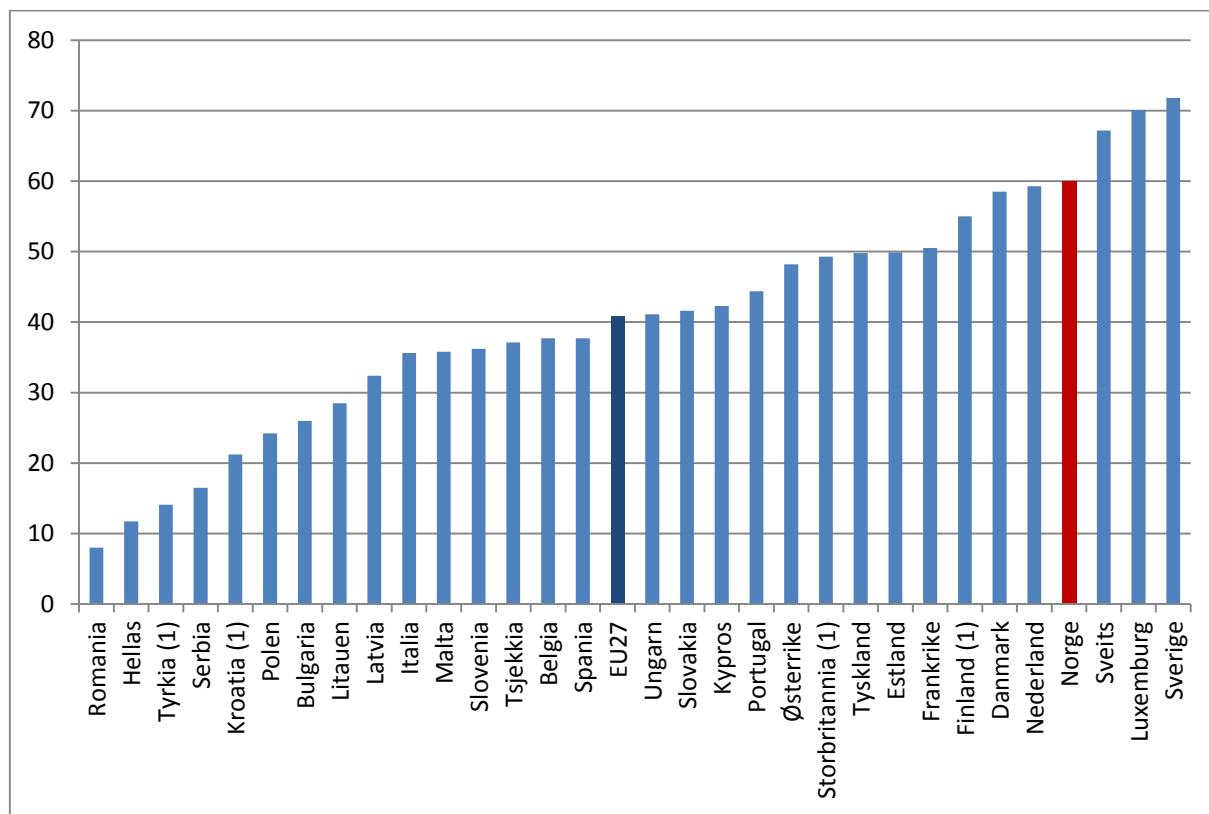
Undersøkelsen skiller mellom opplæring i form av organiserte kurs og andre former for opplæring. Over halvparten av bedriftene i Norge oppgir at de tilbyr en eller annen form for kurs, men det er relativt lavt sammenliknet med de øvrige nordiske landene hvor 70-80 prosent av bedriftene tilbyr kurs. En mulig forklaring på at norske bedrifter i mindre grad tilbyr organiserte kurs, kan være at lærebedrifter i Norge har gått sammen om å danne opplæringskontorer over hele landet. Disse kontorene står for mye av kursingen av lærlinger. Dette finansieres i stor grad av tilskuddet til lærebedrifter. Kursingen foregår altså ofte i regi av opplæringskontorene og ikke av lærebedriftene.

På den annen side har Norge den høyeste andelen bedrifter som tilbyr andre former for opplæring, dvs. i form av veiledning, jobbtasjon, hospitering mv. Nærmere 80 prosent av norske bedrifter tilbyr slik uformell opplæring, og det er en høyere andel enn i alle de andre landene i undersøkelsen.

3.1.2 Omfang av voksnes læring i Europa

Ser vi på individene, er det flere internasjonale undersøkelser som fanger opp i hvilken grad befolkningen opplever at de får tilbud om opplæring på jobb. Den sentrale og mest oppdaterte undersøkelsen i så måte er Eurostats kartlegging av voksnes læring, den såkalte Adult Education Survey (AES). Den ble første gang gjennomført i 2007 og gjentatt i 2011. I begge undersøkelsene

framstår Norge som ett av de landene hvor omfanget av voksnes læring er høyt. Undersøkelsen for 2011 viser at kun tre land har en høyere andel voksne som deltar i opplæring i eller utenfor arbeidslivet.



Figur 3.2: Andel av befolkningen 18-69 år som har deltatt i opplæring siste 12 mnd. i EU-land 2011

Kilde: Eurostat/Adult Education Survey (AES), 2011

Note: 1= Land med tall kun for 2007

Som i undersøkelsen av bedrifter, ligger de nordiske landene høyt oppe når det gjelder omfanget av opplæring. Tallene ovenfor omfatter både formell og ikke-formell læring. Det betyr at svarene både fanger opp befolkningens deltakelse i formell videreutdanning og deltakelse på kurs og andre former for ikke-formell opplæring (se definisjoner i kapittel 1.4). Dersom man skiller mellom disse to hovedformene, viser det seg at Norge ligger nest høyest når det gjelder andel arbeidstakere som deltar i ikke-formell opplæring. Kun Sveits ligger høyere på dette området. På den annen side er Norge omtrent midt på treet når det gjelder andelen arbeidstakere som oppgir at de deltar i formell videreutdanning.

Internasjonale bedrifts- og individundersøkelser tyder altså på at Norge totalt sett har et høyt omfang av opplæring i arbeidslivet. Samtidig tyder tallene på at Norge ligger særlig høyt for de mer uformelle formene for opplæring. Norge ligger derimot mer midt på treet når det gjelder formaliserte former for opplæring. Videre er det åpenbart betydelige forskjeller mellom regioner, sektorer, aldersgrupper, utdanningsnivå osv. innenfor de enkelte landene. I det følgende vil vi derfor se nærmere på forskjellene innad i Norge, med særlig vekt på forskjeller mellom regioner og bransjer.

3.2 Omfang av kompetanseinvesteringer i norske SMBer

For å kartlegge omfanget av kompetanseinvesteringer i norske SMBer vil vi i hovedsak basere oss på data fra den såkalte Lærevilkårsmonitoren (LVM), som igjen er koblet til registerdata. LVM er en landsomfattende spørreundersøkelse som blir gjennomført som en tilleggsmodul til SSBs årlige

Arbeidskraftundersøkelse (AKU). LVM-undersøkelsen har vært gjennomført årlig siden 2003. Dataene fra LVM omfatter årlig ca. 12 000 arbeidstakere.

Omfanget av kompetanseinvesteringer er målt ved å beregne timelønnskostnadene når sysselsatte personer i Norge deltar i videreutdanning og kurs og opplæring. Beregningene omfatter både heltids- og deltidsarbeidende. For opplæring som skjer i fritiden, beregner vi alternative lønnskostnader av den medgåtte tiden, dvs. at verdien av den fritiden som brukes til videreutdanning, verdsettes regnes som like høye som verdien av arbeidstid som brukes til utdanning. Utgangspunktet for beregningen er altså at de som tar en videreutdanning i fritiden i stedet kunne brukt denne tiden til å arbeide og motta vanlig timelønn. Datagrunnlaget og metoden for bruk av disse dataene er nærmere beskrevet i kapittel 8.

Med denne beregningen finner vi at lønnskostnadene ved formell videreutdanning og kurs og annen opplæring utgjør om lag 40 milliarder kroner i Norge i 2010. Dette beløpet inkluderer også virksomheter i offentlig sektor. Av disse totale kostnadene utgjør 63 prosent beregnede lønnskostnader ved videreutdanning, mens 37 prosent utgjør beregnede lønnskostnader ved kurs og annen opplæring.

For næringslivet utgjør kompetanseinvesteringene totalt drøye 27 mrd. kroner. Ser vi kun på SMBer, dvs. bedrifter med under 100 ansatte, finner vi at de anslåtte samlede lønnskostnadene utgjør 11,5 mrd. kroner i 2010. Det betyr at det totalt brukes mer ressurser på kompetanseutvikling i større bedrifter enn i SMBer. Ser vi på kostnadene per ansatt, brukes det omtrent like mye i SMBer som i større bedrifter. SMBenes kompetanseinvesteringer fordeler seg med 55 prosent på videreutdanning og 45 prosent på kurs og opplæring. Sammenliknet med arbeidslivet totalt er altså kompetanseinvesteringene i SMBene noe mer innrettet mot kurs og annen opplæring enn mot formell videreutdanning.

Når vi i det følgende ser nærmere på kompetanseinvesteringer i bedriftene, er det viktig å understreke at vi både snakker om kompetansekostnader som dekkes av arbeidsgiver og av arbeidstakeren selv. Arbeidstakernes investeringer er i sin helhet den fritiden de bruker på å ta opplæring eller videreutdanning. Totalt sett er det faktisk arbeidstakerne som bærer det meste av kompetanseinvesteringene i norsk arbeidsliv. Om lag 60 prosent av kompetanseinvesteringene bæres av den enkelte ansatte, mens 40 prosent bæres av arbeidsgiver. Her er det imidlertid stor forskjell på type kompetanseutvikling. Generelt bærer arbeidstakerne det aller meste av kostnadene til videreutdanning (85 prosent), mens arbeidsgiverne bærer det meste av kostnadene til kurs og annen opplæring (87 prosent). I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan denne fordelingen varierer i henhold til region, næring og bedriftsstørrelse.

3.3 Kompetanseinvesteringer i SMBer etter region

Det er naturlig å anta at omfang og innretning av kompetanseinvesteringer kan variere med regionale forhold. Nedenfor skal vi derfor fordele kompetanseinvesteringene etter to regionale dimensjoner, nemlig fylke og region målt ved befolkningstetthet.

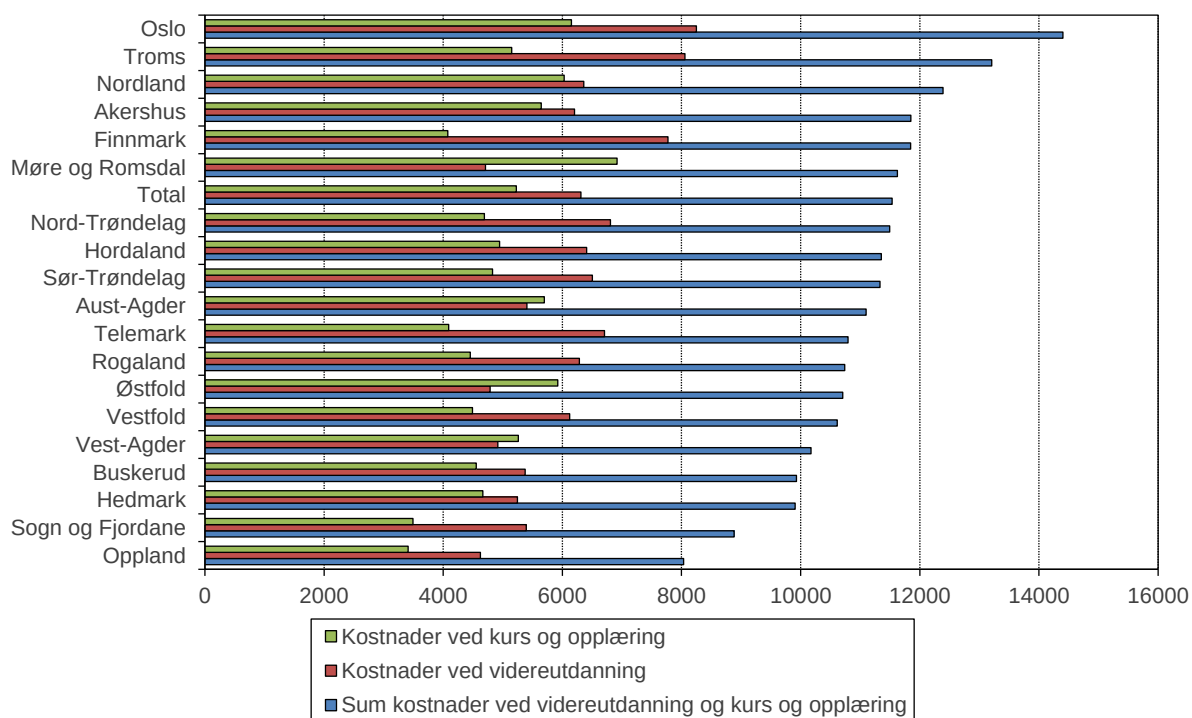
3.3.1 Kompetanseinvesteringer etter fylke

Målt i volum er det naturlig nok de mest folkerike fylkene som har de høyeste kompetanseinvesteringene. Følgelig finner vi de høyeste investeringene i Oslo, etterfulgt av Akershus, Hordaland og Rogaland. De laveste kompetanseinvesteringene finner vi i Finnmark og Sogn og Fjordane.

Mer interessant er det å se kompetanseinvesteringer per sysselsatt. Også her ligger Oslo øverst, men fordelingen ellers viser et mer sammensatt geografisk bilde. Blant fylkene med de største kompetanseinvesteringene i videreutdanning og kurs og opplæring finner vi også de tre nordligste fylkene, inklusive Akershus, mens Oppland og Sogn og Fjordane har de laveste investeringene per

sysselsatt. I de aller fleste fylkene utgjør videreutdanning den største delen av kostnadene, men Østfold og Møre og Romsdal er to klare unntak hvor kurs og annen opplæring står for den merkbart største delen av kostnadene.

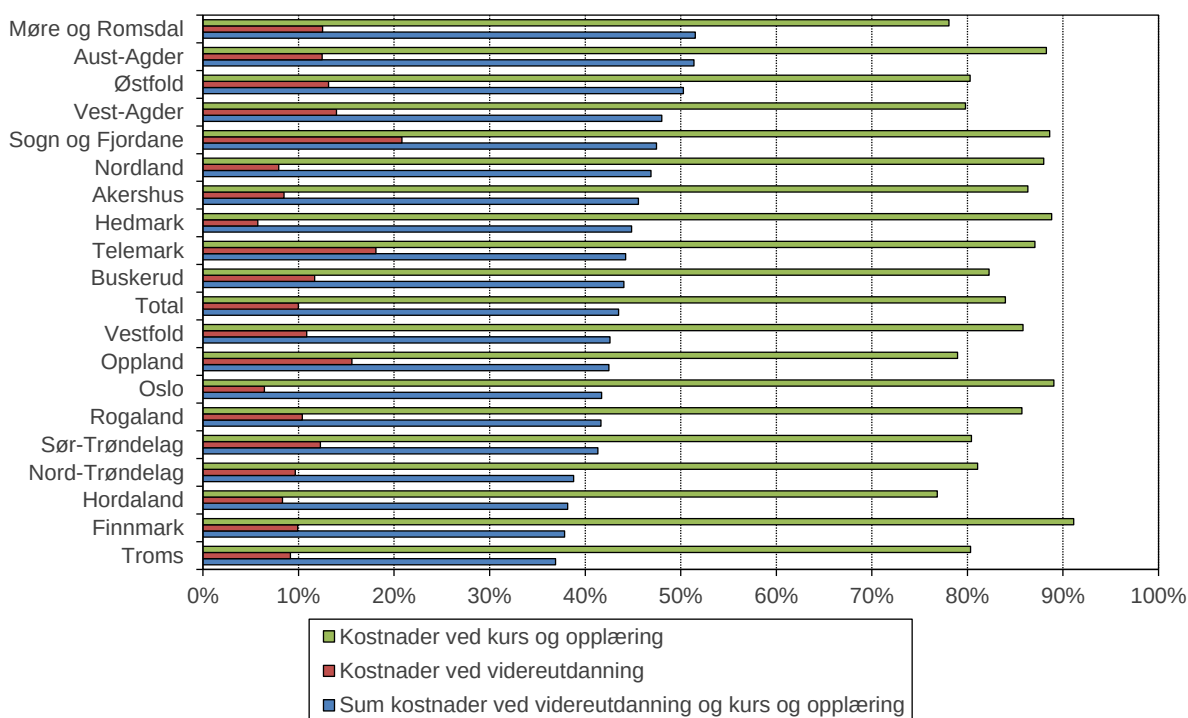
Ellers er det verdt å merke seg at sentrale universitetsfylker som Sør-Trøndelag, Hordaland og Rogaland bare ligger rundt landsgjennomsnittet når det gjelder investeringer i videreutdanning og kurs og opplæring i SMBene. Det indikerer at nærhet til store universitets- og høyskolemiljøer ikke har så stor betydning for kompetanseinvesteringene i SMBene, noe som igjen bekrefter at universitetene ikke er de mest sentrale tilbyderne av videreutdanning og kurs for SMBer. Dette omtales nærmere i kapittel 5.



Figur 3.4: Kompetanseinvesteringer per sysselsatt (lønnskostnader målt i NOK) i SMBer etter arbeidsfylke. 2010.

Kilde: Lærevilkårsmonitoren 2010

Et annet interessant aspekt er om det er bedriften eller den ansatte som betaler lønnskostnadene ved videreutdanning eller opplæring og kurs. Også dette kan brytes ned på regionalt nivå og på bedriftsstørrelse. Figuren nedenfor viser hvor stor andel arbeidsgiverne i SMBer dekker av ulike former for kompetanseinvesteringer og i hvilken grad dette varierer etter fylke.



Figur 3.5: Andelen av ulike kompetanseinvesteringer i SMBer som er betalt av arbeidsgiver, etter arbeidsfylke. 2010.

Kilde: Lærevilkårsmonitoren 2010

Her framgår det klart at SMBer i større grad dekke kostnader til kurs og annen opplæring enn til formell videreutdanning. Totalt dekker arbeidsgivere i SMBer bare 10 prosent av utgiftene til videreutdanning mot 83 prosent av kostnadene til kursdeltakelse. Børing, Wiborg og Skule (2013) har funnet at tilsvarende fordeling for arbeidslivet totalt utgjør henholdsvis 29 og 87 prosent. Det betyr at SMBer er omtrent like villig som øvrige virksomheter til å dekke kostnader ved de ansattes deltakelse på kurs/etterutdanning, mens de er klart mindre innstilt på å dekke utgifter til formell videreutdanning.

Ser man på fordelingen mellom fylker, viser det seg at SMBer i Oslo synes minst villig til å dekke utgifter til videreutdanning. Sogn og Fjordane, Telemark og Oppland er de fylkene hvor SMBene dekker størst andel av videreutdanningsutgiftene (15-20 prosent). Det kan igjen indikere at behovet for støtte fra arbeidsgiver er størst i disse fylkene.

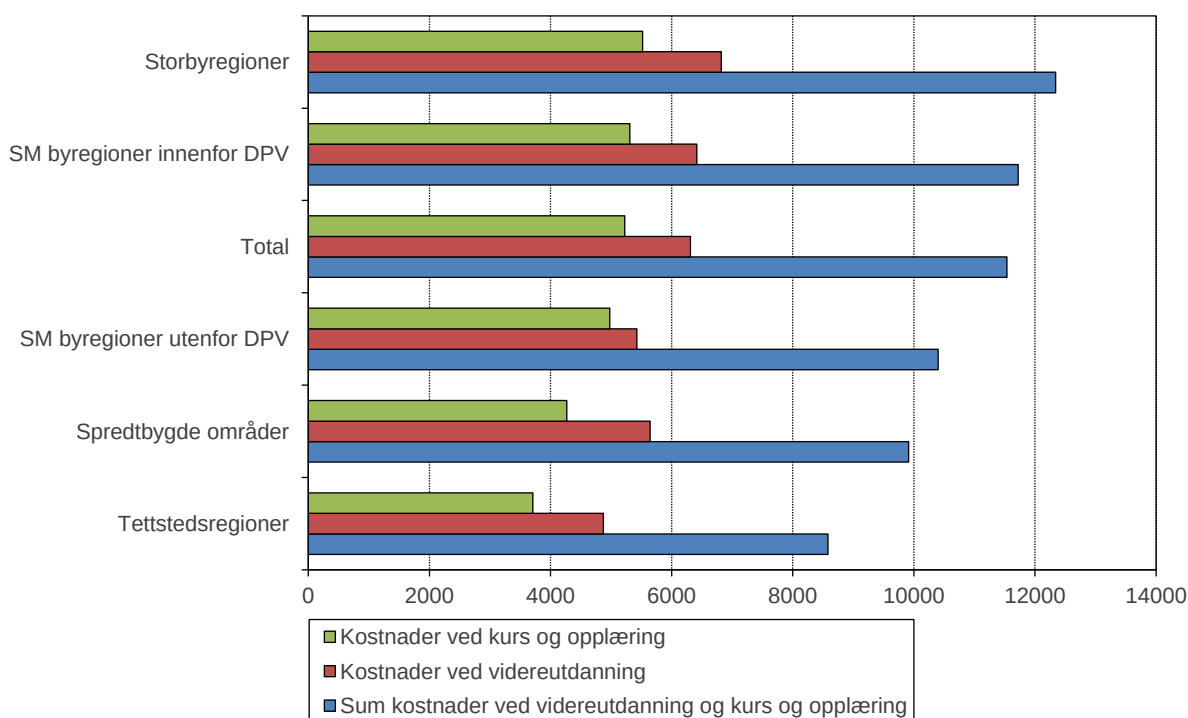
3.3.2 Fordeling etter region målt ved befolkningstetthet

Siden de fleste fylker inneholder både tettbygde og spredtbygde strøk, er det interessant å se på kompetanseinvesteringer også etter region målt ved befolkningstetthet. Da får man en bedre indikasjon på hvordan demografiske forhold påvirker kompetanseinvesteringene. I den forbindelse opererer vi med følgende fem kategorier

1. Storbyregioner (regioner med senter med mer enn 50.000 innbyggere)
2. Små og mellomstore byregioner utenfor det distriktpolitiske virkeområdet (regioner med senter mellom 5.000 og 50.000 innbyggere)
3. Små og mellomstore byregioner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet (regioner med senter mellom 5.000 og 50.000 innbyggere)
4. Tettstedsregioner (regioner med senter mellom 1.000 og 5.000 innbygger)
5. Spredtbygde områder (regioner med senter under 1.000 innbyggere)

I totalt volum er det ikke uventet SMBer i storbyregionene som har de klart største kompetanseinvesteringene, mens spredtbygde områder har de laveste. Disse tallene gjenspeiler naturlig nok det samlede befolkningsmønsteret.

Langt på vei finner vi også et tilsvarende mønster når vi ser på disse investeringene regnet per sysselsatt i SMBer. Dette framgår av figur 3.6 nedenfor. Vi ser imidlertid at investeringene per sysselsatt er lavere i små og mellomstore byregioner utenfor det distriktpolitiske virkeområdet enn i små og mellomstore byregioner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, og også lavere i tettstedsregioner enn i spredtbygde områder.



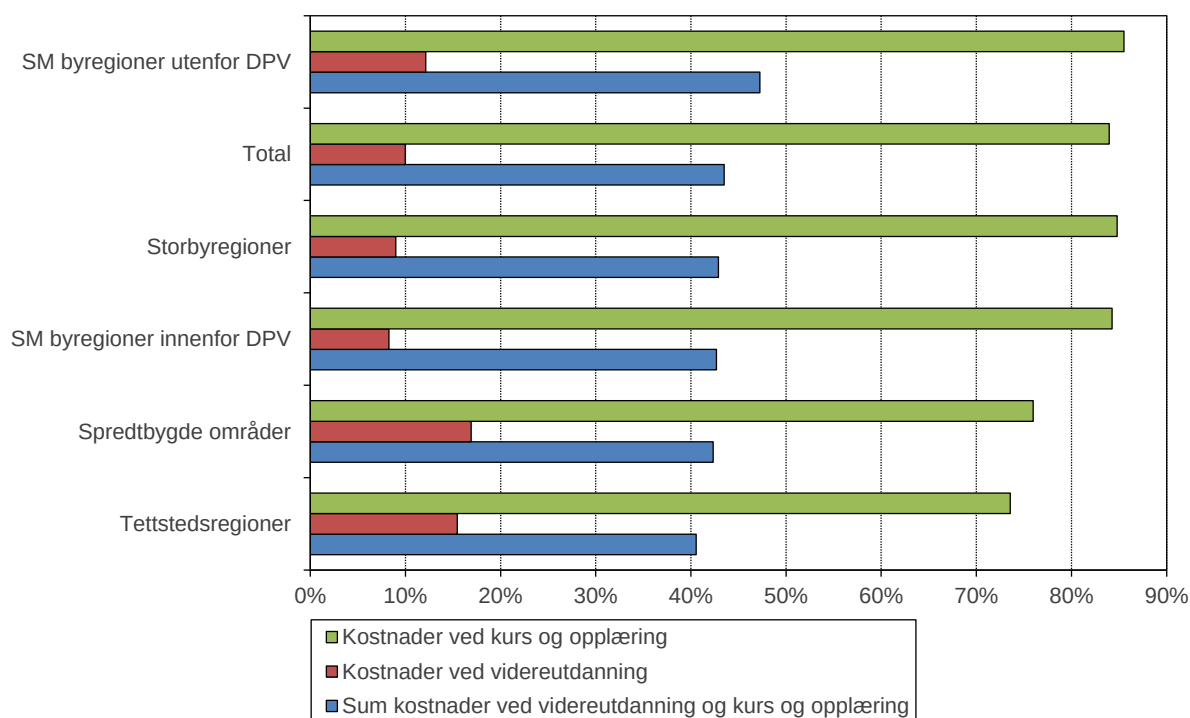
Figur 3.6: Kompetanseinvesteringer per sysselsatt (målt i NOK) i SMBer etter region målt ved befolkningstetthet. 2010.

Kilde: Lærevilkårsmonitoren 2010

Videre ser vi av Figur 3.7 nedenfor at det er relativt liten forskjell mellom sentrale og spredtbygde områder når det gjelder hvor stor andel SMBene selv er villige til å dekke av kostnadene til kompetanseutvikling. Arbeidsgivers andel ligger mellom 40 og 50 prosent uavhengig av befolkningstetthet. SMBer i spredtbygde områder dekker faktisk en større andel av utgiftene til videreutdanning enn bedrifter i storbyregioner. Det kan bety at den geografiske avstanden til relevante videreutdanningstilbud gjør at SMBer i spredtbygde områder finner det nødvendig å dekke en større andel av utgiftene for at de ansatte skal være villige til å ta mer utdanning. I Oslo og andre større byer, kan man tenke seg at bedriftene i større grad legger til grunn at de ansatte på eget initiativ benytter seg av utdanningstilbud i nærheten.

I beregningene av omfanget av kompetanseinvesteringer i norske SMBer etter region, er det ikke kontrollert for næringsmessige forskjeller mellom regionene. Slik disse beregningene er foretatt, er det i utgangspunktet ikke opplagt hvordan vi skulle kontrollere for næring. Vi har derfor i stedet basert oss på den metoden som ble anvendt i kapittel 4 i Børing, Wiborg og Skule (2013). Vi har først undersøkt hvordan individuelle kjennetegn og bedriftskjennetegn påvirker sannsynligheten for å delta i videreutdanning med og uten kontroll for næring. Deretter har vi undersøkt hvordan individuelle kjennetegn og bedriftskjennetegn påvirker sannsynligheten for å delta på kurs og annen uformell

opplæring med og uten kontroll for næring. Resultatene viser at i alle regresjonsberegningene har ikke de ulike regionene noen statistisk sikker betydning (på 5 prosentnivå) for å delta i formell videreutdanning eller på kurs og annen uformell opplæring verken når vi kontrollerer for næring eller ikke kontrollerer for næring. Dermed kan vi ikke fastslå med sikkerhet i hvilken grad den regionale fordelingen av kompetanseinvesteringer som er beskrevet her, skyldes regionale forskjeller i næringsstruktur.



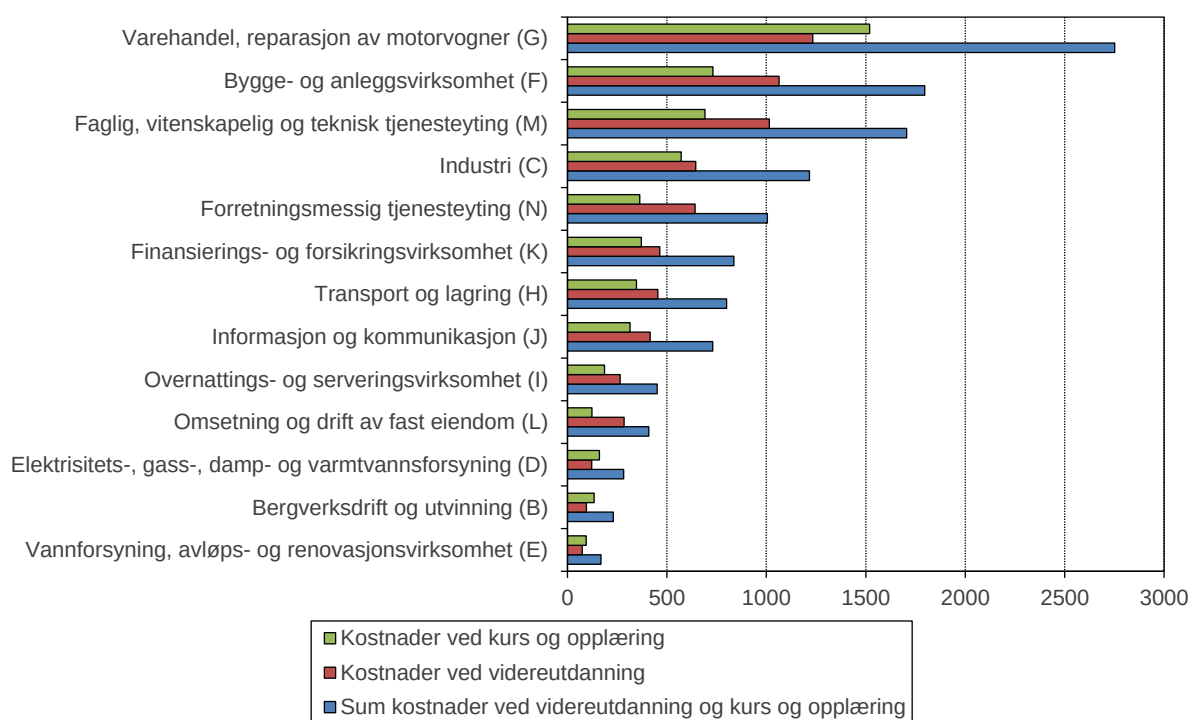
Figur 3.7: Andelen av kompetanseinvesteringer i SMBer som er betalt av arbeidsgiver etter region målt ved befolkningstetthet i 2010.

Kilde: Lærevilkårsmonitoren 2010

3.4 SMBenes kompetanseinvesteringer etter næring

Ulike næringer har ulike behov for kompetanse. Derfor er det også stor variasjon i kompetanseinvesteringene mellom de ulike næringene, både når det gjelder omfang og type kompetanseinvesteringer.

Ser vi på det totale volumet av SMBenes kompetanseinvesteringer, uavhengig av næringenes størrelse, viser figur 3.8 at de største kompetanseinvesteringene finnes innen næringskategoriene varehandel (G), bygge- og anleggsvirksomhet (F) og faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting (M) (alfabetiske NACE-koder i parentes). De laveste kompetanseinvesteringene finner vi innen vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet (E), bergverksdrift og utvinning (B), og elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning (D).

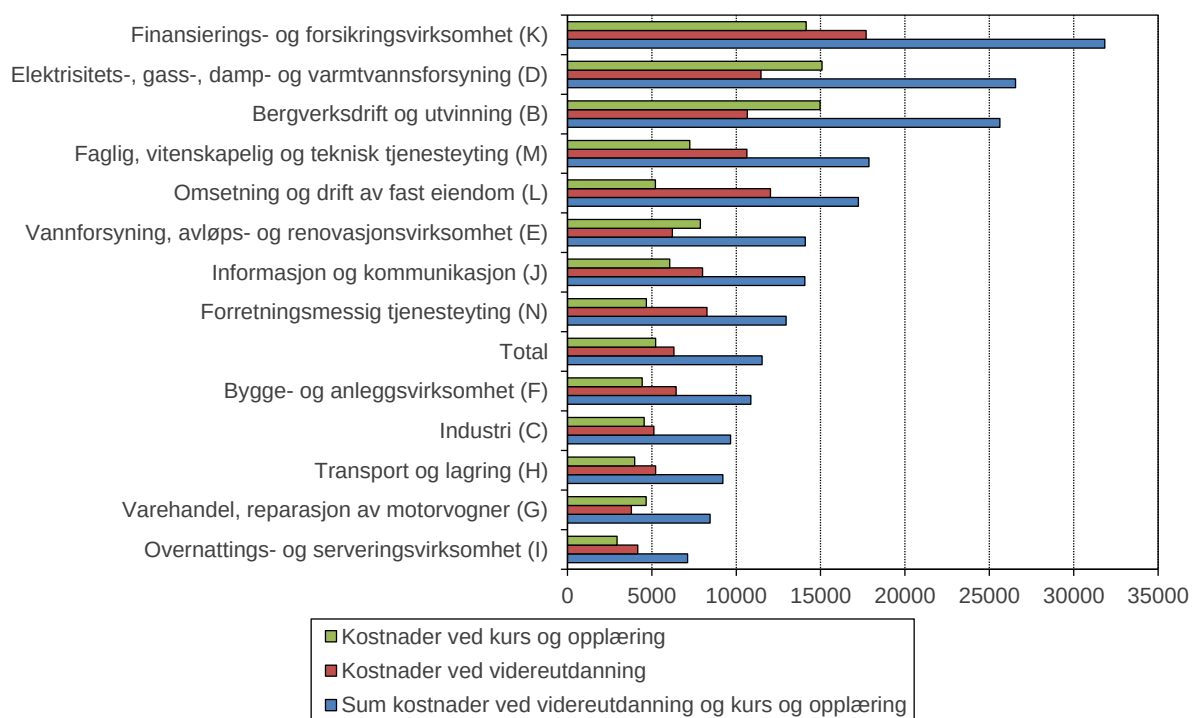


Figur 3.8: Totale kompetanseinvesteringer i SMBer etter næringstilhørighet, året 2010.

Kilde: Lærevilkårsmonitoren 2010

Ser vi derimot på kompetanseinvesteringer per sysselsatt, blir bildet et ganske annet. Da er investeringene høyest innen finansierings- og forsikringsvirksomhet (K), elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning (D), og bergverksdrift og utvinning (B). De laveste investeringene per sysselsatt finner vi innen overnattings- og serveringsvirksomhet (I).

Til en viss grad samsvarer dette mønsteret med næringenes kompetansenivå. Det vil si at de næringene hvor SMBene har høyest kompetanseinvesteringer per sysselsatt også er de næringene som har et høyt utdanningsnivå fra før.



Figur 3.9: Kompetanseinvesteringer i SMBer per sysselsatt, etter næringstilhørighet. 2010.

Kilde: Lærevilkårsmonitoren 2010

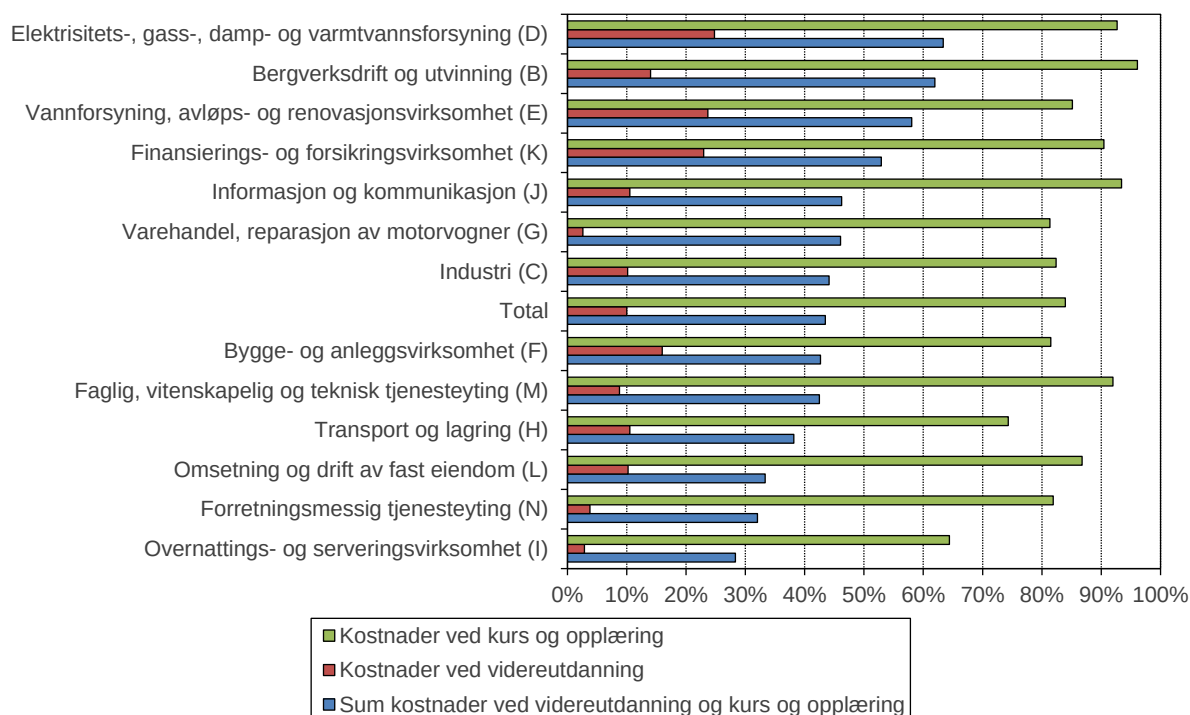
IKT-næringen (J) utgjør et interessant unntak i denne sammenhengen. IKT er nemlig en av de mest kunnskapsintensive næringene i Norge, både målt i utdanningsnivå og forskningsintensitet. Samtidig ligger SMBene i IKT-næringen mer midt på treet når det gjelder kompetanseinvesteringer i form av videreutdanning og kurs og opplæring. Det kan bety at IKT-næringen dekker kompetansebehovet gjennom ansettelser av høyt kvalifiserte arbeidstakere, bruk av innleid personell eller at mye av læringen skjer i det daglige arbeidet.

Det siste kan bekreftes av tall fra Lærevilkårsmonitoren. Børing, Wiborg og Skule (2013) finner nemlig at IKT er den næringen i Norge med nest høyest grad av læringsintensivt arbeid. Det er likevel ikke slik at formell utdanning og læring i jobben er alternative strategier. Teknisk, vitenskapelig tjenesteyting og finansierings-/forsikringsvirksomhet har også høy grad av læringsintensivt arbeid, samtidig som SMBer i disse næringene investerer mye ressurser i videreutdanning og kurs og opplæring. Med andre ord er det de næringene med høyt utdanningsnivå og høy grad av læring i arbeidet som også investerer mye i etter- og videreutdanning. Dette bekreftes også av at SMBer i næringene transport (H) og overnatting/servering (I) har lave kompetansinvesteringer, samtidig som disse næringene også har en lav andel sysselsatte med høyere utdanning og lav forekomst av læringsintensivt arbeid.

Noe av det samme mønsteret finner vi igjen hvis vi ser på hvor mye arbeidsgiver dekker av kompetanseinvesteringene i SMB. For SMBene i alle næringer samlet dekker arbeidsgiver 43 prosent av lønnskostnadene i forbindelse med kompetanseinvesteringer. Figur 3.10 viser at arbeidsgiver dekker det aller meste av lønnskostnadene ved kurs og opplæring, mens arbeidstakerne selv dekker det aller meste av lønnskostnadene ved videreutdanning.

Det er i de to energirettede sektorene (D og E) hvor SMBene er mest villige til å dekke de ansattes lønnskostnader til kompetanseutvikling. Videre ser vi at SMBene innen bygg og anlegg (F) også dekker relativt mye av kostnadene til videreutdanning. Det kan ha sammenheng med at denne bransjen har opplevd høy vekst og knapphet på arbeidskraft, samtidig som den møter mange formelle

krav til fagutdanning og sertifisering. Arbeidsgiverne innen bygg og anlegg vil derfor ha klare incentiver til å investere i de ansattes formelle kompetanse. I den andre enden av skalaen ser vi at arbeidsgiver dekker en forholdsvis liten andel av kompetanseinvesteringene innen overnattings- og serveringsvirksomhet (I).



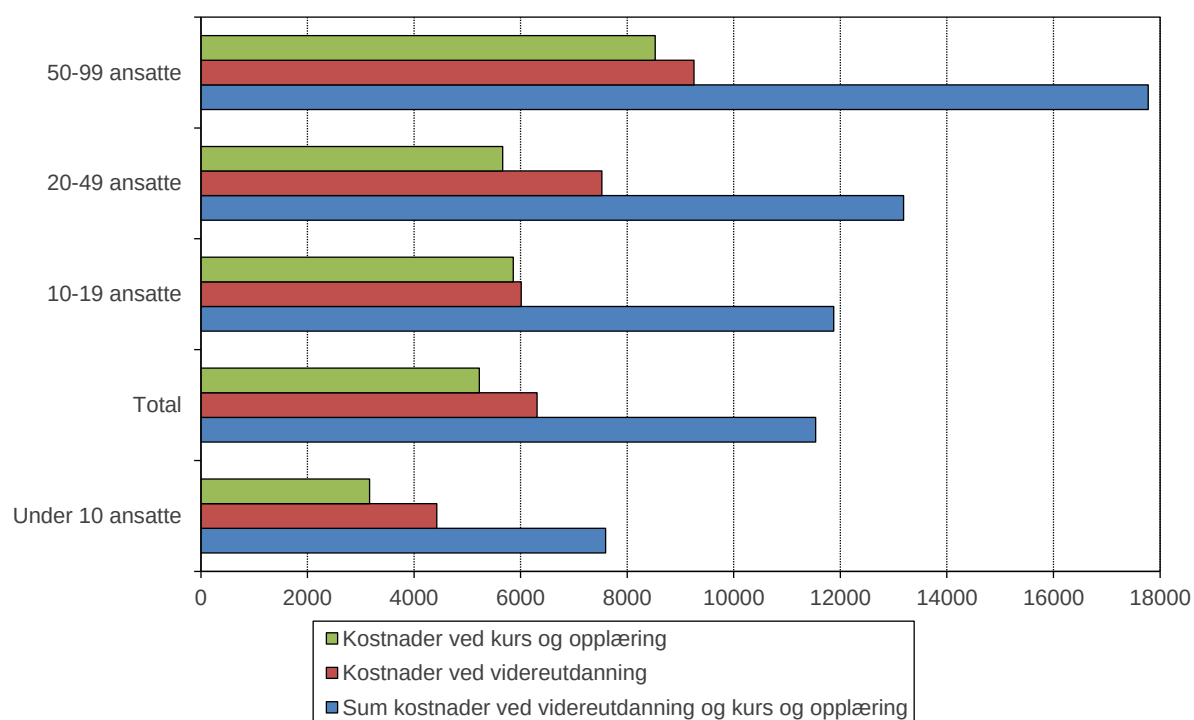
Figur 3.10: Andelen av lønnskostnader til kompetanseutvikling som er betalt av arbeidsgivere i SMBer, etter næringstilhørighet. 2010.

Kilde: Lærevilkårsmonitoren 2010

3.5 Kompetansinvesteringer i SMBer etter bedriftsstørrelse

Vår definisjon av små- og mellomstore bedrifter inkluderer alle bedrifter med færre enn 100 ansatte. Men siden de aller fleste norske bedrifter (99 prosent) faller inn under denne grensen, er det interessant å se på forskjeller også innenfor gruppen av små- og mellomstore bedrifter.

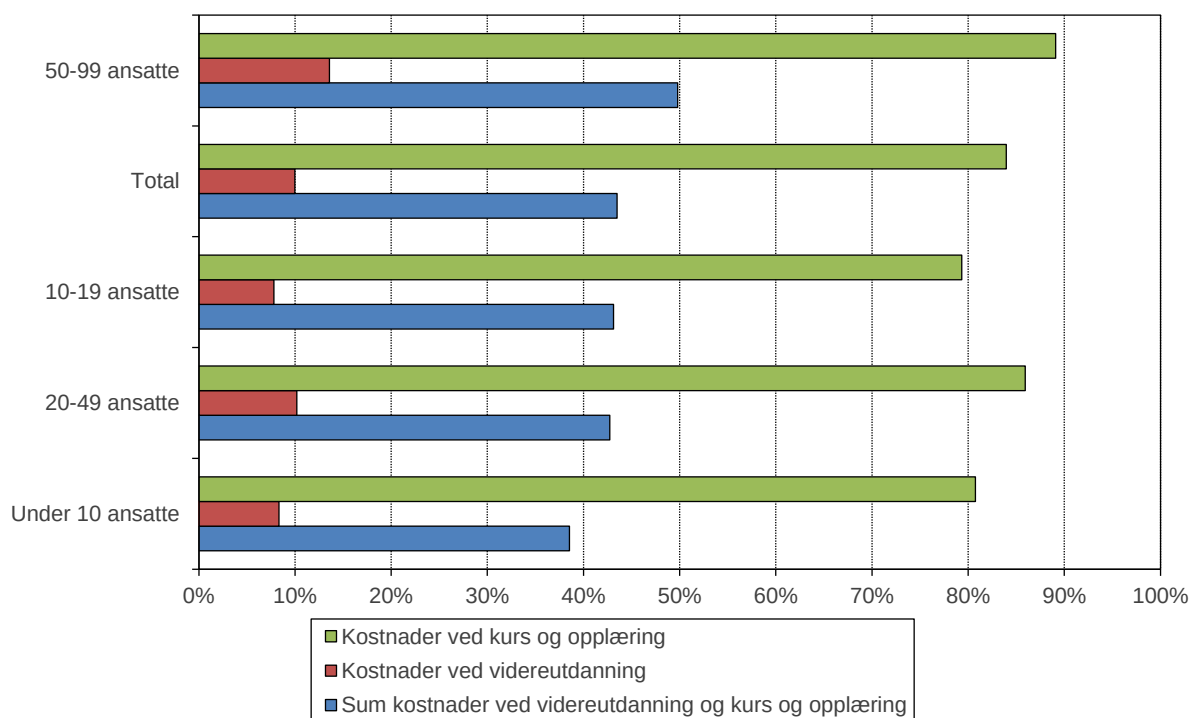
Generelt er det en klar sammenheng mellom bedriftsstørrelse og kompetanseinvesteringer. De minste bedriftene har også de laveste kompetanseinvesteringene per sysselsatt. Det er samtidig interessant å observere at videreutdanning utgjør de største kompetansekostnadene også i de aller minste bedriftene.



Figur 3.11: Kompetanseinvesteringer per sysselsatt (målt i kroner) i SMBer etter bedriftsstørrelse (målt ved antall ansatte). 2010.

Kilde: Lærevilkårsmonitoren 2010

I små bedrifter finner vi videre at arbeidsgiver dekker en noe lavere andel av kostnadene til kompetanseutvikling enn i de mellomstore bedriftene. Men som det framgår av figur 3.11, er forskjellene i arbeidsgivers kostnadsdekning ikke veldig markante. Arbeidsgivere i de minste bedriftene synes for eksempel like villig til å dekke kostnader til videreutdanning som de mellomstore bedriftene.



Figur 3.12: Andelen av lønnskostnader til kompetanseutvikling som er betalt av arbeidsgiver i SMBer i, etter bedriftsstørrelse (målt ved antall ansatte). 2010.

Kilde: Lærevilkårsmonitoren 2010

3.6 Oppsummering av omfanget av kompetanseinvesteringer

I store trekk viser altså gjennomgangen at norske bedrifter i større grad enn i andre europeiske land tilbyr en eller annen form for opplæring til sine ansatte. Norske bedrifter skårer høyt på uformell opplæring i form av veiledning, jobbrotasjon, hospitering o.l., men lavere på organiserte kurs. Disse funnene gjelder imidlertid ikke bare SMBer men alle bedrifter i de næringene som er analysert. Norge ligger også svært høyt når det gjelder andelen voksne (25-64 år) som deltar i etter- eller videreutdanning.

Dernest ser vi at de beregnede lønnskostnadene til kompetanseutvikling i norske SMBer utgjør nærmere en tredel av de samlede lønnskostnadene til slik kompetanseutvikling i norsk arbeidsliv. SMBer er noe mindre innrettet mot å investere i videreutdanning enn øvrige virksomheter. Ser vi på SMBenes kompetanseinvesteringer innen ulike næringer, er det gjennomgående kunnskapsintensive næringer med et allerede høyt utdanningsnivå som investerer mest i ytterligere kompetanseutvikling.

Fylkesfordelingen av disse kompetanseinvesteringene avspeiler i stor grad befolkningsmønsteret. Hvis vi korrejerer for dette ved å se på kompetanseinvesteringer per sysselsatt i SMBene, er det to funn som er viktige for å trekke fram:

- SMB-enes kostnader til *videreutdanning* er størst i storbyregioner. I kapittel 2 har vi imidlertid også pekt på at det er et spesielt stort innslag av videreutdannet personell i SMB-er i spredtbygde områder. Bakgrunnen kan være at de ansatte i SMBer i spredtbygde områder har tatt sin videreutdanning som ikke-sysselsatte eller som sysselsatte i store bedrifter eller i offentlig sektor og senere har startet opp i eller gått over i SMBer med “ferdig videreutdanning”. Det kan derfor se ut til at SMBene i spredtbygde regioner i mindre grad enn i andre regioner har bidradd til den videreutdanning av ansatte som de selv nyter godt av.

- SMBenes investeringer i *kurs og annen opplæring* per sysselsatt er også størst i storbyregionene. De er minst i tettstedsregioner. I den forstand kan det være en underinvestering i slik kompetanseutvikling i tettstedsregioner. De mest spredtbygde områder har faktisk høyere investeringer i kurs og annen opplæring enn tettstedsregionene. Dette kan skyldes at det i slike områder er nødvendig å dekke større utgifter knyttet til geografisk avstand til opplæringstilbudene. Også spredtbygde regioner kan derfor ha en underinvestering i kurs og annen opplæring.

4 Investerer bedriftene nok i kompetanse?

Spørsmålet i dette kapitlet er om små og mellomstore bedrifter investerer for lite i kompetanse. For å nærme oss et svar må vi først avklare hva vi snakker om. *Kompetanse* oppfatter vi som kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver. Begrepet omfatter derfor både det som er ervervet gjennom utdanning, arbeid og i livet for øvrig. Læreevne kan også presiseres som en del av kompetansebegrepet. Bedriftenes kompetanse er ikke bare summen av de ansattes individuelle kompetanse, men omfatter også gruppekompetanse, bedriftskultur og knowhow .

Først gjennomgår vi hva tidligere forskning har sagt om investeringer i kompetanse. Deretter trekker vi fram noen nasjonale undersøkelser om kompetansebehov i norske bedrifter. Til slutt belyser vi disse generelle funnene med en mindre undersøkelse vi har gjennomført blant sentrale bransjeorganisasjoner i Norge.

4.1 Litteraturgjennomgang

4.1.1 Teoretiske perspektiver

I økonomisk litteratur ses utdanning som en oppbygging av humankapital hos den som utdannes. Økt humankapital antas normalt å gi økt produktivitet. Dette kan vedkommende under visse forutsetninger utnytte til å få høyere lønn eller bedre betalte jobber.

For bedriftene er humankapital en innsatsfaktor. De bruker kompetanse gjennom å ansette personer med egnet kompetanse eller ved å bygge opp kompetanse blant de ansatte.

I litteraturen skilles det ofte mellom generell og spesifikk kompetanse. Økt kompetanse som er knyttet til spesielle oppgaver i en bedrift, er ikke nødvendigvis relevant for andre bedrifter. De som mottar opplæring i form av slik bedriftsintern kompetanse, blir derfor ikke mer attraktive for andre virksomheter.

Skillet mellom spesifikk og generell kompetanse står sentralt i Becker (1964) som anses som et standardverk på feltet. Becker konkluderer med at hvis arbeidsmarkedet fungerer friksjonsfritt, kan en ansatt utnytte økt generell kompetanse til å oppnå en korresponderende økning i lønn. Hvis den ansatte ikke får lønnsøkningen, vil vedkommende skifte til en arbeidsgiver som er villig til å betale vedkommende en lønn som korresponderer med vedkommendes kompetanse. I slike modeller vil ikke arbeidsgiverne finne det lønnsomt å tilføre sine ansatte generell kompetanse. De ansatte selv kan imidlertid ha en interesse av å investere i egen generell kompetanse. Det er imidlertid vanlig å anta at individer står overfor likviditetsbeskrankninger og har risikoaversjon, noe som gjør at de underinvesterer i generell kompetanse.

Arbeidsgiverne vil i slike stiliserte modeller ha interesse av å investere i bedriftsspesifikk kompetanse. Slik kompetanse gjør ikke de ansatte mer attraktive for andre arbeidsgivere, og de ansatte får dermed ikke økt forhandlingsstyrke. For å redusere normal gjennomstrømning blant dem som har fått bedriftsspesifikk opplæring, kan det likevel være hensiktsmessig å gi disse ansatte en moderat lønnsøkning. Lønnsøkningen vil innebære at arbeidsgiverne ikke får fullt utbytte av opplæringen, og at det derfor blir en viss underinvestering. De ansatte finansierer oppbygging av sin egen generelle kompetanse, mens arbeidsgiverne investerer i bedriftsspesifikk kompetanse.

Det finnes flere grunner til at arbeidsmarkedet ikke fungerer friksjonsfritt og at den enkeltes lønn ikke alltid reflekterer vedkommendes kompetanse. Én grunn er at det er kostnader knyttet til å skifte jobb. Dette fører til at individene ikke klarer å realisere hele verdien av økningen i egen kompetanse (se for eksempel Acemoglu 1997). Eksistensen av slike kostnader gjør at arbeidsgiverne kan ha incentiver til å investere også i generell kompetanse hos sine ansatte.

En del studier ser spesielt på om det er manglende samsvar mellom den ansattes kompetanse og det som stillingen krever. Eksistensen av "mismatch" mellom den ansattes ressurser og stillingens krav kan i seg selv være en indikasjon på at arbeidsmarkedet ikke fungerer friksjonsfritt. Det finnes flere teoretiske modeller som ser på sammenheng mellom behov for arbeidskraft, tilpasning av produksjon, lønn, rekruttering og utdanningsvalg. Flere av modellene er i sin opprinnelige form "friksjonsfrie", men når man skal bruke dem til å forklare den faktiske utviklingen, må man modifisere dem.

Ifølge Quintini (2011), tyder forskningen på at det er slike såkalte "assignment-modeller" som samsvarer best med empiri. Disse modellene kan også ses på som "kompromisser" ved at de har tatt inn elementer fra flere av de andre teoretiske retningene. I assignment-modellene forutsettes det at en stilling kan karakteriseres ved arbeidets kompleksitet, og at utdanning øker evnen til å håndtere denne kompleksiteten. En ansatts produktivitet avhenger dermed både av vedkommendes utdanning og av kompleksiteten i vedkommendes stilling; produktiviteten øker med kompleksiteten i stillingen og med den ansattes utdanning. Optimal bruk av ressurser oppnås i denne modellen ved at det systematisk er de med høyest utdanning som blir plassert i stillingene med størst kompleksitet.

Kollektive lønnsavtaler påvirker også incentivene til å finansiere opplæring. Slike avtaler bryter med de stiliserte forutsetningene i Becker (1964). Kollektive avtaler gir vanligvis en sammenpresset lønnsstruktur slik at forskjeller i lønninger blir mindre enn forskjeller i produktivitet. Avtalene svekker dermed den enkeltes incentiver til å investere i egen kompetanse, men gjør det samtidig mer lønnsomt for arbeidsgiverne å investere i de ansattes kompetanse. Dette kjennetegner bl.a. den norske arbeidsmarkedsmodellen.

Empiriske studier tyder på at arbeidsgiverne faktisk finansierer oppbygging av de ansattes generelle kompetanse også der lønningene for en stor del er markedsbestemt. Derfor har man lett etter andre forklaringer på arbeidsgivernes valg. Blant annet har man utviklet modeller som tar hensyn til at ansatte som får opplæring, utvikler en lojalitet til arbeidsgiveren. Dette gjør at den ansatte ikke flytter på seg, selv om vedkommende kunne fått høyere lønn hos andre. Slike bånd vil fungere tilsvarende en kostnad knyttet til å skifte jobb (jf. Acemoglu 1997).

Det finnes også empiriske studier som understøtter denne forklaringen. ECON (1997) er basert på intervjuer med fem bransjeorganisasjoner om nivået på etter- og videreutdanning samt finansiering av dette. Intervjuene tydet ikke på at det den gang var noe generelt gap mellom det faktiske nivået på etter- og videreutdanning og det nivået bransjene mente var riktig. Ideen om at bedriftene investerte for lite fordi de var redde for å miste avkastningen ble i intervjuene oppfattet som lite relevant. Bransjer og bedrifter oppfattet heller etter- og videreutdanning som tiltak for å fremme lojalitet og tilhørighet til bedriften. Leuven (2005) finner også at lojalitet er en viktig drivkraft for og forklaring på bedrifters finansiering av etterutdanning. Undersøkelsen tyder på at ansatte som er mer tilbøyelige til å gjengjelde en tjeneste også er mer tilbøyelige til å delta i etterutdanning, kanskje fordi arbeidsgiverne så det som mest lønnsomt å velge ut disse til opplæring. Mesteparten av etterutdanningen i materialet i undersøkelsen var finansiert av arbeidsgiverne.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv, er ikke virkningen for lønningene i seg selv direkte relevant. For samfunnsøkonomien vil virkningen for produktiviteten stå sentralt. Under visse forutsetninger, kan man tolke lønn som et uttrykk for produktivitet. Vanligvis vil det imidlertid være en rekke forhold som bryter koblingen mellom produktivitet og lønn.

Enkelte forskere mener at økt utdanning til ett individ kan gi ringvirkninger i form av overføring av kompetanse til andre, til økt innovasjon, til mindre kriminalitet og bedre helse, m.v. Alle disse ringvirkningene vil være relevante i en samfunnsøkonomisk analyse. Studier på virksomhetsnivå vil kunne fange opp ringvirkninger mellom de ansatte i virksomheten, men virkninger for personer som arbeider i andre virksomheter må eventuelt fanges opp i studier på regionalt eller nasjonalt nivå.

4.1.2 Metodiske problemstillinger

Det er store metodiske problemer knyttet til å måle avkastningen av etter- og videreutdanning. Ett problem er at datagrunnlaget er svakt fordi mye av denne utdanningen ikke omfattes av registre og offisiell utdanningsstatistikk.

Et annet problem er at effektanalyser på individnivå er vanskelige på grunn av mangel på kontrollerte eksperimenter. Studiene gjøres vanligvis på personer som har deltatt i ordinære utdanningstiltak og ikke i eksperimenter. De som har tatt etterutdanning sammenlignes med lignende individer som ikke har fått samme tiltak. Når man ikke har kontroll på seleksjonen av deltakere til utdanningen, oppstår det en usikkerhet knyttet til at seleksjonen kan være ikke-tilfeldig og basert på forhold som påvirker resultatvariable (vanligvis lønn eller produktivitet) og som man ikke klarer å kontrollere for i analysen. For eksempel kan de som tar opplæring, være spesielt motiverte, omstillingsvennlige, ambisiøse, eller lignende. Analysene kontrollerer ikke direkte for slike egenskaper.

Et alternativ til de individbaserte studiene er studier på virksomhets-, bransje eller nasjonalt nivå. En viktig fordel ved slike studier er at de er egnet til å fange opp ringvirkninger av at enkelte individer får økt kompetanse. Et hovedproblem med å lage slike studier er at det vanligvis ikke finnes tilstrekkelig gode data om etterutdanning på nasjonalt nivå. Man kan til en viss grad anta at resultater fra andre utdanningstiltak kan overføres til etterutdanning, men det vil alltid herske tvil om overførbarheten. Også i studier på virksomhetsnivå kan seleksjonsproblemer gjøre at det er vanskelig å beregne årsakseffekter. De virksomhetene som investerer mye i etter- og videreutdanning kan ha uobserverte særtrekk som påvirker resultatvariablene (produktivitet, overskudd, m.v.). Flere studier tyder for eksempel på at etter- og videreutdanning har særlig stor effekt i tilknytning til IKT-investeringer. Hvis etter- og videreutdanning ofte økes i forbindelse med IKT-investeringer, og analysen ikke kontrollerer for nivået på IKT-investeringer, vil man trekke feilaktige konklusjoner av effekten av etter- og videreutdanning på dette området.

I de fleste virksomheter er det meget vanskelig å måle den enkelte ansattes bidrag eller produktivitet. Et vanlig alternativ er å måle virkninger på lønn. Hvis lønninger var satt individuelt ut fra den enkeltes produktivitet, kunne lønn ses som et uttrykk for produktivitet. Men det er ofte ikke rimelig å forutsette at lønn reflekterer produktivitet. I en samfunnsøkonomisk vurdering av om det underinvesteres i etter- og videreutdanning, er det virkninger for produktivitet som er mest relevant.

4.1.3 Empiriske studier

Studier på makronivå

De fleste analyser av effekten av utdanning (ikke bare etter- og videreutdanning) for økonomisk utvikling viser en klar positiv sammenheng. Dette gjelder både de mange studiene av økt varighet av eller deltagelse i utdanning og av de som måler kompetanse direkte (for eksempel leseferdigheter). Campbell et.al. (2010) oppsummerer en del av disse studiene.

Mange av studiene på makronivå bruker antall års skolegang som en indikator på humankapital. Det er flere svakheter ved denne indikatoren, herunder at den ikke tar hensyn til kvaliteten på utdanningen eller andre kilder til læring.

OECD (2010b) bruker data fra PISA-undersøkelsene på landnivå for å beregne betydningen av lese- og regneferdigheter for landets produktivitet. I analysen kontrolleres det for en rekke andre forhold. Konklusjonen er at den typen ferdigheter som måles i PISA-undersøkelsene, ser ut til å ha sterk virkning på produktiviteten på nasjonalt nivå.

Studier på individnivå

Det finnes en lang rekke studier som tyder på at etterutdanning gir økt produktivitet og økt lønn. Problemet med de aller fleste av disse studiene er at metodene som er brukt, tilsier at resultatene kan være påvirket av seleksjonsproblemer.

Schöne (2004) bruker norske individbaserte registerdata for å beregne virkning av etter- og videreutdanning på lønninger. Vi mener at metoden ikke er egnet til å kontrollere for seleksjonseffekter. Studien konkluderer med en ganske sterk effekt av opplæring, men etter vår mening er det tvilsomt om sammenhengen er kausal.

Leuven, E. and Oosterbeek, H. (2008) illustrerer betydningen av seleksjonsproblemet i en undersøkelse av virkning av opplæring for lønn. De bruker tre ulike metoder på ett og samme datagrunnlag. Dataene inkluderer blant annet informasjon om individene har gjennomført etterutdanning samt om deres lønnsnivå før og etter denne opplæringen. Først bruker forskerne vanlig regresjon (minste kvadraters metode). Da finner de at de som har fullført opplæringen tilsynelatende har fått en lønnsøkning på 10 prosent. Neste steg er å kontrollere for varige kjennetegn hos personene (for eksempel kjønn og alder). Denne metoden tar hensyn til at disse egenskapene kan være annerledes blant dem som fikk/tok opplæring enn blant de som ikke fikk det. Metoden (regresjon med "fixed effects", som også brukes av Schöne (2004)) tyder på at opplæringen ga en lønnsøkning på seks prosent. Datamaterialet inneholdt også informasjon om individene hadde planlagt å delta i etterutdanningen, men var blitt forhindret på grunn av "tilfeldige" begivenheter, for eksempel i privatlivet. Når man sammenligner gruppen som er blitt forhindret med de som har gjennomført etterutdanningen, forsvinner hele effekten av utdanningen.

Dette tyder på at den tilsynelatende effekten av etterutdanningen kan tilskrives uobserverte forskjeller mellom individene, og ikke selve utdanningen. De uobserverte forskjellene kan ha bestått for eksempel i graden av motivasjon for å lære, for å gjøre karriere, m.v. eller i at mange av de som fikk opplæring skulle få nye stillinger eller arbeidsoppgaver og høyere lønn, osv. Forskerne påpeker at antall individer som var blitt forhindret fra å delta var lavt, noe som svekket sjansene for å identifisere signifikante forskjeller mellom disse og de som faktisk fullførte etterutdanningen. Görlitz (2010) bruker samme metode. Heller ikke hun finner noen signifikant effekt av opplæring på lønnsnivået. Oosterbeek (2013) refererer også til senere studier av andre forskere som bruker lignende datasett fra andre land og kommer til ganske like resultater.

De senere årene er det kommet en rekke studier som bruker instrumentvariable for å ta hensyn til og korrigere for seleksjonseffekter. I prinsippet skal bruk av en god instrumentvariabel være egnet til å fjerne seleksjon som feilkilde. Men også ved bruk av instrumentvariable må man gjøre enkelte forutsetninger som man ikke kan teste holdbarheten av. Tidligere var det vanlig å bruke "lagget" verdi av den avhengige variabelen som instrumentvariabelen. Mange forskere mener at dette er en metode som ofte ikke vil være holdbar.

Gerards (2011) bruker en metode med instrumentvariabel for å beregne effekter av opplæring blant ansatte ved Phillips i Nederland. Instrumentvariabelen er kapasiteten/tilbudet av opplæring og bør være egnet til å løse seleksjonsproblemet. Studien omfatter arbeidsgiverfinansiert opplæring av ufaglærte ansatte. Det skilles mellom fullføring, deltagelse og ikke-deltagelse i opplæring. Konklusjonen er at fullføring gir lønnsvekst sammenlignet med deltagelse og at deltagelse (uten fullføring) gir høyere lønn enn ikke-deltagelse.

Dostie (2010) analyserer effektene av både klasseromsundervisning og opplæring på arbeidsplassen for et utvalg kanadiske selskap. Data er koblete individ- og foretaksdata. Også i denne studien brukes

det instrumentvariable. Resultatene tyder på at etter- og videreutdanning øker produktiviteten og er svært lønnsomt for virksomhetene. Klasseromsundervisning er mer lønnsom enn opplæring på arbeidsplassen. Dette kan skyldes forskjeller i innhold, hvem som deltar m.v. og ikke nødvendigvis selve undervisningsformen.

Breuer & Kämpkötter (2013) analyserer effekter av opplæringstiltak innenfor ett stort tysk selskap. Selskapet har et system med individuell bonus basert på bidrag. Forskerne bruker bonusbetalinger som en indikator for produktivitet. De finner at opplæringstiltak bare har en kortvarig effekt på bonus/produktivitet.

De Grip & Sauermann (2012) er et sjeldent eksempel både på et kontrollert eksperiment med trekning av deltakere til opplæring og av individuell produktivitet som utfallsvariabel. I tillegg inkluderer studien også måling av effekter for kollegaers produktivitet. Deltakerne arbeidet på et callsenter, og opplæringen var bedriftsspesifikk. Studien konkluderer med at opplæring har sterk effekt på individuell produktivitet, men effekten avtar raskt. Videre finner forskerne også positive effekter på produktiviteten til nære kollegaer. Opplæringen framstår som klart lønnsom for arbeidsgiveren.

Studier på virksomhetsnivå

Det er vanligvis enklere å måle produktivitet på virksomhetsnivå enn på individnivå, og dette er resultatindikatoren i mange av disse studiene.

Zwick (2006) studerer effekter av opplæring for produktiviteten i tyske selskaper. I datamaterialet inngår bl.a. selskapenes svar på spørsmål om forventninger til kompetansebehov, arbeidsbelastningen i personalavdelingen, m.v. Noen av disse svarene er brukt til å lage instrumentvariable. Konklusjonen er at opplæringen har sterk positiv virkning for produktiviteten. 1 prosent økning i opplæringskostnadene øker produktiviteten med 0,7-0,8 prosent.

Også Ameida et.al. (2008) ser på produktivitetsvirkninger av opplæring. De finner at avkastningen på opplæring blant de bedriftene som hadde gjennomført slike tiltak var 8,6 prosent pro anno. Men de beregner også at hvis også de andre bedriftene hadde gjennomført opplæringstiltak, ville avkastningen hos disse blitt negativ. En forklaring kan være at potensiell avkastning av etter- og videreutdanning mellom virksomhetene og at det er de virksomhetene med høyest potensiell avkastning som faktisk investerer. Deres data omfatter også bedriftenes anslag for kostnadene knyttet til opplæring. Tapt arbeidsfortjeneste utgjorde i gjennomsnitt $\frac{1}{4}$ av totale kostnader.

O'Mahony & Peng (2011) bruker et datamateriale på foretaksnivå fra diverse EU-land. De skiller mellom vare- og tjenesteprodusenter og ser på samspillet mellom IKT-intensitet og etterutdanning/opplæring av ansatte. For å korrigere for seleksjonseffekter, bruker de instrumentvariable. De finner at opplæring har en klart positiv virkning på produktiviteten i foretakene. Særlig sterk er effekten når opplæring skjer i forbindelse med IKT-investeringer.

Studier av mismatch

Når man skal måle mismatch, får man en del måleproblemer som ikke er relevante for studier av effekter av utdanning; man må måle nivået på en persons kvalifikasjoner relativt til stillingens krav – ikke bare til virkningene av å heve vedkommendes kvalifikasjoner. Et hovedproblem er at kvalifikasjoner på ingen måte er entydige, men snarere er et samlebegrep for en rekke ulike kunnskaper og ferdigheter som kanskje bare i begrenset utstrekning fanges opp i statistikk. Ofte brukes derfor de ansattes og arbeidsgivernes vurderinger som mål på om de ansatte er over- eller underkvalifisert. I litteraturen skilles det ofte mellom ferdigheter ("skills") og formelle kvalifikasjoner ("qualifications"). Forskerne har gjerne data for kvalifikasjoner i form av utdanning og erfaring, men ikke for kunnskaper og ferdigheter (Quintini 2011).

Det ser ut til at assignment-modellen stemmer best overens med empiriske studier av mismatch. I samsvar med denne modellen finner man bl.a. at overkvalifiserte tjener mindre enn de som er like kvalifisert, men har en jobb som samsvarer med kvalifikasjonsnivået. Tilsvarende tjener

underkvalifiserte mer enn like kvalifiserte som er i jobber som samsvarer med kvalifikasjonsnivået. Dette kan tyde på at lønnsnivået avhenger mer av stillingstype enn av faktiske kvalifikasjoner.

Marsden et.al. (2002) søker etter drivkrefter for omfang av mismatch ved hjelp av internasjonale paneldata på landnivå. De bruker data for omfang av ubesatte stillinger og antall arbeidsledige for å måle omfang av mismatch. Videre beregner de virkningen av faktorer på omfanget av mismatch. Blant faktorene er omfanget kollektive lønnsavtaler, styrken i stillingsvernet og fordeling av sysselsetting på små og store virksomheter. De finner enkelte forventede sammenhenger som for eksempel at andelen som arbeider i små virksomheter, omfanget av langtidsledighet og utbredelsen av kollektive avtaler øker omfanget av mismatch, mens høyt utdanningsnivå reduserer utbredelsen. På den andre siden finner de noen overraskende og lite troverdige funn som for eksempel at et sterkt stillingsvern reduserer mismatch¹.

Det virker selvsagt at tilpasning av utdanningssystemet til arbeidslivets behov og tiltak for å øke mobiliteten i arbeidsmarkedet bør være effektive grep for å redusere mismatch. Likevel ser det ikke ut til å finnes empiriske studier som kan belyse om disse resonnementene holder i praksis. Det er også naturlig å tenke på etter- og videreutdanning som et mulig tiltak for å redusere rekrutteringsproblemer. Quintini (2011) konkluderer med at det ikke finnes noen empirisk forskning som studerer denne mulige sammenhengen.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Campbell et al. (2010) inneholder ikke selvstendige empiriske undersøkelser, men en gjennomgang av eksisterende studier av lønnsomhet av ulike typer utdanning for samfunnet og for ulike grupper av aktører. Gjennomgangen tyder helt klart på at styrking av utdanning er samfunnsøkonomisk lønnsomt. En rekke studier tyder på at økt ressursbruk på utdanning gir varige forbedringer av produktiviteten. Verdien av den økte produksjonen er mer enn tilstrekkelig til å forsvare kostnadene.

Studien gjengir også forskning på andre virkninger av utdanning (enn produktivitet). Også på dette feltet er hovedkonklusjonen klar: Økt utdanning gir forbedringer på en rekke områder som for eksempel helse og kriminalitet. Slik sett kan investeringer i utdanning ses som investeringer i et kollektivt gode.

Campbell et.al. gjennomgår også forskning om fordelene for henholdsvis arbeidsgiver og arbeidstaker. Økt utdanning gir både økte lønninger og økt overskudd. Forbedringene i produktiviteten tilsvarer 2-5 ganger økningen i lønnskostnadene. Brunello (2007) oppsummerer en del av de samme studiene. Han understreker usikkerheten om den positive sammenhengen som mange studier finner mellom deltagelse i opplæring og lønnsvekst er kausal. Også han mener det er godt gjort at opplæring har positive virkninger for produktivitet, men han mener det er usikkert om det underinvesteres i opplæring. Usikkerheten skyldes mangel på studier som er egnet til å beregne kausalitet og som viser alle virkningene av opplæringen.

Sammenstillinger og metastudier

Leuven (2004) konkluderer med at de fleste studier av sammenhengen mellom etterutdanning og lønn indikerer en sterk effekt av etterutdanning og at det underinvesteres i etterutdanning. De fleste av studiene har ikke løst seleksjonsproblemet, og det hefter derfor tvil om resultatene er holdbare. De få studiene med metoder som løser seleksjonsproblemet viser langt svakere og ofte ikke signifikante effekter av etterutdanning.

Tharenou et.al. (2007) drøfter og oppsummerer forskning om virkning av opplæring for resultater på virksomhetsnivå. Blant resultatvariablene i studiene som drøftes er sykefravær, gjennomtrekk, produktivitet og lønnsomhet. Det skilles mellom bruk av spørreundersøkelser og "objektive indikatorer"

¹ Det er grunn til å stille spørsmål ved denne studien fordi (1) data for omfanget av ledige stillinger i liten grad er sammenlignbare mellom land og (2) kombinasjonen av mange forklaringsvariable som må antas å være kausalt avhengig av hverandre og som til dels varierer svært lite over tid, gjør at det er tvil om robustheten av de beregnede sammenhengene.

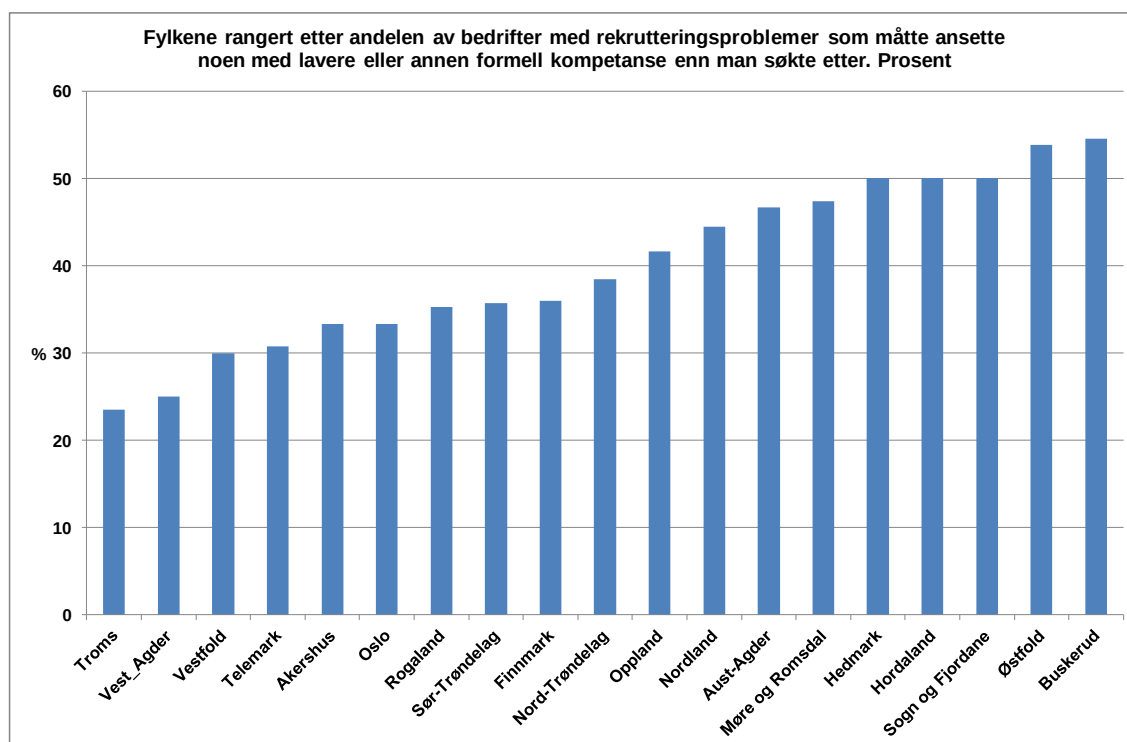
(personalregister, regnskap, m.v.) som målemetoder. Generelt viser måling med spørreundersøkelser sterkere effekter enn måling med objektive indikatorer. Tharenou konkluderer med at flertallet av studier som måler virkninger på produktivitet, gjennomtrekk, (produkt-)kvalitet og andre ikke-finansielle størrelser, konkluderer med at opplæring har positive virkninger. Studier som analyserer effekter på objektive mål på lønnsomhet, viser i hovedsak ingen effekter. Forfatterne er skeptiske til om de registrerte effektene er forårsaket av opplæring eller om sammenhengen er spuriøs (for eksempel at både økt opplæring og forbedringer i produktiviteten er resultat av en og samme bakenforliggende årsak). Deres hovedkonklusjon er likevel at opplæring ser ut til å gi produktivetsforbedringer på virksomhetsnivå. Virkningene for lønnsomheten er mer usikre.

Görlitz (2010) oppsummerer tidligere studier med at hovedtendensen er at av den samlede effekten av opplæring på produktiviteten, slår 1/3-1/6 ut i økte lønninger og resten i bedret lønnsomhet.

De senere års forskning har skapt tvil om det faktisk underinvesteres i etter- og videreutdanning. Eldre studier på individnivå viser ofte sterke positive effekter og høy avkastning. Men mange av disse funnene kan være forbundet med metodiske svakheter i form av uløste seleksjonsproblemer. Nyere studier som bruker metoder som i større grad tar høyde for seleksjonsproblemet, viser jevnt over mer moderate eller ikke signifikante effekter. Flertallet av studiene på virksomhetsnivå, tyder på at etter- og videreutdanning gir produktivetsøkninger. Ut fra tidligere studier er det derfor vanskelig å fastslå om det generelt er slik at bedrifter underinvesterer i etter- og videreutdanning. Dette spørsmålet må derfor ses i sammenheng med bl.a. nasjonale, lokale og næringsmessige forhold.

4.2 Har norske bedrifter underskudd på kompetanse?

Kompetanse kan tilføres bedriftene gjennom at de rekrutter den kompetansen de trenger. Men mange norske bedrifter rapporterer i NAVs bedriftsundersøkelse om at de har rekrutteringsproblemer (NAV 2012). En betydelig del av disse bedriftene, oppgir at de har måttet ansette noen med lavere eller annen formell kompetanse enn den de søkte etter. Dette tilsier at utdanningsnivået i mange bedrifter er for lavt eller feil sammensatt i forhold til det som ville svare til kompetansebehovene. Dette kan igjen tilsa at det er behov for mer etter- og videreutdanning.



Figur 4.1: Rekrutteringsproblemer som medfører ansettelser av personell med lavere eller annen formell kompetanse enn søkt etter, 2012

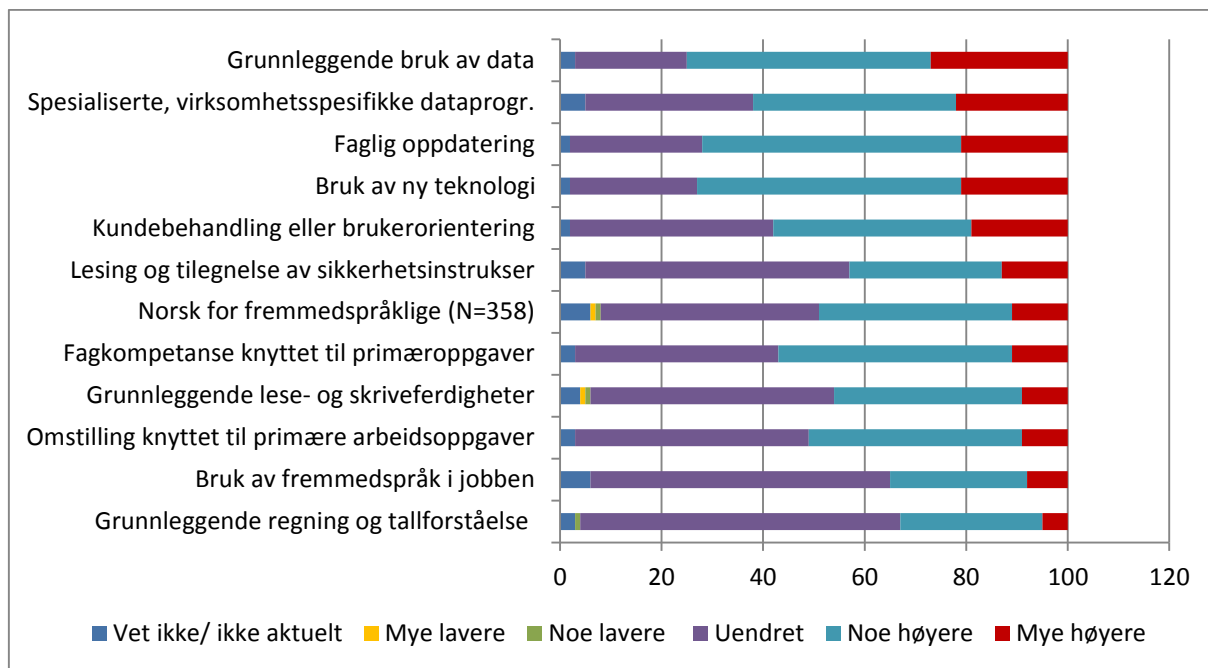
Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse våren 2012

Et annet stort spørsmål i kompetansepolitikken er hva slags kompetanse arbeids- og næringslivet har og vil ha behov for. Mye av forskningen på dette området peker på at samfunnet går mot et mer polarisert arbeidsliv, dvs. at det blir økt behov for høyt utdannet personale til å utføre komplekse arbeidsoppgaver, samtidig som det fortsatt vil være behov for arbeidskraft i rent manuelle yrker som vanskelig kan rasjonaliseres eller automatiseres bort. Det som antas å gå ned, er mellomnivået, dvs. jobber som krever en viss kompetanse, men som er såpass rutiniserte at de kan rasjonaliseres bort eller outsources til billigere land (Levy 2010). Men dette bildet er langt fra like entydig i alle land. For eksempel har det lenge vært pekt på et økende behov for fagarbeidere i norsk næringsliv, og dette er gjerne kompetanse som faller inn i den midterste kategorien hvor man forventer synkende behov.

Regjeringen har varslet at det skal utvikles et nasjonalt system for analyser og formidling av kompetansebehov i arbeidslivet. Samtidig er det gjort en rekke kartlegginger av nasjonale kompetansebehov, både generelt og innenfor bestemte sektorer og næringer.

Kunnskapsdepartementets rapport fra 2010 om behov for høyt utdannet arbeidskraft gjennomgår behovene i en større nasjonal sammenheng. Rapporten pekte særlig på økt behov for personer med kompetanse innen realfag og teknologi, økonomisk-administrative fag samt lærere og helsefagarbeidere (Kunnskapsdepartementet 2010).

Ser vi nærmere på bedriftenes behov, gir Vox-barometrene opplysninger om hvilke områder bedriftene føler økt kompetansebehov, samtidig som de viser hvilke områder bedriftene har størst kompetanseunderskudd. Et generelt trekk fra disse undersøkelsene er at bedriftene opplever økte krav til kompetanse innen IKT, bruk av teknologi, kundebehandling og fagkompetanse knyttet til bedriftens primær oppgaver. Derimot er det få bedrifter som opplever særlig økte krav til de ansattes kompetanse innen fremmedspråk og grunnleggende regning og tallforståelse (Vox 2008).



Figur 4.2: Virksomhetenes (N=981) oppfatning av endring i krav til ansattes kompetanse siste to år, fordelt etter kompetanseområder i 2007.

Kilde: Vox-barometeret 2008

Note: Svar for fremmedspråk er oppgitt som andel av virksomheter med fremmedspråklige ansatte (N=358)

Figur 4.2 viser også at nesten ingen kompetanseområder oppgis å ha blitt mindre viktig, mens kravene for de aller fleste kompetanseområdene oppleves som uendret eller høyere. En annen relevant interessant observasjon fra Vox-dataene er at fremmedspråk er det området hvor bedriftene rapporterer om størst kompetanseunderskudd, samtidig som dette er det området hvor de opplever minst krav per i dag og hvor de driver minst systematisk opplæring. Det indikerer for det første at bedriftenes opplæringsaktiviteter primært drives av dagens behov, og i mindre grad av systematisk kartlegging av eget kompetanseunderskudd. For det andre betyr det at fremmedspråk er et område hvor bedriftene vil stå dårlig rustet dersom kravene til slik kompetanse skulle øke betydelig (Vox 2008).

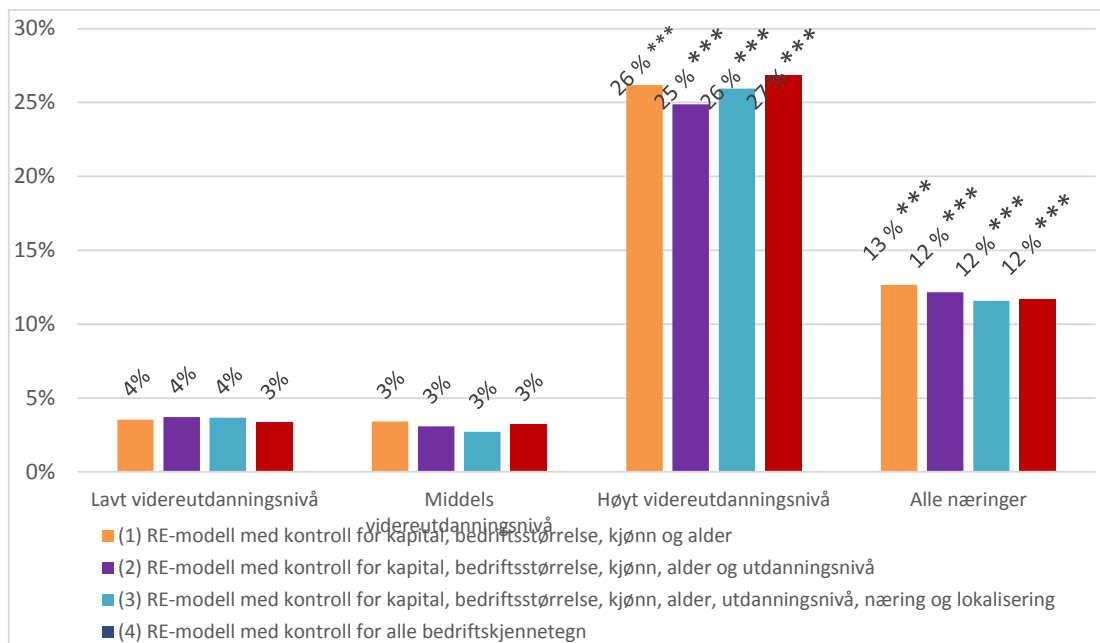
4.3 Effekter av videreutdanning

Spørsmålet om videreutdanning lønner seg er nylig også analysert på bakgrunn av norske data, både når det gjelder avkastningen for den enkelte ansatte og effekter på bedriftenes produktivitet.

4.3.1 Betydningen av formell videreutdanning for bedrifters produktivitetsnivå

Børing og Skule (2013) undersøker om de ansattes deltakelse i formell videreutdanning har betydning for bedriftenes produktivitetsnivå. Figur 4.3 viser den prosentvise endringen i bedrifters produktivitetsnivå når andelen ansatte i bedrifter som deltar i formell videreutdanning øker med ett prosentpoeng, kontrollert for andre bakgrunnsvariabler.

Beregningene viser at videreutdanning gir høy effekt på produktiviteten i næringer som har en høy gjennomsnittlig andel ansatte som allerede deltar i videreutdanning. Derimot finner de ingen statistisk sikre sammenhenger mellom deltakelse i formell videreutdanning og bedrifters produktivitetsnivå i næringer hvor den gjennomsnittlige andelen ansatte som deltar i videreutdanning er på et middels eller lavt nivå.



Figur 4.1: Betydningen av formell videreutdanning blant de ansatte for bedrifters produktivitetsnivå for perioden 2003-2010.

Kilde: Børing og Skule (2013), basert på sysselsettingsdata og utdanningsdata (SSB) og Amadeus

En mulig tolkning av dette er at videreutdanning først og fremst gir økt produktivitet der hvor videreutdanningen kan verdsettes, deles og tas i bruk av kolleger med tilsvarende utdanningsnivå.

4.3.2 Betydningen av opplæring og videreutdanning for den enkelte

Videreutdanning gir også effekter for den enkelte i form av økt lønn, karriere mv. Wiborg, Børing og Skule (2013) undersøker dette ved å ta i bruk et svært omfattende datamateriale som omfatter alle personer i Norge i aldersgruppen 20-66 år for perioden 1993-2010. Analysene bygger på en kombinasjon av registerdata og data fra Lærevilkårsmonitoren

Resultatene viser at deltakelse både i formell videreutdanning og opplæring har positive effekter både på inntekt, yrkesstatus og yrkesdeltakelse. Det er imidlertid større avkastning av videreutdanning på universitets- og høgskolenivå enn av videreutdanning på videregående skolenivå. Også kursdeltakelse gir høyere inntekt, økt yrkesdeltakelse og høyere yrkesstatus, men avkastningen er betydelig mindre enn for videreutdanning.

En stor andel av avkastningen av videreutdanning og kurs kan tilskrives at personene bytter arbeidsplass, yrke eller næring etter at de har tatt videreutdanningen. Avkastningen for den enkelte er derimot mindre for personer som jobber på samme sted etter å ha deltatt i opplæring eller videreutdanning (Wiborg, Børing og Skule 2013).

Disse funnene er interessante sett i lys av spørsmålet om markedssvikt og diskusjonen ovenfor om underinvesteringer i kompetanseutvikling i bedriftene. For det første er det urimelig å forvente at bedriftene i stor grad skal finansiere videreutdanning som fører til at de ansatte «utdanner seg ut av jobben». Da er det rimelig å forvente at den enkelte arbeidstaker dekker mye av kostnadene. Samtidig tyder funnene på at de som blir i bedriftene, får mindre personlig gevinst av utdanningen. Det gjør derimot arbeidsgiver, som både beholder den ansatte og får nye godt av den ansattes økte kompetanse. Det er derfor ikke urimelig om både arbeidsgiver og arbeidstaker bidrar til å finansiere kostnadene til slik kompetanseheving. Implikasjonene av dette drøftes nærmere i kapittel 7.

4.4 Hva sier aktørene i næringslivet?

For å supplere den mer generelle gjennomgangen ovenfor har vi også intervjuet ti personer som leder næringsforeninger eller lignende organisasjoner samt en representant for arbeidsgiverforeningen Virke. Respondentene ble bedt om svare på vegne av SMBer i egen næring/bransje og region. De utvalgte næringsforeningene representerer i hovedsak lite urbane områder. Unntaket er primært Kristiansand. Vi la vekt på å få med ulike landsdeler samt innland/kyst og helst innenfor sonene for bruk av distriktpolitiske virkemidler. Intervjuene ble gjort på telefon og varte 10-30 minutter. Spørsmålene omfattet forhold som også vil bli trukket fram i andre deler av rapporten (se kapittel 5 og 6).

I dette kapitlet trekker vi fram de aspektene som berører spørsmålet om kompetansebehov og underinvesteringer.

4.4.1 Om udekkede kompetansebehov og problemer med rekruttering

Vi spurte om hva som er de viktigste udekte kompetansebehovene i den aktuelle næringen/regionen og hvilke typer kompetanse det er vanskelig å få tak i gjennom rekruttering.

Det er en del sprik mellom svarene, men det er få som peker på behov for økt kompetanse innenfor grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning. Enkelte har pekt på at dette ofte anses som arbeidstakerens og ikke arbeidsgiverens problem. De aktørene vi intervjuet ga inntrykk av at de ikke fanger opp kompetansebehov og pågående etter- og videreutdanning på dette området.

Langs kysten er det mange SMBer som leverer produkter og tjenester til petroleumsvirksomheten. I disse områdene er det klare rekrutteringsproblemer og mangel på kompetanse. Dette gjelder særlig ingeniører og fagarbeidere og tilsvarende fagkompetanse rettet mot petroleumsvirksomhet og leverandørindustri.

Generelt er det også mange som nevner mangel på fagarbeidere og ingeniører til bygg og anlegg og mangel på kompetanse på disse områdene. Særlig i leverandørindustrien, men også i bygg og anlegg, pekes det på et behov for mer formalisering av kompetanse, bl.a. i form av sertifisering. Noen færre nevner behov for økt kompetanse innenfor ledelse og økonomi. En del mener også at rekrutteringsproblemene er mest alvorlig for SMBer.

Virke ga uttrykk for et noe annet bilde av kompetansebehovet. I hovedsak mener Virkes medlemmer at det er generelle egenskaper som evne til initiativ, kreativitet og omstillingsevne som er viktigst. Mange av Virkes medlemmer driver med distribusjon og annen tjenesteproduksjon. Salgskompetanse er dessuten sentralt i mange av de tjenesteytende bedriftene. I tillegg peker Virke på at det er mangel på helsefaglig kompetanse.

4.4.2 Arbeidsgivernes satsing på etter- og videreutdanning

Vi spurte om hvor sterkt bedrifter som har udekkede kompetansebehov satser på etterutdanning eller videreutdanning av ansatte for å øke kompetansen. Videre spurte vi om arbeidsgiverne ville vært tjent med å satse mer på dette.

De vi intervjuet skilte i hovedsak ikke mellom etter- og videreutdanning. Vi har derfor heller ikke lagt vekt på dette skillet her. Få av arbeidsgiverne satser på etter- og videreutdanning innenfor grunnleggende ferdigheter, men flere nevnte Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) som et viktig tiltak. Arbeidstakerne selv tar ofte i større grad ansvar for egen kompetanse innenfor grunnleggende ferdigheter enn de gjør for videregående og høyere utdanning.

Et klart flertall av dem vi intervjuet mente at arbeidsgiverne satser på etter- og videreutdanning i de tekniske fagene, både på videregående og høyere nivå. Nesten like mange mente at arbeidsgiverne satser på økonomiske og administrative fag. Hos Virke har mange av medlemsbedriftene internskoler med høy aktivitet. Disse driver opplæring innenfor bl.a. salg, distribusjon og ledelse. I tillegg bruker mange av medlemmene Vox og tilskudd til opplæring i basisferdigheter.

Nesten alle vi intervjuet mente at arbeidsgiverne ville vært tjent med å satse mer på etter- og videreutdanning av ansatte.

4.4.3 Manglende kompetanse og tapte oppdrag

Vi spurte om det kan pekes på eksempler på at mangel på kompetanse eller manglende formalisering av kompetanse (fagbrev/sertifikater o.l.) har medført tap av oppdrag/salg eller svak teknisk/organisatorisk utvikling. Om lag halvparten av de intervjuede mente at lokale leverandører innenfor leverandørindustrien eller bygg & anlegg hadde gått glipp av kontrakter som følge av manglende formalisering av kompetanse. Virke pekte på forskning som viser at formalisering av salgskompetanse gir økt salg.

4.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi med ulike vinklinger belyst spørsmålet om bedrifter underinvesterer i kompetanse. Vår gjennomgang av teoretisk og empirisk forskning på feltet viser at de aller fleste studier konkluderer med at utdanning gir høy avkastning, både for den enkelte for bedriftene. Dette gjelder i særlig grad studier av generell utdanning, men en rekke studier av ulike former for etter- og videreutdanning viser at slik opplæring også gir positive effekter.

Et generelt problem ved slike studier er imidlertid at det er vanskelig å kontrollere for betydningen av andre faktorer enn selve etter- og videreutdanningen. For eksempel kan det tenkes at ansatte som tar videreutdanning og opplæring i større grad enn andre ansatte har egenskaper som motivasjon, læringsvilje og gjennomføringsevne. Studier som forsøker å korrigere for slike faktorer, finner også svakere produktivitetseffekter av etter- og videreutdanning.

Hovedinntrykket fra tidligere forskning er likevel at bedrifter generelt ser ut til å være tjent med å investere mer i kompetanse. Dette stemmer også overens med hovedbudskapet fra vår mini-survey blant nøkkelpersoner i regionale næringsforeninger og lignende organisasjoner. Disse respondentene ga klart uttrykk for at bedriftene i deres region/næring ville være tjente med å investere mer i kompetanseutvikling.

Et annet sentralt poeng er at videreutdanning ser ut til å gi størst lønns- og karrieremessig gevinst for de arbeidstakerne som bytter jobb, mens den samme kompetanseutviklingen ser ut til å gi minst gevinst for dem som blir i samme jobb etter utdanningen. Det kan indikere at det forekommer en markedssvikt, og at mange bedrifter samlet sett underinvesterer i videreutdanning fordi de risikerer å investere i kompetanse som raskt forsvinner ut av bedriften.

Videre indikerer vår gjennomgang av data for kompetansebehovene i norsk næringsliv at mange bedrifter har udekte kompetansebehov. Som vist ovenfor opplever de fleste virksomhetene i Norge økte kompetansekrav på en rekke områder, særlig innen bruk av data, teknologi og faglig oppdatering på bedriftens område. Nesten ingen virksomheter opplever at kompetansekravene har blitt redusert på noen områder. En stor andel bedrifter oppgir også at de har problemer med å rekruttere personell med riktig eller høy nok kompetanse, særlig i områder hvor næringsstrukturen er spesialisert og industrirettet. Denne utfordringen blir ofte rettet mot utdanningssystemets evne til å utdanne kandidater med nok og riktig kompetanse, men utfordringen kan også adresseres til bedriftene og virkemiddelapparatets evne til å oppgradere og reorientere kompetansen til de som allerede er i arbeid. Således kan disse tallene ses som en indikasjon på at det underinvesteres i kompetanseutvikling.

Samtidig kan det se ut til investeringer i etter- og videreutdanning ikke gir positive effekter i alle tilfeller. Den konkrete studien av videreutdanning og produktivitet som er nevnt ovenfor, tyder på at videreutdanning først og fremst gir effekt der de øvrige ansatte også har et høyt eller tilsvarende utdanningsnivå. Videreutdanning bør derfor ikke ses som isolerte enkelttiltak, men som del av en samlet oppgradering av personalets kompetanse.

Ut fra et regionalt perspektiv kan det være grunn til å hevde at i de regioner der SMBene har lavest utdanningsnivå og minst satsing på kurs og annen opplæring, kan det være størst potensial for produktivetsgevinster av mer kompetanseutvikling. Samtidig har vi ikke detaljerte data om hva som kreves av kompetanse i ulike jobber i ulike regioner. Det er derfor ikke mulig å fastslå med sikkerhet om enkelte regioner underinvesterer i kompetanse i forhold til nåværende og framtidige kompetansebehov.

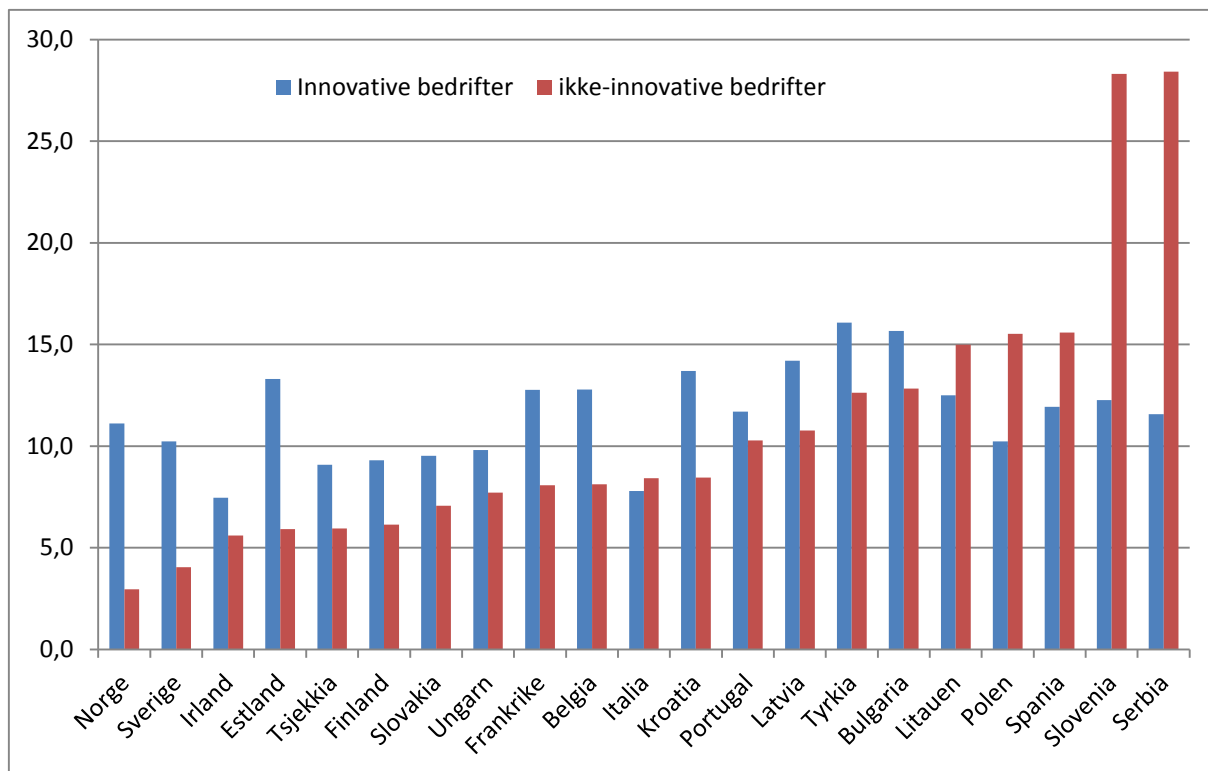
5 Hvilke faktorer påvirker kompetanseinvesteringene?

Det kan være mange forhold som hindrer bedriftene i å gjøre de riktige kompetanseinvesteringene. I dette kapitlet ser vi spesielt på hvilke faktorer bedriftene selv opplever som de viktigste hindringene mot å investere i kompetanseutvikling. Vi drøfter også kort noen faktorer som kan bidra til å fremme slike investeringer. Til slutt går vi nærmere inn på spørsmålet om tilbudet av kompetanseutvikling er tilgjengelig og godt nok innrettet mot bedriftenes og de ansattes kompetansebehov.

5.1 Behov og motivasjon for kompetanseutvikling

Et grunnleggende hinder for etter- og videreutdanning er at bedriftene og /eller de ansatte ikke ser behov for mer kompetanse. Det kan diskuteres om dette er et reelt hinder, eller om det er uttrykk for at det faktisk ikke er behov for økt kompetanse. I sistnevnte tilfelle gir det ingen mening å gå nærmere inn på konkrete barrierer. Men i mange tilfeller kan det være store kompetansebehov selv om verken bedriften eller de ansatte ser det umiddelbare behovet selv.

Det er et bredt empirisk belegg for at personer med høy utdanning har mer motivasjon og ser et sterkere behov for kompetanseutvikling enn personer med lav formell kompetanse. Dette betegnes ofte som "Matteus-effekten", altså at de som allerede har, får mer. Som vist i kapittel 3 kan denne effekten også være til stede på bedriftsnivå. For eksempel viser den siste Innovasjonsundersøkelsen (CIS 2010) at innovative bedrifter i større grad opplever kompetanseutfordringer enn bedrifter som ikke innoverer.



Figur 5.1: Andel innovative og ikke-innovative bedrifter som oppgir mangel på kompetanse som viktig hinder for innovasjon, 2008-2010

Kilde: Eurostat/Community Innovation Survey 2010

Som det framgår av figuren over, oppgir 10 til 15 prosent av de innovative bedriftene i europeiske land at manglende kompetanse er et viktig hinder for ytterligere innovasjon. Norge ligger omtrent midt på treet i denne sammenheng.

Ser man på de bedriftene som ikke har innovasjon, er det gjennomgående færre bedrifter som oppgir at det er mangel på kompetanse som hindrer dem i å innovere. I Norge er det færre enn 3 prosent av de ikke-innovative bedriftene som oppgir kompetansemangel som et viktig hinder. Umiddelbart kan det synes overraskende, ettersom kompetanse ofte framheves som et sentralt virkemiddel for å øke innovasjonsevnen i bedriftene. På den annen side er det heller ingen andre faktorer som framheves som viktige hindre for innovasjon blant de bedriftene som ikke innoverer. Dermed kan det synes som om ikke-innovative bedrifter har et lite bevisst forhold til innovasjon som sådan, og at dette er årsaken til at de heller ikke ser behovene for innovativ kompetanse.

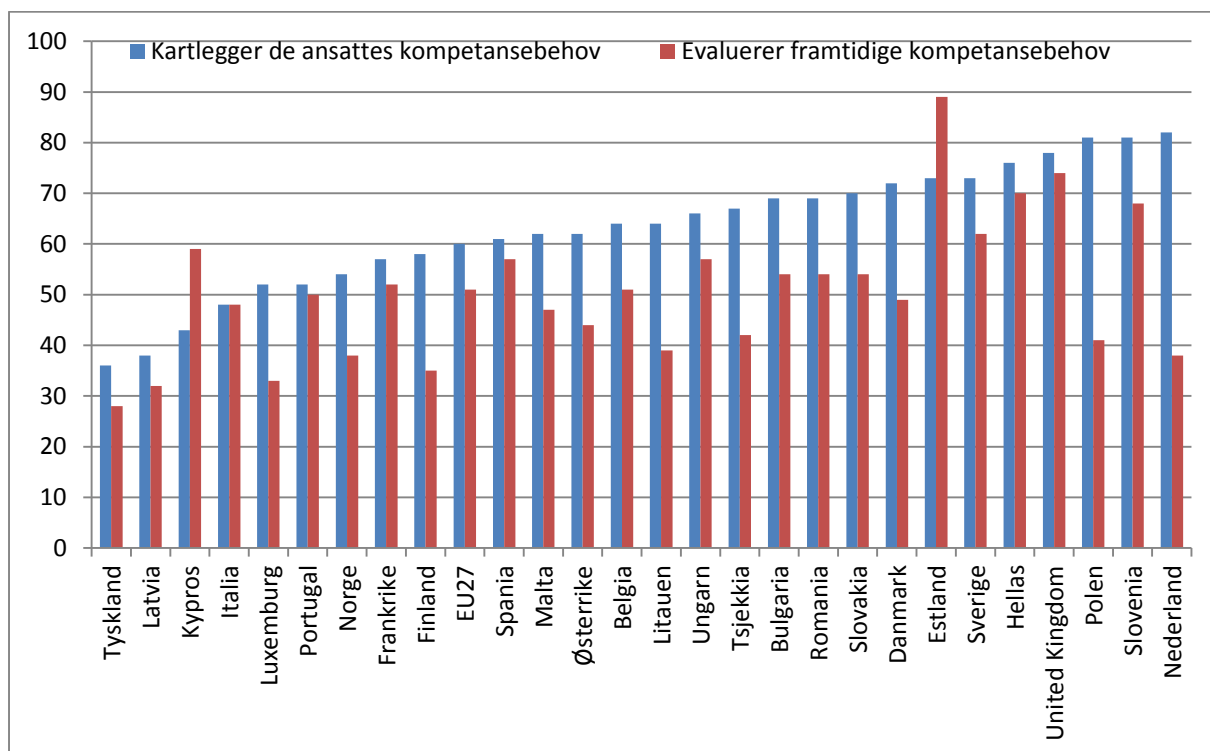
Den siste antakelsen kan knyttes til det som i litteraturen omtales som «Low skill equilibrium», altså at bedrifter eller regioner låser seg inn i selvforsterkende mønstre av lav kompetanse, standardiserte produkter og tjenester og begrensede markeder. Toner (2011) hevder at ansatte i bedrifter som preges av slike mønstre, vil ha få incentiver til å utvide kompetansen sin fordi de ikke ser at arbeidsgiveren har behov for denne kompetansen. På samme måte vil arbeidsgiverne ha liten interesse av å investere i de ansattes kompetanse fordi de ikke ser det umiddelbare behovet for mer kompetent arbeidskraft.

Teorien om «low skill equilibrium» er imidlertid omdiskutert. Blant annet er det rettet kritikk mot at den forutsetter en situasjon av statisk likevekt, mens arbeidsmarkedene i virkeligheten er dynamiske strukturer som stadig påvirkes av en rekke faktorer. Wilson et al (2003) foreslår derfor å snakke om «skills trajectories», altså kompetansespor heller enn tilstander av høy eller lavkompetent likevekt. Ifølge deres tenkning kan mange bedrifter oppleve suksess med lave lønninger, lav kompetanse og

lave priser. Men jo flere bedrifter som følger dette sporet over tid, jo mer fastlåst blir regionen, næringen eller landet i et lite kunnskapsintensivt spor. På kort sikt vil ikke markeds mekanismene alene gi de nødvendige signalene til å komme ut av dette sporet. Her er det altså mer snakk om en type systemsvikt, hvor politikk og tiltak må se på andre deler av systemet enn de rent økonomiske aspektene.

I lys av dette kan det være grunn til å betrakte manglende bevissthet om kompetansebehov som en viktig hindrende faktor for bedriftenes investeringer i kompetanse. Denne manglende bevisstheten kan finnes både hos de ansatte og hos arbeidsgiverne.

Eurostats Continuing Vocational Education Survey (CVTS) inneholder to spørsmål som er relevante i den forbindelse. Det ene dreier seg om bedriftene kartlegger kompetansebehovene hos sine ansatte. Det andre går på om bedriftene gjør vurderinger av behovet for framtidig kompetanse. Figuren nedenfor viser svarene for ulike land på begge disse spørsmålene for små bedrifter.



Figur 5.2: Andel bedrifter 10-49 ansatte som kartlegger kompetansebehov og andel bedrifter som vurderer framtidige kompetansebehov i europeiske land i 2005.

Kilde: Eurostat/Continuing Vocational Training Survey (CVTS3), 2005

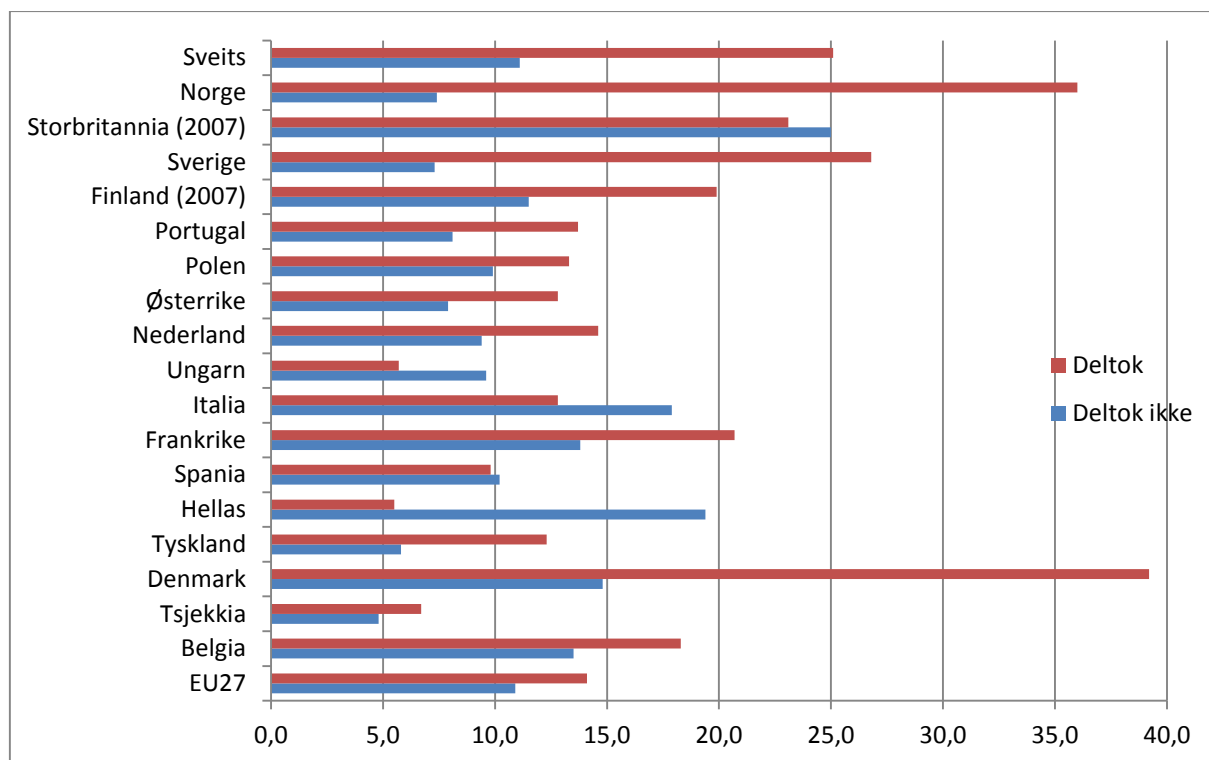
Tallene indikerer at relativt få SMBer i Norge gjør systematiske vurderinger av dagens eller framtidige kompetansebehov. Det bekreftes også av tidligere forskning på området (Hagen og Skule 2004). Men det samme gjelder for land hvor man i utgangspunktet skulle tro at bedriftene hadde bevisste kompetansestrategier, blant annet Finland og Tyskland. Tallene for 2010 viser dessuten at de fleste land har økt sine andeler betydelig på begge områder siden 2005. Det samme kan være tilfelle for Norge, men 2010-tallene for Norge er ennå ikke offisielt tilgjengelige. Til tross for disse forbeholdene antyder tallene at det generelt er lite bevissthet og systematikk rundt kompetanseutvikling i norske SMBer.

5.1.1 Internasjonale sammenlikninger av arbeidstakernes motivasjon

Motivasjonen hos de ansatte belyses blant annet i Eurostats Adult Education Survey (AES). Den siste undersøkelsen ble foretatt i 2011 og inneholder en rekke spørsmål om faktorer som påvirker

arbeidstakernes deltakelse i etter- og videreutdanning. Ut fra resultatene er det åpenbart at tidligere utdanning spiller en stor rolle for motivasjonen til å delta i mer utdanning. Andelen som svarer at de har deltatt i en eller annen form for etter- og videreutdanning er høyere jo høyere utdanning respondentene har fra før. For eksempel har kun en tredjedel av nordmenn uten fullført videregående skole deltatt i opplæring i voksen alder, mens denne andelen øker til tre fjerdedeler blant dem med høyere utdanning. Liknende forskjeller finner vi også andre europeiske land.

Videre viser tallene at de som allerede har deltatt i opplæring i voksen alder, er klart mer motivert for å få mer opplæring enn de som aldri har hatt befatning med opplæring. Figuren nedenfor viser motivasjonen for læring blant disse to gruppene av respondenter.

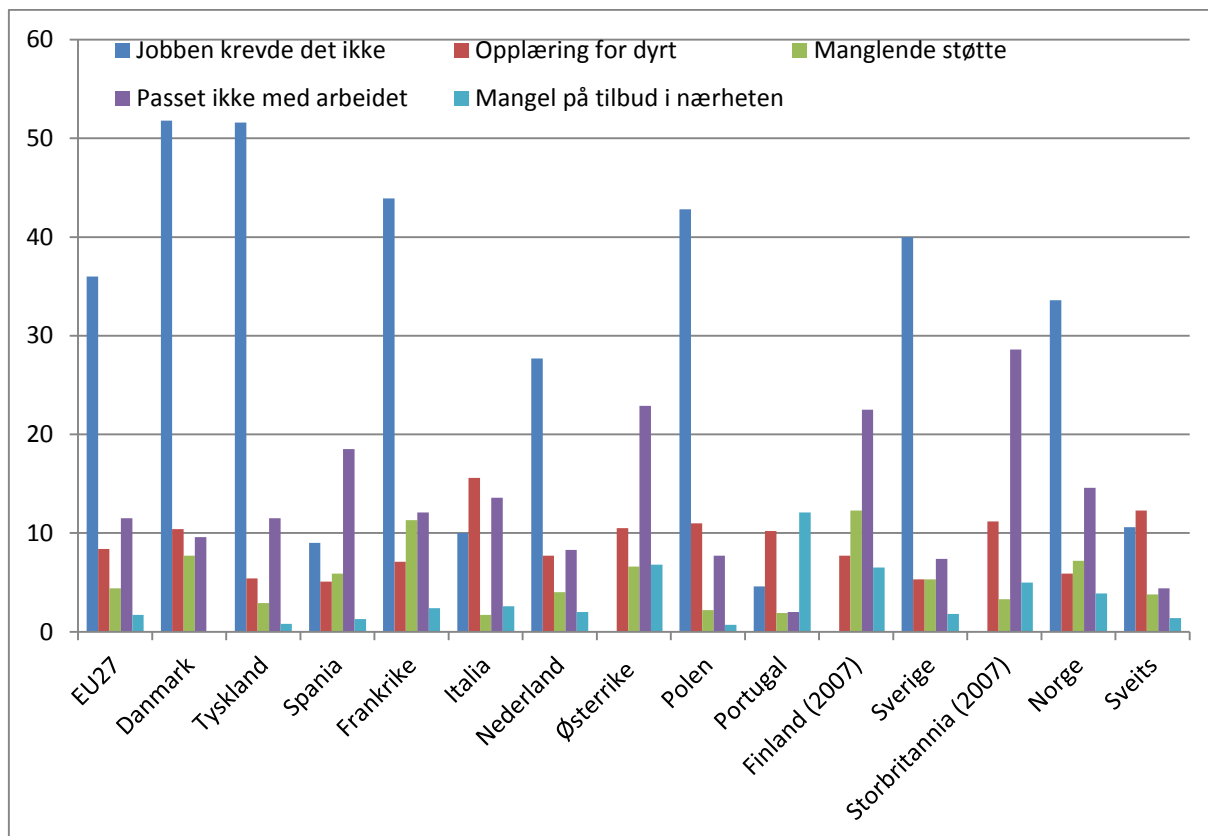


Figur 5.3: Andel arbeidstakere som ønsker å delta i (mer) opplæring, fordelt på om de allerede deltar i opplæring eller ikke. Utvalgte europeiske land 2011

Kilde: Eurostat/Adult Education Survey (AES) 2011

Storbritannia, Italia og Hellas er de eneste av disse landene hvor ønsket om opplæring er sterkest blant dem som ikke har deltatt i opplæring før. Norge og Danmark utmerker seg derimot som de landene hvor motivasjonen spriker mest mellom de som har og de som ikke har deltatt i opplæring tidligere.

Undersøkelsen spør også om hva som er den viktigste hindringen for å delta i opplæring. Figuren nedenfor viser svar for utvalgte europeiske land. Her er det bare hentet svar for ikke-personlige faktorer. Personlige faktorer som helse, skolevegring mv. er holdt utenfor da svært få pekte på slike faktorer som viktigste hindring.



Figur 5.4: Andel arbeidstakere som oppgir faktoren som viktigste hinder for å delta i etter- og videreutdanning. Utvalgte land 2011

Kilde: Eurostat/Adult Education Survey (AES) 2011

Den faktoren som flest arbeidstakere framhever som viktigste hindring, er at den jobben de har, ikke krever mer opplæring. Den nest viktigste faktoren synes å være at læring ikke passet med arbeidssituasjonen. Deretter kommer at opplæring framstår som for kostbart for arbeidstakeren. I Norge er det relativt få, kun 5 prosent, som oppgir at kostnadene er viktigste hindring. Derimot er manglende støtte fra arbeidsgiver eller offentlige myndigheter trukket fram som en noe viktigere hindring i Norge enn i en del andre land.

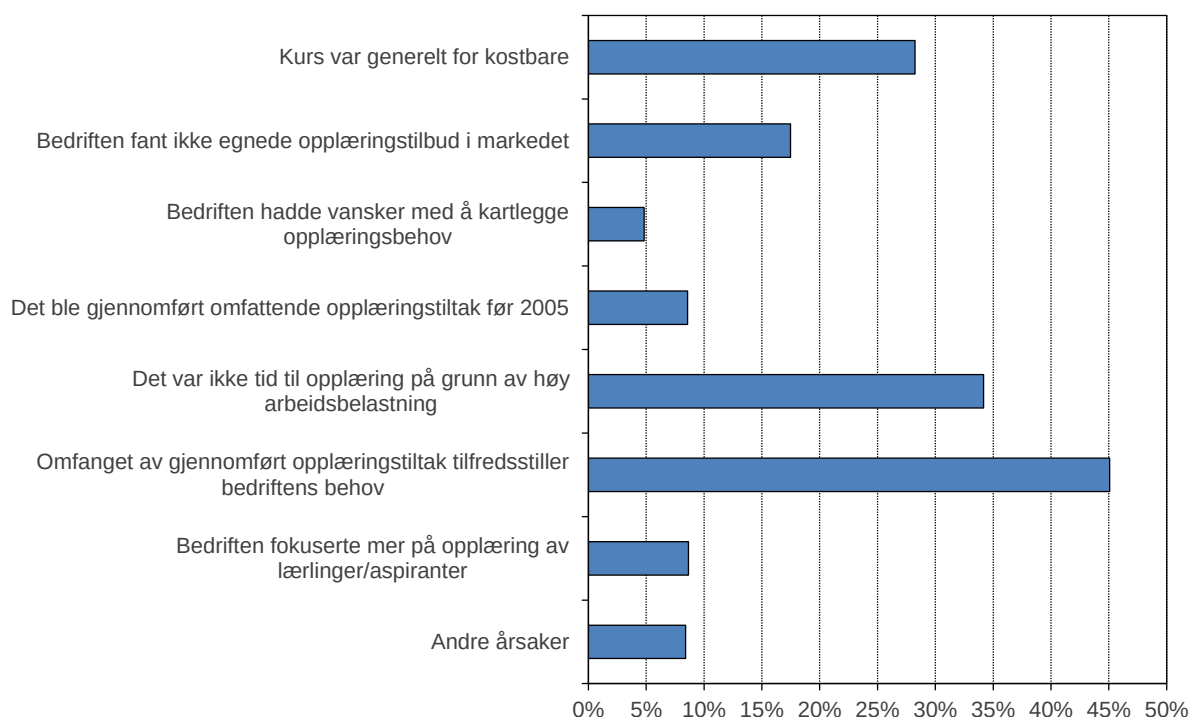
Et hovedinntrykk fra disse internasjonale sammenligningene av voksnes læring, er at motivasjon og opplevd behov er de vesentlige faktorene som påvirker deltakelse i etter- og videreutdanning. Videre er det tydelige at motivasjon for videre utdanning øker markant med utdanningsnivået. Det siste fenomenet synes å være særlig framtreddende i Norge.

5.2 Faktorer som hindrer kompetanseinvesteringer

Bedriftenes kompetanseinvesteringer kan også påvirkes av en rekke konkrete forhold utover motivasjon og bevissthet om kompetansebehov. I dette avsnittet ser vi nærmere på slike konkrete, hindrende faktorer. Vi baserer oss på tre kilder i den forbindelse. For det første benytter vi relevante spørsmål om hindrende faktorer fra Eurostats Continuing Vocational Training Survey (CVTS). For det andre sammenlikninger vi tallene fra denne undersøkelsen med omtrent identiske spørsmål i det nasjonale Vox-barometeret for 2008. For det tredje sammenlikninger vi svarene fra disse undersøkelsene med samme spørsmål i vår egen mini-survey rettet mot ti sentralt plasserte representanter for bransjer og regionale virkemiddelaktører. Basert på disse tre ulike kildene gir vi en samlet vurdering av hvilke faktorer som hemmer og fremmer kompetanseinvesteringer i norske SMBer.

5.2.1 Hindrende faktorer i CVTS3

Dette avsnittet er basert på data fra CVTS3. Undersøkelsen gjelder for året 2005 og bygger på svar fra ca. 1000 norske foretak. Figur 5.5 gir en oversikt over de faktorer som alle foretakene oppga som begrensende faktorer for kompetanseinvesteringer. Disse spørsmålene ble kun stilt til foretak som hadde en eller annen form for opplæringstiltak, dvs. 86 prosent av de norske foretakene i undersøkelsen.



Figur 5.5: Faktorer som hindret opplæringsaktiviteter i norske foretak. CVTS3, 2005.

Kilde: SSB/Eurostat, Continuing Vocational Training Survey (CVTS3) 2005.

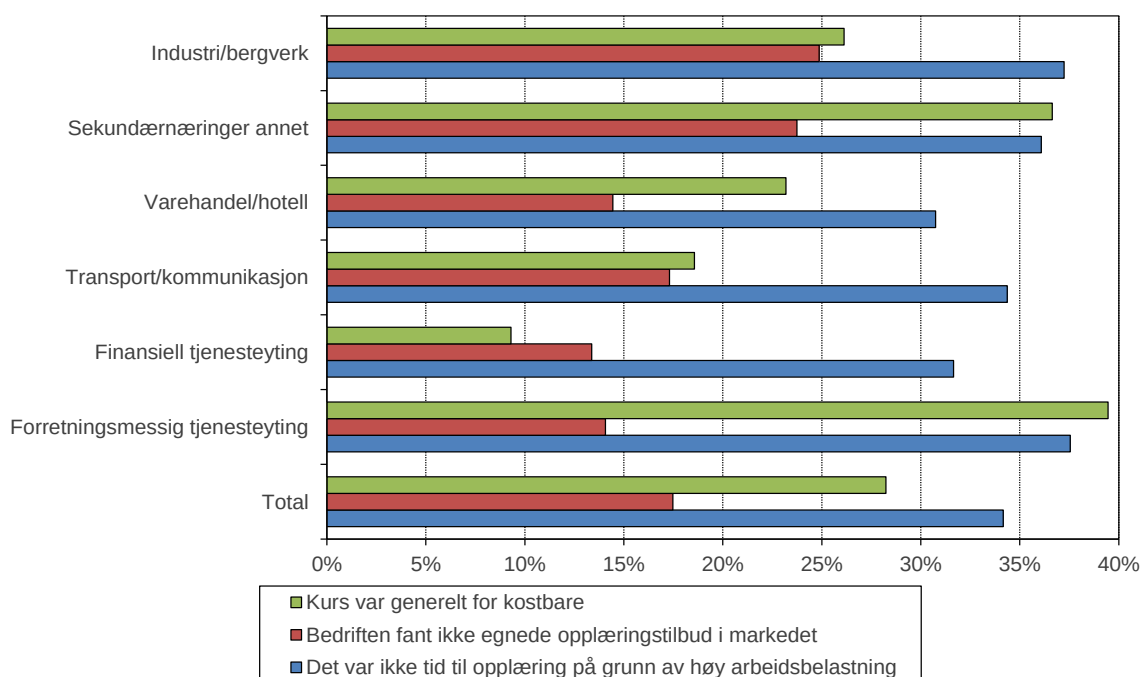
Det forholdet flest SMBer oppga, var at omfanget av tidligere gjennomførte opplæringstiltak tilfredsstilte bedriftens behov. Det bekrefter inntrykket av at det kan være lav bevissthet om behovene. Den nest hyppigste årsaken var at det ikke var tid til opplæring på grunn av høy arbeidsbelastning. Andre årsaker som mange oppga var at kurs var generelt for kostbare og at bedriften ikke fant egnede opplæringstilbud i markedet

I tabell 5.1 nedenfor har vi gjengitt svarene ovenfor fordelt etter antall ansatte i bedriftene. Vi ser av tabellen at jo færre ansatte det var i bedriften, jo høyere andel oppga at omfanget av tidligere gjennomførte opplæringstiltak tilfredsstilte bedriftens behov. Det indikerer at små bedrifter opplever mindre behov for kompetanseutvikling. Videre ser vi at andelen som oppga at det ikke var tid til opplæring på grunn av høy arbeidsbelastning var høyest for bedrifter med 20-99 ansatte og lavest for bedrifter med 10-19 ansatte. Dessuten oppga de største bedriftene i mindre grad at kurs generelt var for kostbare.

Tabell 5.1: Faktorer som hindret opplæringsaktiviteter i KI-bedrifter etter antall ansatte i bedrift, 2005, CVTS3.

	10-19 ansatte	20-49 ansatte	50-249 ansatte	250 ansatte eller mer	Total
Kurs var generelt for kostbare	28 %	28 %	29 %	20 %	28 %
Bedriften fant ikke egnede opplæringstilbud i markedet	14 %	21 %	18 %	14 %	17 %
Bedriften hadde vansker med å kartlegge opplæringsbehov	6 %	3 %	6 %	2 %	5 %
Det ble gjennomført omfattende opplæringstiltak før 2005	3 %	14 %	9 %	9 %	9 %
Det var ikke tid til opplæring på grunn av høy arbeidsbelastning	30 %	37 %	40 %	36 %	34 %
Omfanget av gjennomført opplæringstiltak tilfredsstillende bedriftens behov	52 %	39 %	36 %	23 %	44 %
Bedriften fokuserte mer på opplæring av lærlinger/aspiranter	5 %	11 %	11 %	3 %	8 %
Andre årsaker	12 %	6 %	6 %	15 %	9 %

Figur 5.6 viser faktorer som hindret opplæringsaktiviteter i SMBene etter næringstilhørighet. Vi ser at det var store næringsmessige og regionale forskjeller med hensyn til de faktorene som ble oppgitt. Det var flest som oppga at kurs generelt var for kostbare innen forretningsmessige tjenesteyting, mens det var færrest innen finansiell tjenesteyting. Innen finansiell tjenesteyting ser det også ut til tilbudssiden ikke er noen vesentlig hindring. Det er derimot den hyppigst rapporterte hindringen innen industri/bergverk. Innen varehandel/hotell og finansiell tjenesteyting var det færrest som oppga at det ikke var tid til opplæring på grunn av høy arbeidsbelastning, mens det var flest innen forretningsmessig tjenesteyting og industri/bergverk.

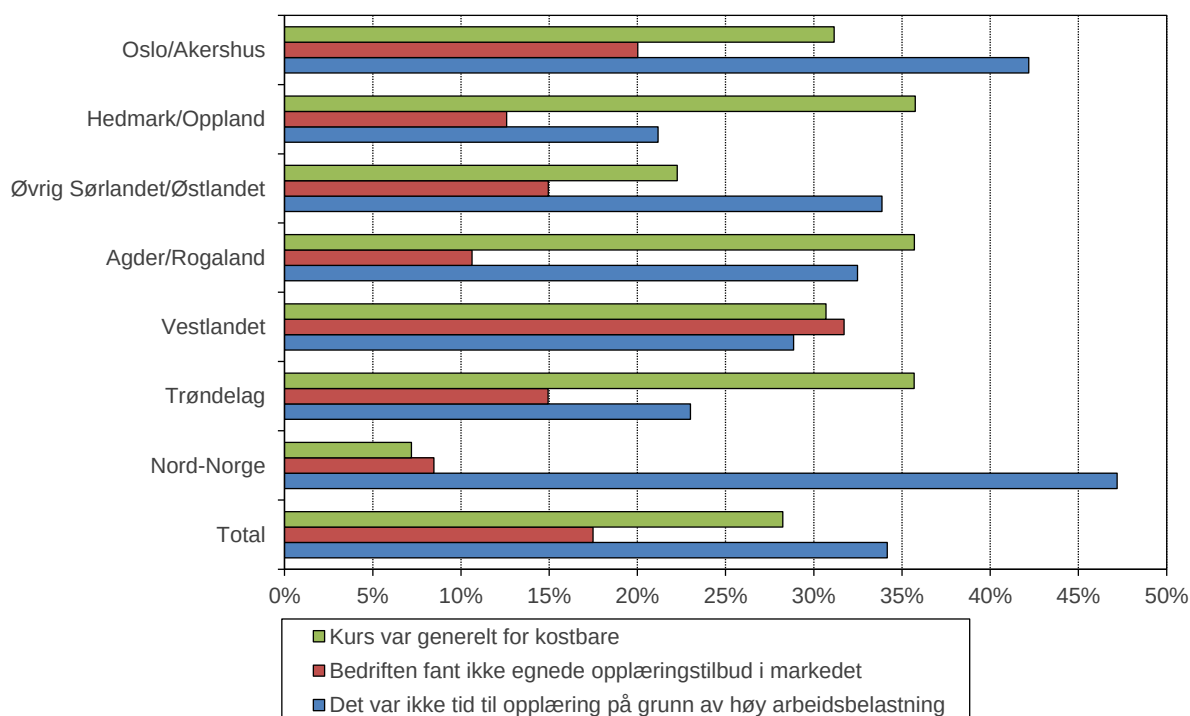


Figur 5.6: Faktorer som hindret opplæringsaktiviteter i SMBer etter næringstilhørighet i bedrift, 2005, CVTS3.

Kilde: SSB/Eurostat, Continuing Vocational Training Survey (CVTS3) 2005

Note: Næring er basert på Standard for næringsgruppering (SN2002). NACE-koder: Industri/bergverk = 14-37; sekundærnæringer annet = 40, 41, 45 (vannforsyning, elektrisitet bygg og anlegg); varehandel/hotell = 50-52, 55; transport/kommunikasjon = 60-64; finansiell tjenesteyting = 65-67; forretningsmessig tjenesteyting = 70-74, 90-93.

Ser vi på SMBenes oppfatning av hindrende faktorer i regional sammenheng, er det mangel på tid og for høye kostnader som peker seg ut i de fleste landsdelene. Vestlandet er den eneste landsdelen hvor mangel på egnede opplæringstilbud er det hyppigst rapporterte hinderet. Det er vanskelig å peke på noen bestemte årsaker til dette. Interessant nok var det foretak i Nord-Norge som i minst grad oppga at opplæring var for kostbart, og at foretakene ikke fant egnede opplæringstilbud i markedet. Mangel på tid var den klart viktigste hindringen for foretak i Nord-Norge. Trøndelag og Agder/Rogaland hadde høyst andeler som oppga at kurs generelt var for kostbare, og Vestlandet hadde høyest andel som oppga at bedriften ikke fant egnede opplæringstilbud i markedet. Hedmark/Oppland hadde lavest andel som oppga at det ikke var tid til opplæring på grunn av høy arbeidsbelastning.



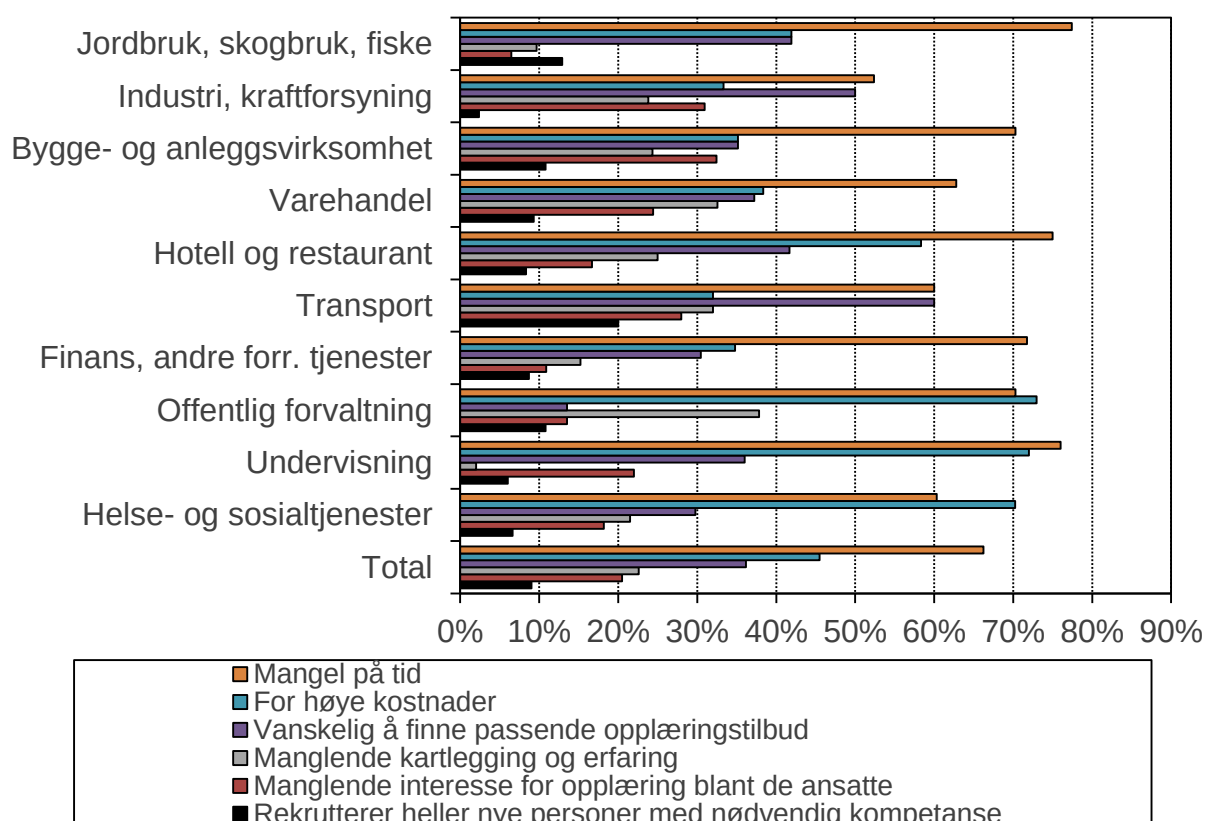
Figur 5.7: Faktorer som hindret opplæringsaktiviteter i KI-bedrifter etter regiontilhørighet i bedrift i 2005

Kilde: SSB/Eurostat/CVTS3.

5.2.2 Hindrende faktorer i Vox-barometeret 2008

Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox) utfører jevnlig kartlegginger av kompetansebehov og kompetanseutvikling blant norske bedrifter og arbeidstakere. Det såkalte Vox-barometeret for 2008 inneholder omtrent de samme spørsmålene som CVTS-undersøkelsen når det gjelder faktorer som hindrer kompetanseutvikling i bedriftene. Også Vox-undersøkelsen bygger på data fra rundt 1000 foretak, men fra et annet utvalg. Vox-tallene gjelder dessuten for 2007, og gir dermed et noe mer oppdatert bilde enn den sist tilgjengelige CVTS-undersøkelsen, som gjaldt for 2005.

I likhet med CVTS-tallene viser tallene fra Vox-undersøkelsen at mangel på tid er den hyppigst rapporterte hindringen for foretakenes kompetanseinvesteringer. Det gjelder både for foretakene totalt, for samtlige befolkningsregioner og for de aller fleste næringer. Unntaket er virksomheter i offentlig sektor, som her er tatt med for sammenlikningens skyld. Figuren nedenfor viser hindrende faktorer for kompetanseutvikling for virksomhetene totalt og fordelt på næring.

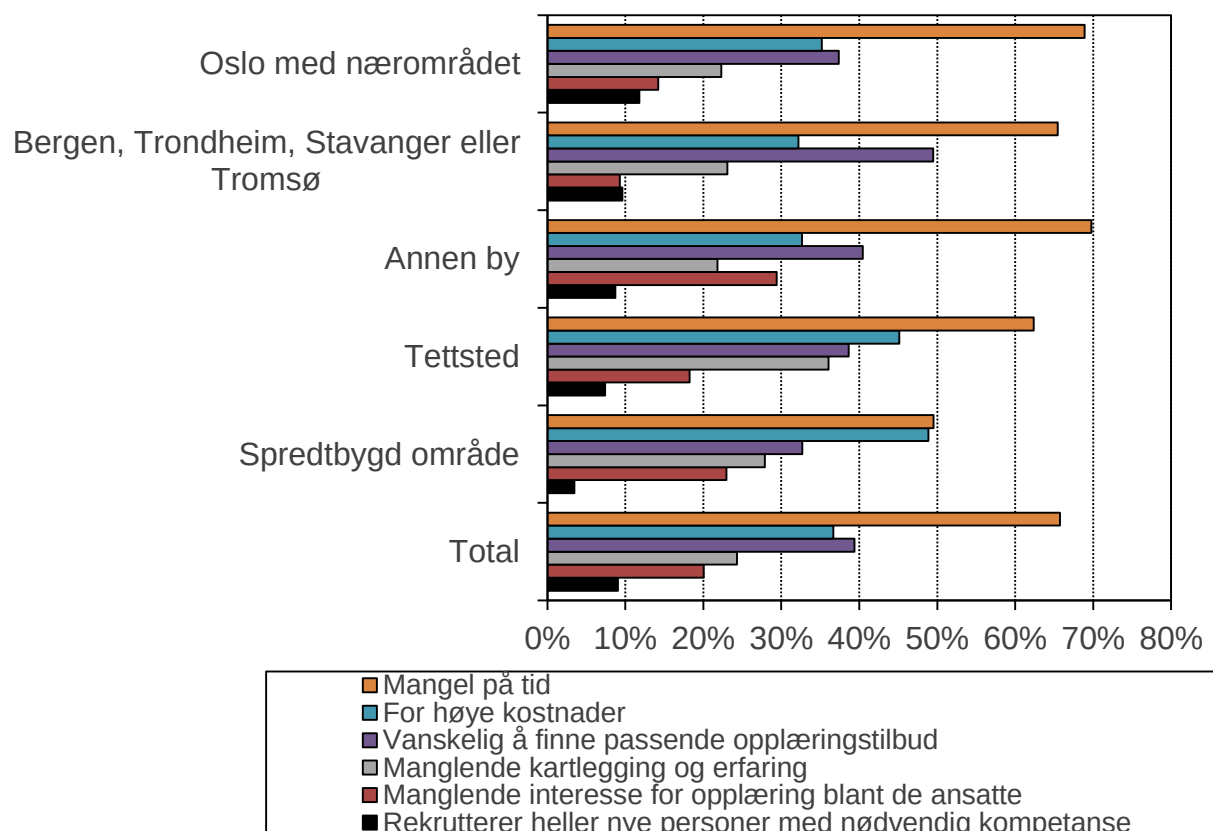


Figur 5.8: Faktorer som hindret opplæringsaktiviteter i norske foretak etter næringstilhørighet. 2007

Kilde: Vox-barometeret 2008

Mangel på tid er åpenbart den viktigste faktoren for næringslivet sett under ett, mens kostnader synes å veie tyngst for virksomheter i de tre næringene dominert av offentlig sektor. Det illustrerer at offentlig sektor opererer innenfor andre rammer når det gjelder inntjeningskrav og tidsbruk blant de ansatte. Ellers viser tallene at mangel på passende opplæringsstilbud rapporteres som en hindrende faktor blant en stor andel virksomheter innen transport og industri/kraftforsyning. Noe av den samme tendensen var også til stede i tallene fra CVTS-undersøkelsen, jf. ovenfor. Det kan indikere at tilbudet av etter- og videreutdanning ikke helt evner å møte kompetansebehovene innen industri og transportnæringene.

Figuren nedenfor viser rapporterte hindrende faktorer for kompetanseutvikling blant norske virksomheter fordelt på landsdeler (tallene er ikke nedbrytbare på fylkesnivå).



Figur 5.9: Faktorer som hindret opplæringsaktiviteter i norske foretak etter regiontilhørighet. 2007

Kilde: Vox-barometeret 2008

Igjen er det mangel på tid som utpeker seg som en viktig hindrende faktor. For øvrig er det overraskende få forskjeller mellom spredtbygde og sentrale strøk når det gjelder hvilke faktorer som trekkes fram. Manglende interesse blant de ansatte synes å være et større problem i spredtbygde områder enn i de mest sentrale strøkene. Dette henger trolig sammen med at utdanningsnivået generelt er høyere i sentrale strøk. Som vist tidligere i rapporten, er det gjennomgående slik at ansatte med høy utdanning er mest interessert i å ta etter- og videreutdanning.

Videre viser Vox-tallene at det er flest virksomheter i regioner rundt de nest største byene som opplever at mangel på passende opplæringstilbud er et problem. Det er overraskende gitt den godt utbygde infrastrukturen av universiteter, høyskoler og øvrig utdanningstilbud i disse områdene. Like overraskende er det at virksomheter i spredtbygde områder ikke opplever manglende utdanningstilbud som noe større problem enn virksomheter i regioner rundt større byer. Dette så man også til en viss grad av CVTS-tallene, hvor Nord-Norge var den regionen hvor færrest bedrifter oppga mangel på egnede utdanningstilbud som en viktig hindrende faktor. Det er vanskelig å trekke noen sikker konklusjon ut av disse resultatene. Men en mulig tolkning kan være at næringsstruktur spiller en større rolle enn geografi for spørsmålet om tilgjengelighet til relevante etter- og videreutdanningstilbud. I kapittel 5.4 ser vi nærmere på tilbudssiden innen etter- og videreutdanning i Norge.

5.2.3 Bransje- og virkemiddelaktørenes vurdering av hindrende faktorer

Som del av denne undersøkelsen har vi også bedt et lite utvalg representanter for bransjeorganisasjoner og virkemiddelaktører om å vurdere ulike aspekter ved SMBenes kompetanseutvikling innenfor deres region eller bransje.

Vi spurte blant annet om hva de vurderer som de viktigste hindringene for at bedrifter som har udekkede kompetansebehov i det aktuelle området (næring/region) skal investere i etter- og videreutdanning av ansatte. Vi brukte omtrent de samme alternativene som i CVTS og Vox-barometeret. De hindringene vi spurte om var

- Høy arbeidsbelastning/har ikke tid
- Problemer med å kartlegge opplæringsbehov
- Bedriftene finner ikke egnede opplæringstilbud
- For stor geografisk avstand til tilbud
- For høye kostnader
- Bedriftene risikerer å miste kompetanse til konkurrenter
- Liten interesse blant ansatte

Svarene på disse spørsmålene sprikte sterkt. Det var få aktører som skilte mellom etter- og videreutdanning. Et generelt inntrykk var likevel at satsing på videreutdanning, som gjerne har lengst varighet og størst omfang, særlig hindres av problemer med å frigi ansattes tid for å delta i slik utdanning.

Mangel på tid samt problemer med å kartlegge opplæringsbehov var de to faktorene som ble framhevet som viktigst. Problemet med å frigi ansatte, ble nevnt som særlig viktig for små virksomheter. En del mente også at mangel på egnede tilbud, avstanden til tilbudene samt kostnadene var viktige hindringer. Næringsforeningene selv var i flere tilfeller involvert i å etablere egnede tilbud der de i utgangspunktet ikke fantes. Uten slike tiltak, ville mangel på tilbud vært en viktigere hindring.

Av de forklaringene vi hadde foreslått i intervjuguiden, ble "Bedriftene risikerer å miste kompetanse til konkurrenter" og "Liten interesse blant de ansatte" nevnt av færrest intervjupartnere. Denne minisurveyen bekreftet dermed hovedinntrykket fra CVTS- og Vox-dataene beskrevet ovenfor. Undersøkelsen viste samtidig at mangel på passende tilbud kan være en vesentlig hindrende faktor for en del næringer.

5.3 Faktorer som fremmer kompetanseinvesteringer

Datamaterialet fra Vox-barometeret og CVTS-undersøkelsen inneholder få spørsmål om hvilke faktorer som *fremmer* bedriftenes kompetanseinvesteringer. Derfor må tiltak som fremmer slike investeringer i stor grad utledes av informasjonen om hindringer, altså at tiltak som reduserer eller fjerner hindringer også vil fremme investeringer i kompetanse.

Det finnes likevel noen indikasjoner som går mer direkte på spørsmålet om fremmende faktorer. Én åpenbar slik faktor er om den ansatte får finansiert utgiftene til opplæring eller videreutdanning, eller om han/hun må dekke kostnadene selv. Som det framgår av AES-undersøkelsen nevnt ovenfor, er det relativt få (kun 5 prosent) av arbeidstakerne i Norge som oppgir at kostnader er en viktig hindring for å delta i opplæring. Et kjernesporsmål er likevel om flere ville deltatt dersom mer av opplæringen var finansiert av arbeidsgiver.

I en nyere studie undersøker Børing, Wiborg og Skule (2013) dette spørsmålet. I studien beregner de sannsynligheten for at arbeidstakere mottar lønn under videreutdanning og opplæring. Basert på dette undersøker de om slik finansiering fra arbeidsgiver øker sannsynligheten for å delta i videreutdanning og opplæring. Resultatene viser at arbeidsgivers finansiering øker sannsynligheten for at de ansatte deltar både i videreutdanning, kurs og annen opplæring. Men effekten synes ikke å være veldig sterk.

Et annet interessant funn fra den samme studien er at betydningen av arbeidsgivers finansiering av videreutdanning blir mindre i nedgangstider. En naturlig slutning av det vil være at et usikkert arbeidsmarked øker arbeidstakernes vilje til å finansiere videreutdanning selv. Omvendt vil lyse jobbutsikter gjøre at de ansatte ser gode karrieremuligheter med nåværende kompetanse. Dermed kan det være større behov for at bedriften finansierer lønnsutgifter under videreutdanning i gode tider.

Investeringer i de ansattes kompetanse bidrar ikke bare til å øke bedriftens humankapital. Det kan også være en bevisst strategi fra bedriftens side for å styrke arbeidstakernes lojalitet og dermed holde på viktig arbeidskraft. Som vist kapittel 4, er det forskningsmessig grunnlag for å hevde at lojalitetsaspektet har betydning for kompetanseinvesteringer i arbeidslivet. Datagrunnlaget i denne rapporten gir ikke grunnlag for å undersøke om det er næringsmessige eller regionale forskjeller i så henseende innen norske SMBer. Men flere utredninger tyder på at bedrifter i spredtbygde områder opplever kompetanseflukt som et stort problem (se bl.a. NOU 2011:10 og Damvad 2013). Følgelig kan behovet for å beholde arbeidskraft være en sentral faktor som påvirker bedriftenes kompetanseinvesteringer.

5.4 Tilgang til relevante etter- og videreutdanningstilbud

Nest etter tid og kostnader er mangel på passende opplæringstilbud den viktigste hindrende faktoren for kompetanseinvesteringer i norske SMBer.

5.4.1 Etter- og videreutdanningstilbud ved høyere utdanningsinstitusjoner

Universitetenes og høyskolenes tilbud innenfor etter- og videreutdanning er uoversiktlig og ufullstendig dokumentert. Kunnskapsdepartementet har i sin siste tilstandsrapport for universiteter og høyskoler valgt å utelate tall for institusjonenes etter- og videreutdanningstilbud fordi rapporteringen er for usikker (Kunnskapsdepartementet 2013). Isteden har departementet valgt å fange opp institusjonenes tilbud innenfor livslang læring ved å se på erfaringsbaserte masterprogrammer, eksternt finansierte studenter og studenter innen fleksible utdanninger.

Erfaringsbaserte masterprogrammer er mastergradsutdanninger som retter seg mot ansatte i arbeidslivet, og som ofte kan tas i kombinasjon med arbeidet. I løpet av de siste ti årene har antallet programtilbud og antall registrerte studenter økt betydelig. I 2012 er det 29 institusjoner som tilbyr totalt 126 erfaringsbaserte mastergradsprogrammer, med totalt 6700 registrerte studenter. Omfanget er med andre ord betydelig, men tilbudet har en klar slagside mot utdanninger innen helsefag, utdanning samt styring og ledelse. Øvrige områder er derimot lite dekket av erfaringsbaserte masterprogrammer (Kunnskapsdepartementet 2013).

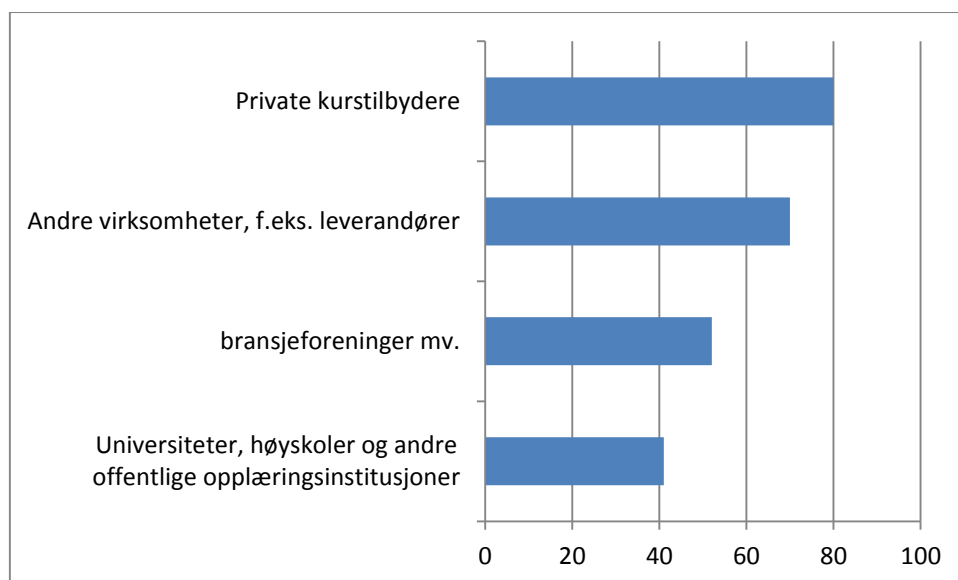
Eksternt finansierte studenter er studenter som ikke finansieres over ordinær grunnbevilgning, og som dermed betaler en studieavgift betalt enten av personen selv eller av arbeidsgiver. Utviklingen i eksternt finansierte studenter sier noe om de høyere utdanningsinstitusjonenes orientering mot samfunns- og arbeidsliv. Kunnskapsdepartementet rapporterer om en fallende tendens i den totale andelen slike studenter de siste ti årene. I 2012 var 6 prosent av studentene eksternt finansierte, mot 8 prosent i 2003. Det er imidlertid store forskjeller mellom institusjonene på dette området. Et generelt trekk er at høyskoler utenfor de sentrale byområdene har høyest andel eksternt finansierte studenter. Det indikerer at de store universitetene har tilstrekkelig søkning fra ordinære studenter, mens høyskoler i mer spredtbygde områder i større grad bruker etter- og videreutdanning som strategi for å kompensere for tynnere studentgrunnlag. For eksempel har Universitetet i Oslo bare 2 prosent eksternt finansierte studenter, mens Høyskolen i Hedmark har godt over 20 prosent (Kunnskapsdepartementet 2013).

Fleksibel utdanning omfatter både desentralisert utdanning og fjernundervisning. Sistnevnte er som oftest basert på IKT-løsninger hvor studentene sitter atskilt fra hverandre. Denne formen for undervisning er særlig relevant for studenter som ikke bor i nærheten av den aktuelle utdanningsinstitusjonen. Kunnskapsdepartementet rapporterer om en sterk økning i begge typer

fleksible tilbud. Antall studenter på fleksible tilbud har økt fra ca. 12 000 i 2006 til rundt 16 000 i 2012. Igjen er det høyskolene i distriktene som dominerer, mens de fleste universitetene og bynære høyskolene har en lav andel studenter på slike fleksible tilbud (Kunnskapsdepartementet 2013).

5.4.2 Tilbydere og samarbeidspartnere om opplæring i bedrifter

Universitetene og høyskolene er likevel ikke de viktigste tilbyderne av etter- og videreutdanning for bedriftene. Ifølge Vox-barometeret for 2008 er private tilbydere av opplæring klart viktigere. Figuren nedenfor viser andel virksomhetsledere i Vox-undersøkelsen som oppgir at de har samarbeidet med ulike aktører i bedriftens opplæringsvirksomhet.



Figur 5.10: Andel virksomheter med samarbeid om opplæring fordelt på samarbeidspartnere i 2007*

Kilde: Vox-barometeret 2008

Dette spørsmålet var et flervalgsspørsmål, hvor virksomhetene kunne krysse av for flere alternativer. De aller fleste svarte at de hadde hatt samarbeid med private tilbydere, mens under halvparten svarte at de hadde samarbeid med offentlige tilbydere av opplæring. Bare to prosent av virksomhetene svarte at de hadde hatt opplæring uten samarbeid med andre. Med andre ord ser det ut til at svært få virksomheter driver opplæring som en rent intern aktivitet.

Omfang og innretning av private tilbud er vanskelig å kartlegge systematisk. Her dreier det seg både om profesjonelle arrangører av kurs og utdanningsprogrammer og tilbud i regi av bransjeforeninger og fagorganisasjoner. Tiltakene som bedriftene iverksetter internt er ikke offentlig tilgjengelig, men vi har undersøkt de rapportene og analysene som er tilgjengelig. Det finnes for eksempel en kartlegging av etter- og videreutdanning i marin sektor (Løvland & Vinogradov 2011), som gir oversikt over læringsaktivitet innenfor marin sektor, meieriindustien og matforskning. De fant bl.a. at opplæring innenfor meieribransjen omfattet et bredt utvalg kurs, både for utvikling av generell kompetanse som lederutvikling og markedsføring og mer spesifikk kompetanse som opplæring i produkter og merkevarer og annen næringsfaglig kompetanseutvikling.

Innenfor matforskning finner Løvland og Vinogradov at kompetanseutviklingen hovedsakelig er forskningsbasert og i stor grad basert på et samarbeid mellom NOFIMA og Senter for etter- og videreutdanning (SEVU) ved Universitet for miljø og biovitenskap (UMB). Her legger SEVU til rette for søknader til offentlige tiltak og tilbyr fagkurs for bedrifter i henhold til rammeavtaler. SEVU har for øvrig rapportert om utfordringer knyttet til å opprettholde bedriftsavtaler og få langsiktig finansiering for kursvirksomheten.

Bedrifter innenfor maritim næring benytter offentlige tilbud for fullføring av videregående utdanning og fagutdanning, mens opplæring innen obligatoriske fag som HMS og sikkerhet blir arrangert av private tilbydere. I tillegg til disse benytter bedriftene i maritime næringer også kurs innen spesialiserte prosesser eller teknologier, hvor leverandørindustri og rådgivende konsulenter står for faglig organisering og innhold. Det er primært de store bedriftene innenfor maritim næring som benytter seg av videreutdanningstilbud og samarbeid med universiteter og høyskoler (ibid:25).

Innenfor varehandelen får de ansatte opplæring både i form av kurs på arbeidsplassen og i regi av eksterne kurs. En bransjeanalyse av varehandelen viser at 36 prosent av de ansatte innenfor denne bransjen har fått kombinert e-læring med kurssamlinger. Fadderordninger, hospitering og selvstudium er også vanlige opplæringsformer innenfor varehandelen. Det er hovedsakelig arbeidsgiveren selv eller eksterne, private kursarrangører som står for utvikling og gjennomføring av opplæring i varehandelen. Bare en mindre andel av opplæringen skjer i samarbeid med det formelle utdanningssystemet (Bore et al. 2012).

En del bedrifter innenfor tjenesteytende næringer benytter seg av sertifisering som del av kompetanseutviklingen. Ofte er slike sertifiseringer gitt av leverandører. Eksempelvis kan ansatte innen IKT- bedrifter få sertifisering fra Microsoft.

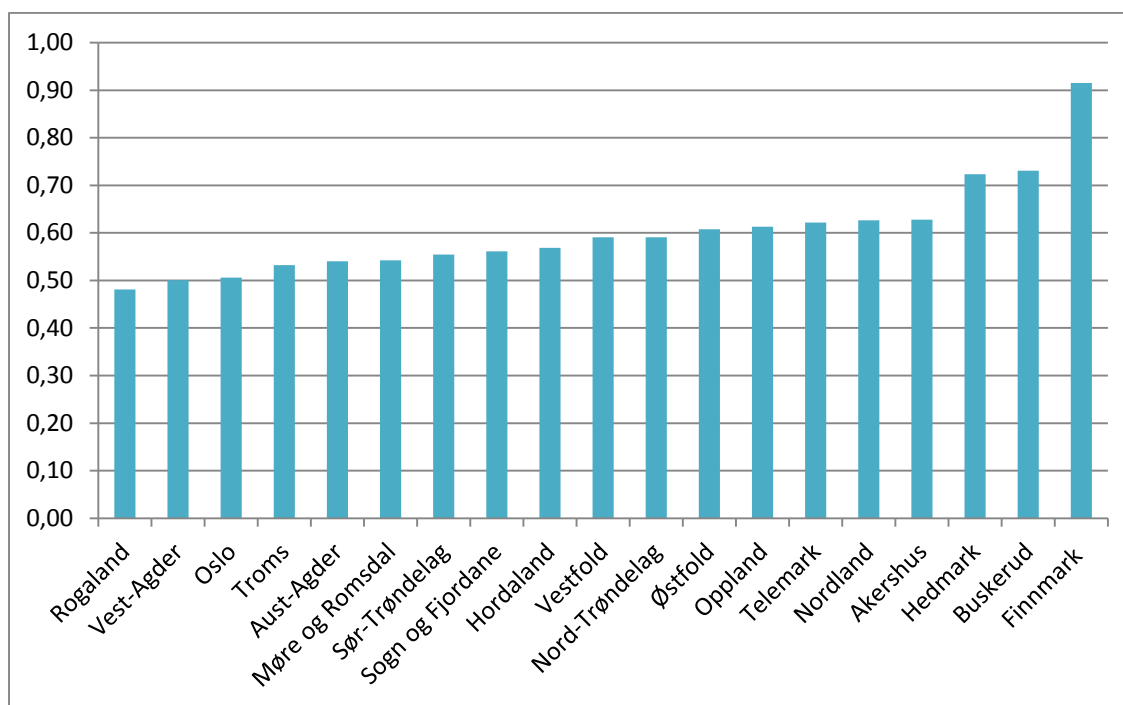
En full gjennomgang av privat opplæringstilbud i Norge faller utenfor rammen av denne rapporten. Men vårt hovedinntrykk er for det første at kompetanseutvikling i norske bedrifter skjer på svært ulike måter, avhengig av bransje og bedriftsstørrelse. Dessuten bekrefter analyser av kompetanseutvikling i enkeltbransjer at private tilbydere ofte er langt viktigere enn tilbudet fra universiteter, høyskoler og andre offentlige institusjoner.

5.4.3 Omfang og bruk av nettskoler for voksnes læring

En viktig del av tilbudet innenfor videreutdanning og opplæring skjer i regi av nettskoler. Dette er skoler og kurstilbydere som både tilbyr undervisning med og uten fysiske samlinger. Nettskoletilbudet i Norge domineres av noen få store aktører (NKS og NKI), mens en del skoler fungerer som rene formidlere og tilretteleggere av tilbud ved offentlig universiteter og høyskoler.

I 2012 var det totalt 17 000 registrerte studenter på slike nettskoler i Norge. De aller fleste studentene tar opplæring på videregående nivå. Ser man på fagområder var økonomisk- administrative fag det klart største, med godt over en tredel av nettstudentene. Deretter følger helse og sosialfag, lærerutdanning og humanistiske/estetiske fag (SSB 2013).

Ni av ti studenter på nettutdanningen tar utdanning som ikke krever samlinger. Opplæringen er dermed helt uavhengig av bosted, hvilket betyr at den kan fungere som en egnet utdanningsmulighet for personer som mangler et godt tilbud i nærheten av der de bor. I figur 5.11 nedenfor undersøker vi dette ved å se på andel registrerte nettstudenter per innbygger fordelt på bostedsfylke.



Figur 5.12: Studenter på godkjente nettskoler etter bostedsfylke og som andel av fylkets totale sysselsetting i 2012.

Kilde: NIFU basert på SSB

Vi ser at de tre fylkene som utmerker seg med en relativt høy andel nettstudenter, er fylker med relativt lavt utdanningsnivå og hvor en stor del av befolkningen bor langt fra større utdanningsinstitusjoner. Den høye andelen i Buskerud kan også skyldes at nettskolen NKI har et formalisert samarbeid med høyskolen i Buskerud. Tallene indikerer likevel at nettskolene har en noe større betydning for arbeidstakere i spredtbygde områder enn fylker med et utbygd utdanningstilbud.

Rene nettstudier er samtidig forbundet med noen utfordringer. For det første krever de en betydelig studieavgift sammenliknet med ordinære campus-baserte utdanninger i Norge. For det andre er slike studier ofte mer krevende for studenten enn ordinære studier. Personer som har lav utdanning og som bor i områder med lavt utdanningsnivå, vil derfor måtte utvise betydelig motivasjon og selvdisiplin for å gjennomføre slike studier. Det kan igjen bety at det er stort behov for støtte og tilrettelegging fra arbeidsgivers side dersom ansatte deltar i slik utdanning.

Mange vil også hevde at nettstudier i framtiden vil bestå av et mangfold av kombinasjoner mellom nettbasert og campusbasert utdanning, og hvor de tradisjonelle høyskolene og universitetene vil spille en mer framtrædende rolle. Dette omtales nærmere i kapittel 6.

5.4.4 Hva sier bransjeorganisasjonene om utdanningstilbudene

I vår intervjuundersøkelse spurte vi også om hvilke institusjoner/aktører som er de viktigste tilbyderne av etter- og videreutdanningstilbud og hvor godt disse tilbyderne treffer bedriftenes kompetansebehov. Mer spesifikt ba vi respondentene om å vurdere betydningen til følgende grupper av tilbydere:

- Leverandører
- Private kurstilbydere
- Videregående skoler
- Høyskoler
- Universitet

Ingen av de aktørene vi intervjuet nevnte leverandører som viktige tilbydere av utdanning. Det var også ganske få som kommenterte tilbud fra private tilbydere. De som gjorde det, mente at de private tilbyderne traff godt med sine tilbud.

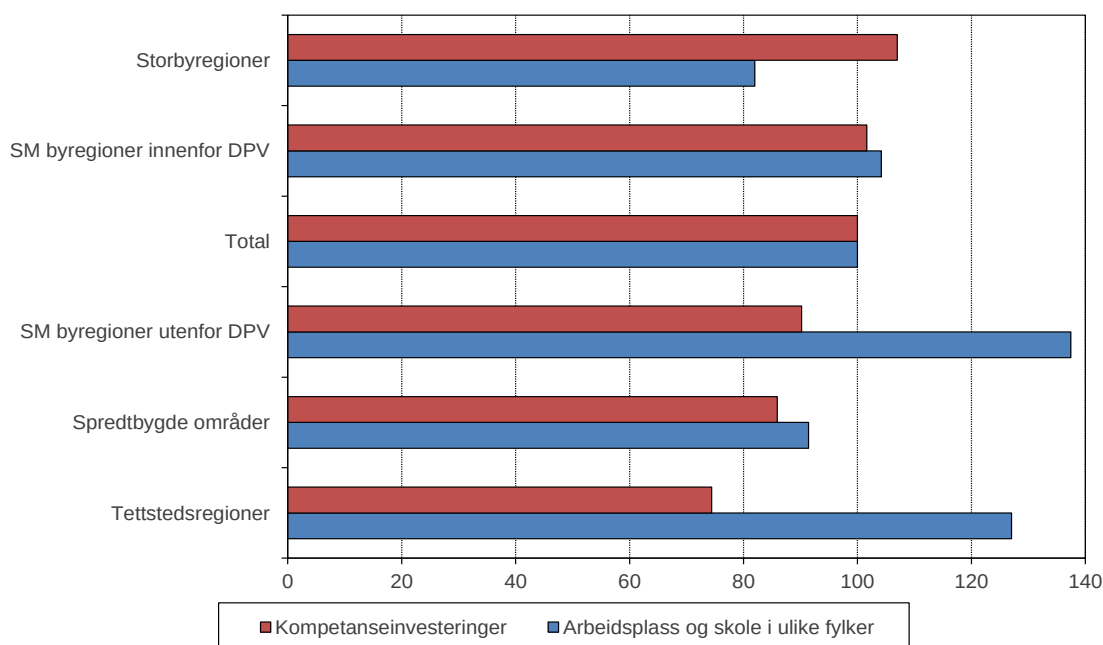
Oppfatningene om de videregående skoler og høyskoler sprikte sterkt. De fleste så disse som viktige eller potensielt viktige. I noen tilfeller har man etablert et samarbeid mellom disse skolene og arbeidslivsaktører, noe som har gjort skolene til viktige leverandører innenfor etter- og videreutdanning. I flere andre tilfeller, ble en tilpasning av skolenes og institusjonenes tilbud sterkt etterlyst. Generelt virket det som om universitets- og høyskolesektoren blir lite brukt i etter- og videreutdanning i de segmentene våre intervjuobjekter arbeider med.

Flere utredninger av universitetenes og høyskolenes rolle overfor næringslivet har dessuten påpekt at det rådende finansieringssystemet for høyere utdanning ikke gir tilstrekkelige incentiver til å satse på etter- og videreutdanning (se bl.a. Oxford 2013).

En tidligere gjennomgang av tilbud og etterspørsel etter etter- og videreutdanning i Norge har vist at mange av de høyere utdanningsinstitusjonene opplever få incentiver til å satse på slik utdanning og opplæring (NIFU 2009). Manglene på incentiver skyldes både innretningen av finansieringssystemet og forhold internt ved institusjonen. I tillegg pekte denne gjennomgangen på at de høyere lærestedene opplever markedsmessige hindringer i form av at det er begrenset økonomi og liten forutsigbarhet i det tradisjonelle etter- og videreutdanningsmarkedet.

5.4.5 Er lite tilgjengelige utdanningstilbud forbundet med lavere kompetanseinvesteringer?

En mulig hypotese er at kompetanseinvesteringene i SMBer er lavere jo større avstand det er til relevante utdanningstilbud. For å etterprøve denne hypotesen ser vi på kompetanseinvesteringene i SMBer sammenliknet med hvor mange av de ansatte som deltok i videreutdanning som tok denne utdanningen i et annet fylke enn arbeidsfylket. Vi begrenser oss her til videreutdanning, både fordi datagrunnlaget er bedre for slik utdanning og fordi videreutdanning er sterkere knyttet til lokaliserbare utdanningsinstitusjoner. Figur 5.13 indikerer at jo høyere andel av de sysselsatte i SMBer som deltok i formell videreutdanning i et annet fylke, jo lavere er nivået på kompetanseinvesteringene i SMBenes hjemregion.



Figur 5.13: Andelen sysselsatte i SMBer i Norge som deltok i videreutdanning i 2009 og hvor utdanningsstedet lå i et annet fylke enn arbeidsfylket etter region målt ved befolkningstetthet.

Kilde: Lærevilkårsmonitoren

Noter: 1) Figuren viser antall sysselsatte som deltok i formell videreutdanning og hvor utdanningsstedet lå i et annet fylke enn arbeidsfylket i prosent av antall sysselsatte som deltok i formell videreutdanning. Disse stolpene er i figuren merket «arbeidsplass og skole i ulike fylker». 2) Beregnet lønnskostnader per sysselsatt for 2010 er i figuren merket «kompetanseinvesteringer». 3) Verdien 100 reflekterer snittet for alle regioner.

Det samme mønsteret ser vi også hvis vi ser på SMBer etter fylke og hovedlandsdel. En mulig tolkning av denne tendensen er at stor avstand mellom det aktuelle utdanningsstedet og arbeidsstedet gjør at bedriftene og/eller de ansatte investerer mindre i videreutdanning fordi det er dyrt eller mindre naturlig å ta seg bryet med å oppsøke et tilbud som ligger et stykke unna.

Et annet moment som trolig slår inn her, er at regioner med få tilgjengelige utdanningstilbud i nærheten gjerne også er regioner hvor utdanningsnivået er lavere enn ellers i landet. Og som vist i kapittel 4, er lavt utdanningsnivå gjennomgående forbundet med en lavere bevissthet om og motivasjon for å delta i videreutdanning og opplæring. Således kan den "mentale avstanden" til utdanningstilbud være en vel så stor utfordring som den praktiske, geografiske avstanden.

5.4.6 Oppsummering: Hvilke faktorer påvirker kompetanseinvesteringene?

Kort oppsummert gir denne gjennomgangen et sammensatt bilde når det gjelder hvilke faktorer som påvirker bedriftenes kompetanseinvesteringer. En generell konklusjon er at mange bedrifter har liten bevissthet om egne kompetansebehov og lite systematisk kartlegging av de ansattes kompetansenivå- og behov. Det synes særlig å være små og mindre kompetanseintensive bedrifter som har liten bevissthet om egne behov.

Noe av det samme mønsteret viser seg på individnivå, ettersom det er tydelig at de ansatte som har lavest kompetanse fra før, er de som føler minst behov og minst motivasjon for å delta i opplæring.

Når det gjelder konkrete faktorer som hemmer og fremmer kompetanseinvesteringer, er mangel på tid den hindrende faktoren som framheves av flest bedrifter, etterfulgt av for høye kostnader. En del bedrifter oppgir også at de ikke finner egnede tilbud av videreutdanning og opplæring. Universiteter og høyskoler er imidlertid ikke de viktigste tilbyderne i så måte. Private kurstilbydere og interne bransjevisse kurs synes å være langt mer betydningsfulle for kompetanseutviklingen i SMBer. Blant de høyere utdanningsinstitusjonene er det særlig høyskoler i områder utenfor de store byene som er mest aktive innen etter- og videreutdanning. Universiteter og større, bynære høyskoler er generelt mindre aktive på dette feltet, trolig fordi de har god tilgang på ordinære studenter og mangler incentiver til å satse mer systematisk på etter- og videreutdanning.

6 Eksisterende politikk og virkemidler – en oversikt

Som vist i kapittel 3 har Norge et relativt høyt omfang av læring blant den voksne befolkningen. Dette henger naturlig nok sammen med at Norge lenge har hatt en bevisst politikk og utbygde ordringer på dette området. I dette kapitlet ser vi først på noen hovedtrekk i norsk politikk for kompetanse og livslang læring. Deretter ser vi mer systematisk på porteføljen av bedriftsrettede tiltak for etter- og videreutdanning. Til slutt gir vi noen betraktninger om effektene av ulike typer tiltak basert på utvalgte evalueringer og effektmålinger.

6.1 Generelle trekk i norsk politikk for livslang læring

Med Kompetansereformen i 1999 var Norge tidlig ute med en bredt anlagt kompetansepolitikk. Reformen og gjennomføringen av den bygde på et omfattende trepartssamarbeid mellom staten arbeidsgiverne og arbeidstakerne. Blant de viktige tiltakene var rett til grunnskole- og videregående opplæring som voksen, rett til utdanningspermisjon, studielån og anerkjennelse av realkompetanse. Økonomisk støtte var i første omgang begrenset til de ordinære studielånsordningene, som er relativt romslige sammenliknet med andre land. Et omfattende trepartsbasert kompetanseutviklingsprogram ga i årene 2000-2005 støtte til flere hundre lokale prosjekter for å utvikle samarbeidet mellom utdannings- og opplæringstilbydere om skreddersydde programmer der arbeidstakerne kunne kombinere utdanning og opplæring.

Evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet viste at det i liten grad nådde fram til de med lavest kompetanse. Program for basiskompetanse (BKA-programmet), som rettet seg spesielt mot denne målgruppen, ble etablert i 2006, og har vist seg vellykket med tanke på å styrke basiskompetansen hos en bred gruppe arbeidstakere og arbeidssøkere. De senere år har man også sett et løft for etter- og videreutdanning rettet mot utdanningssektoren og helsesektoren.

Utover BKA-ordningen har imidlertid Kompetansereformen resultert i få tiltak direkte rettet mot bedriftenes kompetanseutvikling. Slagsiden mot basiskompetanse og yrker i offentlig sektor var også til stede i Kunnskapsdepartementets kompetansemelding fra 2009 (St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja).

Betydningen av kompetanseutvikling i bedriftene har på ny fått politisk oppmerksomhet de siste årene, bl.a. gjennom Innovasjonsmeldingen fra 2008 (St.meld. nr. 7 (2008-2009)). Meldingen la opp til en bred og sektorovergripende innovasjonspolitik, som også omfattet kompetanseutvikling generelt og på bestemte områder som realfag, helse og sosialfag samt ledelse og økonomi (ibid:68).

Innovasjonsmeldingen framhevet også betydningen av medarbeiderdrevet innovasjon, som bl.a. LO har engasjert seg i å sette på dagsorden.

Den siste næringsmeldingen (Meld. St. 39 (2012-2013)) vier også en del plass til kompetanseutvikling som del av næringspolitikken. Blant annet vises det til mesterordningen for håndverkere og den såkalte Y-veien for opptak til ingeniørutdanninger fra yrkesfag. Meldingen varsler imidlertid få konkrete og direkte tiltak for å styrke kompetanseutviklingen i næringslivet. Det samme var tilfelle i regjeringens strategi for små og mellomstore bedrifter (NHD 2012). Her vises det til bredden i den eksisterende virkemiddelporteføljen, mens tiltakene i stor grad ut på å utnytte de ordningene som allerede finnes.

Heller ikke den siste stortingsmeldingen om grunnopplæringen (Meld. St.20 2012-2013) er særlig ambisiøs når det gjelder voksenopplæring. Hovedtiltaket er en gjennomgang av opplæringslovens bestemmelser om voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring med tanke på å gjøre det mer lettlest og oversiktlig, samt å videreføre BKA-programmet.

Kompetanseutvikling i bedriftene har også blitt vektlagt som virkemiddel på andre områder enn utdanningspolitikk og næringspolitikk. Det såkalte Kompetansearbeidsplassutvalget (NOU 2011:11) og den påfølgende regionalmeldingen (Meld. St.13 (2012-2013)) ser kompetanseutvikling i bedrifter og arbeidsliv som en sentral del av en aktiv regionalpolitikk. Et konkret uttrykk for dette er Kommunal- og regionaldepartementets satsing på næringsrettet kompetansebygging, med en første bevilgning på 20 millioner kroner i 2013.

Forskningspolitikken har tradisjonelt vært relativt frakoblet generell utdannings- og kompetansepolitikk. Den siste forskningsmeldingen (Meld St. 18 (2012-2013)) legger imidlertid sterk vekt på sammenhengen mellom forskning, utdanning og kompetanseutvikling. Meldingen legger opp til en sterkere kobling mellom disse områdene i den framtidige forskningspolitikken. Den varsler også en klart sterkere orientering mot arbeidslivets kompetansebehov.

6.2 Tiltak for voksnes læring i Europa

Inntil nylig har det vært gjort få internasjonale sammenlikninger av politikk for etter- og videreutdanning. Men økt oppmerksomhet om feltet har også medført et sterkere ønske om å lære av andre lands politikk og virkemidler. EUs senter for analyser og utvikling av fag- og yrkesopplæring (CEDEFOP) har nylig gjennomgått de politikk og tiltak for læring i arbeidslivet i europeiske land (CEDEFOP 2012).

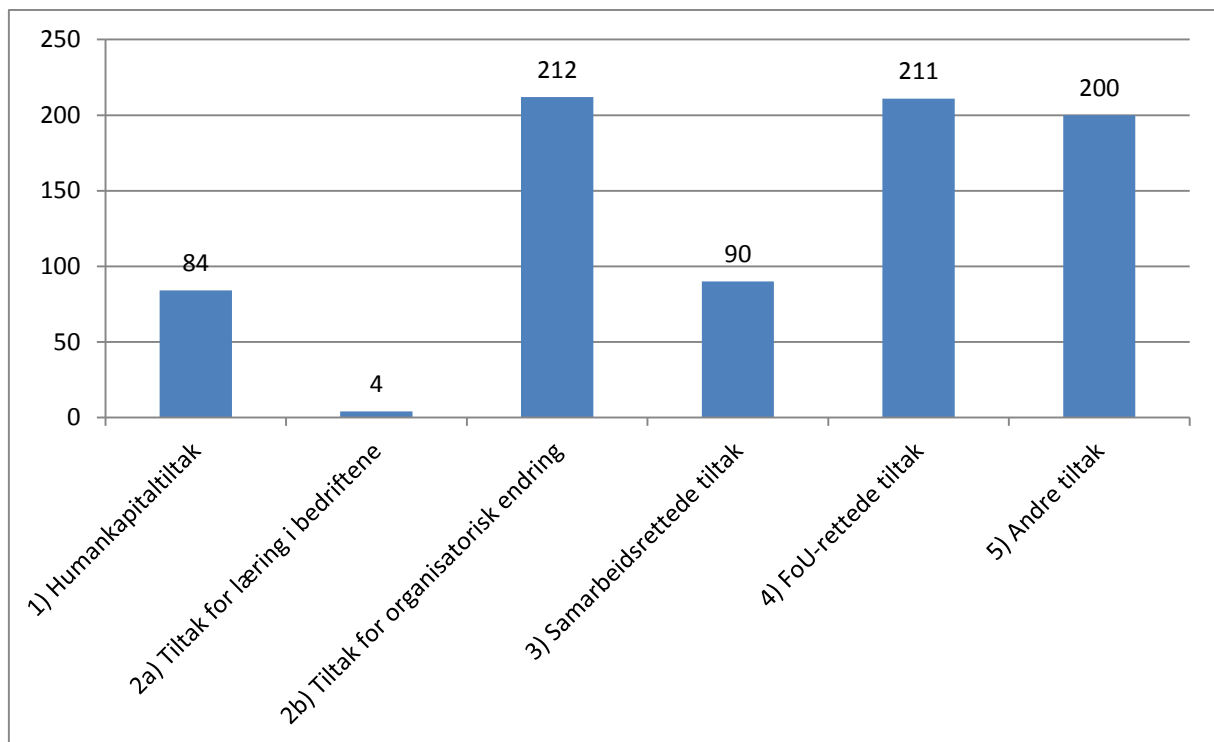
I denne rapporten foreslår CEDEFOP en typologi av tiltak basert på følgende fem dimensjoner.

- 1) **Humankapitaltiltak:** Dvs. tiltak rettet mot direkte investeringer i humankapital i bedriftene, i form av støtte til etter- og videreutdanning for de ansatte i eller utenfor bedriften. BKA-ordningen i Norge og desentralisert høyere utdanning kan være eksempler på tiltak under denne kategorien.
- 2) **Strukturelle tiltak**
 - a. Innebærer offentlig politikk og tiltak for å legge til rette for mer innovative og læringsintensive organisasjons- eller arbeidsformer. Slike tiltak er mer rettet mot uformell læring (learning by doing) og kompetanse som er nært knyttet til bedriftens oppgaver. CEDEFOP identifiserte svært få tiltak under denne kategorien. Sverige nevnes som et land med utbygde virkemidler langs denne dimensjonen, bl.a. VINNOVAS «Innovationsprocesser och entreprenörskap»-satsing, som lyser ut midler til lederutvikling, kreativitet og innføring av nye organisasjonsformer i svenske SMBer.
 - b. Tiltak rettet mot organisatoriske endringer i bedriften. Dette omfatter bl.a. tiltak som skal legge til rette for læring gjennom innføring av nye organisasjonsformer, mer effektive prosesser og innføring av ny teknologi. CEDEFOP nevner Irlands «Enterprise Ireland»-

program som gir støtte til spredning og innføring av best practice innen arbeidsorganisering, produksjonsmetoder og forretningsmodeller

- 3) **Samarbeids- og nettverkstiltak (Relational capital):** Denne kategorien omfatter tiltak rettet mot læring i forbindelse med nye former for samarbeid, kundekontakt, nye kommunikasjonsformer mv. i bedriftene. Dette omfatter primært uformell læring, men kan også innebære formell læring hvis det er snakk om formalisert kompetanseoppbygging gjennom avtaler med leverandører og utdanningsinstitusjoner. NCE- og ARENA-programmene i Norge kan være eksempler på tiltak under denne kategorien.
- 4) **FoU og teknologirettede tiltak (R&D&I-programmes):** Tiltak rettet mot bruk og utvikling av FoU og avansert teknologisk kompetanse i bedriftene. Slike tiltak er gjerne direkte rettet mot utvikling av nye produkter og prosesser, men kan også indirekte medføre organisatoriske endringer i bedriften. Konkrete eksempler for Norge vil være bl.a. Skattefunn, Nærings- phd og SFI.
- 5) **Andre tiltak og programmer:** CEDEFOP foreslår også en restkategori («andre tiltak») for å fange opp og synliggjøre hvor mange tiltak som faller utenom ovennevnte fem kategorier.

Basert på denne typologien av tiltak har CEDEFOP kartlagt tiltak i europeiske land fordelt på de ulike kategoriene ovenfor. Kartleggingen baserer seg på EUs ERAWATCH og TrendChart-databaser over nasjonalt innrapporterte tiltak. Blant de drøye 1000 tiltak som er registrert i basen finner CEDEFOP følgende fordeling.



Figur 6.1: Fordeling av tiltak for kompetanseutvikling i næringslivet i EU 28, 2010

Kilde: CEDEFOP, basert på ERAWATCH og TrendChart,
<http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/20704.aspx>.

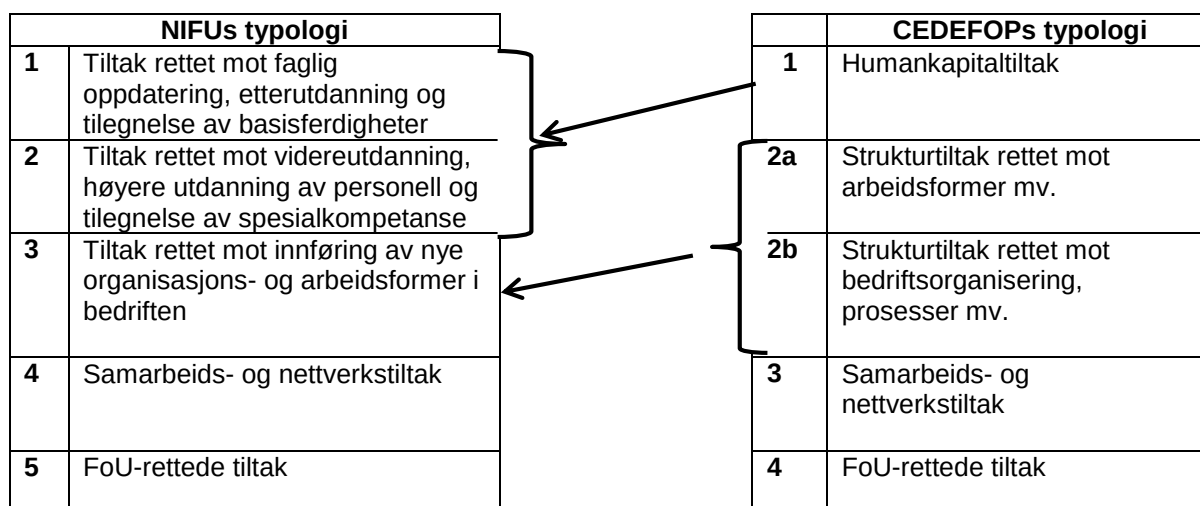
Oversikten er på ingen måte dekkende for alle tiltak i hele EU-området. Databasen med registrerte tiltak avhenger bl.a. av landenes evne og vilje til å rapportere inn tiltak. Rapporteringen kan også ha en slagside mot FoU-rettete tiltak, ettersom ERAWATCH-basen her et hovedfokus på kartlegging av

forskningspolitikk. Likevel er det interessant å observere at det er klar overvekt av tiltak rettet mot FoU og organisatoriske endringer/nye produksjonsmetoder mv.

Oversikten omfatter en god del tiltak rettet mot styrking av humankapitalen, hvori inngår etter- og videreutdanning, mens det er svært få tiltak rettet mot å stimulere til læring som del av jobben. Videre finner CEDEFOP svært få tiltak med en spesifikk regional dimensjon, men også dette kan skyldes manglende innrapportering fra medlemslandene.

6.3 Oversikt over tiltak i Norge

For å systematisere porteføljen av tiltak i Norge, benytter vi CEDEFOPs typologi av tiltak, men med en viss modifikasjon av inndelingen. Vi slår sammen kategoriene som gjelder organisatoriske endringer og tiltak for læring i arbeidslivet, mens vi splitter humankapitaltiltak i to kategorier, én for basiskompetanse og etterutdanning og én for videreutdanning og spesialkompetanse. Vår inndeling er derfor som vist til venstre i figuren nedenfor.



Figur 6.2: Tilpasset fordeling av tiltak for kompetanseutvikling i næringslivet for Norge

Kilde: NIFU, basert på CEDEFOP

Nedenfor oppsummerer vi noen sentrale tiltak og eksempler under hver av de fem kategoriene i vår typologi.

6.3.1 Kategori 1: Tiltak rettet mot faglig oppdatering, etterutdanning og tilegnelse av basisferdigheter

I forbindelse med Kompetansereformen og etterfølgende lovendringer fikk voksne som trenger det rett til grunnskoleopplæring. Nesten ni av ti som benytter denne retten er minoritetsspråklige. Voksne som ikke har fullført videregående opplæring har fått rett til dette fra fylte 25 år. Opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov, for eksempel når det gjelder mulighet til å ta undervisning på kvelden eller som fjernundervisning, og gir mulighet til å ta opplæring i enkelte fag (Meld. St. 20 (2012-2013)). Tilbudet varierer avhengig av fylkeskommunale og kommunale prioriteringer og profilen til lokalt næringsliv.

BKA-programmet er den mest omfattende satsingen på basiskompetanse for voksne i arbeidslivet. Programmet er særlig rettet mot at voksne skal kunne kombinere opplæring med arbeid. Siden oppstarten i 2006 har programmet økt betydelig, både i økonomisk omfang og med hensyn til antall deltakere. For 2013 legges det opp til å dele ut totalt drøyt 100 mill. kroner til kurs i grunnleggende lesing, skriving, regning og IKT-bruk i arbeidslivet. Programmet ble evaluert i 2012, og evalueringen viste at programmet treffer godt, gir merkbare effekter, og har fornøyd brukere (Proba 2012).

Det er nå utviklet fleksible utdanningstilbud slik at voksne skal kunne ta utdanning hvor og når det passer best for dem. I denne sammenheng ble blant annet e-Campus Norge opprettet. Dette er drevet av Uninett under Kunnskapsdepartementet og legger til rette nettbasert utdanning over hele landet. E-Campus er i seg selv ikke noe utdanningstilbud, men muliggjør en del andre tiltak. Det finnes andre lokale tilbud, som Den Åpne Skolen i Nordland, som tilbyr nettstøttet opplæring for voksne og det finnes flere studiesentre ute i distriktene. De er koordinerende enheter som stimulerer og legger til rette for utdanning og kompetanseutvikling i samsvar med behovet til enkeltindivider som arbeider i næringsliv og offentlig virksomhet. Hovedmålgruppen for sentrene er voksne og studiesentrenes tilbud er knyttet til videregående, høyere utdanning og livslang læring, inklusiv plasser til videokonferanser og diverse digitale tilbud.

I forbindelse med Kompetansereformen ble det også utviklet flere institusjoner som hadde som særskilt oppgave å bidra til å utvikle kunnskap og tiltak som kunne styrke opplæringstilbud for voksne og fleksibel utdanning.

Vox er et fagorgan for kompetansepolitikk, som skal legge til rette for økt deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. De gjør dette blant annet ved forvaltning av driftstilskudd til studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner, forvaltning av Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA), og oppfølging av læreplanen og norskprøvene knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Vox har også fått et nasjonalt ansvar for karriereveiledning, og arbeider med analyse, kunnskap og internasjonalt samarbeid om voksnes læring.

Norgesuniversitet (NUV) ble opprettet i 2000, som et forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet, og som en kunnskapsportal for informasjon om videreutdanning. NUV finansierer blant annet utviklingsprosjekter ved universiteter og høyskoler og fremmer IKT-støttet og fleksibel utdanning. Norgesuniversitetet arbeider også med nettverksbygging mellom arbeidslivet og utdanningsinstitusjoner og finansierer prosjekter som bidrar til dette.

6.3.2 Kategori 2: Tiltak for å utvikle spesialkompetanse

Kurs og opplæring i entreprenørskap kan anses som kompetansetiltak som faller inn under kategorien «spesialkompetanse». Opplæring og utdanning i entreprenørskap ivaretas av flere offentlige aktører. Innovasjon Norges opplæringstilbud er omfattende og utvikles i samarbeid med lokalt næringsliv og fylkeskommuner. Innovasjon Norge samarbeider også med SIVA om kompetanseutvikling innen entreprenørskap. Tilbud initiert av Innovasjon Norge er hovedsakelig rettet mot entreprenører eller til ledere av nyetablerte SMBer. De får kurs i entreprenørskap, regnskap, ledelse og markedsføring. Det finnes faste kurs i bedriftsetablering og ledelse og de er tilgjengelig i alle fylker. Tilbudet innen entreprenørskap omfatter også mer målrettede kurs som Global Entrepreneurship Training (GET). Dette er en type intensiv opplæring for ledere i bedrifter med ambisjoner om å vokse internasjonalt og få innpass på nye markeder.

Innovasjon Norge har også utviklet fagkurs rettet mot reiselivsbransjen. Både Innovasjon Norge og SIVA IM (den internasjonale delen av SIVA) organiserer kurs om internasjonalisering og eksport.

Videre har Fylkeskommunene ulike opplæringstilbud, avhengig av lokale næringsinteresser. For eksempel kveldskurs for bedriftsledere innen markedsføring, regnskap og salg. Oslo kommune har opprettet et eget forsikringsselskap, som tilbyr blant annet opplæring i risikostyring og brannvernledelse. De tilbyr også rådgivning for bedrifter. En rekke andre kommuner tilbyr også kurs i HMS- opplæring for bedrifter. Det finnes også samarbeidsprogrammer av typen "Kysten er klar" som er et samarbeid mellom flere kommuner i Sør-Trøndelag. Programmet inkluderer "utvikling av kompetanse og teknologi som regionen etterspør".

Alle universiteter og høyskoler arbeider med etter- og videreutdanning. Mange har særskilte enheter som har kontakt med lokalt arbeids- og næringsliv. Disse enheter tilbyr også spesialtilpassete kurs, slik at en bedrift kan bestille et skreddersydd kurs. NTNU tilbyr for eksempel teknologirettede kurs for bestemte næringer eller bedrifter.

Disse kursene utvikles etter behov, og er i stor grad etterspørselsdrevne. I sum utgjør disse aktivitetene imidlertid bare en liten del av universitetenes samlede utdanningstilbud.

6.3.3 Kategori 3: Tiltak rettet mot arbeidsformer og organisering

Det finnes også en del lokale eksempler på støtte til omstillingstiltak. Ett eksempel er Nordland Fylkeskommunes program for omstilling og nyskaping. Dette programmet ble etablert fordi Fylkeskommunen mente at mange bedrifter hadde et behov for omstilling fra et ensidig næringsgrunnlag til mer innovativ virksomhet. Innenfor denne ordningen er det gitt støtte til bedriftsinterne omstillingstiltak i opptil seks år.

Nord-Trøndelag har identifisert utvikling av bestillerkompetanse som et viktig bidrag til stimulering av nyskaping og vekst (Nord-Trøndelag Fylkeskommune 2012: 10). Dette er et eksempel på at bedre og mer innovasjonskrevende bestillinger og oppdrag fra offentlige myndigheter kan være en strategi for å stimulere til innovasjon og læring internt i bedriftene. Det kan være særlig behov for å styrke innovasjonsgraden i offentlige innkjøp. Ifølge EUs nye Public Innovation Scoreboard er Norge blant de landene hvor bedriftene opplever at innovasjon har minst betydning i offentlige anbud og innkjøp (European Commission 2013b).

Som vist i kapittel 5 gjøres det mye for å fremme læringsintensivt arbeid i bedriftene i regi av bransjeorganisasjonene og bedriftene selv. Et eksempel på tiltak på dette området er FRAM-programmet i Innovasjon Norge, som omfatter kurs og samlinger for å heve bedriftsledernes evne til nytenking og kompetanse innen bl.a. innovasjonsledelse. Slik kompetanseheving kan i sin tur føre til at lederne innfører nye og mer læringsintensive arbeidsformer i bedriftene. Generelt finner vi imidlertid få konkrete offentlige tiltak som retter seg mot å stimulere læringsintensivt arbeid. Behovet for mer kunnskap og flere tiltak for mer læringsintensivt arbeid i bedriftene har bl.a. resultert i initiativet Medarbeiderdrevet innovasjon (MI). En første nordisk rapport om temaet identifiserer bl.a. behov for mer politisk oppmerksomhet om temaet, mer kunnskap om læring i arbeidslivet og bedre styrings- og ledelsesstrategier for å utnytte medarbeiderdrevet innovasjon. (Nordisk Ministerråd 2013).

6.3.4 Kategori 4: Samarbeids- og nettverkstiltak

Samarbeids- og nettverkstiltak blir iverksatt for å bygge opp kunnskap ved å stimulere ulike partnere til samarbeid. Slike tiltak fungerer også til å spre informasjon om hvilken erfaring og egenskaper deltakere besitter. Mange offentlig finansierte nettverkstiltak er rettet mot nye bedrifter. Innovasjon Norge og Selskapet for industrivekst (SIVA) er ansvarlig for mange samarbeids- eller nettverkstiltak, eksempelvis kunnskapsparker og inkubator virksomhet.

SIVA har som målsetning å utvikle næringslivet i alle regioner i Norge. Mye av aktivitetene er knyttet til eiendom og lokaler for inkubatorvirksomhet. Nettverksaktiviteter til SIVA omfatter investorer og bedrifter og spesielt nyetablerte bedrifter. De har også et nettverk for kvinnelige entreprenører.

Innovasjon Norge har et særlig fokus på nyetableringer, videreutvikling av etablerte bedrifter og økt innovasjonsevne. Et eksempel på bedriftsnettverk i regi av Innovasjon Norge er nettverket innen marin sektor, hvor det også er etablert et kompetanseprogram med kurs for deltakerne i nettverket (Løvland & Vinogradov 2011).

Det finnes også tiltak for nettverksbygging i en internasjonal sammenheng. Det såkalte Navigator-programmet under Innovasjon Norge knytter sammen norske bedrifter med utenlandske kontaktpersoner og utvikler kompetanse om lokale markeder.

Fylkeskommunenes egne prioriteringer kan også resultere i utvikling av nye nettverk, som for eksempel e-helsealliansen i Aust-Agder. Dette tiltaket trekker sammen mange bedrifter "ved å skape synergi mellom ulike aktører skal e-alliansen styrke Agders posisjon som en internasjonal og fremtidsrettet region"². Offentlige aktører deltar også i dette nettverk og mange av de aktivitetene er forskningsrelatert. Hordaland har et program som heter "Møteplass Reiseliv" som stimulerer til nettverksbygging og utvikling av en felles strategi for lokale bedrifter innen reiseliv.

Det er ikke bare innenfor entreprenørskap at det finnes tiltak rettet mot nettverksutvikling. Et eksempel på samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv er prosjektene administrert av Norges Universitetet. Som en oppfølging av kompetansemeldingen i 2008 (St.meld. nr. 44 (2008-2009) har også alle universiteter og høyskoler blitt pålagt å opprette egne såkalte råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). Disse rådene skal fungere som arena for dialog, utvikling av institusjonenes strategier for samarbeid med arbeidslivet, og konkret samarbeid mellom utdanningsinstitusjonen, studentene og lokalt arbeidsliv om tilpassete utdanningstilbud.

Tiltakene som er nevnt her, har forskjellig fokus; noen legger vekt på fysisk nærhet, som for eksempel SIVA. Andre tiltak er rettet mot utvikling av nye og mer kreative samarbeidsformer som VRI-programmet, mens andre nettverkstiltak er rettet mot informasjonsspredning, bl.a. flere av tiltakene under Innovasjon Norge.

6.3.5 Kategori 5: FoU-rettede tiltak

Norge har en meget omfattende portefølje av tiltak rettet mot forskning og utvikling i næringslivet. De to tyngste virkemidlene er SkatteFUNN og Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA), begge administrert av Norges forskningsråd. Dette er åpne virkemidler som kan støtte ulike prosjekter over hele landet i alle næringer. Det er imidlertid et krav at aktiviteten er forskning og utvikling. Det er også tilfelle for en rekke andre sentrale virkemidler for næringsrettet forskning.

Det finnes også tiltak som er rettet mer mot kompetanseutvikling i distriktene. Et eksempel er VRI-programmet, som også administreres av Norges forskningsråd, i samarbeid med fylkeskommuner, lokalt næringsliv og forskningsinstitusjoner.

De regionale forskningsfondene har også en innretning mot forskningsbasert kompetanseutvikling i regionene. De syv regionale fondene forvaltes av Fylkeskommunene i samarbeid med Norges Forskningsråd. Fondene tildeler midler til prosjekter som er innenfor regionens prioriterte områder samt til langsiktig, grunnleggende kompetansebygging (Spilling et al. 2013:13).

Arena-programmet og ordningen med Norwegian Centres of Expertise (NCE) er også forskningsrettede tiltak med en regional innretning, men hvor det har vokst fram en tilleggsdimensjon i form av målrettede utdanningssatsinger «nedenfra», uten at dette var planlagt som en del av programsatsingene fra sentralt hold. Det siste gjelder særlig NCE-ordningen, som nå i flere sammenhenger blir trukket fram som et eksempel på at forskningssatsinger bør kombineres med satsinger på annen kompetanseutvikling som ikke er direkte FoU-basert (se bl.a. forskningsmeldingen, Meld. St. 18 (2012-2013)). Arena og NCE er dessuten programmer med en betydelig nettverksorientering, og hører dermed også inn under kategorien for nettverkstiltak, jf kap 6.3.4 ovenfor.

Ordningen med nærings-phd har også vokst fram som en form for avansert kompetanse-utviklingstiltak. Ordningen innebærer et spleiselag om doktorgradsutdanning mellom en bedrift og en universitet/høyskole, mot at stipendiaten utfører store deler av doktorgradsarbeidet i bedriften. Per november 2012 har 114 prosjekter fått støtte. En evaluering av ordningen viser at den favner bredt, både med hensyn til næring, fagområde og bedriftsstørrelse, men den er lite kjent og kunne vært utnyttet av langt flere bedrifter. Selv om ordningen uansett vil ha et begrenset omfang, kan nærings-

² <http://www.austagderfk.no/Tjenester-og-fagfelt/Regional-utvikling1/Naring/Bransjenettverk/E-helsealliansen/>
27.05.2013

phd anses som en avansert form for videreutdanning, og en måte for forskningsbaserte SMBer til å utvikle spesialkompetanse.

6.3.6 Hva sier bransjeorganisasjonene?

I vår intervjuundersøkelse spurte vi også aktørene om hva som er de viktigste eksisterende offentlige virkemidlene og hvilke tiltak/politikk det eventuelt vil være behov for hvis man skal styrke kompetanseinvesteringene i norske SMBer.

Flere av respondentene kom først ikke på noen offentlige virkemidler for kompetanseinvesteringer. De andre nevnte enten utdanningssektoren generelt samt Vox og BKA som de viktigste. Flere nevnte også at forsknings- og utviklingsaktiviteter knyttet til Innovasjon Norges virkemidler eller Skattefunn er viktige for læring.

Fylkenes innsats for etter- og videreutdanning ble av enkelte nevnt som særlig nyttig. Dette gjelder satsinger i Nord-Trøndelag ("Kysten er klar") og i Nordland.

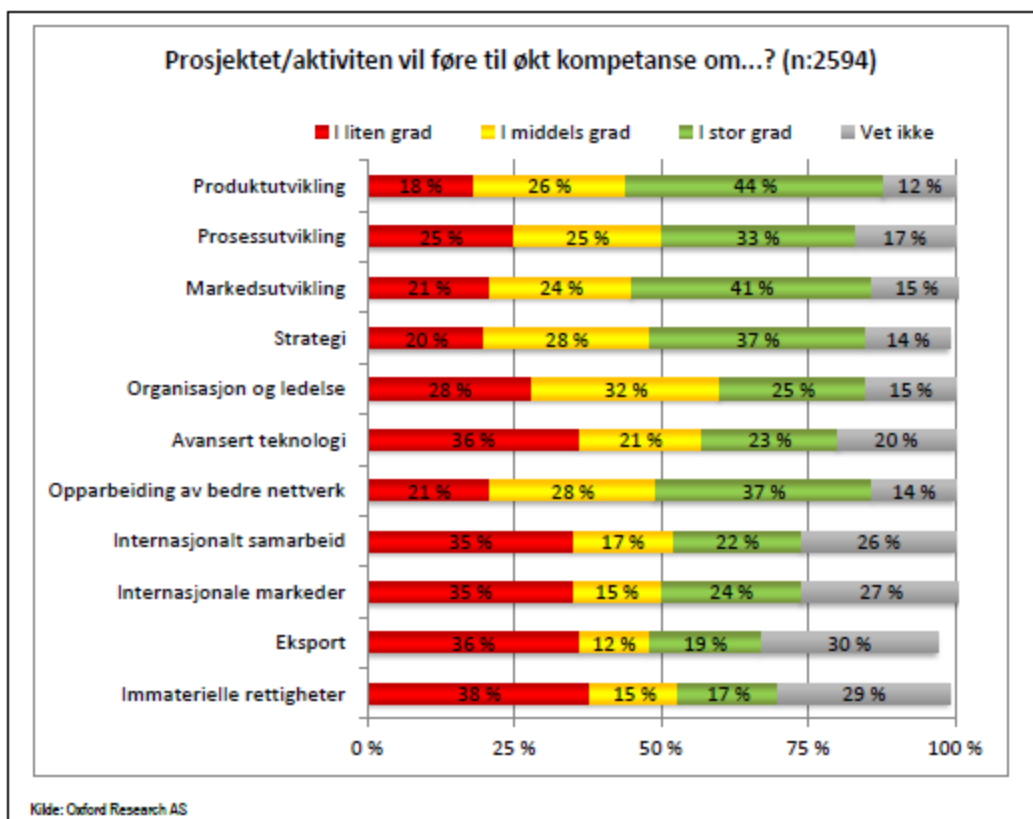
Forbedringspotensialet som ble oftest nevnt var bedre samarbeid mellom de høyere utdanningsinstitusjonene og næringslivet. Samtidig var det enkelte som refererte til enkeltstående eksempler på vellykket samarbeid med utdanningsinstitusjoner som spesielt viktige og positive innslag i deres områder.

Det var også noen få som ønsket seg økt støtte til utdanningsaktiviteter, f.eks. i form av en utvidelse av Skattefunn til opplæringsaktiviteter. Virke pekte på at mulighetene for å formalisere kompetanse gjennom interne skoler hos arbeidsgivere kan være et nyttig supplement, særlig for ungdom som ikke trives på ordinære skoler.

6.3.7 Effekter av tiltak

Flere av tiltakene nevnt i denne oversikten er såpass nye at det er tidlig å peke på synlige effekter i form av økt kompetanseutvikling. Men de evalueringer som er gjort viser at offentlige tiltak på kompetanseområdet har effekt, spesielt der tiltakene evner å mobilisere til samarbeid mellom arbeidstakere, arbeidsgiver, utdanningstilbydere og lokale aktører.

Innovasjon Norge gjennomfører jevnlig såkalte kundeeffektundersøkelser av alle bedrifter som har mottatt støtte. Spørreundersøkelsene inneholder også spørsmål om virkemidlene har bidratt til kompetanseutvikling i bedriften. Effektmålingen fra 2010 viste at 61 prosent av bedriftene mente at prosjekter eller aktiviteter støttet av IN hadde bidratt til kompetanseøkning i en eller annen form.



Figur 6.3: Kompetanseheving i prosjekter eller aktiviteter finansiert av Innovasjon Norg i 2010.

Kilde: Oxford Reserach 2011.

Som vist i figur 6.3 var effekter i form av kompetanseheving hyppigst rapportert i tilknytning til produktutvikling, strategi og markedsutvikling. For øvrig synes det å være stor variasjon mellom ulike programmer og tjenester. De programmene som bidro mest til kompetanseutvikling var etablererstipend og inkubatorstipend.

En evaluering av VRI-programmet (Furre et al. 2012) konkluderte med at programmet bidrar i størst grad til utvikling av samarbeid i nettverk, deretter kommer kompetanseutvikling i egen bedrift som en sentral effekt av programmet. Ifølge evalueringen kan det se ut som om «VRI har hatt stor effekt på bedriftenes kompetanse, holdning til innovasjon og forskning samt etablering av koblinger og nettverk» (ibid:90).

Evalueringen av ordningen Norwegian Centers of Expertise (NCE) fra 2011 viste at programmet har vært vellykket på mange måter. Samtidig fant evalueringen grunn til å se nærmere på hvorvidt ordningen bidrar til å heve innovasjonsgraden i prosjektene. Derimot ble det klart påpekt at ordningen har hatt god måloppnåelse på det som blir benevnt som «lavere nivå i målhierarkiet». Dette omfatter bl.a. nettverkseffekter og utvikling av utdanningstilbud skreddersydd for klyngenes behov og muligheter.

En evaluering av Arena-programmet ble gjennomført av Menon og NIFU i 2011. Den konkluderte med at programmet hadde styrket regionale næringsmiljøers evne til innovasjon og verdiskaping gjennom økt samspill mellom næringsaktører, kunnskapsmiljøer og det offentlige. Deres analyse var basert på studier av årsrapporter, spørreundersøkelse og intervjuer med prosjektledere. Det var ikke mulig å måle de samfunnsøkonomiske effektene av programmet, men det ble påvist styrkede relasjoner mellom næringslivet og FoU-aktører. Evalueringen viste også at prosjekter med geografisk nærhet har høyere måloppnåelse. (Jakobsen et al. 2011:11).

6.4 Oppsummering

I grove trekk kan man si at kompetansepolitikken i Norge de siste 15 årene har gått fra bred tilrettelegging i form av rettigheter til aktive, økonomiske tiltak rettet mot de som mangler basiskompetanse og mot sentrale yrkesgrupper i offentlig sektor. De siste årene har vi også sett en økt politisk interesse for utvikling av kompetanse i næringslivet. Eksempelvis har Kommunal- og regionaldepartementet satt av 20 millioner kroner til næringsrettet kompetansebygging i statsbudsjettet for 2013. Men i det stor og hele er det få konkrete tiltak på dette området. Dessuten er ansvars- og arbeidsdelingen uklar, både mellom departementer og mellom det offentlige og bedriftene. Det kan være noe av forklaringen bak at initiativene for kompetanseutvikling har kommet mye lenger overfor yrkesgruppene i offentlig sektor.

Samtidig har Norge en godt utbygd portefølje av virkemidler som skal stimulere til forskning og innovasjon i næringslivet, både generelle, åpne virkemidler og mer nettverks- og klyngeorienterte programmer. Som vist ovenfor, tyder ulike evalueringer på at slike programmer også har en betydelig indirekte effekt i form av generell kompetanseheving i bedriftene. Istedenfor nye virkemidler som rendyrkes mot kompetanseheving, kan det være grunn til å videreutvikle eksisterende forsknings- og innovasjonsvirkemidler slik at de også fanger opp generell kompetanseheving.

Vår gjennomgang av politikk og virkemidler tyder dessuten på at Norge, i likhet med de fleste andre land, har få konkrete tiltak rettet mot å stimulere til økt og mer systematisk læring i det daglige arbeidet i bedriftene.

7 Hovedfunn og anbefalinger

I dette kapitlet drøfter vi behovet for politikk og nye tiltak i lys av de funn og analyser som er gjort i rapporten for øvrig.

7.1 Det offentliges rolle i bedriftenes kompetanseutvikling

I utgangspunktet kan det reises spørsmål om det i det hele tatt er behov for offentlig inngripen i bedriftenes kompetanseutvikling. For det første viser vår analyse i kapittel 3 at Norge allerede har en relativt høy andel bedrifter som tilbyr en eller annen form for opplæring. Videre viser vår gjennomgang i kapittel 4 at investeringer i kompetanse kan lønne seg, selv om det er uklart hva som er det optimale nivået for den enkelte bedrift. Det kan derfor innvendes at kompetanseutvikling er noe bedriftene og den enkelte ansatte bør ta ansvar for selv. Hvordan bedriftene forvalter sine menneskelige ressurser, er dessuten noe myndighetene har lite direkte innflytelse over. Endelig kan det innvendes at mer kompetanse også kan føre til at arbeidstakere flytter på seg, enten ut av bedriften eller ut av regionen. Kompetanseutvikling kan derfor risikere å gi motsatt effekt av det man ønsker å oppnå i bedriften eller på regionalt nivå.

Det er viktig å ta disse generelle forbeholdene i betraktning når man vurderer behovet for politikk og tiltak rettet mot kompetanseinvesteringer i små og mellomstore bedrifter. Likevel har vår gjennomgang vist at det kan være grunnlag og behov for offentlig satsing på dette feltet.

Kompetanse er ujevnt fordelt: Selv om norsk arbeidsliv generelt har et høyt utdanningsnivå med mye læring, er dette ujevnt fordelt, både mellom offentlig og privat sektor, mellom næringer og til en viss grad mellom regioner. Et sentralt funn er også at høy kompetanse øker motivasjonen for å utvikle mer kompetanse. Det gjelder både for individer og bedrifter. Vi ser også at denne selvforsterkende effekten kan være spesielt høy i Norge. Hvis man antar at økt kompetanse er og vil bli nødvendig i flere deler av arbeidslivet, har det offentlige en opplagt rolle overfor regioner, næringer og grupper av arbeidstakere som har kompetansebehov, men mangler kunnskap om egne behov og strategier for å møte dem.

Framtidens kompetansebehov: Det tar tid å utvikle ny kompetanse og ta den i bruk i arbeidslivet. Det betyr at kompetanseutviklingen ikke bare bør adressere dagens behov, men også foregripe framtidige behov. Bedrifter, og særlig mindre bedrifter, har imidlertid lite rom og ressurser til denne typen langsiktige satsinger. Her kan det offentlige spille en rolle med å legge til rette for at bedriftene investerer i den kompetansen som trengs på lengre sikt. Dette argumentet blir i stor grad brukt som begrunnelse for offentlig støtte til næringsrettet forskning, men er i stor grad gyldig også for offentlig støtte til kompetanseutvikling.

Politikk for arbeidslivet som læringsarena: Oppfatningen om at myndighetene kun skal beskjeftige seg med vilkårene *rundt* bedriftene, blir nå utfordret fra flere hold. Et nylig eksempel er den anerkjente innovasjonsforskeren Bengt-Åke Lundvall, som kritiserte Danmarks innovasjonsstrategi for å stoppe ved bedriftsporten (Forskningspolitikk 1/2013). Han mener at innovasjonspolitikken også bør interessere seg for hvordan det jobbes i bedriftene. Betydningen av politikk for arbeidslivet som læringsarena blir også vektlagt i den pågående diskusjonen om medarbeiderdrevet innovasjon.

Kompetansepolitikk for regional utvikling: Det regjeringsoppnevnte Kompetansearbeidsplassutvalget (NOU 2011:3) og den siste regionalmeldingen (Meld.St. 13 (2012-2013)) inntar begge en offensiv holdning til at kompetanse kan bidra til regional utvikling. De ser kompetanseutvikling som en strategi for å styrke utsatte og spredtbygde regioner, både gjennom å heve kompetansen til de som allerede bor der, og gjennom å tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft fra andre regioner og andre land. Vår analyse har vist at det er udekte kompetansebehov også i spredtbygde områder, og at det derfor kan være behov for å møte regionale behov gjennom kompetanseutvikling.

7.2 Noen sentrale policydilemmaer

Som vist over, er det flere momenter som taler for at myndighetene kan og bør spille en rolle overfor bedriftenes kompetanseutvikling. Men den konkrete utformingen av politikk og tiltak vil også måtte ta stilling til noen sentrale avveininger. Nedenfor drøfter vi kort hvilke avveininger som er spesielt sentrale i utformingen av en politikk for kompetanseutvikling i SMBer.

Dagens vs. morgendagens kompetansebehov: Små og mellomstore bedrifter er naturlig nok primært opptatt av å dekke de kompetansebehovene de ser i dag. Følgelig ser vi også at SMBer i noe større grad enn andre virksomheter investerer i formell kompetanse i form av kurs og annen opplæring framfor videreutdanning. Videreutdanning ser ut til å gi produktivitetseffekter primært der utdanningsnivået er høyt fra før. På den annen side kan en for sterk orientering mot kjente og bedriftsspesifikke kompetansebehov underminere bedriftens evne til større omstillinger på sikt. Investeringer i videreutdanning kan derfor være en strategi for å forberede seg på større omlegginger i framtiden, både for bedriften, regionen og landet som helhet.

Landsdekkende vs. regionale tiltak: Gjennomgangen i denne rapporten har vist at kompetanseinvesteringene varierer mellom fylker og regioner i Norge. Men bildet er ikke entydig i den forstand at spredtbygde områder gjennomgående investerer mindre enn de sentrale regionene. Regionale tiltak kan lettere adressere de konkrete kompetanseutfordringene i spesifikke regioner. Samtidig kan det være vanskelig å sikre kritisk masse på tilbuds- og etterspørselssiden når tiltak snevres inn til mindre områder. Det er derfor en sentral policyutfordring å finne den riktige balansen mellom sentrale og landsdekkende tiltak.

Generelle vs. målrettede tiltak: Kompetansebehovene i næringslivet varierer i stor grad fra bedrift til bedrift og fra næring til næring. Det er åpenbart problematisk å utforme offentlige tiltak som kan treffe alle behovene på en god måte. Det kan være et argument for å utvikle generelle ordninger som lar bedriftene selv utforme kompetansetiltakene, dvs. en "bottom-up"-tilnærming. Ett konkret forslag som har vært lansert i Norge, er en såkalt "Kompetansefunn-ordning", som skal gi bedriftene skattelette for investering i kompetanseutvikling. Ordningen er inspirert av den etter hvert vel etablerte Skattefunn-ordningen. En slik ordning vil i utgangspunktet gi rom for å støtte et mangfold av tiltak.

En praktisk utfordring ved en slik ordning er at man vil bli nødt til å utvikle klare og etterprøvbare kriterier for hva som kan betraktes som fradragsberettiget kompetanseutvikling. Det kan igjen bety at ordningen vil få en slagside mot formell utdanning og opplæring som kan dokumenteres.

Ett annet og viktigere motargument mot slike generelle virkemidler er at de kan bidra til å forsterke det før omtalte kompetansegapet mellom kunnskapsintensive og lite kunnskapsintensive bedrifter. Dette

fordi det erfaringsvis er bedrifter og personer med høy kompetanse som gjør seg kjent med og benytter seg av slike generelle tiltak.

Et tredje argument mot generelle virkemidler på dette området er at etterspørselen kan bli fragmentert og dermed gi for lite rom til å utvikle sterke og varige etter- og videreutdanningstilbud fra for eksempel universiteter og høyskoler. Som vist i denne rapporten er det norske markedet for etter- og videreutdanning allerede svært heterogent. Det kan derfor være behov for mer koordinerte og målrettede kompetansesatsinger rettet mot de behovene i ulike regioner eller næringer.

Effekter på bedriftsnivå vs. effekter på samfunnsnivå: Et annet spørsmål er om offentlige tiltak skal rettes inn mot det som gir gevinst for bedriftene eller det som gir gevinst for regionen eller samfunnet rundt. At en bedrift går bra, er i utgangspunktet bra også for samfunnet. Men det finnes også kryssende hensyn. For eksempel kan mobilitet av høyt kvalifisert arbeidskraft være et tveegget sverd: En bedrift som investerer i kompetansen til en ansatt som går over til annen arbeidsgiver, vil oppleve dette som et tap. Og som vist i kapittel 3 i denne rapporten, er det klare indikasjoner på at videreutdanning gir størst gevinst for den enkelte dersom man skifter jobb. For samfunnet rundt kan det derimot være positivt at kunnskapen spres gjennom slik mobilitet. Her kan det altså være en interessekonflikt mellom den enkeltes og samfunnets interesser på den ene side og bedriftens interesser på den annen side.

Generell vs. sektorspesifikk kompetansepolitikk: Vår gjennomgang viser at det overordnede politiske ansvaret for videreutdanning og opplæring i norsk arbeidsliv er uklart definert. Til tross for en økende vektlegging av kompetanseutvikling på en rekke politiske områder kan det synes som om det overordnede ansvaret "faller mellom flere stoler". Ansvaret for det formelle utdanningssystemet er klart definert og plassert hos Kunnskapsdepartementet. Innenfor forskningspolitikken har Norge lenge praktisert det såkalte sektorprinsippet, dvs. at hvert departement har ansvar for forskning på og for sin egen sektor, mens Kunnskapsdepartementet i tillegg har et koordinerende og helhetlig ansvar for forskningspolitikken. På kompetansefeltet ser det ut til at det praktiseres et visst sektorprinsipp når det gjelder etter- og videreutdanning for yrkesgrupper i offentlig sektor, særlig innen helse og utdanning. Men ansvaret overfor næringslivet er vanskeligere å identifisere. Kommuner, fylker og staten tar i varierende grad ansvar for læring i bedriftene.

7.3 Hovedanbefalinger

Med bakgrunn i ovennevnte avveininger og rapportens hovedfunn vil vi peke på følgende for framtidig politikk på området.

7.3.1 Kompetanseutvikling integrert i bedriftenes virksomhet

Et klart funn i vår analyse er at mangel på tid oppfattes som det viktigste hinderet for å satse mer på kompetanseutvikling i norske SMBer. Bedriftene opplever det som problematisk å gi avkall på de ansattes tid fra bedriftens kjernevirksomhet. Det tyder på at det er behov for tiltak som legger til rette for at læringen kan integreres i bedriftens virksomhet. Det kan bety mer politikk rettet mot praktisk opplæring, men det kan også være aktuelt å vurdere former for videreutdanning som lettere lar seg gjennomføre i jobben. Erfaringsbaserte masterprogrammer og nærings-phd er modeller som kan fungere godt, men som bør vurderes utvidet til flere områder. Nærings-phd-ordningen har så langt vært begrenset og lite kjent, og erfaringsbaserte masterprogrammer har en klar slagside mot utdanninger innenfor styring og ledelse samt utdanningssektoren og helsesektoren. Dersom bedriftene og/eller de ansatte får dekket deler av utgiftene til slike programmer, kan det øke interessen for erfaringsbaserte masterprogrammer på flere områder.

7.3.2 Utvide forsknings- og teknologirettede satsinger med kompetansetiltak

Som vist i kapittel 6 har Norge en godt utbygd portefølje av virkemidler for å stimulere til forskning og utvikling i næringslivet. Men mange av ordningene setter klare krav til at den virksomheten som

støttes, skal falle inn under definisjonen av forskning og utvikling. Det kan være behov for å revurdere den praksisen på en del områder.

Ordningen med Centers of Expertise (NCE) er et godt eksempel på at forskningsrettede tiltak kan inkludere støtte til utdanning og annen kompetanseutvikling som støtter opp om forskningsaktiviteten. Et eksempel her er utviklingen av masterprogram i systems-engineering i Kongsberg-området. ARENA-programmet er et annet virkemiddel som er egnet for å støtte bredere kompetanseutvikling. Et eksempel på slik utvidelse er utviklingen av et kompetanseprosjekt innen beredskap, hvor bedrifter har samarbeidet utdanningsinstitusjoner om å etablere målrettede kurs og utdanningstilbud innen oljevern og internasjonal beredskap.

Denne typen koordinerte satsinger mot konkrete regionale behov og muligheter er etter vårt syn en riktig strategi. Det sikrer kritisk masse både på etterspørsels- og tilbudssiden, samtidig som det adresserer konkrete kompetansebehov i spesifikke regioner eller næringer. En utfordring er at nye utdanningsprogrammer har en lengre tidshorisont enn finansieringen av NCE, ARENA og liknende forskningsprogrammer. Den generelle finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler gir heller ikke institusjonene nok inntekter til å drifte slike tilbud alene. Derfor kan det være behov for sterkere satsing fra det offentlige på dette området.

Generelt anbefaler vi at forskningsrettede virkemidler kobles sammen med virkemidler for videreutdanning og annen kompetanseutvikling på de samme områdene.

Mer spesifikt anbefaler vi å forsterke regionale klyngeprogrammer som ARENA og NCE med en egen kompetanse- eller videreutdanningskomponent.

7.3.3 Styrke etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler

Denne gjennomgangen har vist at universitetene og høyskolene ikke framstår som de viktigste samarbeidspartnerne for SMBenes kompetanseutvikling. Videre synes det som om etter- og videreutdanning er et område som vektlegges mest av høyskoler med mindre studentgrunnlag. Med dagens muligheter for nettbaserte studier og fleksibel utdanning er det ingen grunn til at ikke også de store utdanningsinstitusjonene skal kunne engasjere seg sterkere i etter- og videreutdanning. Etableringen av Råd for samarbeid med arbeidslivet har skapt en god arena for å utvikle strategier på dette området. Men vi ser behov for å supplere med konkrete incentiver til å utvikle gode og relevante etter- og videreutdanningstilbud. Ikke minst kan det være behov for å styrke institusjonenes arbeid med fleksibel utdanning og nettbaserte tilbud som kan nå studenter i ulike regioner.

Ett konkret forslag kan være å etablere en ordning med «sentre for fremragende etter- og videreutdanning», etter modell av liknende sentre for fremragende forskning (SFF) og utdanning (SFU). En slik ordning vil gi også større utdanningsinstitusjoner incentiver til å utvikle skreddersydde etter- og videreutdanningstilbud som er tilpasset behovene i ulike næringer eller regioner. Erfaringsmessig har slike senterordninger både utviklet innovative miljøer og løsninger og mobilisert til fornyelse og samarbeid også blant de miljøene som ikke når opp. Videre har regjeringen varslet en gjennomgang av finansieringen av forskning og høyere utdanning (Meld. St. 18 (2012-2013)). I den forbindelse er det viktig at gjennomgangen også vurderer om finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren gir de riktige incentivene til satsing på etter- og videreutdanning.

Vi foreslår at en ordning med sentre for fremragende etter- og videreutdanning utredes, som en egen ordning eller som en utvidelse av den etablerte SFU-ordningen.

Vi anbefaler at den kommende gjennomgangen av finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren vurderer incentivene til satsing på etter- og videreutdanning.

7.3.4 Utrede tiltak for læringsintensivt arbeid i bedriftene

Alt av tilgjengelige data og undersøkelser viser at Norge har et læringsintensivt arbeidsliv. Slik sett kan det synes unødvendig å utforme politikk for å styrke dette feltet ytterligere. På den annen side er det tegn som tyder på at mye av den daglige læringen i norsk arbeidsliv er uformell, pragmatisk og lite systematisk. Slike former for læring er gjerne rettet mot dagens behov for løsninger og egnet til å frambringe inkrementelle, stegvise innovasjoner. Det har lenge vært pekt på at dette er Norges styrke (Fagerberg og Verspagen 2009). Men dersom norske bedrifter skal være i stand til takle større og mer radikale omstillinger, kan det være nødvendig med mer systematisk arbeid for å fremme læringsintensivt arbeid i norske bedrifter. Vår gjennomgang av eksisterende politikk og tiltak innenfor bedriftsrettet kompetanseutvikling har vist at Norge har få tiltak rettet mot å stimulere til læringsintensivt arbeid og innovasjonsfremmende organisatoriske løsninger.

På dette feltet er det derfor nødvendig å vurdere tiltak på andre områder enn tradisjonell kompetanse- og innovasjonspolitik. For eksempel er det mye som tyder på at den norske arbeidsmarkedspolitikens vektlegging av små lønnsforskjeller, sosialt sikkerhetsnett, arbeidsmiljø og medbestemmelse har hatt en positiv effekt både på etterspørsel etter utdanning og på læring og omstilling i arbeidslivet (Hagen og Skule 2004). Det betyr at arbeidslivs- og arbeidsmarkedspolitikken bør ses som et virkemiddel for å fremme mer læring i arbeidslivet.

Offentlige innkjøp er et annet felt hvor myndighetene kan påvirke innovasjon, kompetanseutvikling og kreativitet i bedriftene. Det kan skje ved at offentlige oppdragsgivere i større grad vektlegger dristige og innovative løsninger i ved kjøp av produkter og tjenester fra private aktører og ved at det stilles krav til arbeidstakernes kompetanse. Et eksempel på et slikt tiltak er Nasjonalt program for leverandørutvikling, som skal bidra til at offentlige anskaffelser i større grad stimulerer til innovasjon og verdiskaping.

Generelt er det behov for mer kunnskap om styrker og svakheter ved læringskulturen og læringsprosessene i norske bedrifter og i arbeidslivet som sådan.

Mer konkret kan det være behov for tiltak som kan styrke innovasjonsledelse i norsk arbeidsliv og økt fokus på innovasjon i offentlige innkjøp.

7.3.5 Kompetanseutvikling som motkonjunkturpolitikk

Denne rapporten er skrevet med bakgrunn i tall og undersøkelser fra perioden 2005 til 2012. Selv om finanskrisen til en viss grad også rammet Norge, har dette vært en periode med sterk vekst og høy sysselsetting i Norge. Dette bildet kan selvsagt endre seg, og det er en kjent sak at omstilling er lettere i medgangstider enn i motgangstider. Langvarig arbeidsledighet har ikke bare sosiale og økonomiske konsekvenser. Det har også en negativ effekt på kompetanseutviklingen. Tall fra felttesten til OECDs kommende kompetanseundersøkelse blant voksne, den såkalte PIAAC-undersøkelsen, viser med all tydelighet at personer som verken er i arbeid eller i utdanning har betydelig lavere kompetanse enn de som er i jobb eller utdanning (OECD 2012b). Dette taler for at kompetansetiltak bør være en sentral del av motkonjunkturpolitikken dersom Norge skal oppleve perioder med høy og vedvarende arbeidsledighet. Dette spørsmålet ligger utenfor mandatet til denne analysen, men det er grunn til å reise også denne problemstillingen i forbindelse med utformingen av en framtidig kompetansepolitikk for SMBer og regional utvikling.

8 Data og metode

Dette oppdraget har omfattet en rekke større problemstillinger, og har dermed krevd en analyse hvor vi har brukt både kvalitative og kvantitative tilnærminger. Kartlegging av kompetanseinvesteringer i små- og mellomstore bedrifter har vært en sentral del av oppdraget. Innenfor den relativt begrensede rammen for prosjektet har vi valgt å benytte eksisterende data og bryte disse ned på region, næring og bedriftsstørrelse. En del av datakildene har også tillatt internasjonale sammenlikninger. Dette har vi tatt med som et bakteppe for de nærmere analysene av norske forhold. For å komplettere dette bildet har vi gjennomført en mindre undersøkelse blant ti representanter for næringsforeninger og bransjeorganisasjoner i ulike næringer og regioner. I tillegg har vi gjennomført en litteraturgjennomgang av forskning om avkastning av kompetanseinvesteringer og en dokumentanalyse av nasjonal politikk og tiltak på feltet. Nedenfor gir vi en nærmere beskrivelse av datakilder og metode for de ulike delene av prosjektet.

8.1 Oversikt over utdanningsnivået i Norge (kapittel 2)

Data med internasjonale sammenlikninger av utdanningsnivå er basert på data fra OECDs Education at a Glance 2012 (OECD 2012) samt Kunnskapsdepartementets oppsummering av samme rapport (Kunnskapsdepartementet 2012).

Analysen av nasjonale data for utdanningsnivå og andel personer som fullfører videregående opplæring eller høyere utdanning i voksen alder er basert på registerdata innhentet fra et arbeid Proba samfunnsanalyse gjennomfører om voksenopplæring.

8.2 Omfang av kompetanseinvesteringer i norske SMBer (kap 3)

Vår beskrivelse av kompetanseinvesteringer i norske små- og mellomstore bedrifter (SMB-er) tar utgangspunkt i alle sysselsatte personer i SMB-er i privat sektor, dvs. ekskl. virksomheter i offentlig sektor. Kartleggingen er basert på data fra Lærevilkårsmonitoren (LVM) som er koblet til registerdata. Registerdataene omfatter sysselsettingsdata og utdanningsdata for 2010. LVM er en landsomfattende spørreundersøkelse som blir gjennomført som en tilleggsmodul til SSBs årlige Arbeidskraftundersøkelse (AKU). Dataene fra LVM gjelder for perioden 2008-2011 og omfatter ca. 12000 personer årlig.

Omfanget av kompetanseinvesteringene er målt gjennom de kostnadene som er forbundet med at sysselsatte deltar i minst en av følgende to former for læring: deltakelse i videreutdanning som gir formell kompetanse, og deltakelse i kurs og annen uformell opplæring. Disse kostnadene er målt som lønnskostnader for de timene som medgår for å delta i slik læring. Sysselsatte personer utgjør både

de som er i heltids- og deltidsarbeid. I rapporten har vi også beregnet hvordan de totale lønnskostnadene ved kompetanseinvesteringene fordeler seg mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Med bakgrunn i disse dataene har vi undersøkt hvordan kompetanseinvesteringer i videreutdanning og kurs og opplæring varierer etter næring, region/fylke og bedriftsstørrelse. Gitt rapportens fokus har vi lagt vekt på analyser av SMBer, dvs. bedrifter med færre enn 100 ansatte.

Denne metoden er også benyttet og beskrevet i NIFUs tidligere analyser av data fra Lærevilkårsmonitoren (se bl.a. Børing og Skule 2013a, Børing og Skule 2013b).

8.3 Underinvesteringer i kompetanse (kapittel 4)

Kapitlet om underinvesteringer i kompetanse bygger primært på en systematisk gjennomgang av tidligere forskningslitteratur på feltet. Gjennomgangen omfatter både teori, metodiske forhold og empiri om spørsmålet samt forskning om skills mismatch. I tillegg til litteraturgjennomgangen er spørsmålet om underinvesteringer belyst gjennom intervjuer av sentrale representanter for ti næringsforeninger og bransjeorganisasjoner (jf. omtale i kap 8.6 nedenfor) samt data fra NAV og Vox-barometeret om hhv. problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft og kompetansemangel og kompetansebehov. Vurderingen av om det underinvesteres i kompetanse knyttes også til gjennomgangen av forskjeller i utdanningsnivå i kapittel 2.

8.4 Faktorer som påvirker kompetanseinvesteringer (kapittel 5)

Gjennomgangen av hvilke faktorer som påvirker bedriftenes investeringer i kompetanse bygger på tre datakilder; Eurostats Continuing Vocational Training Survey (CVTS), Vox-barometeret og vår egen intervjuundersøkelse.

8.4.1 Continuing Vocational Training Survey (CVTS)

Continuing Vocational Training Survey (CVTS) er Eurostats undersøkelse om opplæring i bedrifter. Den gjennomføres hvert femte år. Siste runde ble gjennomført i 2010.

For Norge er det Statistisk sentralbyrå som gjennomfører undersøkelsen. Norske data for 2010-undersøkelsen er sendt Eurostat, men var dessverre ikke publisert og offentlig tilgjengelig tidsnok til å bli tatt inn i denne rapporten. Vi har derfor vært nødt til å basere oss på den norske undersøkelsen fra 2005 (CVTS3). Erfaringsmessig er det imidlertid lite avvik i disse tallene fra undersøkelse til undersøkelse. Som opplæringsaktiviteter regnes i denne undersøkelsen alle former for organiserte aktiviteter med kompetanseutvikling som eksplisitt formål. Det omfatter i tillegg til opplæringskurs og konferanser også opplæring gjennom organisert veiledning fra kolleger, jobbrotasjon/hospitering, studiesirkler og selvstudier. Undersøkelsen omfatter også spørsmål om hvilke faktorer som hindrer bedrifter i å investere i ansattes kompetanseutvikling. Dette gjør undersøkelsen spesielt relevant for denne rapporten.

Enhetene i den norske CVTS3-undersøkelsen er bedrifter med minst 10 ansatte innenfor NACE 10–74 og 90–93. Ifølge Bedrifts- og foretaksregisteret var det i 2005 28 454 bedrifter med disse kjennetegnene. Dette utgjorde grovt regnet bare 1/5 av alle bedrifter/organisasjoner innen det aktuelle næringsområdet, men de sysselsatte utgjorde vel 70 prosent av alle sysselsatte. Fra Bedrifts- og foretaksregisteret ble det trukket et utvalg på 2 798 bedrifter, stratifisert etter antall ansatte og næringsgruppe. 916 bedrifter besvarte spørreskjemaet. Nærmere 95 prosent av disse bedriftene var SMBer, dvs. hadde færre enn 100 ansatte (Se også Lagerstrøm & Steffensen 2008 og Kaloudis, Næss og Sandven 2008).

8.4.2 Vox-barometeret

For å supplere de noe eldre dataene fra CVTS, har vi også innhentet data fra det såkalte Vox-barometeret. Dette er undersøkelser som gjennomføres jevnlig av Nasjonalt fagorgan for

kompetansepolitikk (Vox). Vox-barometeret for 2008 er en spørreundersøkelse om kompetansebehov og opplæringsaktivitet i norske virksomheter med to eller flere ansatte. Undersøkelsen er gjennomført i november 2007. Utvalget bygger på et stratifisert, men tilfeldig utvalg av virksomheter basert på SSBs NACE-koder. Bruttoutvalget utgjorde 9270 virksomheter, hvorav 981 endte med å besvare undersøkelsen til slutt. Svarene fra disse virksomhetene er vektet med hensyn til bransjefordelingen for å gi et riktig bilde av fordelingen på sektor og næring. Undersøkelsen fra Vox omfatter omtrent de samme spørsmålene om hindrende faktorer som i CVTS, og utgjør dermed en supplerende kilde til å belyse samme problemstilling.

I vår bruk av dataene har vi ekskludert koder med virksomheter hovedsakelig i offentlig sektor og brutt ned tallene på bedriftsstørrelse for dermed å kartlegge svarene fra norske SMBer.

8.4.3 Synspunkter fra bransjeorganisasjonene

I tillegg til data fra CVTS og Vox har vi inkludert de samme spørsmålene om hindrende faktorer for kompetanseinvesteringer i våre intervjuer av representanter for ulike næringsforeninger og bransjeorganisasjoner, jf. omtale i kap 8.6 nedenfor.

8.5 Gjennomgang av politikk og tiltak (kapittel 6)

Gjennomgangen av politikk og tiltak i kapittel 6 bygger for det første på en kartlegging gjort av av EUs utviklings- og informasjonssenter for yrkesopplæring (CEDEFOP). CEDEFOPs kartlegging er igjen basert på et utvalg av ca. 1000 tiltak som er samlet i EU-kommisjonens ERAWATCH- og TrendChart-databaser. CEDEFOPs typologi av tiltak er tilpasset og brukt som rammeverk for vår egen kartlegging av politikk og tiltak i Norge.

Kartleggingen av politikk og tiltak i Norge bygger primært på en dokumentanalyse av offentlig politikk og tiltak for etter- og videreutdanning i Norge. Relevante stortingsmeldinger og utredninger fra bl.a. Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har blitt undersøkt.

Vi har også vært i kontakt med Innovasjon Norge, SIVA og Vox for å få en vurdering og oversikt over deres tilbud. Vi har undersøkt websidene til alle fylkeskommuner og til Norges Forskningsråd. Videre har vi undersøkt tilgjengelig dokumentasjon fra utredninger om opplæring og kompetanseutvikling i ulike bransjer.

8.6 Intervjuer av bransjeorganisasjoner (kapittel 4, 5 og 6)

For å innhente kvalitativ informasjon som kunne supplere allerede utførte bedriftsundersøkelser (Lærevilkårsmonitoren, Vox og CVTS), intervjuet vi 10 representanter som sitter i lederposisjoner hos næringsforeninger og bransjeorganisasjoner samt én representant for arbeidsgiverforeningen Virke. De utvalgte næringsforeningene representerte i hovedsak lite urbane områder. Unntaket var primært Kristiansand. Vi la vekt på å få med ulike landsdeler samt innland/kyst og helst innenfor sonene for bruk av distriktpolitiske virkemidler.

Interessen for å bli intervjuet oppfattet vi som laber. Noen sa klart nei. Andre måtte overbevises om at vi ville snakke med dem selv om de ikke hadde reflektert mye over temaene. En del brøt også avtalen om intervju og tok ikke opp igjen kontakten. Ingen av dem som bare fikk intervjuguide og invitasjon til å delta på epost, takket ja. Bare en del av dem som ble oppringt, takket ja. Vi kontaktet i alt 20 personer, hvorav halvparten er blitt intervjuet

Intervjuguiden ble sendt ut før vi gjorde avtale om intervju. Intervjuene ble gjort på telefon og varte 10-30 minutter. Vi benyttet disse intervjuene for å få næringsrepresentantenes syn på flere aspekter ved bedriftenes kompetansinvesteringer. Svarene er derfor gjengitt i flere deler av rapporten (kapittel 4,5 og 6). Alle svarene fra intervjuene er i tillegg referert samlet i rapportens vedlegg 1.

Referanser

- Acemoglu, D. (1997): *"Training and Innovation in an Imperfect Labour Market"*, The Review of Economic Studies, Vol. 64, No. 3 (Jul., 1997), pp. 445-464
- Almeidia, R. & P. Carneiro (2008): *"The Return to Firm Investments in Human Capital"*, SP Discussion Paper no. 0822, World Bank
- Becker, G., (1964): *"Human Capital"*, NBER, New York.
- Bore, L. Nyen, T, Reegård, K. og Tønder A. H. (2012) *Internopplæring i varehandelen*. FAFO rapport 2012:23.
- Brandt E, Thune T og Ure O E (2009) *Tilbud og etterspørsel av etter- og videreutdanning i Norge: en analyse av status, strategier og samspill*. NIFU STEP-rapport nr.6, NIFU STEP, Oslo.
- Breuer, K. & P. Kampkötter (2013): *"Determinants and Effects of Intra-Firm Trainings - Evidence from a Large German Company"*. In: Journal of Business Economics, February 2013
- Brunello, G. (2007): *"The effects of training on employment, wages and productivity: a European perspective"*, Thematic paper, Seminar on the European employment strategy
- Børing, P., og S. Skule (2013a), *Betydningen av videreutdanning for bedrifters produktivitet: En studie basert på sysselsettingsdata koblet mot utdanningsdata og regnskapsdata*, NIFU Rapport 9, Oslo.
- Børing, P., og S. Skule (2013b), *Kompetanseinvesteringer i videreutdanning og opplæring i norsk arbeidsliv: Beregninger basert på data fra Lærevilkårsmonitoren koblet mot registerdata*, NIFU Arbeidsnotat 3, Oslo.
- Børing, P., Ø. Wiborg og S. Skule (2013), *Livslang læring i norsk arbeidsliv: Hvorfor varierer deltakelsen?*, NIFU Rapport 7, Oslo.
- Campbell, M., R. Garrett & G. Mason (2010): *"The Value of Skills: An Evidence Review"*, UK Commission for Employment and Skills
- CEDEFOP (2012) *Learning and innovation in enterprises*, Research Paper No. 27, CEDEFOP Research Papers
- DAMVAD (2013) *Kompetanse, forskning og innovasjon i Nord-Norge*, Delrapport for NHD, KRD, FKD og MD, 2013
- De Grip, A. & J. Sauermann (2012): *"The effects of training on own and co-worker productivity: evidence from a field experiment"*. Economic Journal, 122:376.399.
- Dostie, B. (2010) *Estimating the returns to firm-sponsored on-the-job and classroom training*. CIRANO-Scientific Publications 2010s-44 (2010).
- ECON (1997) *Etter- og videreutdanning: Hindringer og incentiver*, ECON-rapport 36/9
- ECON (2007). *Evaluering av Offentlige og Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (OFU og IFU)*. ECON rapport 2007-001.
- Eurofund (2011), *Fifth European Working Conditions Study, EWCS 2010*
- European Commission (2010): *Europe 2020 Flagship Initiative: Innovation Union*, Brussels COM (2010)546

- Eurostat (2012): *Community Innovation Survey, CIS 2010*, Luxembourg
- Eurostat (2012): *Continuing Vocational Training Survey, CVTS4*, Luxembourg
- Eurostat (2013): *Adult Education Survey, AES 2011*, Luxembourg
- Gerards, R. (2011): *"Instrumental variables estimates of the effects of training on low skilled workers"*, Preliminary version, University of Maastricht
- Görlitz, K (2010) : *"Continuous training and wages: an empirical analysis using a comparison-group approach"*, Ruhr economic papers, No. 197
- Holm, Jacob R., Lorenz, Edward, Lundvall, Bengt-Åke & Valeyre, Antoine (2010) *Organizational learning and systems of labor market regulation in Europe*. Journal of Economic Geography, 19(4), 1141-1173.
- Kunnskapsdepartementet (2010): *Tilbud og etterspørsel etter høyere utdannet arbeidskraft fram mot 2020: Rapport*, desember 2010
- Kunnskapsdepartementet (2012) *Sammendrag av Education at a Glance 2012*, kd.dep.no
- Kunnskapsdepartementet (2013) *Tilstandsrapport høyere utdanning 2013*, Rapport, mai 2013
- Leuven, E. (2004): *"A review of the wage returns to private sector training"*, EC-OECD Seminar on Human Capital and Labour Market Performance. 2004.
- Leuven, E. (2005): *"Worker Reciprocity and Employer Investment in Training"*, Economica (2005) 72, 137-149
- Leuven, E. and Oosterbeek, H. (2008): *"An alternative approach to estimate the wage returns to private-sector training"*. Journal of Applied Econometrics, 23:423-434
- Levy F. (2010) *How technology changes demands for human skills*, OECD Education Working Paper No. 45
- Lorenz, Edward & Lundvall, Bengt-Åke (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. First published online April 21, 2010
- Lundvall B-A. (1992). *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers
- Løvland, J. og Vinogradov, E (2011). *Kartlegging av etter- og videreutdanningssystemer i marin sektor*. NF Notat nr. 1002/2011.
- Marsden, et.al. (2002): *"The economic costs of the skills gap in the EU"*, Istituto per la Ricerca Sociale, Milano
- Meld. St. 39 (2012–2013) *Mangfold av vinnere - Næringspolitikken mot 2020*, Nærings- og handelsdepartementet
- Meld. St. nr. 18 (2012 – 2012) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*, Kunnskapsdepartementet
- Meld. St. nr. 20 (2012 – 2012) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*, Kunnskapsdepartementet

Nord-Trøndelag Fylkeskommune (2012) Regionalt utviklingsprogram (RUP) for Nord-Trøndelag 2013

Norgesuniversitet (2011) *Evalueringsprosjekt - kunnskapsutvikling gjennom Norgesuniversitetsfinansierte prosjekter knyttet til "Grenlandsområdet"*.

NOU 2007:11 Studieforbundet Læring for Livet

NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida

NOU 2011:10 Kunnskapsarbeidsplasser: Drivkraft for vekst i hele landet

NOU 1997:25 Ny kompetanse - Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk

Nærings- og handelsdepartementet (2012) Små Bedrifter – Store Verdier: Regjeringens strategi for små og mellomstore bedrifter.

O'Mahony, M. & F. Peng (2011): *"Workforce Training, Intangible Investments and Productivity in Europe: Evidence from EU KLEMS and the EU LFS"*, Servicegap Discussion Paper 1, <http://www.servicegap.org>

OECD (2010b): *"High Cost of Low Educational Performance"*

OECD (2010a): *The OECD Innovation Strategy: Getting a head start on tomorrow*, OECD Publishing

OECD (2012a): *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing

OECD (2012b): *Skills Strategy, Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing

OECD (2013a): *Skills Development and Training in SMEs*, OECD Publishing

OECD (2013b): *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing

OECD/Eurostat (2005): *Oslo manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, OECD, Paris

Oosterbeek, H. (2013) *The financing of adult learning*. EENEE Analytical Report No. 15

Oxford Research (2013) *Kartlegging av høyere utdanningsmiljøers næringslivsengasjement*, Forstudie for Innovasjon Norge, 2013

Piro F, Tømte C, Rørstad K og Thune T (2013) *Langsiktig kunnskapsutvikling på næringslivets premisser? Evaluerende av Nærings-phd-ordningen*, NIFU-rapport 2/2013

Quintini, G. (2011): *"Over-Qualified or Under-Skilled: A Review of Existing Literature"*, OECD Social Employment and Migration Working Papers No. 121

Reve T. og Sasson A (2012) *Et kunnskapsbasert Norge*, Universitetsforlaget, 2012

Schøne, P. (2004): *"Why is the return to training so high?"*, Labour 18.3 (2004): 363-378.

St. meld nr. 13 (2012-2013) *Ta heile Noreg i bruk*, Kommunal- og regionaldepartementet

St. meld nr. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*, Arbeidsdepartementet

- St. meld nr. 7 (2008 – 2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*, Nærings- og handelsdepartementet
- St. meld. Nr. 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru*, Kommunal- og Regionaldepartementet
- St. meld. nr. 44 (2008 – 2009) *Utdanningslinja*, Kunnskapsdepartementet
- Statistisk sentralbyrå (2012a), *Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter for 2012*. SSB.no
- Statistisk sentralbyrå (2012b), *Voksenopplæring, godkjente nettskoler 2012*. SSB.no
- Statistisk sentralbyrå (2013), *Prisnivå på varer og tjenester 2012*. SSB.no
- Tharenou, P., A. M. Saks, & C. Moore. (2007): "A review and critique of research on training and organizational-level outcomes." *Human Resource Management Review* 17.3 (2007): 251-273.
- Thune, T., Brandt, E. Kaloudis, A. og Spilling, O. (2009) *Kompetanse i norsk næringsliv: En utfordring for Innovasjon Norge*, NIFU STEP-rapport 20/2009
- Toner, P. (2011), *Workforce Skills and Innovation: An Overview of Major Themes in the Literature*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2011/01, OECD Publishing
- Vox (2008) *Kompetansekrav og opplæring i norske virksomheter*, Vox-barometer virksomheter 2008,
- Wiborg, Sandven og Skule (2011) *Livslang læring i norsk arbeidsliv 2003-2010: Trender og resultater fra Lærevilkårsmonitoren*, NIFU-rapport 5/2011
- Wiborg, Ø., P. Børing og S. Skule (2013), *Livslang læring og mobilitet i arbeidsmarkedet: En studie av formell og uformell videreutdanning blant norske arbeidstakere basert på Lærevilkårsmonitoren og registerdata*, NIFU Rapport 8, Oslo.
- Wilson, R et al Author (2003) *Tackling the low skills equilibrium*. London: UK, Department of Trade and Industry
- Zwick, T. (2006): "The Impact of Training Intensity on Establishment Productivity", *Industrial Relations* 45 (1), 26-46

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide – EVU i SMB'er

Vi arbeider for tiden med et prosjekt om **behovet for etter- og videreutdanning i små- og mellomstore bedrifter** i Norge og hva som eventuelt **hindrer** en større innsats på dette feltet. Prosjektet utføres for Kommunal- og regionaldepartementet. Et viktig siktemål med prosjektet er å få belyst variasjoner mellom ulike deler av landet og i ulike bransjer. Prosjektet fokuserer på private bedrifter.

Etterutdanning: Opplæring og kurs som sikter mot utfylling, fornyelse og ajourføring av grunnutdanningen innen et fagområde. Etterutdanning er organisert, men er ikke formelt kompetansegivende innenfor grunnskolens, videregående opplærings, fagskolars eller høyere utdannings område.

Videreutdanning: Utdanning som gir formell kompetanse innenfor grunnskole, videregående skole, fagskole eller høyere utdanning, og som ikke tas som en del av førstegangsutdanningen. (All formell utdanning etter fylte 35 år regnes som videreutdanning. Det samme gjelder utdanning som tas etter minimum to års utdanningsopphold for aldersgruppen 21-34 år)

Næring/bransje:.....

Fylke/landsdel:.....

1) Hva er de viktigste **udekte kompetansebehovene** i denne næringen/regionen?

- Mangelfull kompetanse blant ansatte innen
 - basisfag (regning, skriving, norsk skriftlig, norsk muntlig)
 - yrkesfag (mangler/feil fagbrev, sertifikater mv)
 - høyere teknisk-naturvitenskapelig utdanning
 - høyere økonomisk-administrativ utdanning
 - fremmedspråk
 - annet
- Vanskelig å rekruttere ansatte med ønsket kompetanse
 - fagarbeidere
 - ingeniører
 - høyere økonomisk-administrativ utdanning
 - annet
- Ingen udekte kompetansbehov

Kommentar:

2) Innen ditt område (næring/region); hvilke **bedrifter/bedriftstyper** (størrelse, marked) mangler hvilken kompetanse?

- Bedrift/bedriftstype.....
- Typer kompetanse.....

Kommentar:

3) Bedrifter som har udekkede kompetansebehov i ditt område (næring/region): **I hvilken grad satser de** på etterutdanning eller videreutdanning av ansatte for å øke kompetansen?

	Etterutdanning			Videreutdanning		
	Ingen	Noen	Stor	Ingen	Noen	Stor
Basisfag						
Yrkesfag						
Høyere tek-natfag						
Høyere øk-adm						

Kommentar:

4) Bedrifter som har udekkede kompetansebehov i ditt område (næring/region): Ville disse bedriftene, regionen og landet vært tjent med at det ble satset **mer** på etter- og videreutdanning av ansatte?

Ja/nei

	Etterutdanning	Videreutdanning
Basisfag		
Yrkesfag		
Høyere tek-natfag		
Høyere øk-adm		

Kommentar:

5) Bedrifter som har udekkede kompetansebehov i ditt område (næring/region): Hva er de viktigste hindringene for å investere i **etterutdanning** av ansatte?

	Svært viktig	Av en viss betydning	Ikke viktig	Vet ikke
Bedriftene har ikke tid til etter-/videreutdanning pga. høy arbeidsbelastning				
Bedriftene har vansker med å kartlegge opplæringsbehov				
Bedriftene finner ikke egnete opplæringstilbud i markedet				
For stor geografisk avstand til tilbudene				
Koster for mye				
Bedriftene risikerer å miste kompetansen til konkurrenter				
Liten interesse blant ansatte				

Kommentar:

6) Bedrifter som har udekkede kompetansebehov i ditt område (næring/region): Hva er de viktigste hindringene for å investere i **videreutdanning** av ansatte?

	Svært viktig	Av en viss betydning	Ikke viktig	Vet ikke
Bedriftene har ikke tid til etter-/videreutdanning pga. høy arbeidsbelastning				
Bedriftene har vansker med å kartlegge opplæringsbehov				
Bedriftene finner ikke egnete opplæringstilbud i markedet				
For stor geografisk avstand til tilbudene				
Koster for mye				
Bedriftene risikerer å miste kompetansen til konkurrenter				
Liten interesse blant ansatte				

Kommentar:

7) Kan det pekes på **eksempler** på at **mangel** på kompetanse eller manglende formalisering av kompetanse (fagbrev/sertifikater o.l.) har medført tap av oppdrag/salg eller svak teknisk/organisatorisk utvikling?

Svar/eksempler:

8) Hvilke **institusjoner/aktører** er de viktigste tilbyderne av etter- og videreutdanningstilbud for de ansatte? Treffer disse tilbyderne bedriftenes udekte kompetansebehov?

	Etterutdanning		Videreutdanning	
	Treffer dårlig	Treffer godt	Treffer dårlig	Treffer godt
Leverandører				
Private kurstilbydere				
Videregående skoler				
Høyskoler				
Universiteter				

Utfyllende kommentarer, eksempler på tilbud som mangler

9) Hva er de viktigste eksisterende **offentlige virkemidlene** for kompetanseinvesteringer i SMBer?

Svar

10) Hvilke **tiltak/politikk** vil det evt. være behov for hvis man skal styrke kompetanseinvesteringene i norske SMBer?

Svar

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no