

01.11.2022

Mobilisering og utvikling av arbeidskraft – virkemidler og utfordringer

Rapport 30-2022

Rapport nr. XX-20XX fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-160-8

Oppdragsgiver: Kommunal- og
distriktsdepartementet

Forsidefoto: Unsplash/ Taneli Lahtinen

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 1. november 2022

Forfattere: Hanne Jordell og Rolf Røtnes

Kvalitetssikrer: Fernanda Winger Eggen

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Verkstad for regional utvikling blir avholdt 9.-10. november 2022, og har som tema grønn næringsutvikling/smart spesialisering i lys av fylkeskommunene som samfunnsutvikler, og kvalifisering og mobilerings av arbeidskraft i et stramt arbeidsmarked.

I forbindelse med verkstedet har Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) utarbeidet dette notatet som gjennomgår det kompetansepoltiske virkemiddelapparatet, og utfordringer som følger av kompleksiteten i dette.

Oslo, 1. november 2022

Hanne Jordell
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Innhold

Forord	III
1 Endringskrefter forsterker behov for kompetanseutvikling	5
2 Fylkeskommunene har fått ansvar for regional kompetansepolitikk	6
3 Omfanget av kompetansepolitiske virkemidler rettet mot voksne er stort	7
3.1 Program og tiltak rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet	8
3.2 Tilskuddsordninger som skal styrke arbeidsgivers insentiver til kompetanseutvikling	9
3.3 Koblingsinitiativ	10
3.4 Utdanningssystemet (rettet mot voksne)	11
4 Kompleksiteten i det kompetansepolitiske virkemiddelapparatet utløser utfordringer	13
5 Referanser	14

1 Endringskrefter forsterker behov for kompetanseutvikling

Norge står for tiden framfor en rekke kompetansepolitiske utfordringer i et stramt arbeidsmarked. Endringene i kompetansebehov må sees på bakgrunn av flere samtidige samfunnsendringer som krever behov for omstilling og nytekning.

Noen drivkrefter påvirker hva og hvordan vi vil produsere varer og tjenester framover. Grønn næringsutvikling, teknologisk utvikling og verdikjeder i kraftig endring er sannsynligvis blant de mest sentrale endringskreftene som vil påvirke næringsutviklingen i Norge framover. Det blir behov for en annen sammensetning av kompetanse enn den vi har i dag.

Samtidig endres ressursbasen. Selv om sysselsettingsandelen øker, så er det forventet lavere innvandring i årene som kommer, og ungdomskullene har sluttet å vokse (SSB, 2021). Kombinasjonen av mange eldre som står utenfor arbeidsstyrken, og relativt færre i arbeidsrelevant alder, innebærer at det er viktigere og viktigere at ressursene brukes riktig.

Endringskreftene treffer ulike regioner ulikt. Dette henger både sammen med at næringslivet er forskjellig mellom regioner – og de har dermed ulike utgangspunkt for framtidig vekst, i tillegg til at tilgangen på arbeidskraft varierer.

Flere regioner opplever både mangel på arbeidskraft og mangel på arbeidsplasser. Dette paradokset kan ha flere forklaringer. En forklaring kan være at regional kompetanseutvikling, herunder utdanning, ikke er tilpasset de regionale behovene.

Som følge av endringskreftene, er det behov for kompetanseutvikling. Dette både for å sikre omstillingskapasitet i virksomhetene som finnes og for å sikre at personer som er i arbeid i dag, ikke faller fra. Det er også viktig å aktivisere den delen av ressursbasen som ikke er sysselsatt. Personer som står utenfor arbeid, og som er i arbeidsdyktig alder,

utgjør en uutnyttet ressurs. I tillegg er naturligvis arbeid et viktig gode i seg selv, for de aller fleste mennesker.

For å styrke sysselsettingen av mennesker som er helt eller delvis utenfor eller risikerer å falle ut av arbeidsmarkedet, må vi ha kunnskap om hvilke utfordringer disse har, og hva som skal til for å få dem sysselsatt.

Fra et regionalt ståsted er det sentralt å ha tilstrekkelig kunnskap og handlingsrom til å tilrettelegge for at kompetanseutviklingen som skjer er relevant for et framtidig arbeidsliv i egen region. I lys av all usikkerhet knyttet til endringskreftene, er ikke dette en enkel oppgave.

2 Fylkeskommunene har fått ansvar for regional kompetansepolitikk

Kunnskapsdepartementet har overordnet ansvar for utdanningspolitikken, men ulike forvaltningsnivå har ansvar for ulike deler av utdanningssystemet. Kompetansepolitikken er gjensidig avhengig av andre politikkområder, som eksempelvis arbeidsmarkedspolitikken, integreringspolitikken, regionalpolitikken og deler av næringspolitikken (Partene i arbeidslivet, 2017)

Fylkeskommunene fikk flere styrkede ansvarsområder gjennom regionreformen (KMD, 2018) hvorav ett var kompetansepolitikken. Fylkeskommunene har nå en strategisk rolle og et helhetlig ansvar for regional kompetansepolitikk. Fylkeskommunen har ansvar for at regional kompetanseutvikling best mulig treffer behovene i de regionale arbeidsmarkedene.

Begrunnelsene for at fylkeskommunene skal ha det strategiske ansvaret for regional kompetansepolitikk er at kompetansebehovene mellom regioner er ulike. Fylkeskommunene har bedre forutsetninger og nærhet til å forstå kompetansebehovene i sine regionale arbeidsmarkeder enn nasjonale myndigheter.

Like fullt har fylkeskommunen ulike forutsetninger for å tilrettelegge for samsvar mellom tilbud og etterspørsel, avhengig av hvilket utdanningsnivå det dreier seg om, med sterkest innflytelse når det kommer til videregående opplæring, og minst innflytelse når det gjelder høyere utdanning.

Parallelt med at fylkeskommunene har fått ansvar for regional kompetansepolitikk, har det også skjedd

endringer på andre politikkområder som påvirker den regionale kompetansepolitikken.

Innen arbeidsmarkedspolitikken ble eksempelvis regelverket for opplæringstiltakene til NAV endret, med en tydeligere prioritering og bruk av fag- og yrkesopplæring som virkemiddel (ASD, 2019). Dette betyr at arbeidsledige i større grad enn tidligere vil veiledes inn i fag- og yrkesopplæringa. Videre medfører den nye integreringsloven at flyktninger, som ikke har videregående skole eller høyere utdanning fra hjemlandet, får lengre tid i introduksjonsprogrammet enn de som allerede har formell utdanning (AID, 2021). Også her vil dermed mange flere enn i dag inn på videregående skole, gjerne i form av fag- eller svennebrev. Disse to endringene krever et godt samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner og NAV.

I tillegg til ovenstående så er det foreslått flere grep i den såkalte fullføringsreformen, for at det skal bli enklere for voksne å *gjennomføre* videregående opplæring, i lys av at det historisk sett har vært stort frafall (KD, 2021).¹ Sentrale endringer er at tidsbegrensning på opplæring i VGO skal fjernes og at personer som allerede har tatt en videregående opplæring skal få lov til å rekvalifisere seg innen fag- og yrkesopplæring. Disse endringene vil naturligvis også få betydning for fylkeskommunens arbeid knyttet til kompetansepolitikk generelt, og fag- og yrkesopplæring spesielt.

¹ Regjeringen har varslet forslag til ny opplæringslov i løpet av våren 2023 for å følge opp forslagene.

3 Omfanget av kompetansepolitiske virkemidler rettet mot voksne er stort

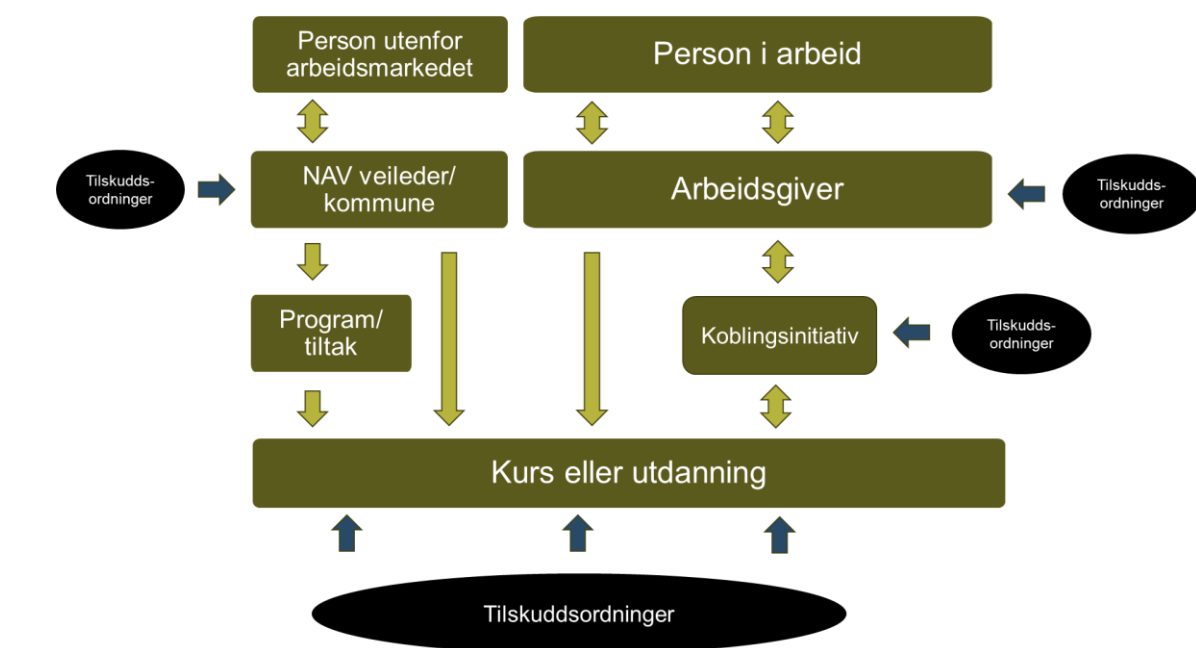
Grunnutdanningen, som gis gjennom utdannings-systemet helt fra barnehage og opp til høyere utdanning, er hovedkanalen for kompetansetilførsel til samfunnet. Svært mange gjennomgår et lengre utdanningsløp før de trer inn i arbeidsmarkedet. Sompekt på tidligere er det imidlertid enda større grad enn tidligere, et kontinuerlig behov for kompetansetilførsel gjennom hele livet.

Mye av kompetanseutviklingen i arbeidslivet skjer automatisk gjennom den oppgaveløsningen den enkelte og virksomhetene hele tiden gjør. Løsning av nye problemer gir ny innsikt. Gjentakelser av oppgaver gir økt ekspertise og effektivitet. Men mange deltar ikke i arbeidslivet i dag, og det er dessuten bekymring knyttet til at kompetanseutviklingen ikke skjer raskt nok i forhold til kommende omstillingsutfordringer. Dette begrunner å etablere virkemidler som skal styrke incentiver til kompetanseutvikling for voksne.

Omfanget av virkemidler i utdannings- og kompetansepolitikken rettet mot voksne er stort og skyldes de store variasjonen i personers utdannings- og ferdighetsnivå i det de kommer i kontakt med utdannings- eller kompetanseutviklingssystemet. Figur 3.1 er en skisse over det regionale kompetanseutviklingssystemet rettet mot voksne og illustrerer følgende:

- Etterspørselssiden er delt i to hovedgrupper; de utenfor arbeidsmarkedet, og de som er i arbeid.
- Det er ulike «spor» som leder til utdanningssystemet, avhengig av om personen er innenfor eller utenfor arbeidsmarkedet, men også avhengig av hvorvidt arbeidstaker/arbeidsgiver tar egne initiativ.
- Tilbudssiden, det vil si utdanningssystemet, tar i imot alle varianter av etterspørre, men har ulike tilpasninger avhengig av kvalifikasjoner og tilknytning til arbeidslivet.
- I tillegg er det etablert en rekke tilskuddsordninger som har til hensikt å styrke ulike elemen-

Figur 3.1 Det regionale kompetanseutviklingssystemet rettet mot voksne



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

ter av kompetanseutviklingssystemet. Flesteparten av tilskuddsordningene vi har identifisert er rettet mot utdanningssystemet; tilrettelegge, drifte eller utvikle et tilbud.

Både program og tiltak rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet, og koblingsinitiativer kan forstås som «hjelpere» for at etterspørselssiden (personer utenfor arbeidsmarkedet og virksomheter) skal komme mer effektivt i kontakt med tilbudssiden (kurs- og utdanningssystemet).

Som en konsekvens av kompleksiteten i kompetanseutviklingssystemet, og det faktum at ansvaret er fordelt mellom mange ulike aktører, er det igangsatt flere samarbeid og koordineringsinitiativ både på statlig nivå og regionalt nivå (ikke illustrert), ikke minst mellom fylkeskommunen og Arbeids- og velferdsetaten.

I de påfølgende avsnittene gjennomgår vi ulike program, tiltak og tilskuddsordninger mer detaljert.

3.1 Program og tiltak rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet

Det er i utgangspunktet to hovedprogram eller tiltak som er rettet mot personer utenfor arbeidsmarkedet; introduksjonsprogrammet i regi av kommunene og opplæringstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten (NAV).

Kommunene er ansvarlig for introduksjonsprogrammet; et individuelt tilpasset kvalifiseringsløp på fulltid, som har til hensikt å styrke mulighetene for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv. Programmet er i hovedsak rettet mot flyktninger, og deres familiejenforente. Det har blitt større vektlegging av videregående

opplæring for deltakere i introduksjonsprogrammet i den nye integreringsloven (AID, 2021)

Opplæringstiltak er ett av arbeidsmarkedstiltakene NAV tilbyr, og dette er rettet mot voksne som står utenfor arbeidsmarkedet og som trenger noe kvalifisering for å få arbeid. Opplæring som arbeidsmarkedstiltak tildeles på grunnlag av en behovs- eller arbeidsevnevurdering av en NAV-veileder. Opplæringstiltak har også fått en tydeligere prioritering av fag- og yrkesopplæring (ASD, 2019).

I tillegg til disse to hovedprogrammene har kommuner ansvar for kvalifiseringsprogrammet, som er forbeholdt personer med *vesentlig* nedsatt arbeids- og inntektsevne. Ordningen er ment å treffe en målgruppe som er særlig avhengig av individuelt tilpassede tiltak og som ikke får tilstrekkelig hjelp av andre eksisterende tilbud.

Det er også etablert et avgrenset forsøk, «menn i helse»; et komprimert utdanningsløp rettet mot NAV brukere, som leder til fagbrev som helsefagarbeider. Forsøket omfatter et utvalg fylkeskommuner.²

I tillegg er det etablert et par søknadsbaserte tilskuddsordninger som skal bidra til å nå særlig utsatte grupper. Jobbsjansen er rettet mot innvandrerkvinner, som typisk står langt unna arbeidsmarkedet. Denne tilskuddsordningen kan kommuner søke på, og midlene skal brukes til å utarbeide individuelt tilpassede program som skal øke kvalifikasjonene. Programmet *kan* inneholde kompetansetiltak, men må ikke. Det er også en tilskuddsordning IMDI forvalter som kommuner kan søke på, som har til hensikt å kvalifisere beboere i integreringsmottak.

² Tiltaket inngår i det større kompetanseløftet i Helse- og omsorgssektoren (Kompetanseløft 2025).

Det er også verdt å nevne at fylkeskommunen har ansvar for det som kalles for Oppfølgingstjenesten; et tilbud til ungdom som ikke går på skole eller jobber. Oppfølgingstjenesten skal sørge for at disse får tilbud om oppæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak for at de skal få studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innen videregående opplæring. I Statsbudsjettet for 2023 foreslås det å heve aldersgrensen til tjenesten, opp til 25 år, for også å inkludere unge voksne (KD, 2022).

Det er dessuten åpning i lovverket for at personer som mottar ytelser fra NAV kan gjennomføre kompetansehevingstiltak. Åpningen i lovverket er begrunnet med at det er hensiktsmessig at personer får mulighet til å oppgradere kompetansen og holde seg i aktivitet mens man likevel ikke er i arbeid.³

3.2 Tilskuddsordninger som skal styrke arbeidsgivers insentiver til kompetanseutvikling

Det finnes rammevilkår og innebygde insentiver i arbeidslivet som gjør at virksomheter investerer i sine ansatte, som vi blant annet har gjennomgått i en tidligere rapport (SØA, 2018). Eksempler på ordninger som styrker insentiver er ordninger i skatte- og avgiftssystemet, eksempelvis fradrag for kostnader knyttet til ansattes opplæring. På mange arbeidsplasser er det dessuten bestemmelser i avtaleverket som stimulerer til kompetanseutvikling (Fafo, 2017).

Det finnes også virkemidler i utdannings- og kompetansepolitikken som styrker insentivene for virksomheter til å investere i kompetanseutvikling.⁴

Det mest sentrale virkemiddelet er systemet med fag- og yrkesopplæring. Lærebedriftene er helt avgjørende parter i denne delen utdanningssystemet, i lys av at fagopplæringen skjer i bedrift. Det er etablert lærlingtilskudd for å stimulere virksomheter til å bli lærebedrifter, som fylkeskommunen forvalter. Tilskuddet er kompensasjon for at virksomhetene påtar seg opplæringsansvar i læretiden. Virksomheter får noe mer tilskudd dersom opplæringen er rettet mot ungdom, men også noe dersom opplæringen er rettet mot voksne, slik som eksempelvis ordningen «fagbrev på jobb».

I tillegg til ovenstående er det etablert et par særskilte tilskuddsordninger som virksomheter med opplæringsbehov kan søke på. Kompetansepluss er en tilskuddsordning der målgruppen er personer med svake grunnleggende ferdigheter. Tilskuddene dekker nesten alle de direkte kostnadene i forbindelse med kompetanseutviklingen. Det er verdt å merke seg at det er etablert en prøveordning innad i Kompetansepluss som innebærer at deltakende virksomheter skal jobbe systematisk for at den ansatte oppnår fagbrev gjennom praksiskandidatordningen.⁵

Virksomheter kan også søke tilskudd av Fylkeskommunen gjennom det som kalles for BIO-ordningen; bedriftsintern opplæring. Dette tilskuddet skal bidra til å motvirke utstøting fra arbeidslivet ved å styrke kompetanse til ansatte i bedrifter som har omstil-

³ Det er imidlertid satt noen begrensninger her, for å sikre at dagpengeordningen ikke blir et alternativ til finansiering av opplæring, fra blant annet Lånekassn.

⁴ Det finnes også en rekke næringsspesifikke innsatser, og det finnes også opplæringstilbud i regi av det næringsrettede virkemiddelapparatet, som

også har til hensikt å styrke insentiver til virksomheter. Her vektlegger vi tiltak i utdannings- og kompetansepolitikken.

⁵ Praksiskandidatordningen er en mulighet til å oppnå fagbrev som privatist, i utgangspunktet på bakgrunn av realkompetanse. Virksomheter mottar derfor ikke lærlingtilskudd.

lingsproblemer, og som på bakgrunn av dette må foreta vesentlige endringer av bedriftens produksjon eller etablere seg på nye markeder. Ordningen var tidligere forvaltet av NAV, men ble overført fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen, og er nå finansiert over rammetilskuddet til fylkeskommunene.

3.3 Koblingsinitiativ

Når det gjelder personer som er i arbeid, så finnes det ikke en aktør som veileder individer inn i utdanningssystemet, på samme måte som NAV (og kommuner) gjør overfor personer *utenfor* arbeid. Det finnes imidlertid flere aktører som driver med ulike varianter av koblingsaktiviteter mellom etterspørrere (først og fremst virksomheter) og tilbydere av utdanning. Dette er hva vi omtaler som koblingsinitiativ. Initiativene har overordnet sett til hensikt å mobilisere til kompetanseutvikling og å redusere informasjonsbarrierer. Koblingsinitiativene tar ulik form avhengig av nivået på utdanningen.

Fylkeskommunene har en koblingsfunksjon på *strategisk* nivå, i lys av sin rolle som ansvarlig for regional kompetansepolitikk. Flere fylkeskommuner har etablert regionale kompetansefora der typisk utdanningsinstitusjoner i regionen er representert, i tillegg til NAV og partene i arbeidslivet. (SØA, 2022). Utgangspunktet for å etablere regionale kompetansefora, er at fylkeskommunen ikke alene kan sikre en bedre sammenheng mellom det regionale utdanningstilbudet og det regionale arbeidslivets behov for kompetanse.

Fylkeskommunen har også en koblingsfunksjon innen fag- og yrkesopplæring. Det er fylkeskommunen som godkjenner lærebedriftene, etter en faglig vurdering av yrkesopplæringsnemnda. Fylkeskommunen kan også sies å ha en koblingsfunksjon mellom elev og lærebedrift. I forbindelse med koronautbruddet ble det gitt ekstra tilskudd til fylkeskommu-

nen som de blant annet kunne bruke til å øke tilskuddene til lærebedriftene eller til å finansiere andre tiltak for å sikre læreplasser. Tilskuddsordningen tydeliggjør jobben fylkeskommunen har for å koble elev og bedrift. Tilskuddet er videreført i budsjettet for 2023 (KD, 2022).

Som omtalt i kapittel 2 er det foreslått og vedtatt flere endringer i forbindelse med fullføringsreformen, som forsterker behovet for fylkeskommunens koblingsrolle, i den forstand at det er nødvendig å gjøre de nye mulighetene kjent i målgruppen.

Over tid har det i tillegg dukket opp ulike varianter av koblingsinitiativ regionalt. En utfordring med å beskrive disse koblingsinitiativene på en overordnet måte, er at de tar svært ulik form i ulike fylker. Kobling og mobilisering regionalt er like fullt en oppgave som har relativt stor oppmerksomhet fra sentralt hold, og det er etablert tilskuddsordninger for å styrke dem.

Kompetansepilotprogrammet er et initiativ som har til hensikt å underbygge mobilisering- og koblingsaspektet regionalt. Dette er en treårig pilotssatsing der fylkeskommunene har fått midler til å mobilisere, først og fremst små- og mellomstore bedrifter, til kompetanseheving. Fylkeskommunene har valgt å løse oppgaven på ulikt vis, og de benytter ulike varianter av koblingsaktører; både studiesentre/utdanningsentre, innovasjonsselskap, regionråd, næringshager mv. (SØA, 2022). Disse aktørene har i utgangspunktet ulike formål, men den økende politiske vektleggingen av kompetanseutvikling har medført at flere i varierende grad har påtatt seg nye oppgaver med å mobilisere til etter- og videreutdanning.

Studiesentrene er en aktørtype innen kompetansepolitikken som får særlig oppmerksomhet i nåværende regjering. Det er eksempelvis etablert en egen tilskuddsordning til studiesentre i 2022. Stu-

die-/utdanningssenter er i denne sammenhengen definert som lokale fysiske enheter som er en møteplass utenfor universitetene, høyskolene og fagskolenes egne studiesteder og som legger til rette for utdanning og kompetanseutvikling i samsvar med behovet til enkeltindivid, privat næringsliv og offentlig virksomhet i en region.

3.4 Utdanningssystemet (rettet mot voksne)

Det formelle utdanningssystemet rettet mot voksne består av videregående opplæring, fagskole, høyskole eller universitetsnivå.⁶ I tillegg finnes det et vell av private tilbydere av ulike typer kurs av kortere og lengre varighet. Her vektlegges det formelle utdanningssystemet.⁷

I budsjettet for 2023 er det foreslått midler for å tilrettelegge for regelendringer som følger av Fullføringsreformen. Stortinget har videre besluttet at modulstrukturert opplæring skal bli hovedmodell for all opplæring for voksne (KD, 2022). Tanken er å gjøre den videregående opplæringen mer fleksibel og dermed bedre tilpasset voksnes behov. Moduler skal også gjøre det enklere å tilby opplæring på ulike arenaer, men krever dermed et godt system for realkompetansevurdering.

I tillegg til strukturelle endringer som pågår i utdanningssystemet, er det etablert mange tilskuddsordninger som har til hensikt å tilrettelegge for at flere kan gjennomføre utdanning, eller for å utvikle utdanningstilbud som etterspørres av næringslivet.

Fylkeskommunen får automatisk utbetalt tilskudd per person i videregående opplæring som følger in-

tegreringsloven. I tillegg finnes det søknadsbaserte ordninger for å tilrettelegge fag- og yrkesopplæringa for innvandrere og en ny ordning, foreslått i neste års budsjett, for å tilrettelegge fag- og yrkesopplæringa for NAVs brukere (KD, 2022). Det skal også gjennomføres et forsøk med å utvikle nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for innvandrere.

Også tilbydere av norskopplæring og andre grunnleggende ferdigheter kan søke på tilskudd. Tilbudet gis ofte av private og frivillige virksomheter, eksempelvis studieforbund, snarere enn i det formelle utdanningstilbudet.

Når det gjelder fagskolesektoren er ansvaret fordelt mellom ulike aktører. Fagskoler er både private og offentlige. Fylkeskommunene har ansvar for å forvalte driftsmidlene til fagskolesektoren, men det er begrensninger i fagskoleloven og retningslinjene til driftsmidlene, som gjør at midlene i liten grad brukes strategisk og i tråd med regionale behov (SØA, 2022). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) forvalter utviklingsmidler til fagskolesektoren. Fylkeskommunene har pekt på en utfordring knyttet til at plassering av forvaltningsansvaret hos HK-dir bidrar til svak sammenheng mellom utvikling og senere drift (ibid). HK-dir lyste i 2022 ut midler til etablering av to piloter for «Senter for fremragende høyere yrkesfaglig utdanning», for å heve statusen til høyere yrkesfaglig utdanning.

I forbindelse med kompetansereformen ble det også etablert tilskuddsordninger i tilknytning til treparts bransjeprogram. Tilskuddene skal bidra til økt

⁶ Nivåene er beskrevet i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NRK) <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/kompetanse/nkr2011mvedlegg.pdf>

⁷⁷⁷ Det kan også nevnes at det næringsrettede virkemiddelapparatet også har kompetanseheving (herunder kurs) som en del av sin portefølje av

tjenester rettet mot virksomheter. Innovasjon Norge tilbyr eksempelvis en rekke kurs til virksomheter, som skal gjøre dem i stand til å håndtere omstillingsutfordringer. Disse kursene er imidlertid typisk rettet mot forretningsdrift og markedsmuligheter.

deltakelse i kompetanseutvikling i de bransjene som til enhver tid inngår i bransjeprogrammet og midlene går til utvikling og pilotering av ikke-formelle opplæringstilbud og videreutdanningstilbud på alle nivåer. Formell kompetanse er vektlagt, og midlene treffer i stor grad fagskolesektoren.⁸

Også UH-sektoren blir oppfordret til å møte behovet for at flere skal utdanne seg gjennom hele livsløpet, og gjerne samtidig med arbeid. Det er ikke foretatt så mange strukturelle grep i denne sektoren ennå, men det er etablert en tilskuddsordning som har til hensikt å bidra til økt fleksibilitet, som fagskoler og UH-sektoren kan søke på (tilskuddsordning for fleksibel og desentralisert utdanning).

⁸ Det finnes også en rekke andre næringsspesifikke innsatser, som vi ikke går igjennom her fordi det ville blitt for omfattende. Eksempler er Kompetanseløft 2025 – innenfor helse- og omsorg (menn i helse er en del av

dette), MARCOM 2020 rettet mot maritime næringer, samt kompetanseheving i grunnskole og barnehage som Statsforvalteren forvalter.

4 Kompleksiteten i det kompetansepoltiske virkemiddelapparatet utløser utfordringer

I dette notatet har vi pekt på årsaker til at kompetanseutvikling er viktig gjennom hele livet, og gjennomgått omfanget av virkemidler som er etablert for å styrke insentiver til kompetanseutvikling hos voksne.

Overordnet ser vi at virkemidlene utdannings- og kompetansepoltikk i hovedsak er rettet mot de to sentrale utfordringene, nemlig i å tilrettelegge for å få flere i arbeid, og sikre at de som er i arbeid har insentiver til å omstille seg.

Overordnet ser vi også at det er mange aktører involvert i det kompetansepoltiske virkemiddelapparatet, i tillegg til fylkeskommunen som har det regionale ansvaret for kompetansepoltikken. Hvilke prinsipper bør ligge til grunn i forbindelse med forvaltning av virkemidler? Et hovedspørsmål i denne sammenhengen er om det spiller noen rolle hvem som forvalter et virkemiddel, så lenge de viktige virkemidlene finnes? Videre er det et spørsmål om hvorvidt det skaper utfordringer for ivaretagelsen av fylkeskommunens ansvar for regional kompetansepoltikk, at det på virkemiddelsiden er så mange aktører.

Selv om det er mange virkemidler, er ressursene begrensede, slik at det er behov for hele tiden å tenke gjennom hvilke målgrupper som har behov for virkemidler og hvilke virkemidler som er best egnet til å styrke relevant kompetanseutvikling. Kompetanseutvikling hos ansvarlig myndighet blir da en nøkkelfaktor. Har fylkeskommunen god nok kunnskap om hvilke behov regionalt næringsliv har, på kort og lang sikt, og hvilke virkemidler er best egnet? Hvordan fylkeskommunene utvikler egen kompetanse blir dermed også et viktig spørsmål. Trolig må dette gjøres i samarbeid med partene i arbeidsliv og utdanningssystemet, eksempelvis i det regionale kompetansepartnerskapet, men hvilken modell fungerer best?

En sentral avveining er at det sannsynligvis er en kobling mellom myndighet og kunnskap om hvilke virkemidler som virker. Et spørsmål som da melder seg, er om fylkeskommunen som koordinator bør få større myndighet som forvalter av tilskudd? Eller bør tilskuddsforvaltningen primært ligge hos nasjonale organer som har ansvar for utdanningstilbudene eller arbeidstiltak som bør forvalte tilskuddene? Hvilken sammenheng er det mellom å ha ansvar for tilskuddsforvaltning og ha kunnskap om hvilke virkemidler som virker best?

Med mange aktører, er det videre viktig å gå opp grenseflater. En sentral grenseflate er mellom NAV og fylkeskommunen, som følge av utviklingen innen opplæringstiltak. En annen er mellom HKdir og fylkeskommunene, ikke minst når det gjelder høyere yrkesfaglig utdanning. En tredje grenseoppgang, mellom kommuner og fylkeskommuner, er også relevant, med tanke på spørsmålet om hvordan man skal sikre gjennomføring av videregående opplæring for deltakere på introduksjonsprogrammet. Hvilke grenseflater og koordineringsfloker er mest sentrale og bør tas tak i først? Og hvordan kan disse løses opp?

5 Referanser

- AID. (2021). *Lovdata*. Hentet fra Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- AID. (2022). *Prop 1 S (2022-2023) Arbeids- og inkluderingsdepartementet*.
- ASD. (2019). *Forskrift om endring i forskrift om arbeidsmarkedstiltak*. Hentet fra
<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2019-05-09-597>
- Fafo. (2017). *Tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepolicyen*.
- KD. (2021). *Regjeringen.no*. Hentet fra Meld. St. 21 (2020-2021) Fullføringsreformen:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/>
- KD. (2022). *Prop 1 S. (2022-2023) Kunnskapsdepartementet*.
- KMD. (2018). *Regjeringen.no*. Hentet fra Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/>
- KMD. (2019). Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden - Distriktsmeldingen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Partene i arbeidslivet. (2017). *Regjeringen.no*. Hentet fra Nasjonal kompetansepolicyisk strategi 2017-2021:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3c84148f2f394539a3eefdfa27f7524d/nasjonal-strategi-kompetanse-nett.pdf>
- SSB. (2021). *Arbeidskraftundersøkelsen*. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>.
- SØA. (2018). *Insentiver for investering i humankapital*.
- SØA. (2022). *Fylkeskommunens regionale kompetansepolicy og forvaltning av fagskoler*.
- SØA. (2022). *Følgerevaluering av kompetansepiloter - delrapport 2*.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE